

Rapport spécial

## La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture:

des fonds davantage susceptibles  
d'encourager à consommer plus  
qu'à consommer mieux



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VII
<b>Introduction</b>	01 - 18
<b>Disponibilité de l'eau dans l'UE: situation actuelle et scénarios futurs</b>	01 - 03
<b>Sans eau, pas d'agriculture</b>	04 - 06
<b>L'UE et la question de la quantité d'eau disponible</b>	07 - 18
La directive-cadre sur l'eau	08 - 11
La politique agricole commune	12 - 18
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	19 - 24
<b>Observations</b>	25 - 89
<b>La politique de l'UE pour une utilisation durable de l'eau prévoit des dérogations pour l'agriculture</b>	25 - 52
Les États membres ont mis en place des systèmes d'autorisation et appliquent de nombreuses dérogations	27 - 35
Les États membres ont introduit des mécanismes de tarification incitatifs mais, dans le secteur agricole, la récupération des coûts est plus faible que dans d'autres secteurs	36 - 44
Selon la Commission, la mise en œuvre de la DCE progresse lentement	45 - 52
<b>Les paiements directs de la PAC n'encouragent pas véritablement une utilisation plus rationnelle de l'eau</b>	53 - 68
L'aide au revenu de la PAC ne favorise ni une utilisation rationnelle de l'eau, ni la rétention d'eau	55 - 57
L'UE soutient les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans les zones en situation de stress hydrique au moyen du soutien couplé facultatif	58 - 61
La conditionnalité couvre les captages illégaux d'eau, mais les contrôles sont peu fréquents et les sanctions légères	62 - 68

**Les fonds relevant du développement rural et les mesures de soutien au marché ne favorisent guère une utilisation durable de l'eau** 69 - 89

Le recours aux programmes de développement rural vise rarement à améliorer la quantité d'eau disponible 70 - 74

Le financement par l'UE des projets d'irrigation n'est pas assorti de mesures de sauvegarde suffisantes contre une utilisation non durable de l'eau 75 - 89

**Conclusions et recommandations** 90 - 98

**Abréviations, sigles et acronymes**

**Glossaire**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

**I** La croissance démographique, l'activité économique et le changement climatique accentuent la pénurie d'eau, tant saisonnière que permanente, dans l'UE. Sur une part importante du territoire, les captages d'eau dépassent déjà les réserves disponibles, et les tendances actuelles font état d'un accroissement du stress hydrique.

**II** L'agriculture est tributaire de la disponibilité de l'eau. L'irrigation protège en partie les agriculteurs contre l'irrégularité des précipitations et leur permet d'améliorer la viabilité, le rendement et la qualité des cultures, mais exerce une pression significative sur les ressources en eau. Si quelque 6 % des terres agricoles de l'UE étaient irriguées en 2016, le secteur était responsable de 24 % de l'ensemble des captages d'eau.

**III** En 2000, la directive-cadre sur l'eau (DCE) a introduit la notion de «quantité d'eau» dans l'élaboration des politiques de l'UE. Elle a fixé un objectif ambitieux: un «bon» état quantitatif pour toutes les masses d'eau souterraines d'ici 2027 au plus tard. Cela signifie que les captages ne devraient pas faire baisser le niveau des eaux souterraines au point d'entraîner une détérioration de leur état, voire la non-réalisation de l'objectif de bon état des eaux. Pour la plupart des États membres, la situation s'est améliorée, mais en 2015, l'état quantitatif d'environ 9 % des eaux souterraines dans l'UE était «médiocre». À l'issue d'une évaluation, la Commission a conclu que la DCE était globalement adaptée à sa finalité, mais a constaté un retard important dans la réalisation des objectifs.

**IV** La politique agricole commune (PAC) pourrait encourager la pratique d'une agriculture durable dans l'UE en liant les paiements au respect des normes environnementales. Pour ce qui est de l'utilisation durable de l'eau, elle est inscrite dans les objectifs stratégiques de la PAC en vigueur au moment de l'audit et dans les propositions pour la PAC après 2020. Les pratiques soutenues, très variées (soutien couplé à des produits spécifiques, soutien aux mesures de rétention d'eau, investissements dans de nouvelles infrastructures d'irrigation, etc.), ont des répercussions différentes sur l'utilisation de l'eau dans l'agriculture.

**V** Notre audit a porté sur l'incidence de l'agriculture sur l'état quantitatif des masses d'eau. Nous avons examiné dans quelle mesure la DCE et la PAC favorisent l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture.

**VI** Nous avons constaté que les politiques agricoles, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, n'étaient pas toujours alignées sur la politique de l'Union dans le domaine de l'eau. Les systèmes d'autorisation de captage et les mécanismes de tarification de l'eau comportent de nombreuses dérogations quand il en va de l'utilisation de l'eau à des fins agricoles. Rares sont les régimes de la PAC qui subordonnent les paiements au respect d'exigences strictes en matière d'utilisation durable de l'eau. La conditionnalité, mécanisme qui peut entraîner des réductions – généralement faibles – des subventions versées aux agriculteurs en cas de non-respect avéré de certaines exigences, favorise l'utilisation durable de l'eau, mais ne s'applique pas à l'ensemble des aides de la PAC, ni à tous les agriculteurs. La PAC permet de financer des projets et des pratiques destinés à améliorer l'utilisation durable de l'eau, tels que des mesures de rétention d'eau, des équipements de traitement des eaux usées et des projets améliorant l'efficacité des systèmes d'irrigation. Toutefois, les projets de ce type sont plus rares que ceux susceptibles d'accroître la pression sur les ressources en eau, tels que les nouveaux projets d'irrigation.

**VII** Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- 1) de demander aux États membres de justifier la fixation des prix de l'eau et les dérogations à l'obligation d'autorisation de captage lors de la mise en œuvre de la DCE dans l'agriculture;
- 2) de lier les paiements au titre de la PAC au respect des normes environnementales en matière d'utilisation durable de l'eau;
- 3) de veiller à ce que les projets financés par l'UE contribuent à la réalisation des objectifs de la DCE.

# Introduction

## Disponibilité de l'eau dans l'UE: situation actuelle et scénarios futurs

**01** Selon la Banque mondiale, au cours des 55 dernières années, les ressources en eau renouvelables par habitant ont diminué de 17 % dans l'ensemble de l'UE<sup>1</sup>. Cela s'explique certes en partie par la croissance démographique, mais la pression exercée par l'activité économique et le changement climatique aggrave également la pénurie d'eau, saisonnière ou permanente, dans certaines régions de l'UE.

**02** Le changement climatique, caractérisé par l'augmentation des températures moyennes et la fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes (notamment les sécheresses), contribue à la pénurie d'eau douce dans l'UE<sup>2</sup>. Selon les prévisions, le stress hydrique devrait augmenter sur une grande partie du territoire de l'UE d'ici 2030 (voir *figure 1*).

**03** Selon la Commission européenne, «[e]n Europe occidentale et centrale, les sécheresses extrêmes enregistrées en 2018, 2019 et 2020 ont causé des dégâts considérables. (...) Avec un réchauffement planétaire à 3 °C, les sécheresses seraient deux fois plus fréquentes et les pertes annuelles nettes dues à la sécheresse en Europe atteindraient 40 milliards d'EUR par an<sup>3</sup>.»

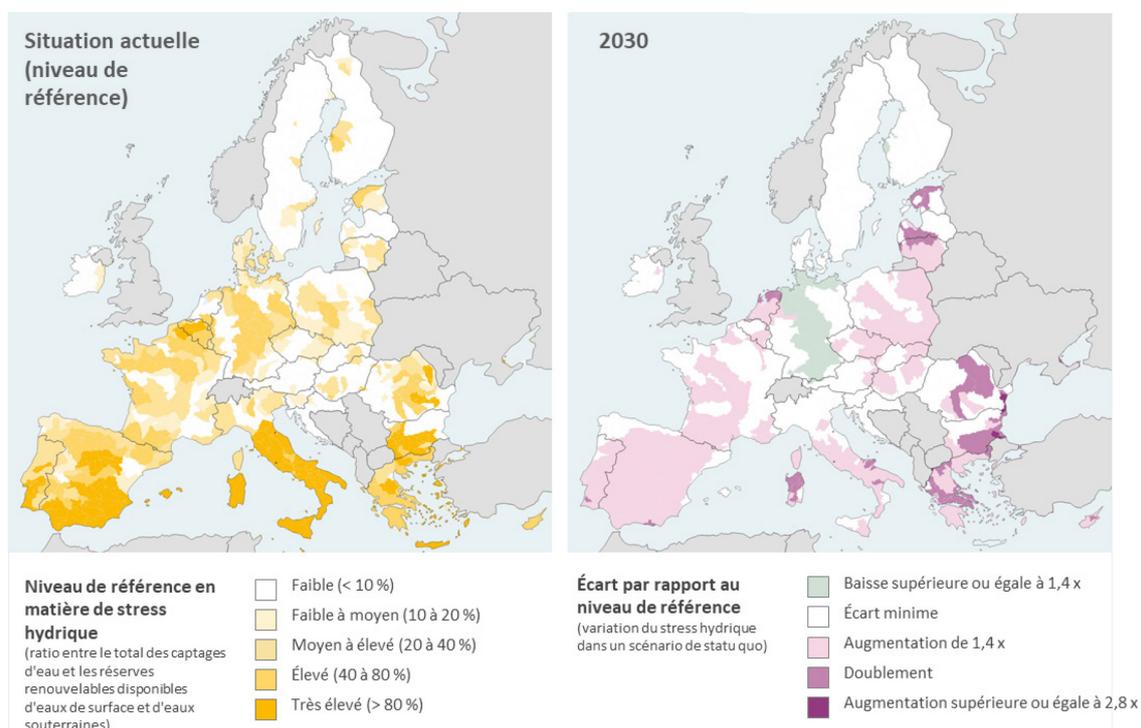
---

<sup>1</sup> Banque mondiale, [Ressources renouvelables d'eau douce intérieures par habitant \(mètres cubes\) - Union européenne](#).

<sup>2</sup> Commission européenne – JRC, *World Atlas of Desertification, Change in aridity - shifts to drier conditions*.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée [Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique](#), (COM(2021) 82 final).

**Figure 1 – Le stress hydrique dans l'UE et les projections futures**



© World Resources Institute – [Aqueduct](#), consulté le 22 mars 2021.

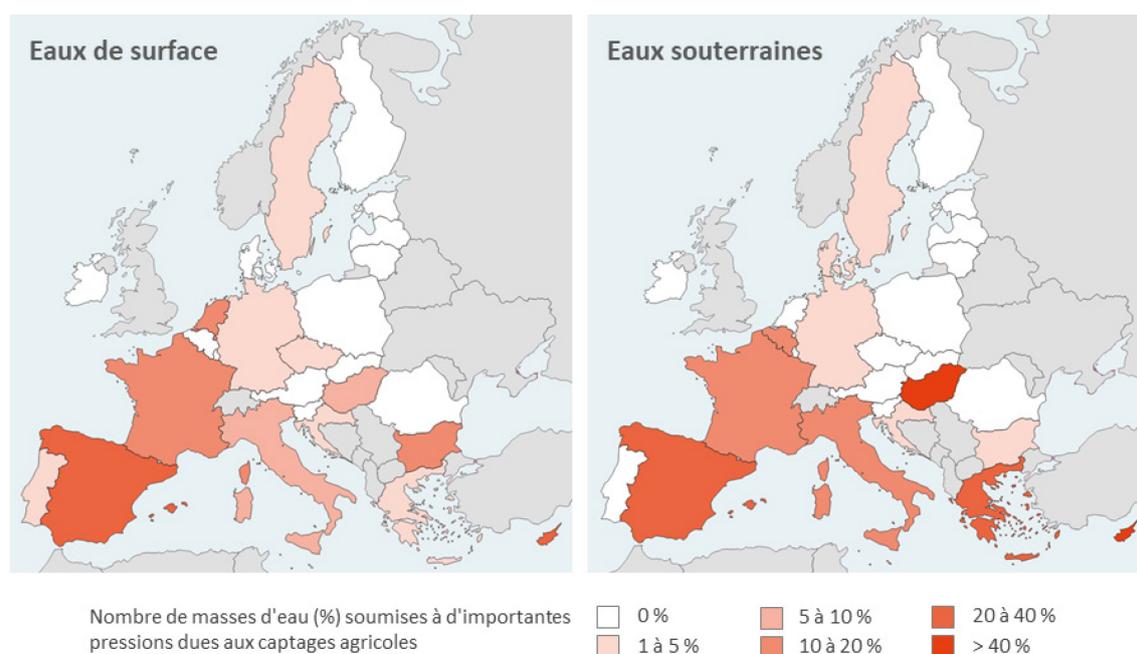
## Sans eau, pas d'agriculture

**04** La production agricole est tributaire de la disponibilité de l'eau. L'irrigation présente de nombreux avantages pour les agriculteurs, car elle permet d'améliorer la viabilité, le rendement et la qualité des cultures. L'eau d'irrigation provient de rivières, de fleuves et de lacs (masses d'eau de surface), de puits (masses d'eau souterraines), de la collecte des eaux de pluie et des eaux usées de récupération. En 2016, 6 % environ des terres agricoles de l'UE étaient irriguées. L'eau potable destinée aux animaux ne représente qu'une faible proportion de l'eau utilisée à des fins agricoles.

**05** L'agriculture a une incidence à la fois sur la qualité de l'eau (du fait de la pollution diffuse causée par les engrais ou les pesticides, par exemple) et sur sa quantité. Ainsi un faible débit d'eau réduit-il la dilution des polluants, ce qui se répercute sur la qualité de l'eau, et les captages excessifs d'eau dans les zones côtières peuvent occasionner une invasion d'eau salée dans les eaux souterraines.

**06** Dans un rapport récent<sup>4</sup>, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) indique que l'agriculture est responsable de 24 % des captages d'eau dans l'UE. On peut y lire qu'au cours des 30 dernières années, les pressions ont été réduites grâce à des gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources. La consommation d'eau à des fins agricoles au niveau de l'UE a baissé de 28 % depuis 1990, tandis que l'excédent d'azote et la concentration de nitrates dans les fleuves ont diminué respectivement de 10 % et de 20 % depuis 2000. Toutefois, les nouvelles améliorations enregistrées dans les années 2010 ont été modestes, et les pressions qui continuent d'être exercées sont loin d'être viables. En 2015, les États membres ont communiqué à la Commission la part des masses d'eau soumises à une pression importante du fait des captages destinés à l'agriculture (voir *figure 2*).

**Figure 2 – Nombre de masses d'eau soumises à une pression importante du fait des captages destinés à l'agriculture**



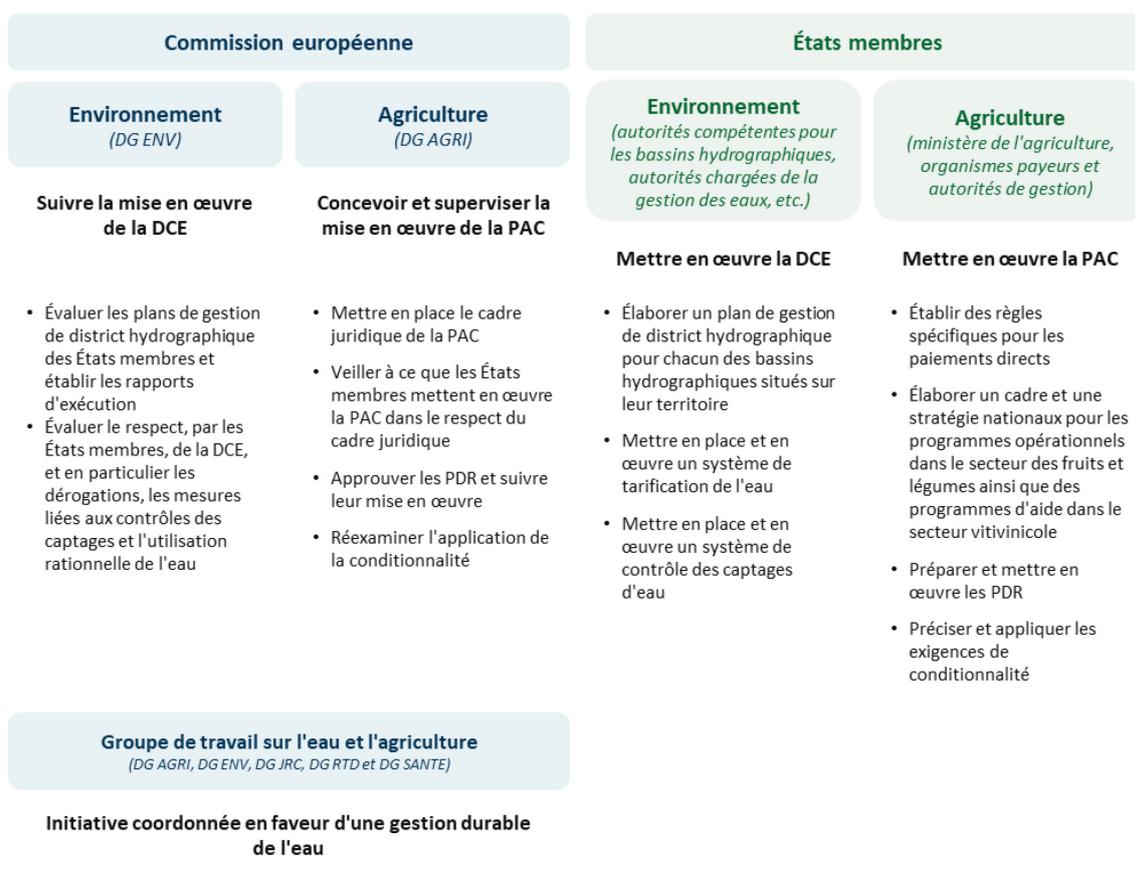
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de 2018 de l'Agence européenne pour l'environnement intitulé [WISE Water Framework Directive \(data viewer\)](#).

