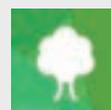


Rapport spécial

L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0032-7
doi:10.2865/15464

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**L'intégration dans la PAC
des objectifs de la
politique de l'UE dans
le domaine de l'eau:
une réussite partielle**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Points

Glossaire et abréviations

I-XI Synthèse

1-14 Introduction

1-6 Les liens entre la politique de l'eau de l'UE et la politique agricole commune

7-1 Instruments de la PAC susceptibles de contribuer à intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau

12-14 Fonds de la PAC susceptibles d'avoir une incidence sur l'eau

15-20 L'audit

15-17 Étendue et approche de l'audit

18-20 Audits précédents

21-79 Observations

21-32 Des faiblesses dans la mise en œuvre de la politique de l'eau de l'UE ont entravé l'intégration de cette politique dans la PAC

33-48 L'incidence de la conditionnalité sur les questions relatives à l'eau reste limitée à ce jour

34-39 Le mécanisme de conditionnalité a une incidence, mais n'est pas pleinement exploité

40-48 Faiblesses dans l'application de la conditionnalité

49-61 Le potentiel que représente le financement du développement rural pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau n'est pas pleinement exploité

52-55 Les plans des États membres en matière de dépenses de développement rural ne tiennent pas toujours compte des objectifs de la politique de l'eau de l'UE et des besoins des États membres concernant l'eau

56-61 Les ressources du développement rural n'ont pas été suffisamment utilisées pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau

62-65 Le principe du pollueur-payeur n'a pas été intégré à la PAC

66-79 Les systèmes de suivi et d'évaluation donnent une image incomplète

80-87 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Questions d'audit et critères appliqués dans le cadre de l'audit

Annexe II — Résultats de l'enquête: principaux changements survenus depuis l'introduction de la conditionnalité, mentionnés par les organismes de conseil agricole

Annexe III — Exemples de problématiques liées à l'eau non couvertes par la conditionnalité

Annexe IV — Fonds supplémentaires accordés au titre du bilan de santé et du plan de relance, affectés et utilisés par les États membres à des fins de gestion de l'eau

Réponses de la Commission

Bassin hydrographique: zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

Bilan de santé: en 2009, les différentes composantes de la PAC ont été examinées et adaptées afin d'orienter la PAC vers un développement équilibré et respectueux de l'environnement. Cette adaptation est connue sous le nom de «bilan de santé».

Conditionnalité: ce mécanisme lie les paiements directs dont bénéficient les agriculteurs, ainsi qu'un certain nombre de paiements effectués dans le cadre du développement rural, au respect de diverses règles relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux. Elle oblige également l'agriculteur à maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les règles de conditionnalité se rapportent à 18 exigences réglementaires en matière de gestion et à 15 normes BCAE. Le non-respect de ces normes et exigences peut entraîner une réduction des paiements effectués en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC.

DCE: la directive-cadre sur l'eau — 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) — est un acte législatif à caractère général adopté en 2000, qui vise à rendre plus cohérent un ensemble disparate de politiques et de textes législatifs. Son approche de la gestion de l'eau repose sur les bassins hydrographiques en tant qu'unités de milieu naturel plutôt que sur des frontières administratives ou juridiques. Elle renvoie à plusieurs directives connexes, telles que les directives sur les eaux de baignade, l'eau potable, le traitement des eaux urbaines résiduaires, les nitrates, les boues d'épuration, etc., dont la mise en œuvre constitue une exigence minimale de la DCE. Les mesures nécessaires pour appliquer ces autres directives doivent être intégrées dans des plans de gestion des bassins hydrographiques. Il convient de souligner qu'aucun fond dédié n'est accordé au titre de la DCE pour la mise en œuvre de la politique de l'Union dans le domaine de l'eau.

Directeurs de l'eau: directeurs de la politique de l'eau des différents États membres ainsi que d'autres pays participants.

District hydrographique: zone terrestre et maritime, composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, considérée dans la DCE comme la principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques.

ERMG: exigences réglementaires en matière de gestion: 18 normes législatives de l'UE relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux.

Eutrophisation: le processus par lequel des masses d'eau reçoivent un excès de substances nutritives (ou nutriments), particulièrement des phosphates et des nitrates. Ceux-ci favorisent généralement le développement excessif d'algues, appauvrissant l'eau en oxygène disponible et causant ainsi la mort d'autres organismes, comme les poissons.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural. Également «développement rural» dans la suite du texte.

Mesure:

1) *mesure de développement rural*: un ensemble d'opérations susceptibles d'être financées par le Feader. Chaque mesure comporte des règles spécifiques qui doivent être observées;

2) *mesure visée dans la DCE (PGBH et programmes de mesures)*: un ensemble d'opérations, incluant des initiatives légales, de contrôle et administratives, contenues dans les PGBH et contribuant à la mise en œuvre de la DCE. Dans ce contexte, une mesure agricole est un ensemble d'actions ou d'initiatives susceptibles d'être utilisées pour atténuer l'incidence des pressions exercées sur l'eau par les activités agricoles.

Normes BCAE: l'obligation de maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales renvoie à un éventail de normes relatives à la protection des sols, au maintien de leur teneur en matières organiques et de leur structure, à la préservation des habitats, ainsi qu'à la gestion de l'eau.

PAC: politique agricole commune.

Paiements directs: paiements octroyés directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien des revenus, par exemple le régime de paiement unique et le régime de paiement unique à la surface.

PDR: programme de développement rural.

PGBH: plan de gestion des bassins hydrographiques.

Produits phytopharmaceutiques: utilisés pour protéger les plantes ou les récoltes des dégâts causés notamment par les mauvaises herbes, les maladies ou les insectes