<sup>4</sup> Rapport n° 17/2020 de l'Agence européenne pour l'environnement intitulé *Water and agriculture: towards sustainable solutions*.

## L'UE et la question de la quantité d'eau disponible

**07** Les éléments fondamentaux du cadre réglementaire de l'UE concernant la quantité d'eau disponible et l'agriculture sont la directive-cadre sur l'eau (DCE)<sup>5</sup> et la politique agricole commune (PAC). La *figure 3* présente les principaux rôles et responsabilités au sein de l'UE.

**Figure 3 – Principaux rôles et responsabilités (2014-2020)**



Sigles: PAC – politique agricole commune; DCE – directive-cadre sur l'eau; PDR – programme de développement rural;

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>5</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1-73).

## La directive-cadre sur l'eau

**08** L'UE dispose de politiques visant à améliorer la qualité de l'eau depuis 1991 (directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et directive sur les nitrates). En 2000, des politiques portant également sur les quantités d'eau ont été mises en place par la DCE. Cette directive favorise une approche écosystémique en matière de gestion de l'eau, notamment des principes tels que la gestion de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques, la participation du public et la nécessité de tenir compte de l'impact de l'activité humaine sur les ressources en eau.

**09** La DCE impose aux États membres d'élaborer des plans de gestion de district hydrographique<sup>6</sup>. Ces documents détaillent la surveillance, les principales pressions, les objectifs, les dérogations et les mesures pour la prochaine période de six ans. Les premiers plans ont été présentés par les États membres à la Commission en 2009, les suivants en 2015. Celle-ci évalue l'état d'avancement tous les trois ans<sup>7</sup>.

**10** L'objectif fixé dans la DCE était de parvenir à un bon état quantitatif pour toutes les masses d'eau souterraines d'ici 2015, et au plus tard d'ici 2027 lorsque des dérogations justifiées s'appliquent. Cela signifie que les captages ne devraient pas faire baisser le niveau des eaux souterraines au point d'entraîner une détérioration de leur état, voire la non-réalisation de l'objectif de bon état des eaux. Selon le dernier rapport d'exécution de la Commission<sup>8</sup>, la situation s'est améliorée dans la plupart des États membres entre 2009 et 2015, mais l'état quantitatif d'environ 9 % des masses d'eau souterraines dans l'UE (par zone) restait « médiocre » (*figure 4*). Le bon état écologique est défini dans la DCE à partir d'aspects quantitatifs des masses d'eau de surface, c'est-à-dire de paramètres hydromorphologiques (le débit d'eau). Les États membres devraient déterminer, pour chaque masse d'eau de surface, des objectifs en matière de « débit écologique » visant à garantir que la quantité d'eau est suffisante.

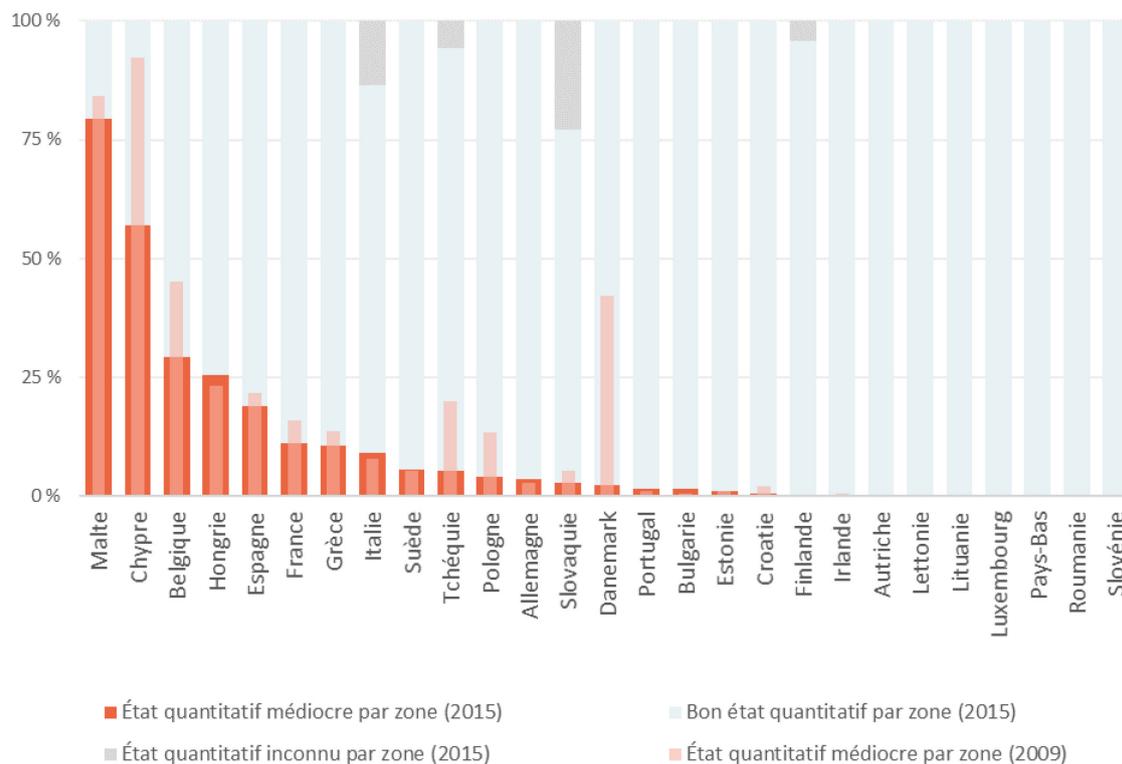
---

<sup>6</sup> Commission européenne, *Status of implementation of the WFD in the Member States*.

<sup>7</sup> Directive 2000/60/CE, article 18.

<sup>8</sup> Commission européenne, document SWD(2019) 30 final intitulé *European Overview - River Basin Management Plans*.

**Figure 4 – État quantitatif des masses d'eau souterraines**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de 2018 de l'EEE intitulé *Groundwater quantitative and chemical status*.

**11** En 2019, la Commission a évalué les performances de la DCE entre la fin 2017 et la mi-2019<sup>9</sup>. La conclusion générale de cette évaluation était que la DCE était globalement adaptée à sa finalité. La Commission a toutefois fait observer que la mise en œuvre de la directive connaissait d'importants retards, principalement dûs à des financements insuffisants, à des lenteurs et à l'intégration insuffisante des objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.

<sup>9</sup> Commission européenne, *EU Water Legislation - Fitness Check*.

## La politique agricole commune

**12** La gestion durable des ressources naturelles (y compris l'eau) est, avec une production alimentaire viable et un développement territorial équilibré, l'un des trois objectifs stratégiques de la PAC 2014-2020<sup>10</sup>. En 2018, la Commission a publié une proposition pour la PAC après 2020<sup>11</sup>. Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air est l'un des neuf objectifs spécifiques proposés.

**13** La plus grande part du budget de la PAC est consacrée aux paiements directs (71 %)<sup>12</sup>, à savoir, notamment:

- l'aide au revenu découplée, telle que le régime de paiement de base (RPB), le régime de paiement unique à la surface (RPUS) et le régime de paiement vert, qui représentaient ensemble 61 % du budget de la PAC pour 2019, soit 35,3 milliards d'euros<sup>13</sup>;
- le soutien couplé facultatif (SCF), versé en fonction de la surface ou du nombre de têtes de bétail. Les États membres peuvent utiliser ce régime de paiements directs facultatifs pour soutenir des secteurs agricoles spécifiques qui connaissent des difficultés et qui revêtent une importance particulière pour des raisons économiques, sociales ou environnementales. En 2020, les États membres ont alloué au SCF quelque 4,24 milliards d'euros<sup>14</sup>, dont un quart de ce montant aux aides fondées sur la surface.

---

<sup>10</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir» (COM(2010) 672 final).

<sup>11</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM(2018) 392 final).

<sup>12</sup> Commission européenne, indicateurs relatifs à la PAC - *Financing the CAP*.

<sup>13</sup> Commission européenne, document SWD (2020) 168 final.

<sup>14</sup> Commission européenne, *Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020*.

**14** Les producteurs de fruits et légumes, de vin et d'huile d'olive peuvent bénéficier d'un soutien au titre de l'organisation commune des marchés (OCM), qui leur permet de mieux s'adapter aux évolutions du marché. Parmi les mesures relevant de l'OCM figure le soutien à des investissements susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation de l'eau.

**15** Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) soutient la politique de développement rural de l'UE par l'intermédiaire des programmes de développement rural (PDR) des États membres. Élaborés sur une base nationale ou régionale, les PDR portent sur les priorités de l'UE établies pour une période de sept ans, à savoir, notamment, le soutien à des pratiques et investissements agricoles susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation de l'eau.

**16** La réutilisation des eaux usées traitées s'inscrit dans le cadre de l'économie circulaire. Selon une étude réalisée en 2015 pour le compte de la Commission, quelque 1 100 millions de m<sup>3</sup> d'eaux usées (soit environ 0,4 % des captages annuels d'eau douce) étaient réutilisés chaque année dans l'Union<sup>15</sup>. En mai 2020, l'UE a adopté un règlement sur la réutilisation des eaux usées à des fins d'irrigation agricole<sup>16</sup>. Celui-ci fixe des exigences minimales en matière de qualité de l'eau, de surveillance, de gestion des risques et de transparence, et s'appliquera à compter de juin 2023. Selon l'analyse d'impact de la Commission<sup>17</sup>, ce règlement permettra de réutiliser, à des fins d'irrigation, plus de 50 % du volume total d'eau théoriquement disponible provenant des stations d'épuration des eaux usées de l'UE, et d'éviter plus de 5 % des captages directs des masses d'eau de surface et des eaux souterraines, ce qui devrait se traduire par une réduction globale de plus de 5 % du stress hydrique. La PAC peut aider à financer des infrastructures de traitement de l'eau devant permettre de réutiliser des eaux usées à des fins d'irrigation.

---

<sup>15</sup> BIO by Deloitte (avec la collaboration d'ICF International et de l'Université de Cranfield), *Optimising water reuse in the EU – Final report prepared for the European Commission (DG ENV)*, première partie.

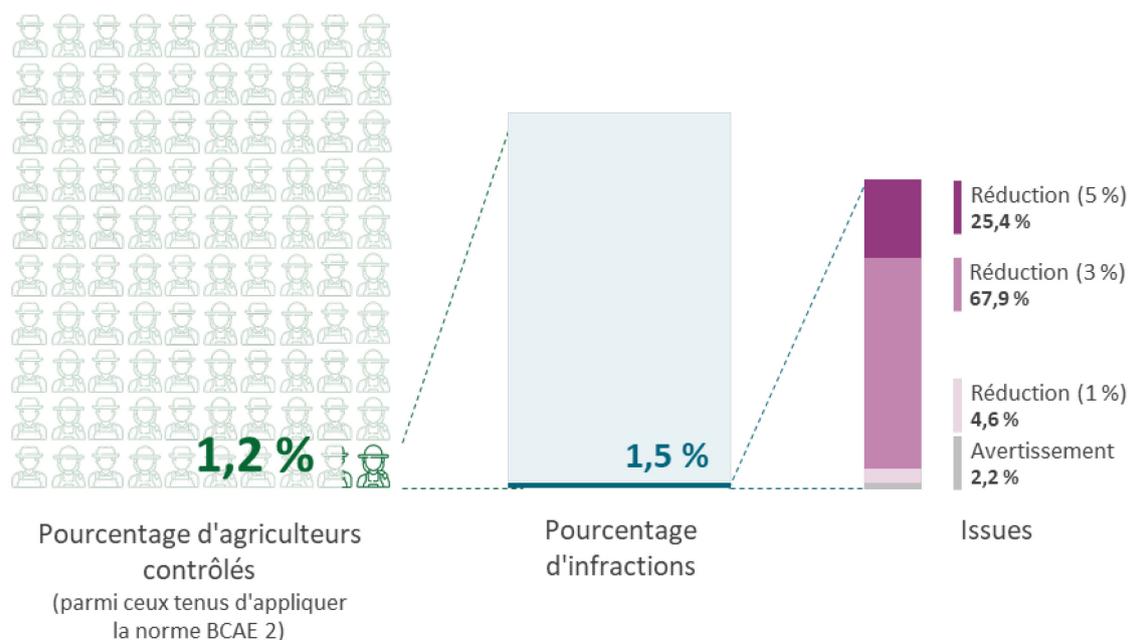
<sup>16</sup> Règlement (UE) 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau (JO L 177 du 5.6.2020, p. 32-55).

<sup>17</sup> Commission européenne, document SWD (2018) 249 final/2 - 2018/0169 (COD).

**17** La plupart des paiements directs, ainsi que certains paiements au titre du développement rural et relevant de l'OCM dans le secteur vitivinicole, sont soumis à un ensemble de règles connues sous le nom de «conditionnalité». Celles-ci comprennent les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) issues d'une sélection de directives et de règlements en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé des végétaux, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), qui imposent des pratiques agricoles durables. En cas de non-respect avéré de ces règles telles que définies dans la législation nationale, les bénéficiaires de la PAC s'exposent à une réduction de la subvention annuelle qui leur est accordée par l'UE.

**18** À titre d'exemple, la norme BCAE 2 prévoit un mécanisme qui permet de déterminer si les agriculteurs qui captent de l'eau à des fins d'irrigation respectent les procédures d'autorisation applicables dans leur État membre. Entre 2015 et 2018, 1,2 % des bénéficiaires de la PAC auxquels s'appliquait la norme BCAE 2 ont été soumis à un contrôle annuel. Ces contrôles ont permis de détecter un faible pourcentage d'infractions (1,5 %), dont la plupart ont été sanctionnées par une réduction de 3 % (figure 5) de la subvention versée à l'agriculteur concerné.

**Figure 5 – Contrôles relatifs à la BCAE 2 (moyenne pour la période 2015-2018)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission européenne.

## Étendue et approche de l'audit

**19** Dans le cadre de l'audit objet du présent rapport, nous nous sommes intéressés à l'incidence de l'agriculture sur l'état quantitatif des eaux. Étant donné que celle-ci consomme un volume important d'eau douce, mais que ce secteur est aussi l'un des premiers à ressentir les effets de la pénurie d'eau, nous avons évalué dans quelle mesure la PAC et la politique de l'UE dans le domaine de l'eau encouragent une utilisation durable de l'eau dans l'agriculture.

**20** Le Conseil a déclaré en 2016<sup>18</sup> que les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau devraient être mieux pris en compte dans d'autres domaines d'action, tels que l'alimentation et l'agriculture. Le Parlement européen a également appelé à une meilleure coordination des politiques. L'objectif de développement durable n° 6 des Nations unies est consacré à l'eau. Il consiste à garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement, et vise l'utilisation rationnelle et la gestion intégrée de l'eau.

**21** Nous avons examiné dans quelle mesure:

- o la DCE favorise une utilisation durable de l'eau dans l'agriculture;
- o les régimes de paiements directs de la PAC tiennent compte des principes de l'utilisation durable de l'eau consacrés par la DCE;
- o les mesures de développement rural et de soutien au marché relevant de la PAC respectent les principes d'utilisation durable de l'eau énoncés dans la DCE.

**22** L'audit n'a pas porté sur la pollution diffuse de l'eau (par les nitrates ou les pesticides, par exemple) due à l'agriculture. De précédents rapports de la Cour des comptes européenne<sup>19</sup> s'y sont intéressés de plus près.

---

<sup>18</sup> Gestion durable de l'eau - Conclusions du Conseil, 17 octobre 2016.

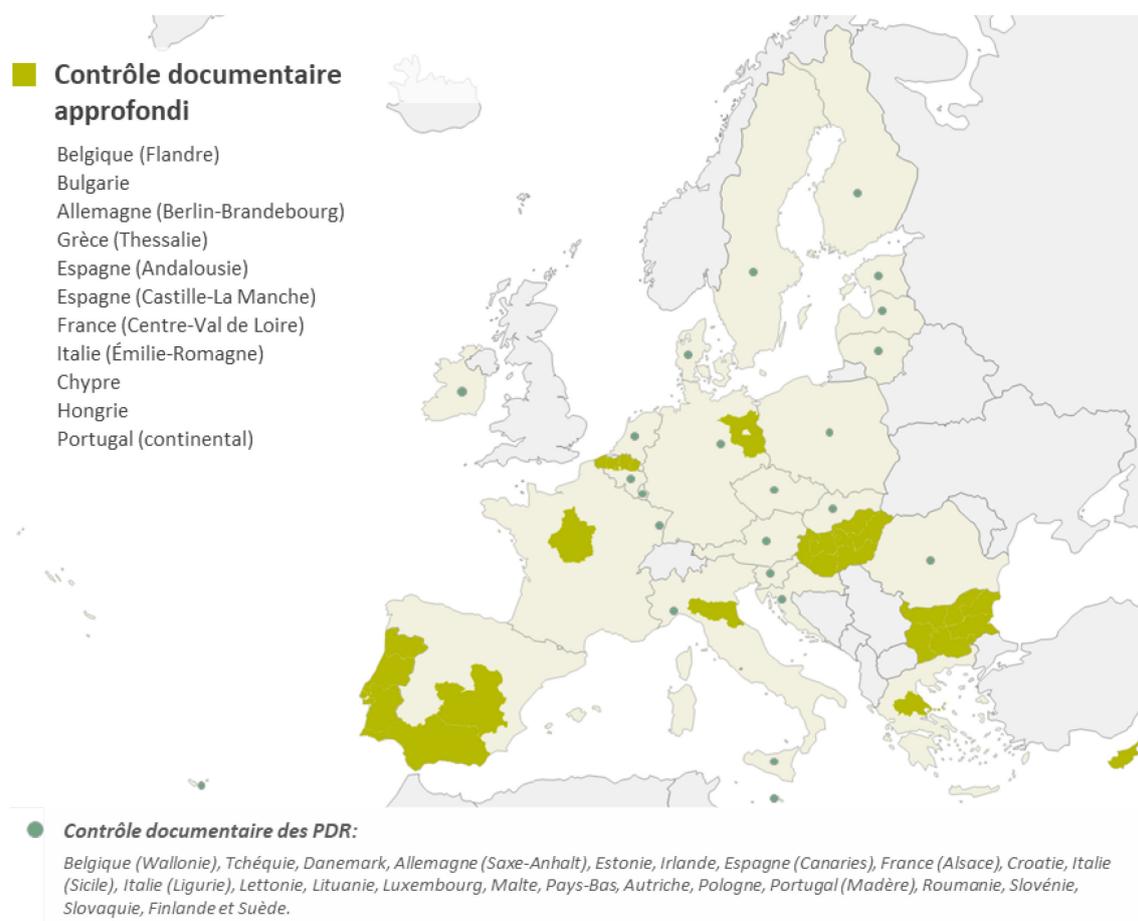
<sup>19</sup> Rapport spécial n° 04/2014 de la Cour des comptes européenne intitulé «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle»; rapport spécial n° 23/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé «La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire»; rapport spécial n° 03/2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «Lutte contre l'eutrophisation en mer Baltique: des actions supplémentaires et plus efficaces sont nécessaires».

**23** L'audit s'est déroulé d'avril à décembre 2020. Nous nous sommes entretenus avec des agents de la Commission et des autorités des États membres, et avons consulté d'autres parties prenantes dans les secteurs de l'eau et de l'agriculture. Nous avons examiné:

- o divers documents de la Commission, à savoir des documents stratégiques, des documents de travail, des études, des évaluations, des documents d'orientation, des statistiques, ainsi que les rapports d'exécution sur la quantité d'eau disponible, sans oublier les politiques agricoles;
- o les programmes de développement rural, ainsi que les règles et orientations nationales et régionales en matière de conditionnalité, les régimes de paiements directs, les mesures de soutien au marché et de développement rural, ainsi que des études, des travaux de recherche, des analyses et des statistiques sur les sanctions;
- o les plans de gestion de district hydrographique, les règles en matière de captage d'eau et les politiques de tarification;
- o d'autres études et rapports pertinents, notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'AEE.

**24** Notre audit a porté sur la période de programmation de la PAC 2014-2020. Nous avons procédé à des contrôles documentaires approfondis pour 11 États membres/régions (voir [figure 6](#)), que nous avons sélectionnés en nous efforçant de respecter un équilibre géographique entre les zones actuellement confrontées à une pénurie d'eau et d'autres dans lesquelles ce problème est susceptible de se poser à l'avenir. Dans six États membres, dont certains disposent de PDR régionaux et où les mesures de gestion de l'eau sont décidées au niveau des bassins hydrographiques, nous avons centré nos travaux sur une ou deux régions. Pour d'autres États membres/régions, nous avons également recueilli des éléments probants dans le cadre d'un contrôle documentaire de 24 PDR supplémentaires et des travaux d'audit réalisés pour notre rapport annuel.

### Figure 6 – Contrôles documentaires



Source: Cour des comptes européenne.

# Observations

## La politique de l'UE pour une utilisation durable de l'eau prévoit des dérogations pour l'agriculture

**25** La DCE prévoit des mesures de sauvegarde contre une utilisation non durable de l'eau. Elle impose notamment aux États membres:

- o de mettre en place un système d'autorisation et un registre pour les captages d'eau<sup>20</sup>;
- o d'adopter une politique de tarification de l'eau qui incite à utiliser cette dernière de façon efficace et garantisse une récupération adéquate des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau auprès des différents usagers (notamment les agriculteurs)<sup>21</sup>.

**26** Nous avons examiné dans quelle mesure les États membres appliquent les exigences susmentionnées en matière de gestion des captages d'eau, de tarification de l'eau et de récupération des coûts dans le secteur agricole, et comment la Commission contrôle leurs travaux.

## Les États membres ont mis en place des systèmes d'autorisation et appliquent de nombreuses dérogations

**27** La DCE impose aux États membres de tenir un registre des captages des eaux de surface et des eaux souterraines ainsi que du stockage des eaux de surface (ce que l'on appelle l'«endiguement»). Pour pouvoir capter ou stocker de l'eau, les usagers doivent demander une autorisation préalable. Toutefois, lorsque le captage ou le stockage n'a pas d'incidence significative sur l'état des eaux, les États membres peuvent choisir d'appliquer des dérogations.

---

<sup>20</sup> Directive 2000/60/CE, article 11, paragraphe 3, point e).

<sup>21</sup> Directive 2000/60/CE, article 9.

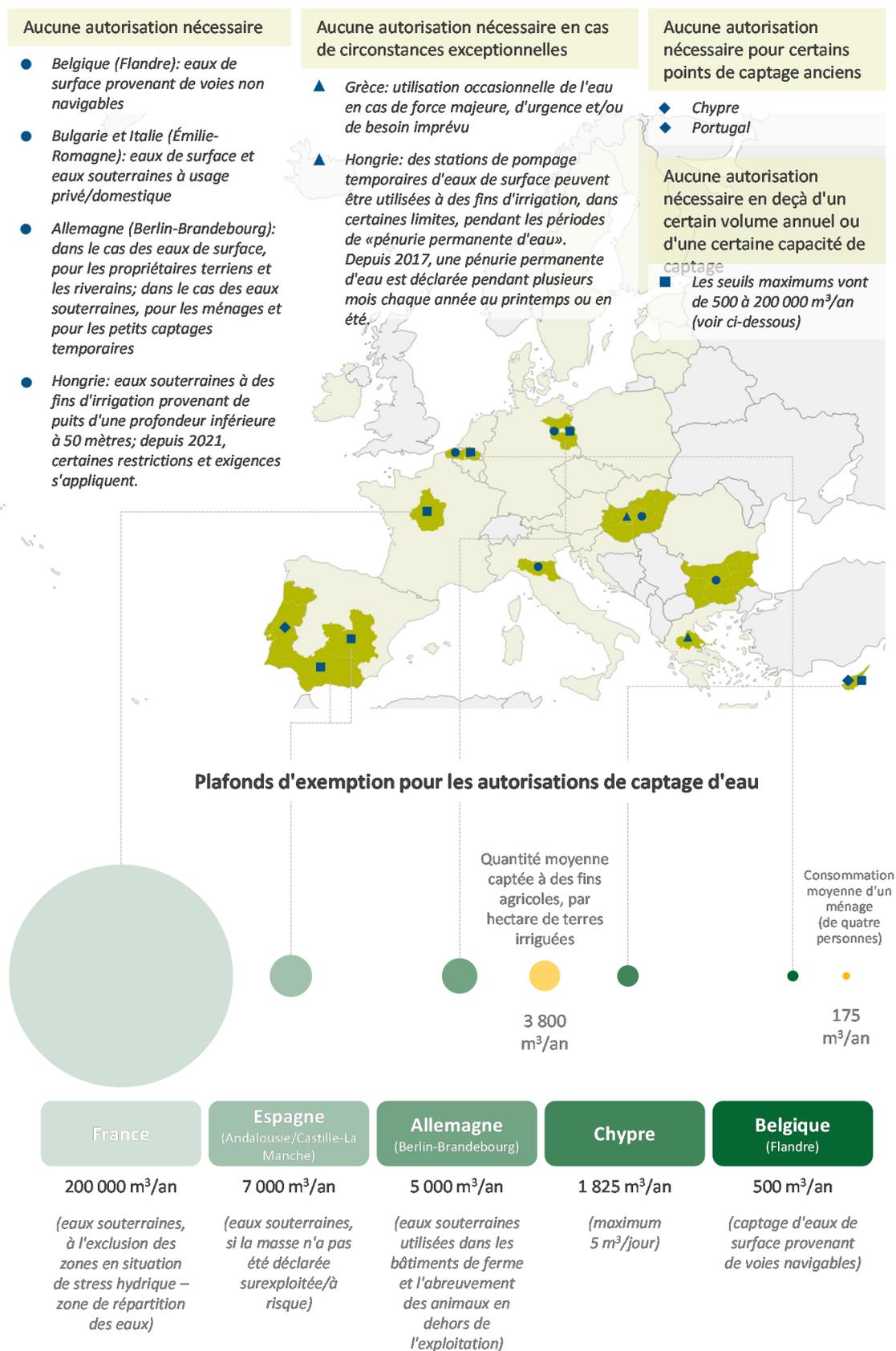
**28** Dans le cadre de la gestion des captages d'eau, les États membres sont tenus d'identifier et de sanctionner toute partie qui utilise de l'eau sans avoir obtenu d'autorisation ou sans l'avoir notifié, ou qui ne respecte pas les règles en matière de captage d'eau (telles que spécifiées dans l'autorisation, par exemple).

### **Systèmes d'autorisation préalable**

**29** Dans huit des 11 États membres/régions couverts par notre audit, tous les points de captage d'eau doivent être notifiés aux autorités. Tous les États membres/régions en question disposent d'un système d'autorisation préalable pour le captage d'eau. Lors de l'octroi des autorisations, les autorités des États membres tiennent compte de l'état de la masse d'eau concernée et précisent la quantité annuelle (ou mensuelle) maximale pouvant être captée.

**30** Les États membres appliquent de nombreuses dérogations (voir [figure 7](#)). Celles-ci peuvent avoir une incidence significative sur l'état quantitatif des masses d'eau concernées. Lorsque, en plus, il n'est pas obligatoire de procéder à des mesures des prélèvements, les autorités ne peuvent s'assurer que le niveau de captage n'est pas significatif. Tel est le cas pour certains types de captages en Belgique (Flandre), en Bulgarie, en Allemagne (Berlin-Brandebourg), en Italie (Émilie-Romagne), à Chypre et au Portugal.

## Figure 7 – Dispenses d'autorisation pour le captage d'eau



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données des États membres et d'Eurostat.

## Systemes de detection de l'utilisation illegale de l'eau

**31** Il existe très peu de données officielles récentes sur le captage illégal d'eau dans l'UE. En 2015, se fondant sur un large éventail de sources, l'OCDE a estimé qu'il existait 50 000 forages illégaux à Chypre et plus d'un demi-million de puits non autorisés ou illégaux en Espagne<sup>22</sup>. Selon le Fonds mondial pour la nature, le problème est particulièrement grave en Castille-La Manche et en Andalousie<sup>23</sup>. En Hongrie, des experts estiment la consommation d'eau non autorisée à près de 100 millions de m<sup>3</sup>/an, soit 12 % des captages enregistrés<sup>24</sup>.

**32** Dix des États membres/régions que nous avons examinés disposent d'un système de contrôle permettant de détecter et de sanctionner l'utilisation illégale de l'eau. Ils effectuent des contrôles sur place des points de captage enregistrés sur la base d'un plan de contrôle annuel, d'une analyse des risques et/ou de plaintes. Les infractions ainsi constatées comprennent l'utilisation non autorisée de l'eau, l'absence de mesure de la consommation d'eau lors du pompage, le pompage excessif et diverses autres infractions aux conditions d'autorisation. La *figure 8* montre le taux d'infractions constatées lors des contrôles des points de captage d'eau.

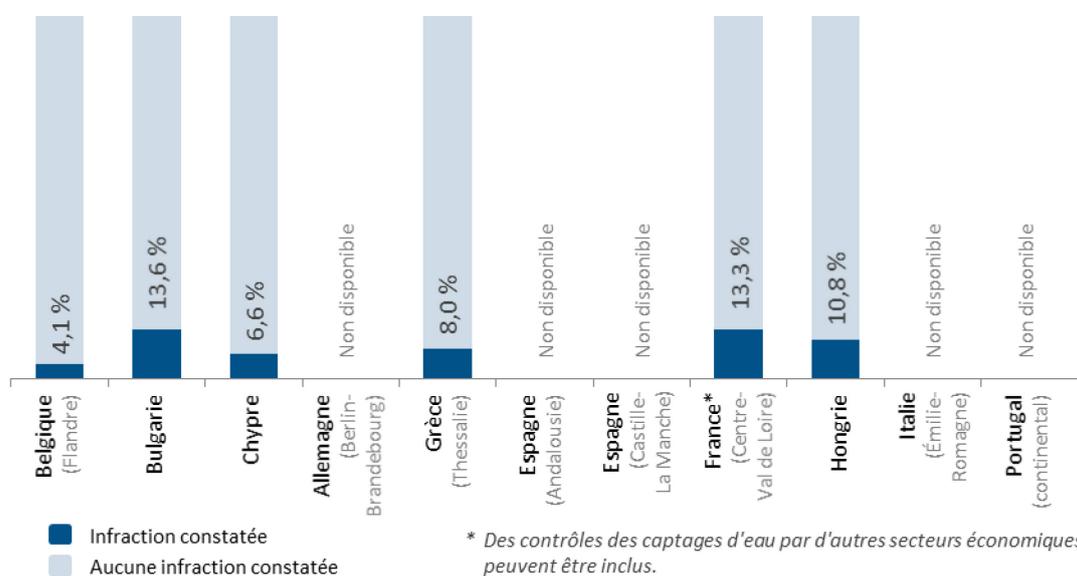
---

<sup>22</sup> OCDE, «Les périls du tarissement -Vers une utilisation durable des eaux souterraines en agriculture».

<sup>23</sup> WWF, *Illegal water use in Spain: Causes, effects and solutions*.

<sup>24</sup> *Second river basin management plan of the Danube* (2015), point 2, p. 10.

**Figure 8 – Infractions constatées lors des contrôles des points de captage d'eau à des fins agricoles**



Source: Cour des comptes européenne.

**33** Outre les contrôles sur place des installations de captage d'eau enregistrées, certains États membres ont mis en place ou élaborent actuellement d'autres mécanismes de contrôle, à savoir, notamment:

- la télédétection par satellite (voir [encadré 1](#));
- l'agrément obligatoire des sociétés de forage pour la réalisation de nouveaux points de captage d'eaux souterraines. En Belgique (Flandre), les sociétés de forage doivent fournir des rapports réguliers sur leurs opérations de forage et informer à l'avance les autorités de la date de début de ces opérations afin que des contrôles puissent être effectués pendant leur réalisation. Le non-respect de ces obligations peut entraîner la suspension ou le retrait de l'agrément;
- des contrôles réguliers du bon fonctionnement des débitmètres pour les installations de captage d'eaux souterraines (en Belgique (Flandre)). Les valeurs mesurées sont comparées aux données des exploitations et à la déclaration annuelle des prélèvements d'eaux souterraines.

## Encadré 1

### L'imagerie satellitaire pour détecter des utilisations illégales de l'eau

Le potentiel des images satellites pour détecter les captages d'eau non autorisés a été examiné dans le cadre de plusieurs **projets de recherche** ([DIANA](#), [IPSTERS](#) et [WODA](#)). Les résultats indiquent que ces images permettent:

- de recenser, avec une précision millimétrique à l'aide d'images radar (fournies par Copernicus Sentinel 1, par exemple), des **affaissements du sol** (mouvements verticaux du sol) locaux ou régionaux qui peuvent s'expliquer par des captages excessifs d'eaux souterraines dans une zone donnée;
- de repérer les **superficies irriguées**, d'estimer les **volumes captés** à des fins d'irrigation et d'améliorer les politiques et les pratiques en matière de gestion de l'eau, en particulier dans des conditions extrêmes telles que la sécheresse, à l'aide d'images de télédétection optique (fournies par Copernicus Sentinel 2, par exemple).

Ces projets comprenaient des **études pilotes** en Espagne, en Italie, en Roumanie et à Malte et ont permis de créer, en Italie et en Espagne, des **plateformes commerciales** proposant des services aux collectivités en charge de la gestion des eaux et aux agriculteurs. Le recours à ces services dépend non seulement de la facilité d'accès à des données auxiliaires complètes numérisées, géoréférencées et validées, mais aussi de l'absence d'obstacles juridiques à l'utilisation de l'observation de la Terre comme méthode de détection ou dispositif de mesure.

Le système aquifère de [La Mancha Oriental](#), en Espagne, est un bon exemple de système opérationnel d'autorégulation de longue durée. La commission locale en charge de l'irrigation surveille et gère le captage d'eaux souterraines à l'aide de données satellitaires combinées à des débitmètres sur le terrain.

**34** Dans certains États membres, des difficultés pratiques nuisent à l'efficacité des systèmes en place pour lutter contre l'utilisation illégale de l'eau. La **Belgique (Flandre)** et la **Bulgarie** ont indiqué qu'elles n'étaient pas en mesure de déployer leurs systèmes respectifs comme prévu en raison d'un manque de personnel. À **Chypre**, jusqu'en octobre 2020, les autorités infligeaient rarement des amendes ou des sanctions, puisque les fautifs avaient deux mois pour se mettre en conformité et présenter une licence modifiée. La **Bulgarie** et la **Hongrie**, où des captages illégaux étaient pratiqués, ont prolongé à plusieurs reprises leurs délais de mise en conformité sans infliger d'amendes.

**35** Les autorités régionales des deux régions espagnoles que nous avons examinées (**Andalousie** et **Castille-La Manche**) ne nous ont fourni aucune information sur la question de savoir si et comment elles détectent et sanctionnent l'utilisation illégale de l'eau.

**Les États membres ont introduit des mécanismes de tarification incitatifs mais, dans le secteur agricole, la récupération des coûts est plus faible que dans d'autres secteurs**

**36** La DCE impose aux États membres d'appliquer le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau conformément au principe du pollueur-payeur. Cela suppose de mettre en œuvre des politiques de tarification incitatives et de veiller à ce que toutes les catégories d'utilisateurs (industrie, ménages, agriculture, etc.) contribuent de manière adéquate à la récupération des coûts.

#### **Une tarification incitative**

**37** Plusieurs États membres/régions ont mis en place des mécanismes de tarification qui encouragent une utilisation efficace de l'eau. Certains de ces mécanismes ne s'appliquent qu'à l'agriculture, d'autres à tous les usagers. Par exemple,

- l'Allemagne (Berlin-Brandebourg), la Hongrie et le Portugal appliquent une **taxe sur les ressources en eau** basée sur le volume utilisé tel qu'il a été mesuré;
- Chypre impose une **majoration** pour chaque mètre cube d'eau utilisé au-delà du volume autorisé;
- l'Italie (Émilie-Romagne) prévoit la mise en place d'un système dans lequel le prix de l'eau varie en fonction de **l'efficacité du système d'irrigation**;
- la Bulgarie facture davantage l'eau utilisée au-delà du volume déterminé pour une culture donnée;
- la Belgique (Flandre) applique une **tarification progressive** pour certains types d'eaux souterraines (le prix augmentant en fonction du volume capté).

**38** D'autres États membres/régions ont mis en place une **différenciation des prix** pour décourager/encourager l'utilisation d'eau provenant de sources différentes. Ainsi:

- les prix sont plus élevés dans les zones où l'eau est plus rare ou soumise à une pression quantitative plus forte en Belgique (Flandre), en France (Centre-Val de Loire), en Hongrie et au Portugal;
- les eaux souterraines sont plus chères que les eaux de surface en Bulgarie, en Allemagne (Berlin-Brandebourg) et en France (Centre-Val de Loire);
- l'eau douce coûte plus cher que l'eau recyclée à Chypre.

**39** Les États membres ont recours à différentes méthodes pour mesurer l'eau utilisée à des fins agricoles (voir *figure 9*). Une tarification proportionnelle au volume pratiquée à un niveau approprié peut encourager le passage à des technologies et à des pratiques d'irrigation favorisant une utilisation rationnelle de l'eau ou à des cultures nécessitant moins d'eau. L'Espagne (Andalousie et Castille-La Manche) facture la majeure partie de l'eau d'irrigation sur la base de la superficie irriguée, tandis qu'en Italie (Émilie-Romagne), la redevance pour l'eau d'irrigation dépend généralement de la capacité de pompage.

**Figure 9 – Méthodes de facturation de l'eau destinée à l'irrigation**

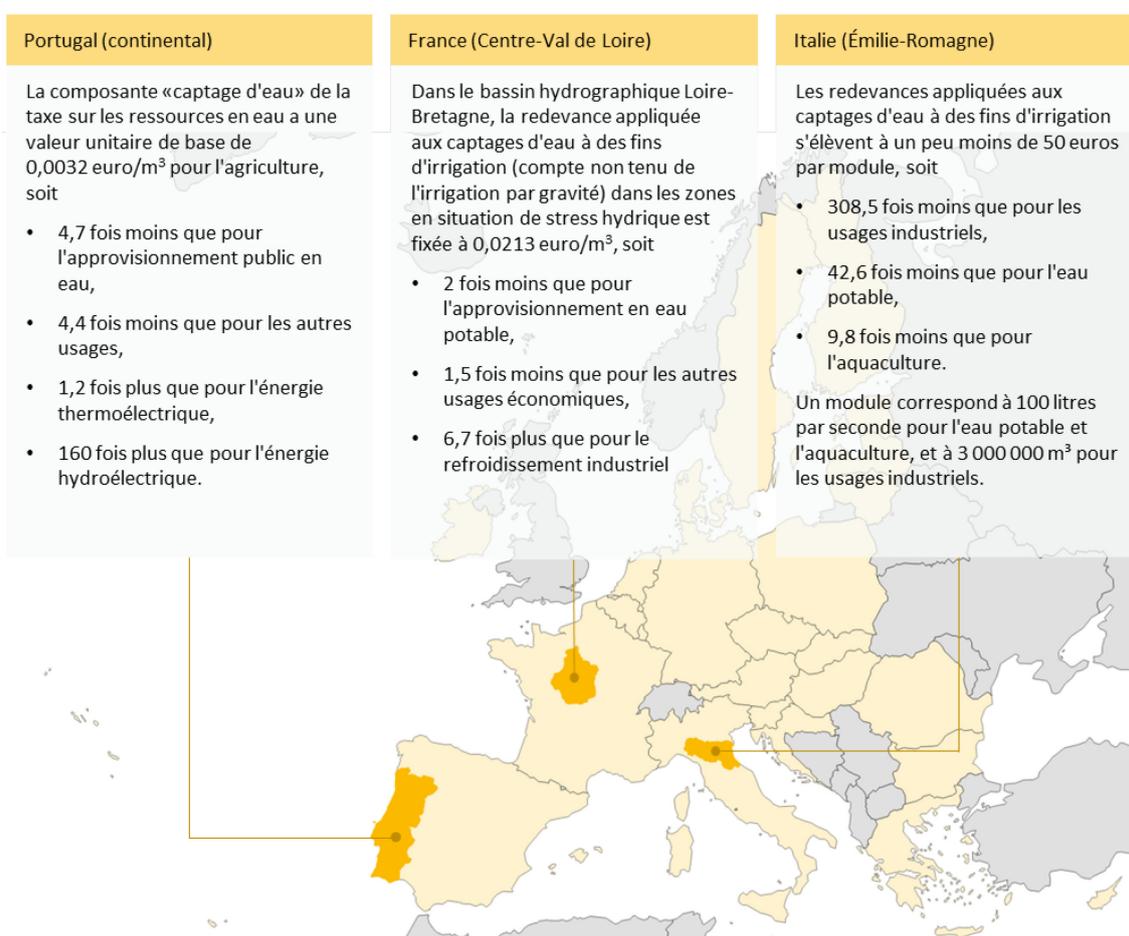
 <b>Volume</b>	 <b>Capacité</b>	 <b>Surface</b>
<p>L'eau est facturée en fonction du volume. Le volume d'eau captée est mesuré au moyen d'un débitmètre installé au point de captage (un puits d'eau souterraine, par exemple).</p>	<p>Le prix de l'eau dépend de la capacité maximale de l'installation de pompage (exprimée, par exemple, en kW/h ou en l/h).</p>	<p>Les agriculteurs paient un prix à l'hectare, quel que soit le volume d'eau qu'ils utilisent réellement. Ce prix peut varier en fonction de la culture.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

## Les prix de l'eau utilisée à des fins agricoles sont plus bas

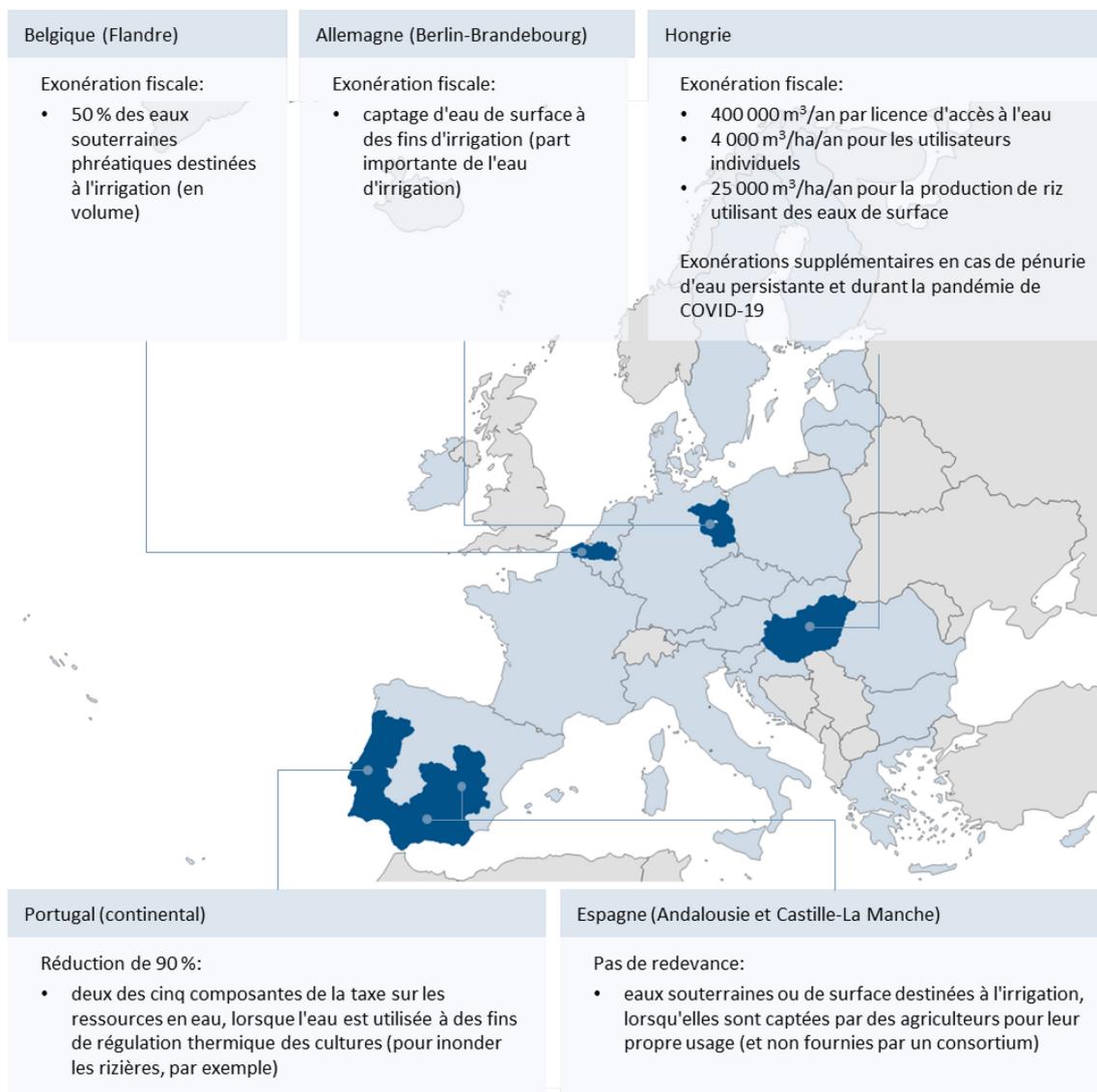
**40** Dans huit des 11 États membres/régions couverts par notre audit, l'eau est nettement moins chère lorsqu'elle est utilisée à des fins agricoles. Une comparaison entre les redevances appliquées aux captages d'eau selon que celle-ci est utilisée à des fins agricoles ou dans d'autres secteurs est présentée à la **figure 10**. Plusieurs États membres/régions appliquent des dérogations spécifiques pour l'eau d'irrigation (voir **figure 11**).

**Figure 10 – Comparaison des redevances appliquées aux captages d'eau selon les secteurs**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par les États membres.

**Figure 11 – Réductions tarifaires applicables à l'eau d'irrigation**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par les États membres.

**41** Dans six des États membres/régions, le captage d'eau n'est pas payant **jusqu'à un certain volume**. Le seuil de prix varie. Il est de 500 m<sup>3</sup>/an en Belgique (Flandre) et en Hongrie, de 10 m<sup>3</sup>/jour en Bulgarie, de 7 000 m<sup>3</sup>/an en Espagne (Andalousie) et en France (zones en situation de stress hydrique), ainsi que de 10 000 m<sup>3</sup>/an en France (zones autres que celles en situation de stress hydrique) et de 16 600 m<sup>3</sup>/an au Portugal (captage privé). Dans tous les cas, il s'applique à l'ensemble des utilisateurs, et pas uniquement aux agriculteurs.

## Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau

**42** La DCE impose aux États membres de procéder à une analyse économique de l'utilisation de l'eau. Ce calcul devrait aider à évaluer dans quelle mesure les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau (le captage d'eau à des fins d'irrigation, par exemple) sont payés par les utilisateurs (principe de récupération des coûts). Conformément aux orientations de l'UE<sup>25</sup>, les États membres devraient envisager d'inclure les éléments suivants dans l'analyse économique:

- 1) les coûts financiers de la fourniture et de la gestion des services liés à l'utilisation de l'eau, à savoir
  - les coûts d'exploitation et d'entretien (tels que les coûts énergétiques);
  - les coûts de capital (comme l'amortissement des infrastructures);
  - les coûts administratifs (facturation, administration et suivi);
- 2) les coûts pour l'environnement et les ressources que représentent les services liés à l'utilisation de l'eau, à savoir
  - les dommages environnementaux causés par le captage, le stockage et l'endiguement;
  - les coûts d'opportunité liés à d'autres utilisations de l'eau (par exemple, les coûts liés aux captages excessifs d'eaux souterraines), puisque les utilisateurs actuels et futurs pâtiront d'un épuisement des ressources en eau.

**43** Dans leurs analyses économiques, plusieurs États membres/régions évaluent les coûts environnementaux en procédant à des estimations du coût des mesures nécessaires pour parvenir à un bon état des eaux sur l'ensemble d'un district hydrographique. Les autorités italiennes (Émilie-Romagne) et espagnoles (Andalousie et Castille-La Manche) ne considèrent les coûts pour les ressources pertinents que si elles estiment qu'il y a pénurie d'eau. Les autorités bulgares et allemandes (Berlin-Brandebourg) font observer qu'il n'existe toujours pas d'accord commun sur la méthode de calcul des coûts pour l'environnement et les ressources.

---

<sup>25</sup> Commission européenne, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive*, «Guidance document n.° 1 Economics and the environment» et *Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art 9)*.

**44** Huit des autorités nationales et régionales des États membres couverts par notre audit estimaient que la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau à des fins agricoles était incomplète. Cela était notamment dû au fait que les coûts pour l'environnement et les ressources ne sont pas (encore) pris en considération dans la tarification de l'eau. La Commission a souligné dans son bilan de qualité de la DCE (voir point **11**) que cette situation entraîne un coût caché pour la société et la prive d'une source potentielle de recettes pour financer les mesures de mise en œuvre de la DCE.

### **Selon la Commission, la mise en œuvre de la DCE progresse lentement**

**45** La Commission est tenue d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la DCE par les États membres. À cet effet, elle évalue tous les trois ans l'état d'avancement de la mise en œuvre (voir point **09**) en s'appuyant principalement sur les rapports des États membres, et publie son propre rapport d'exécution. Le dernier rapport de la Commission (février 2019) portait sur la deuxième série de plans de gestion des bassins hydrographiques et contenait une vue d'ensemble à l'échelle de l'UE ainsi que des évaluations par pays assorties de recommandations.

### **Systèmes d'autorisation préalable**

**46** Un document de travail des services de la Commission<sup>26</sup> faisait état de progrès dans la création et le fonctionnement des systèmes d'autorisation préalable, tels que des améliorations au niveau des mesures effectuées, des contrôles des captages d'eau, des licences et des ensembles de données relatives aux captages d'eau. Toutefois – et nos observations vont également en ce sens –, la Commission était parvenue à la conclusion que des progrès supplémentaires étaient nécessaires, en particulier dans les États membres dans lesquels les petits captages sont exemptés de contrôles et/ou d'enregistrement, mais où les masses d'eau subissent une pression importante du fait des captages et ne peuvent parvenir à un état satisfaisant (points **29** et **30**). Elle y concluait en outre que l'état ne s'était guère amélioré par la réduction des pressions exercées par les captages depuis la première série de plans de gestion des bassins hydrographiques, mais que le captage total avait diminué d'environ 7 % entre 2002 et 2014.

---

<sup>26</sup> Commission européenne, document [SWD\(2019\) 30 final](#).

## Tarification de l'eau et récupération des coûts

**47** Au cours de la période de programmation 2014-2020, le règlement portant dispositions communes<sup>27</sup> a mis en place un mécanisme prenant la forme de «conditions ex ante» pour plusieurs Fonds de l'UE, y compris le Fonds pour le développement rural. Si les conditions ex ante n'étaient pas remplies au 30 juin 2017, la Commission avait la possibilité de suspendre les paiements intermédiaires en faveur de la priorité correspondante du PDR en attendant que des mesures correctrices soient prises.

**48** L'une de ces conditions concerne le secteur de l'eau. Dans la pratique, le financement des investissements dans l'irrigation programmés au titre du domaine prioritaire 5 a) «développer l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture» dépend de la mise en place, dans l'État membre ou la région, d'une politique de tarification de l'eau, qui:

- a) prévoit des mesures incitatives appropriées en faveur d'une utilisation efficace de l'eau par les usagers;
- b) tient compte de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

**49** La Commission considère que, globalement, le mécanisme de conditions ex ante a permis d'inciter efficacement les États membres à améliorer leurs politiques de tarification de l'eau<sup>28</sup>: «Des avancées ont été réalisées dans la définition de services liés à l'utilisation de l'eau, le calcul des coûts financiers, les mesures, la réalisation d'analyses économiques et l'évaluation des coûts pour l'environnement et les ressources.» Elle reconnaît néanmoins qu'il reste du chemin à parcourir dans la plupart

---

<sup>27</sup> Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

<sup>28</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) et de la directive «Inondations» (2007/60/CE), COM(2019) 95 final.

des États membres au niveau de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

**50** Malgré l'incidence positive des conditions ex ante sur le secteur de l'eau au cours de la période 2014-2020, ce mécanisme ne figurait pas dans la proposition de la Commission pour la PAC après 2020.

### **Respect de la DCE**

**51** Si la Commission estime qu'un État membre ne respecte pas les obligations de la DCE, elle peut engager une procédure d'infraction à son encontre devant la Cour de justice de l'Union européenne. Dans l'affaire C-525/12<sup>29</sup>, la Cour de justice a estimé que les États membres étaient libres de déterminer la combinaison de politiques et les financements nécessaires à la réalisation des objectifs de la DCE. Conformément à sa politique générale en matière d'infractions, la Commission privilégie désormais les cas de non-respect structurels plutôt qu'individuels.

**52** La Commission a récemment décidé d'adresser à tous les États membres des lettres dans lesquelles elle attire leur attention sur des points spécifiques. Entre septembre 2020 et avril 2021, elle a envoyé des lettres de suivi de son évaluation des informations communiquées dans le cadre de la deuxième série de plans de gestion des bassins hydrographiques. Dans ces lettres, elle mettait en évidence des cas manifestes de non-conformité et demandait aux États membres d'apporter une justification, de corriger ces problèmes ou d'indiquer comment ces derniers avaient été pris en considération ou le seraient dans la troisième série de plans de gestion des bassins hydrographiques. En décembre 2020, la Commission a envoyé une autre série de lettres à l'ensemble des États membres, dans lesquelles elle abordait spécifiquement leurs mécanismes d'assurance de la conformité et les sanctions dans le domaine du captage et de la pollution ponctuelle/diffuse. Les États membres ont été invités à fournir des précisions sur leurs règles nationales relatives au captage d'eau au titre de l'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE.

---

<sup>29</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 11 septembre 2014 dans l'affaire C-525/12.

## Les paiements directs de la PAC n'encouragent pas véritablement une utilisation plus rationnelle de l'eau

**53** En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, «[l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable». Nous avons donc vérifié si les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau étaient reflétés dans les principaux instruments de financement de la PAC.

**54** Les aides au titre des régimes tant découplés (aides au revenu) que couplés (fondés sur la surface) sont attribuées sur la base de la superficie exploitée. Nous avons vérifié:

- 1) d'une part, si le versement de ces aides était subordonné à une utilisation durable de l'eau;
- 2) d'autre part, si ces aides constituaient une mesure incitative ou dissuasive concernant l'irrigation.

## L'aide au revenu de la PAC ne favorise ni une utilisation rationnelle de l'eau, ni la rétention d'eau

**55** Actuellement, les paiements au titre du RPUS et du RPB ont un effet neutre sur l'irrigation: ils n'incitent ni à utiliser l'eau de manière rationnelle, ni à irriguer ou à utiliser davantage d'eau. Le taux de paiement par hectare au titre du **RPUS** est identique pour tous les types de bénéficiaires et de cultures au sein de chacun des dix États membres qui appliquent ce régime. Le taux de paiement au titre du **RPB** est fixé par les États membres et peut varier d'un bénéficiaire à l'autre, en fonction notamment de leur historique des paiements au titre de la PAC. Dans certains États membres (l'Espagne et la Grèce, par exemple), il peut également varier selon le type de terres agricoles. La Cour a déjà fait observer dans un précédent rapport<sup>30</sup> que des écarts importants subsistent au sein de certains États membres (en Espagne, par exemple).

---

<sup>30</sup> Rapport spécial n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs — le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide».

**56** Ni ces deux régimes de paiements directs ni le régime de paiement vert n'imposent d'obligations aux agriculteurs en ce qui concerne l'utilisation durable de l'eau. Le régime de paiement vert peut toutefois avoir des effets positifs indirects du fait de l'obligation faite aux agriculteurs de préserver les prairies permanentes (qui, contrairement aux terres arables, ne sont normalement pas irriguées). Il accorde également une place privilégiée à la conservation des terrasses et à d'autres particularités topographiques ainsi qu'aux surfaces d'intérêt écologique telles que les bandes tampons non cultivées, qui peuvent toutes accroître la rétention naturelle d'eau. Comme nous l'avons fait observer dans un rapport de 2017<sup>31</sup>, dans les faits, le verdissement n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE.

**57** Les aides de la PAC favorisent le drainage des champs plutôt que la rétention d'eau. Les tourbières drainées peuvent ouvrir droit à une aide au revenu au titre de la PAC 2014-2020, tandis que les tourbières humides cultivées sont parfois considérées comme non admissibles lors des inspections. Le drainage des tourbières non seulement a des répercussions négatives sur les réserves d'eaux souterraines, mais libère également des gaz à effet de serre<sup>32</sup>. Les amendements du Parlement européen à la proposition de la Commission pour la PAC après 2020<sup>33</sup> incluent la paludiculture (agriculture et sylviculture sur des sols humides, principalement des tourbières) parmi les activités agricoles ouvrant droit à une aide au revenu au titre de la PAC.

---

<sup>31</sup> Rapport spécial n° 21/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement».

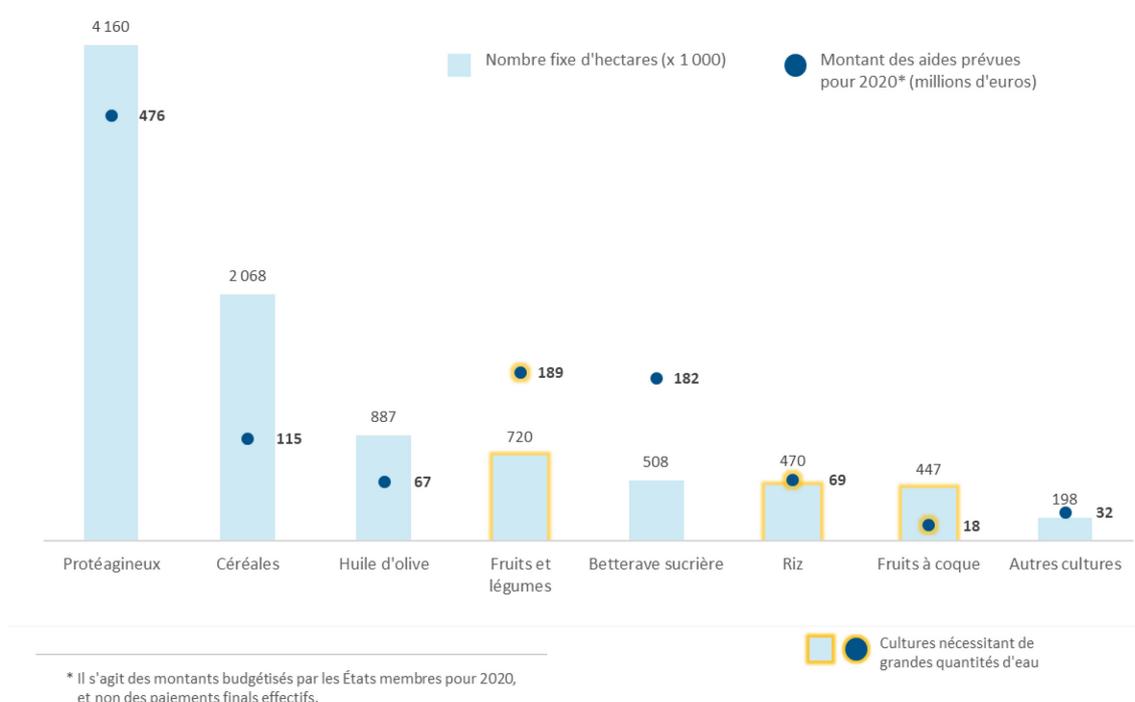
<sup>32</sup> *Peatlands in the EU - position paper*.

<sup>33</sup> Amendements du Parlement européen, adoptés le 23 octobre 2020, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques.

## L'UE soutient les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans les zones en situation de stress hydrique au moyen du soutien couplé facultatif

**58** Tous les États membres, sauf l'Allemagne, ont recours au SCF pour maintenir ou augmenter la production de certaines cultures dans des secteurs en difficulté<sup>34</sup>. L'UE limite le soutien à des secteurs spécifiques<sup>35</sup>, notamment les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau telles que le riz, les fruits à coque ainsi que les fruits et légumes (voir *figure 12*).

**Figure 12 – Mesures de SCF notifiées pour les cultures (2020)**



Source: Commission européenne.

**59** Les règles de l'UE en matière de SCF disposant que «[t]out soutien couplé octroyé (...) est cohérent avec les autres mesures et politiques de l'Union»<sup>36</sup>, la Commission devrait être en mesure de rejeter les régimes incompatibles. Celle-ci n'a pas évalué l'incidence des mesures proposées sur l'utilisation durable de l'eau.

<sup>34</sup> Commission européenne, *Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020*.

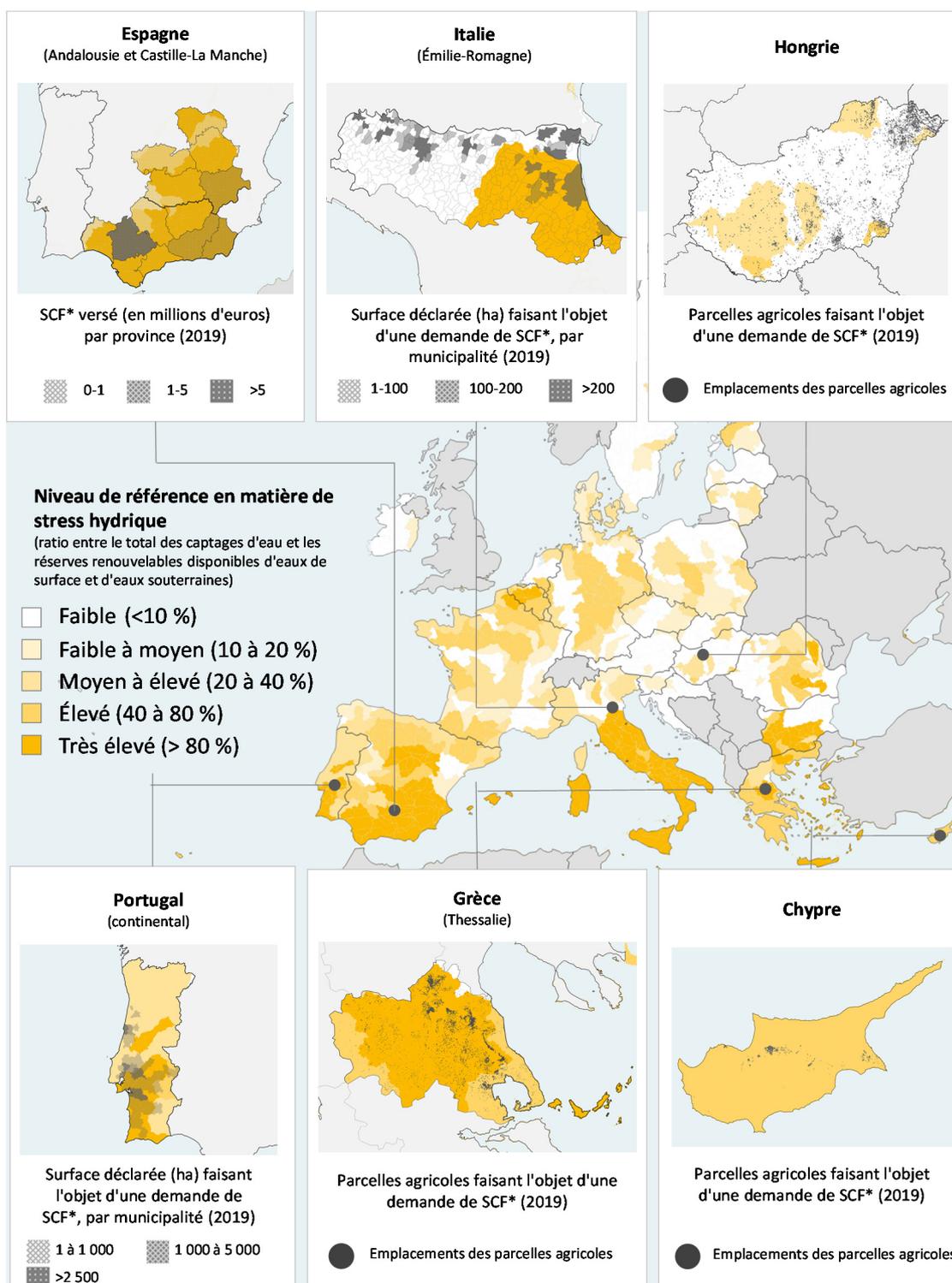
<sup>35</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, article 52, paragraphe 2.

<sup>36</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, article 52, paragraphe 8.

**60** Aucun des États membres/régions faisant partie de notre échantillon n'avait mis en place de mesures de sauvegarde concernant l'utilisation de l'eau, telles que des restrictions au soutien dans les zones en situation de stress hydrique ou pour les parcelles ne disposant pas de systèmes d'irrigation efficaces.

**61** Neuf des 11 États membres/régions couverts par notre audit ont recours au SCF pour les cultures. Huit soutiennent des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau, sans restriction géographique. En conséquence, les États membres utilisent des fonds de l'UE pour soutenir des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans les zones en situation de stress hydrique. Comme on peut le voir à la [figure 13](#), six États membres ont recours au SCF pour des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans des zones où le stress hydrique est important ou très important.

**Figure 13 – SCF pour les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau et les zones en situation de stress hydrique**



\* SCF pour les cultures nécessitant de grandes quantités d'eau uniquement. Nous fondant sur l'analyse de données provenant de plusieurs sources, nous avons considéré que les cultures suivantes nécessitaient de grandes quantités d'eau: les fruits et légumes, le riz et les fruits à coque.

Avertissement: en raison des différences entre les données sources, les cartes ne sont pas comparables d'un pays à l'autre.

Source: Cour des comptes européenne et World Resources Institute Aqueduct, consulté le 22 mars 2021.

## La conditionnalité couvre les captages illégaux d'eau, mais les contrôles sont peu fréquents et les sanctions légères

**62** La conditionnalité lie les paiements directs (et d'autres paiements au titre de la PAC) à certaines obligations environnementales. L'une des exigences en matière de conditionnalité (la norme BCAE 2) porte sur les procédures d'autorisation de captage d'eau définies par les États membres. Les autorités nationales/régionales contrôlent 1 % des groupes spécifiques d'agriculteurs qui irriguent leurs champs, et infligent des sanctions (généralement une réduction de 3 % de la subvention versée au titre du RPB ou du RPUS) à ceux qui ne respectent pas les procédures nationales/régionales d'autorisation en matière de captage d'eau.

**63** Dans la pratique, les dispositions ont peu évolué depuis notre dernier rapport sur le sujet, qui date de 2014<sup>37</sup>. La norme BCAE 2 est formulée de manière générique: «Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation.» La Commission n'a pas demandé aux États membres d'imposer des exigences spécifiques telles que l'installation de systèmes de mesure de la consommation d'eau et l'établissement de rapports sur l'eau utilisée. Cette norme n'aura aucune incidence dans les États membres dotés de procédures d'autorisation insuffisantes. Le fait qu'elle ne s'applique pas à tous les bénéficiaires de la PAC (bénéficiaires du régime des petits agriculteurs, paiements non annuels au titre du développement rural, aides au titre de l'OCM dans les secteurs des fruits et légumes ou de l'huile d'olive, etc.) et que les États membres n'effectuent pas de contrôles appropriés réduit encore son impact potentiel.

**64** La proposition de la Commission pour la PAC après 2020 maintient la notion de conditionnalité. Elle étend son application au régime des petits agriculteurs, tout en excluant les bénéficiaires des paiements relevant de l'OCM pour le secteur vitivinicole.

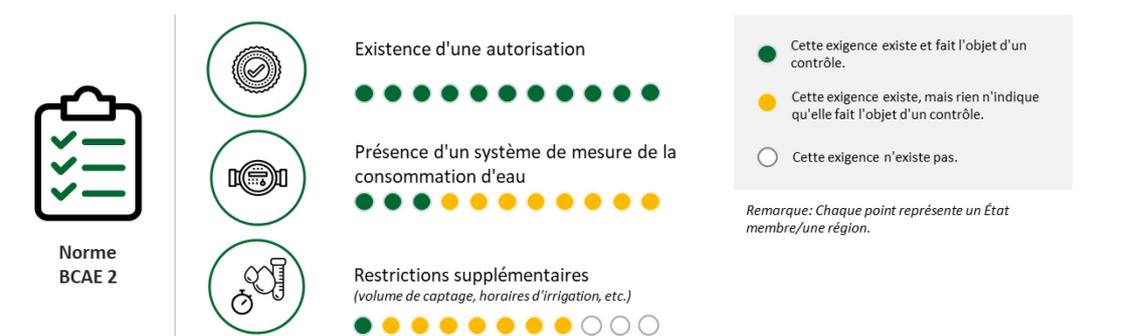
**65** En vertu du principe de subsidiarité, les États membres sont libres de mettre en œuvre et de faire respecter l'obligation d'autorisation des captages d'eau comme bon leur semble. Parmi les États membres/régions couverts par notre audit, dix adoptent une approche sélective en ce qui concerne la norme BCAE 2, faisant souvent abstraction de certaines exigences réglementaires nationales ou régionales en matière de captage d'eau lors de leurs vérifications (*figure 14*).

---

<sup>37</sup> Rapport spécial n° 04/2014 de la Cour des comptes européenne intitulé «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle», points 38 à 48.

**66** La seule vérification commune à tous les systèmes de contrôle que nous avons examinés concerne la nécessité d'obtenir une autorisation pour pouvoir capter de l'eau d'irrigation. Dans la plupart des cas, les inspections comprennent également un contrôle visuel des parcelles visant à détecter l'irrigation ou les captages illégaux. Cela vaut pour la Belgique (Flandre), l'Allemagne (Berlin-Brandebourg), l'Espagne (Andalousie et Castille-La Manche), l'Italie (Émilie-Romagne), la Hongrie et le Portugal. Trois de ces 11 États membres et régions (la Belgique (Flandre), la France (Centre-Val de Loire) et Chypre) contrôlaient la présence de systèmes de mesure. Aucun d'entre eux, à l'exception de la Belgique (Flandre)), ne vérifiait le contenu des autorisations (volume maximal de captage, horaires d'irrigation, etc.). Une faiblesse similaire est signalée dans l'étude d'appui à l'évaluation de l'impact de la PAC sur l'eau<sup>38</sup>.

**Figure 14 – Éléments de la norme BCAE 2 contrôlés dans 11 États membres/régions**

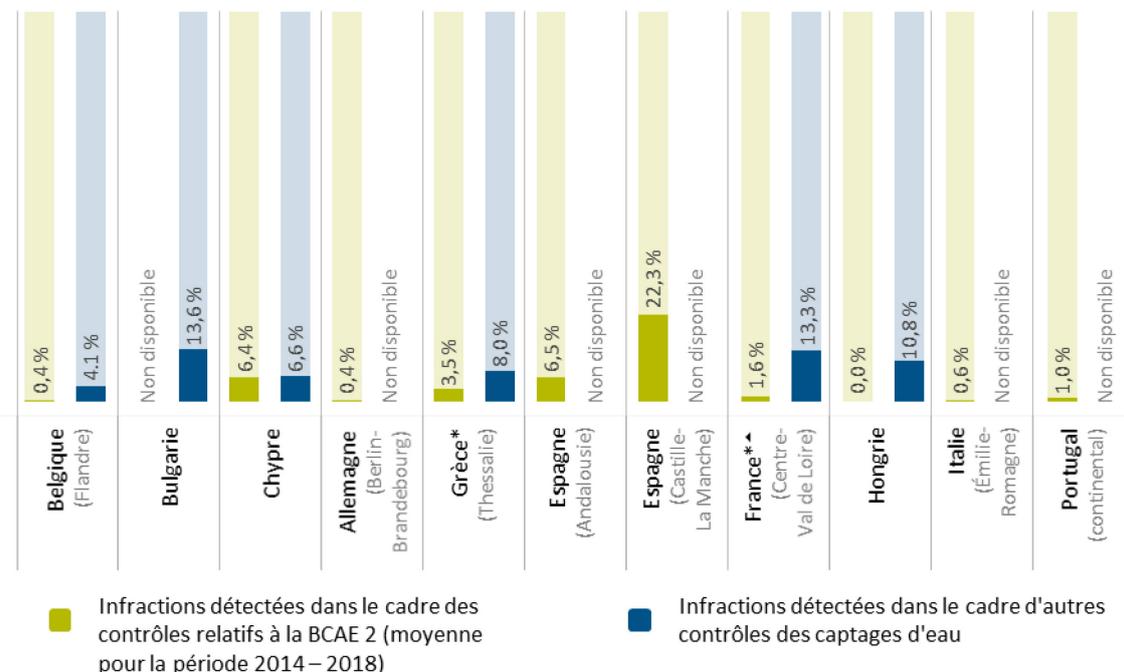


Source: Cour des comptes européenne.

**67** Les statistiques de contrôle de la conditionnalité que les États membres communiquent à la Commission font apparaître de grandes différences aussi bien entre les pays qu'entre les régions. En Espagne, par exemple, le taux moyen de non-conformité est nettement plus élevé pour la Castille-La Manche que pour l'Andalousie (*figure 15*). Dans tous les États membres/régions pour lesquels nous avons obtenu des données, le taux de non-conformité concernant la norme BCAE 2 est inférieur à celui des autres contrôles de captage d'eau décrits au point 32 (voir *figure 15*). Il existe un risque élevé que les cas de captage illégal d'eau ne soient pas détectés dans le cadre des contrôles de conditionnalité.

<sup>38</sup> DG AGRI et GEIE Alliance Environnement, *Evaluation of the impact of the CAP on water.Final report.*

**Figure 15 – Taux de non-conformité établi à la suite des contrôles relatifs à la norme BCAA 2 et d'autres contrôles des captages d'eau réalisés dans 11 États membres/régions**



\* En ce qui concerne la conditionnalité, les résultats se rapportent à l'ensemble du pays; pour les autres infractions, ils se rapportent à la région.

\* Les autres contrôles des captages d'eau peuvent concerner d'autres secteurs économiques que l'agriculture.

Source: Cour des comptes européenne.

**68** En 2013, le Parlement européen et le Conseil ont invité la Commission<sup>39</sup> à assurer le suivi de la transposition en droit national et de la mise en œuvre par les États membres de la DCE et à présenter une proposition visant à intégrer les parties pertinentes de cette directive dans le système de conditionnalité. La Commission n'a proposé d'intégrer aucune partie de la DCE dans le cadre de la conditionnalité 2014-2020. Toutefois, la proposition pour la PAC après 2020 fait explicitement référence à l'article de la DCE relatif aux contrôles des captages d'eau<sup>40</sup>, ce qui les rend obligatoires (ERMG 1) au titre des nouvelles règles de conditionnalité. Cela introduit un lien manifeste entre la DCE et les paiements au titre de la PAC en faveur des agriculteurs et pourrait donner plus de poids à cet article.

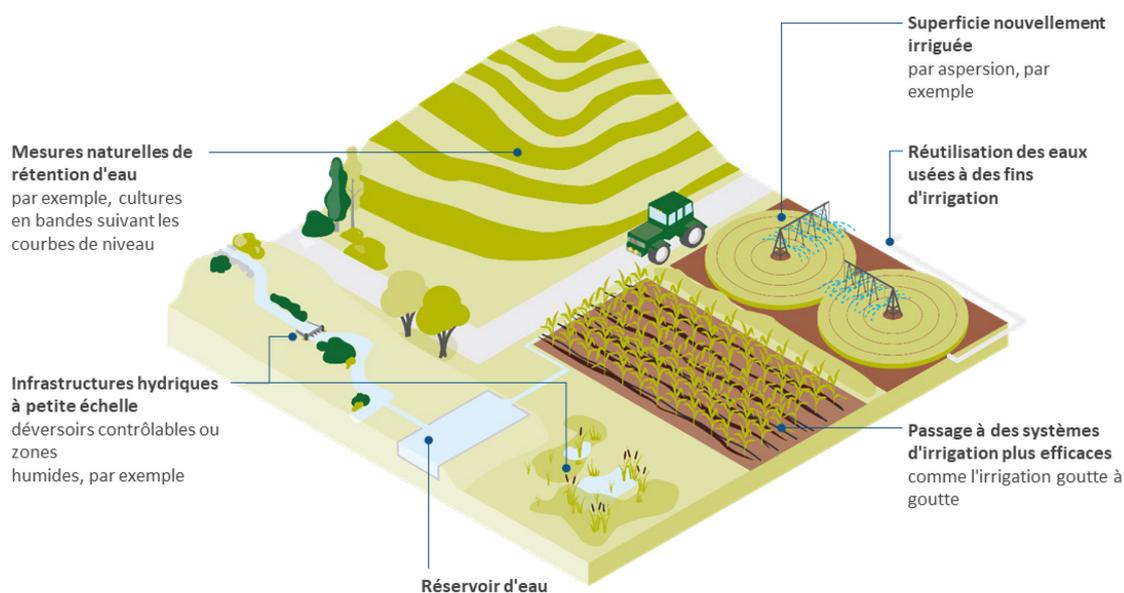
<sup>39</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549-607), Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité.

<sup>40</sup> Directive 2000/60/CE, article 11, paragraphe 3, point e).

## Les fonds relevant du développement rural et les mesures de soutien au marché ne favorisent guère une utilisation durable de l'eau

**69** Outre les paiements directs, la PAC finance également les investissements des agriculteurs dans les actifs immobilisés et soutient des actions spécifiques, telles que l'engagement de respecter certaines pratiques agricoles. Certains investissements et actions ont une incidence positive sur l'utilisation de l'eau, tandis que d'autres augmentent sa consommation (voir également *figure 16*). Le financement de systèmes de conseil agricole ou de projets de coopération peut également avoir un impact, quoique indirect, sur l'utilisation de l'eau.

**Figure 16 – Pratiques agricoles et investissements ayant une incidence sur l'utilisation de l'eau**



Source: Cour des comptes européenne.

## Le recours aux programmes de développement rural vise rarement à améliorer la quantité d'eau disponible

**70** Par l'intermédiaire des programmes de développement rural, les autorités nationales ou régionales peuvent soutenir:

- a) les pratiques agricoles ou les infrastructures vertes ayant un effet positif sur la disponibilité de l'eau dans les sols agricoles (mesures de rétention d'eau);
- b) les agriculteurs, pour les coûts supplémentaires et les pertes de revenus découlant de la mise en œuvre des exigences de la DCE;

- c) les infrastructures de traitement d'eaux usées destinées à être réutilisées à des fins d'irrigation.

Nous avons examiné l'importance du recours à ces options.

**71** Les États membres peuvent utiliser des fonds relevant du développement rural pour financer des **mesures naturelles de rétention d'eau** (voir *figure 17*). Cinq des États membres/régions couverts par notre audit ont recours à cette possibilité:

- la Belgique (Flandre), l'Espagne (Andalousie), la Hongrie, l'Italie (Émilie-Romagne) et le Portugal ont financé des engagements agroenvironnementaux et climatiques<sup>41</sup> qui avaient pour objectifs principaux la conservation des sols, la constitution de matières organiques et la réduction de l'érosion, et contribuaient ainsi à accroître la rétention de l'eau;
- la Belgique (Flandre) a financé un projet d'infrastructure verte pour la rétention d'eau<sup>42</sup>, et la Hongrie, huit projets de ce type.

---

<sup>41</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487), article 28.

<sup>42</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, article 17, paragraphe 1, point d).

**Figure 17 – Mesures naturelles de rétention d'eau**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [catalogue des mesures naturelles de rétention d'eau](#) de l'UE.

**72** Les mesures naturelles de rétention d'eau peuvent engendrer toute une série de bénéfices, notamment le renouvellement des eaux souterraines, la gestion de la sécheresse et la réduction des risques d'inondation, mais leur efficacité est limitée lorsqu'elles sont utilisées sur une petite surface<sup>43</sup>. Sept des 11 États membres/régions couverts par notre audit ne financent pas de telles mesures avec des fonds relevant du développement rural (voir également [figure 18](#)).

<sup>43</sup> Rapport n° 17/2020 de l'AEE, p. 68.

**73** Les États membres peuvent avoir recours aux fonds de développement rural<sup>44</sup> afin d'**indemniser les agriculteurs** pour les coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant du respect des exigences figurant dans un plan de gestion de district hydrographique. Aucun des États membres/régions couverts par notre audit n'a fait usage de cette possibilité.

**74** Les autorités nationales/régionales peuvent prévoir, dans leurs PDR, un soutien aux investissements dans des infrastructures permettant de **réutiliser les eaux usées à des fins d'irrigation**<sup>45</sup>. Cinq des États membres/régions que nous avons examinés n'ont pas inclus cette option dans leurs PDR. Dans trois États membres/régions, elle relève d'une sous-mesure, mais elle n'a pas été utilisée pour financer des projets. Deux États membres ont financé des projets pertinents (voir *encadré 2*).

## Encadré 2

### Investissements dans la réutilisation des eaux usées financés au titre du développement rural

À **Chypre**, des fonds de développement rural ont été utilisés pour financer un grand projet, qui comprend la construction d'un réservoir d'eau de 500 000 m<sup>3</sup> destiné à stocker l'eau recyclée excédentaire afin de pouvoir l'utiliser à des fins agricoles en été, ainsi que la construction d'un réseau de distribution primaire et secondaire de 20 km couvrant 1 700 hectares.

En **Belgique (Flandre)**, les fonds de développement rural ont permis de soutenir plusieurs projets de traitement des eaux usées à des fins d'irrigation ou d'abreuvement du bétail. En voici deux exemples:

- installation de purification d'eau chez un producteur de tomates pour désinfecter l'eau traitée et éliminer les résidus de pesticides;
- installation d'épuration destinée à convertir les eaux usées d'une entreprise de transformation des produits laitiers en eau potable pour le bétail et le digestat liquide provenant d'une exploitation laitière en eau d'irrigation.

<sup>44</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, article 30.

<sup>45</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, article 17.

## Le financement par l'UE des projets d'irrigation n'est pas assorti de mesures de sauvegarde suffisantes contre une utilisation non durable de l'eau

**75** L'UE soutient les projets d'irrigation au moyen de différents types de fonds. Les États membres peuvent recourir aux fonds relevant du développement rural pour les investissements physiques ou au soutien au titre de l'OCM dans certains secteurs (fruits et légumes, olives et huile d'olive, et vin) pour financer la modernisation ou l'installation d'équipements (par exemple dans les exploitations) ou d'infrastructures (telles que des réseaux) d'irrigation.

**76** Nous avons examiné:

- 1) la mesure dans laquelle ces fonds sont utilisés pour soutenir des projets d'irrigation;
- 2) si la Commission et les États membres ont défini des mesures de sauvegarde contre une utilisation non durable de l'eau;
- 3) si les États membres se sont assurés du respect des exigences correspondantes.

**77** La **modernisation des systèmes d'irrigation existants** (réparation des fuites, couverture des canaux à surface libre pour réduire l'évaporation, passage à des systèmes d'irrigation plus efficaces, etc.) peut conduire à une utilisation plus rationnelle de l'eau. Toutefois, les gains d'efficacité ne se traduisent pas toujours par une économie globale des ressources en eau, étant donné que l'eau économisée peut être réutilisée à d'autres fins, telles que l'irrigation de cultures nécessitant de plus grandes quantités d'eau ou d'une zone plus vaste. C'est ce que l'on appelle l'effet de rebond<sup>46</sup>. En outre, par un phénomène connu sous le nom de «paradoxe hydrologique», une irrigation plus efficace peut réduire le retour des eaux de surface aux rivières, diminuant ainsi les débits de base bénéfiques pour les usagers en aval et les écosystèmes sensibles<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> OCDE (2016), *Gestion des risques de sécheresse et d'inondation dans l'agriculture - Enseignements pour les politiques publiques*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris.

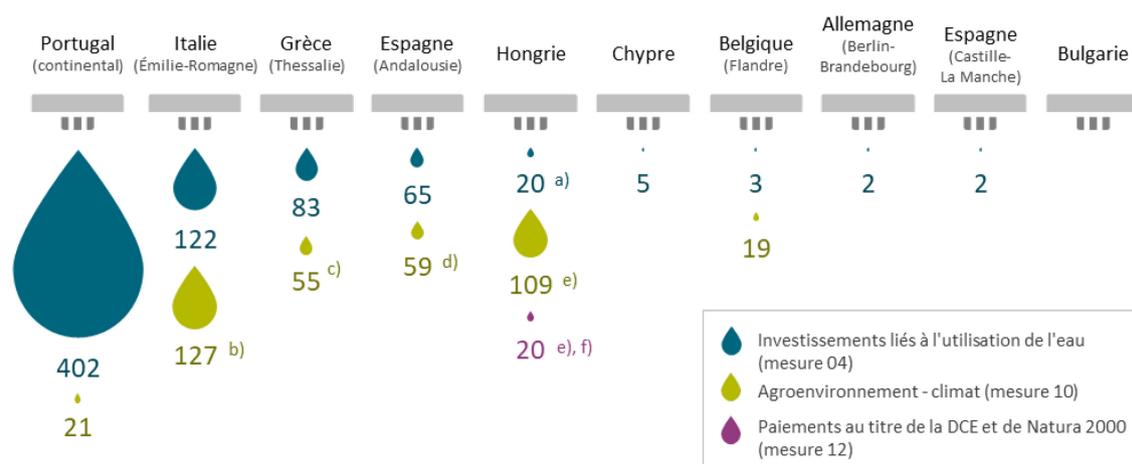
<sup>47</sup> Rapport n° 17/2020 de l'AEE.

**78** L'installation de nouvelles infrastructures d'irrigation qui permettent d'augmenter la superficie irriguée est susceptible d'accroître la pression sur les ressources en eau douce, sauf lorsque le système utilise de l'eau de pluie ou de l'eau recyclée. L'étude d'appui à l'évaluation de la Commission sur l'impact de la PAC sur l'eau (voir note de bas de page [Error! Bookmark not defined.](#)) a confirmé ce risque, puisque l'on peut y lire qu'à ce jour, il est difficile de garantir que les investissements dans l'irrigation sont bénéfiques pour les masses d'eau, en particulier si la superficie irriguée augmente là où les masses d'eau sont soumises à des pressions.

### Soutien aux investissements dans le domaine du développement rural

**79** À une exception près, tous les États membres/régions que nous avons évalués ont recours aux fonds de développement rural pour financer des investissements ayant une incidence sur l'utilisation de l'eau (voir [figure 18](#)). Les nouvelles installations et infrastructures d'irrigation sont admissibles à ces financements dans les dix États membres/régions en question, et les investissements dans les infrastructures de captage (telles que les puits) le sont dans au moins trois d'entre eux. La moitié des 24 PDR de notre échantillon supplémentaire autorisaient les investissements dans de nouvelles infrastructures d'irrigation.

**Figure 18 – Financements au titre du Feader ayant une incidence sur l'utilisation de l'eau à des fins agricoles (fonds engagés ou versés, en millions d'euros) (2014-2020)**



*a) aides publiques exclusivement; b) ne concerne qu'en partie des cultures irriguées; c) ne concerne qu'en partie des mesures ayant une incidence sur l'utilisation de l'eau; d) montant total des dépenses déclarées pour la période 2014-2020; e) montant versé pour l'année de demande 2018; f) uniquement paiements au titre de Natura 2000 destinés à compenser l'absence de drainage et d'irrigation des prairies*

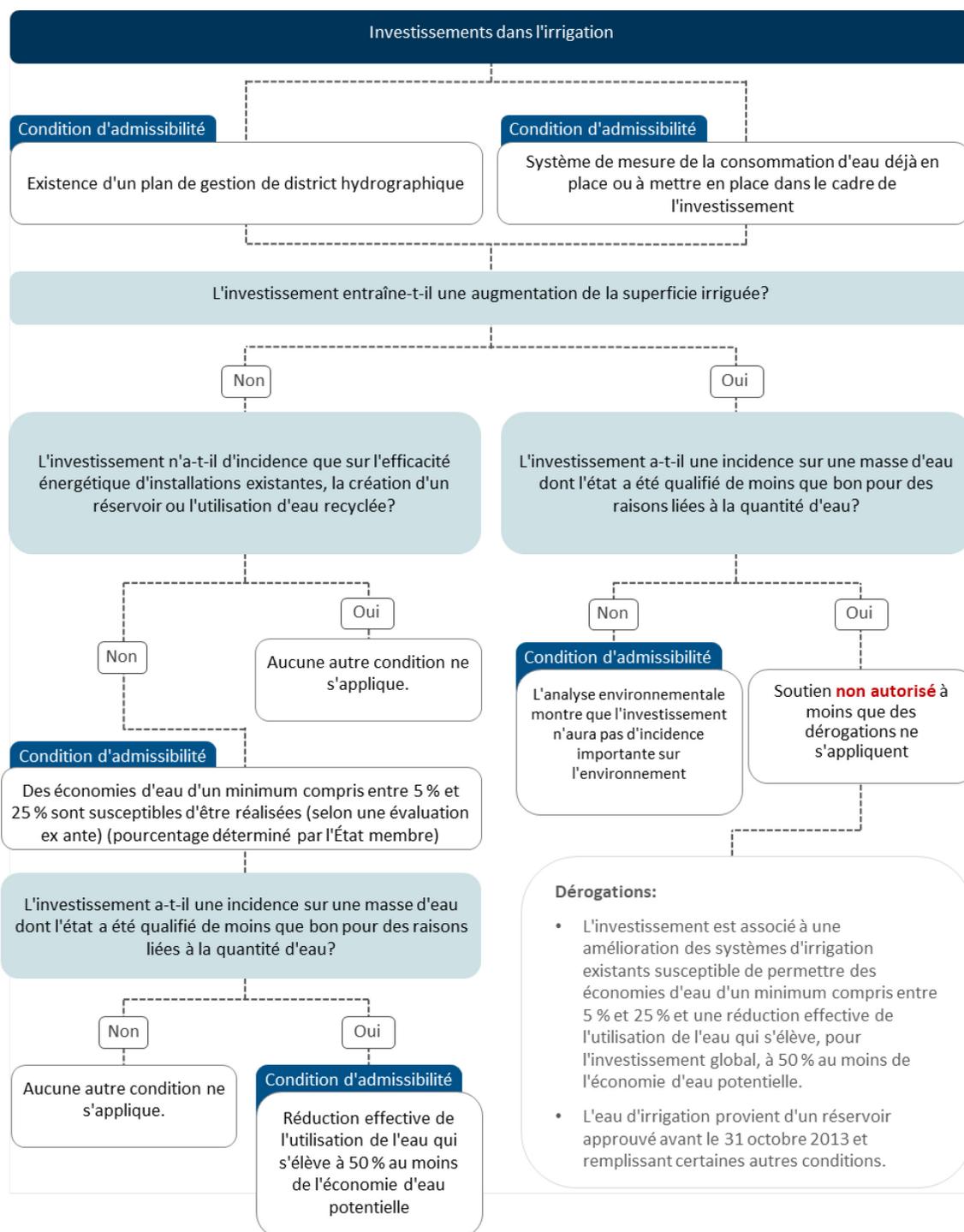
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par les États membres.

**80** Le soutien du Feader aux **investissements dans l'irrigation** est soumis aux conditions définies dans les règles de l'UE<sup>48</sup> (voir *figure 19*). Les États membres peuvent également prévoir des exigences supplémentaires. Pour certains investissements, trois États membres/régions couverts par notre audit exigent des économies d'eau potentielles supérieures à 5 %. Pour les nouvelles infrastructures d'irrigation, cinq États membres/régions exigent un titre de propriété du terrain et/ou une autorisation de captage d'eau valable.

---

<sup>48</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013, article 46.

**Figure 19 – Conditions applicables aux projets d'irrigation dans le cadre du développement rural**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 46 du règlement (UE) n° 1305/2013.

**81** Certaines des exigences décrites à la [figure 19](#) ne sont pas expliquées plus en détail dans les textes juridiques. À titre d'exemple, l'état quantitatif des masses d'eau de surface n'est pas défini dans la DCE. Il revient donc aux États membres de déterminer ce qu'est un état « moins que bon » pour des raisons liées à la quantité

d'eau. Dans huit des États membres/régions couverts par notre audit, il est difficile de savoir si une telle définition existe et, le cas échéant, quel en est le contenu. La Commission a fourni des orientations non contraignantes à ce sujet<sup>49</sup>. Par ailleurs, la notion d'augmentation des superficies irriguées n'est pas interprétée de la même manière par tous les États membres, qui peuvent y inclure des superficies irriguées dans le passé récent. Certains d'entre eux considèrent que le «passé récent» correspond aux cinq dernières années, tandis que d'autres ont estimé qu'il remontait à 2004.

**82** Étant donné que les règles de l'UE peuvent donner lieu à de nombreuses interprétations et permettent toutes sortes de dérogations (voir *figure 19*), l'Union risque de financer des projets d'irrigation qui vont à l'encontre des objectifs de la DCE. Pour la PAC après 2020, la Commission a proposé de simplifier quelque peu les conditions d'obtention d'un financement des projets d'irrigation. Les investissements dans l'irrigation non compatibles avec la réalisation des objectifs de la DCE relatifs au bon état des eaux seraient explicitement exclus du financement. L'augmentation des superficies irriguées ne serait plus admissible si l'irrigation affecte des masses d'eau dont l'état a été qualifié de moins que bon<sup>50</sup>. Il appartiendrait aux États membres de transposer ces modifications dans leurs conditions d'admissibilité.

**83** Le respect des conditions énoncées à la *figure 19* ne fait pas l'objet d'une vérification approfondie. Huit des États membres/régions que nous avons évalués déclarent s'assurer du respect des exigences de base (comme la nécessité de disposer d'un système de mesure de la consommation d'eau et les économies d'eau potentielles) en se fondant sur la demande de projet ou a posteriori. Sept États membres/régions ont fourni des pièces justificatives attestant de la réalisation de contrôles ex post concernant les économies d'eau effectives. Dans quatre cas, les documents n'indiquaient pas clairement comment l'augmentation de la superficie irriguée était évaluée. Nous avons demandé à deux États membres/régions de fournir des informations plus détaillées concernant les projets. Les documents que nous avons reçus en réponse ne nous ont pas toujours permis de déterminer avec certitude comment le respect des exigences était contrôlé: dans certains cas, nous n'avons relevé aucun élément attestant que des contrôles avaient été effectués, pas même des vérifications de base portant sur l'existence d'un système de mesure de la consommation d'eau ou sur les économies d'eau potentielles.

---

<sup>49</sup> *Guidance document. Support through the EAFRD for investments in irrigation* (version de novembre 2014).

<sup>50</sup> COM(2018) 392 final, article 68, paragraphe 3, point f).

## Organisation commune des marchés

**84** L'UE finance également des infrastructures d'irrigation au titre de l'OCM pour trois secteurs: fruits et légumes, olives et huile d'olive, et vin. Le secteur des fruits et légumes bénéficie d'un soutien aux infrastructures d'irrigation dans dix des 11 États membres/régions couverts par notre audit, celui des olives et de l'huile d'olive dans deux, et le secteur vitivinicole dans trois. Tous les États membres/régions offrent un soutien tant pour les nouvelles infrastructures que pour la modernisation des systèmes existants, à l'exception du secteur des olives et de l'huile d'olive, où seules les améliorations peuvent bénéficier d'une aide de l'UE. Les règles applicables aux investissements financés au titre de l'OCM diffèrent de celles applicables aux investissements financés au titre du développement rural.

**85** Ces dernières années, c'est en Espagne (Andalousie) et au Portugal que le financement des projets d'irrigation dans le secteur des fruits et légumes a été le plus élevé (voir [figure 20](#)). En France et à Chypre, le recours aux mesures proposées a été limité, voire inexistant. En Italie (Émilie-Romagne), les autorités n'ont pu fournir aucune donnée sur les projets d'irrigation et les financements, contrôles et sanctions correspondants.

**Figure 20 – Montant estimatif annuel moyen (en milliers d'euros) du financement accordé par l'UE aux projets d'irrigation dans le cadre de l'OCM pour le secteur des fruits et légumes**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par les autorités des États membres.

**86** S'ils sont financés au titre de la rubrique «Investissements bénéfiques pour l'environnement»<sup>51</sup>, les investissements visant à réduire la consommation d'eau dans le secteur des fruits et légumes:

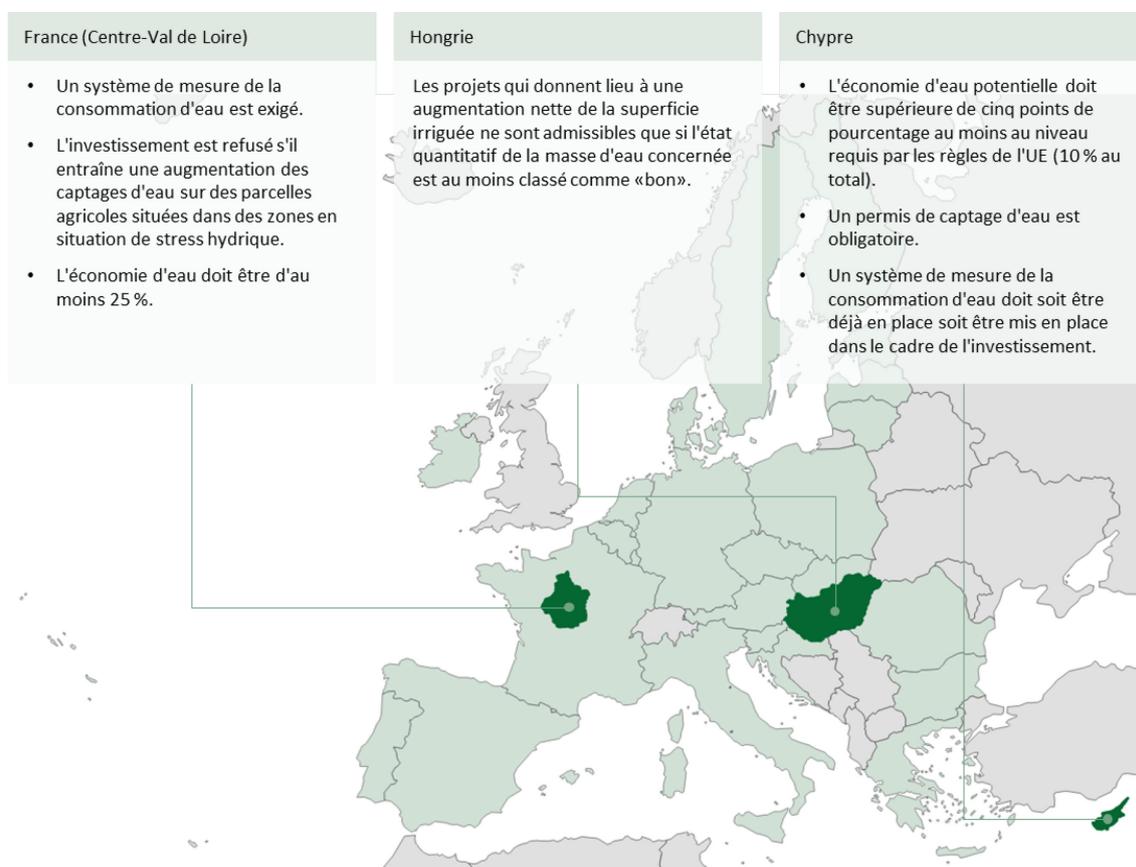
- o devraient permettre de réduire d'au moins 5 % la consommation d'eau en cas d'utilisation du système d'irrigation goutte à goutte ou de tout autre système similaire;
- o ne devraient pas entraîner une augmentation nette de la superficie irriguée, à moins que la consommation totale d'eau destinée à l'irrigation de la superficie totale de l'exploitation, y compris la superficie supplémentaire, ne dépasse pas la moyenne des chiffres enregistrés au cours des cinq années précédant l'investissement.

**87** Les infrastructures d'irrigation peuvent également être financées au titre d'autres rubriques, telles que «Planification de la production». Lorsque tel est le cas, les règles de l'UE n'exigent aucune mesure de sauvegarde contre une utilisation non durable de l'eau, contrairement aux financements au titre du Feader (voir point **80**). En Espagne (Andalousie), en 2018, 98 % des dépenses pour des actions liées à l'irrigation et à l'utilisation durable de l'eau concernaient des projets de planification de la production. Trois des 11 États membres que nous avons évalués allaient au-delà des règles de l'UE et fixaient des exigences supplémentaires pour certains projets d'irrigation, voire pour tous (*figure 21*).

---

<sup>51</sup> Conformément à l'article 3, paragraphe 4, dernier alinéa du règlement d'exécution (UE) 2017/892 de la Commission du 13 mars 2017 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés (JO L 138 du 25.5.2017, p. 57-91).

## Figure 21 – Exemples d'exigences supplémentaires pour des projets d'irrigation financés au titre de l'OCM



Source: Cour des comptes européenne.

**88** Les autorités des États membres ne s'assurent pas suffisamment du respect des conditions applicables aux investissements bénéfiques pour l'environnement (point 86). Pour la plupart des États membres/régions, l'examen des lignes directrices, des listes des contrôles administratifs et des rapports établis à l'issue des contrôles sur place ne nous a pas permis de relever d'élément attestant que des contrôles de conformité avec les exigences environnementales régissant les financements au titre de l'OCM avaient été effectués.

**89** Globalement, le financement, par l'OCM, de nouvelles infrastructures d'irrigation et de l'amélioration des systèmes existants est assorti de moins de mesures de protection environnementale que celui offert au titre du Feader. Certains types d'investissements sont soumis à des conditions concernant la réalisation d'économies d'eau et l'augmentation de la superficie irriguée, mais il n'existe pas d'obligation d'installer un système de mesure de la consommation d'eau dans le cadre d'un investissement ou préalablement à celui-ci.

## Conclusions et recommandations

**90** La directive-cadre sur l'eau mise en place par l'UE en 2000 a pour objectif de parvenir à un « bon » état de toutes les masses d'eau de l'Union d'ici 2015 ou (lorsque des dérogations justifiées s'appliquent) au plus tard d'ici 2027. Elle comprend également des objectifs concernant la quantité d'eau disponible. Notre audit a montré que le soutien à l'agriculture n'était pas toujours aligné sur les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau.

**91** Cette politique prévoit des mesures de sauvegarde contre une utilisation non durable de l'eau, mais également des dérogations dont peuvent souvent bénéficier les producteurs agricoles. Depuis 2009, les États membres ont progressé dans la mise en place de systèmes d'autorisation préalable pour le captage d'eau, de systèmes de détection de l'utilisation illégale de l'eau et de mécanismes de tarification susceptibles d'encourager une utilisation rationnelle de l'eau. Cependant,

- un grand nombre de dispenses d'autorisation pour le captage d'eau sont encore accordées aux agriculteurs dans les États membres que nous avons examinés (y compris dans les régions en situation de stress hydrique) (points 27 à 30);
- nombreux sont les États membres qui n'appliquent pas le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau dans l'agriculture comme ils le font dans d'autres secteurs (points 36 à 44).

**92** La Commission assure le suivi de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau par les États membres et estime qu'elle pourrait progresser plus rapidement (points 45 à 52).

## 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 devrait:

demander aux États membres de justifier la tarification de l'eau utilisée à des fins agricoles ainsi que les dérogations à l'obligation d'autorisation préalable pour le captage d'eau, et d'expliquer ce qui les a amenés à conclure que ces dérogations n'ont pas d'incidence significative sur l'état des masses d'eau.

**Quand? D'ici à 2025.**

**93** Les régimes de paiements directs de la politique agricole commune (PAC) n'imposent pas directement d'obligations aux agriculteurs en matière d'utilisation durable de l'eau. Les règles de l'UE relatives au soutien couplé facultatif permettent aux États membres de financer des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans des régions en situation de stress hydrique, et ce en l'absence de contrôles et de mesures de protection environnementale. Dans le secteur de l'eau, la conditionnalité ex ante applicable au financement du développement rural a encouragé les États membres à améliorer leurs politiques de tarification de l'eau. Il semblerait toutefois que la conditionnalité ex ante soit amenée à être abandonnée dans le cadre de la PAC après 2020 (points [47](#) à [49](#) et [53](#) à [61](#)).

**94** Plusieurs États membres ont recours au soutien couplé facultatif pour financer des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau dans des zones en situation de stress hydrique (points [60](#) et [61](#)).

**95** La deuxième norme de conditionnalité relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales (norme BCAE 2) pourrait permettre de réduire la surexploitation des ressources en eau dans l'agriculture en encourageant les agriculteurs à respecter les procédures d'autorisation des captages d'eau appliquées par les États membres. Toutefois, les règles de l'UE n'imposent pas d'obligations en matière de conditionnalité à tous les agriculteurs bénéficiant de fonds de la PAC, et les États membres recourent relativement peu à la norme BCAE 2 pour protéger les ressources en eau. Aucun des États membres contrôlés n'effectue de contrôles exhaustifs du respect des exigences relevant de la norme BCAE 2 (points [62](#) à [68](#)).

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

---

La Commission devrait:

- a) subordonner le soutien aux investissements dans l'irrigation octroyé dans le cadre du développement rural à la mise en œuvre de politiques favorisant l'utilisation durable de l'eau dans les États membres;
- b) lier tous les paiements relevant de la PAC en faveur des agriculteurs, y compris ceux effectués via l'organisation commune des marchés, à des exigences environnementales explicites en matière d'utilisation durable de l'eau, grâce notamment à la conditionnalité;
- c) exiger la mise en place de mesures de sauvegarde afin de prévenir l'utilisation non durable de l'eau pour les cultures financées au moyen du soutien couplé facultatif.

**Quand? D'ici à 2023 (début de la nouvelle période de la PAC).**

**96** La Commission a partiellement intégré les principes d'utilisation durable de l'eau dans les règles applicables aux mécanismes de financement de la PAC, tels que le développement rural et le soutien du marché. Les fonds relevant du développement rural permettent de financer des pratiques agricoles et des infrastructures qui améliorent la quantité d'eau disponible. Les projets d'irrigation peuvent également être financés au titre du développement rural et du soutien du marché. Les paiements de ce type sont liés à certaines obligations, mais les règles de l'UE ne sont pas cohérentes pour l'ensemble des programmes et peuvent ainsi donner lieu à différentes interprétations et dérogations (points [69](#) à [89](#)).

**97** Les États membres ont partiellement eu recours aux mesures de développement rural et de soutien du marché pour encourager une utilisation durable de l'eau dans l'agriculture. Nous avons constaté que:

- o les programmes de développement rural soutiennent rarement des mesures de rétention d'eau et des infrastructures de réutilisation de l'eau (points [70](#) à [72](#));
- o les fonds de l'UE sont utilisés pour soutenir de nouveaux projets d'irrigation dans les États membres/régions couverts par notre audit (points [75](#) à [79](#) ainsi que [84](#) et [85](#));

- o les États membres ne s'assurent pas suffisamment du respect des conditions environnementales liées au financement au titre du développement rural et au soutien du marché (points **80** à **83** et **86** à **89**).

**98** D'après la proposition de la Commission pour la PAC après 2020, les investissements dans l'irrigation non compatibles avec la réalisation des objectifs de la directive-cadre sur l'eau relatifs au bon état des eaux seront explicitement exclus du financement, et l'augmentation des superficies irriguées ne sera plus admissible si elle affecte des masses d'eau dont l'état est moins que bon (point **82**).

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

---

La Commission devrait:

- a) veiller, lors de l'approbation des plans stratégiques relevant de la PAC présentés par les États membres, à ce que ceux-ci appliquent les règles de la PAC après 2020 afin que les projets d'irrigation financés contribuent aux objectifs de la directive-cadre sur l'eau;
- b) évaluer l'impact du financement au titre du développement rural et du soutien du marché sur l'utilisation de l'eau dans le cadre de la PAC après 2020.

**Quand? D'ici à 2023 (début de la nouvelle période de la PAC) et à 2026 (évaluation intermédiaire).**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 juillet 2021.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner Lehne  
Président

# Abréviations, sigles et acronymes

**AEE** – Agence européenne pour l'environnement

**BCAE** – Bonnes conditions agricoles et environnementales

**DCE** – Directive-cadre sur l'eau

**ERMG** – Exigence réglementaire en matière de gestion

**Feader** – Fonds européen agricole pour le développement rural

**OCDE** – Organisation de coopération et de développement économiques

**OCM** – Organisation commune des marchés

**PAC** – Politique agricole commune

**PDR** – Programme de développement rural

**RPB** – Régime de paiement de base

**RPUS** – Régime de paiement unique à la surface

**SCF** – Soutien couplé facultatif

# Glossaire

**Aides découplées:** paiements de l'UE aux agriculteurs, non liés à la production d'un produit spécifique.

**Bilan de qualité:** évaluation visant à recenser les éventuels chevauchements, lacunes, incohérences ou mesures obsolètes dans le cadre réglementaire régissant un domaine d'action.

**Bonnes conditions agricoles et environnementales:** état dans lequel les agriculteurs doivent conserver l'ensemble des terres agricoles, en particulier les terres non exploitées à des fins de production au moment de la demande, afin de recevoir certains paiements au titre de la PAC. La gestion de l'eau et des sols est prise en considération dans ces conditions.

**Captage:** extraction ou détournement d'eau d'un milieu aquatique.

**Conditionnalité (*cross-compliance*):** mécanisme subordonnant les paiements effectués en faveur des agriculteurs au respect d'exigences en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que de gestion des terres.

**Convergence:** processus consistant à adapter les droits au paiement en faveur des agriculteurs afin de refléter les moyennes nationales ou régionales et, ainsi, de garantir une répartition plus équitable des aides agricoles directes.

**Copernicus:** système d'observation et de surveillance de la Terre de l'UE, qui recueille et traite des données provenant de satellites et de capteurs terrestres afin de fournir des informations environnementales et de sécurité.

**État quantitatif:** expression du degré d'incidence directe et indirecte des captages sur une masse d'eau.

**Exigence réglementaire en matière de gestion:** règle en matière de gestion des terres agricoles, établie par l'UE ou un État membre pour préserver la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux et l'environnement.

**Masse d'eau:** lac, réservoir, cours d'eau, fleuve ou canal, eau de transition sur une façade maritime, portion d'eaux côtières ou volume distinct d'eau souterraine.

**Paiement direct:** paiement d'une aide agricole, comme une aide à la surface, effectué directement en faveur des agriculteurs.

**Paiement vert:** paiement à la surface pour les pratiques agricoles bénéfiques à l'environnement et au climat.

**Plan de gestion de district hydrographique:** document portant sur la gestion d'un bassin hydrographique spécifique de l'UE et exposant les actions prévues pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

**Programme de développement rural:** ensemble d'objectifs et d'actions pluriannuels, nationaux ou régionaux, approuvés par la Commission aux fins de la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE.

**Récupération des coûts:** principe selon lequel l'utilisateur d'un service paie le coût de ce service, le total des recettes du prestataire de services étant égal (ou supérieur) au coût de la prestation.

**Régime de paiement de base:** régime agricole de l'UE dans le cadre duquel les paiements aux agriculteurs reposent sur les surfaces admissibles.

**Soutien couplé facultatif:** possibilité pour les États membres de verser des paiements agricoles directs de l'UE, sur la base des volumes de production, aux agriculteurs qui choisissent de demander une aide sur cette base.

# Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

# Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M<sup>me</sup> Joëlle Elvinger, Membre de la Cour, assistée de: M<sup>mes</sup> Ildikó Preiss, cheffe de cabinet, et Charlotta Törneling, attachée de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; M<sup>me</sup> Els Brems, cheffe de mission; M. Paulo Braz, chef de mission adjoint; M<sup>me</sup> Greta Kapustaite, M. Georgios Karakatsanis, M<sup>me</sup> Szilvia Kelemen, M. Dimitrios Maniopoulos, M<sup>me</sup> Dainora Venckeviciene et M. Krzysztof Zalega, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Thomas Everett. L'assistance graphique a été apportée par M<sup>me</sup> Marika Meisenzahl.

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

**La réutilisation des photographies suivantes est autorisée, sous réserve que le titulaire du droit d'auteur, la source et le nom des photographes/des architectes (lorsqu'il est connu) soient mentionnés:**

**Figure 1:** © World Resources Institute, Aqueduct, consulté le 22 mars 2021.

**Figures 5, 9, 14, 18 et 20:** icônes réalisées par [Pixel perfect](https://flaticon.com) à partir du site <https://flaticon.com>.

**Figure 13:** © Cour des comptes européenne et World Resources Institute, Aqueduct, consulté le 22 mars 2021.

**Figure 17:**

Photo en haut à gauche: © Union européenne, Commission européenne 2021 / Xavier Lejeune.

Photo en haut à droite: © Union européenne, Commission européenne 2021 / Lukasz Kobus.

Photo en bas à gauche: © Union européenne, Commission européenne 2021 / Michal Cizek.

Photo en bas à droite: © Union européenne, Commission européenne 2021 / Pedro Rocha.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-6671-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/048360	QJ-AB-21-022-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6688-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/506579	QJ-AB-21-022-FR-Q

Un quart du volume total d'eau capté dans l'UE est destiné à l'agriculture, principalement à l'irrigation. Nombreuses sont les régions qui connaissent déjà une pénurie d'eau, que le changement climatique va vraisemblablement aggraver. La directive-cadre sur l'eau vise à parvenir à un état satisfaisant de toutes les masses d'eau d'ici 2027, mais la réalisation de cet objectif connaît des retards importants. Les aides de la politique agricole commune (PAC) aux agriculteurs ont différentes répercussions sur l'utilisation de l'eau dans l'agriculture. Nous avons constaté que les politiques agricoles n'étaient pas toujours alignées sur la politique de l'Union dans le domaine de l'eau. Nous recommandons aux États membres de mieux justifier les dérogations à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau dans l'agriculture, et à la Commission de lier les paiements relevant de la PAC au respect des normes environnementales en matière d'utilisation durable de l'eau.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors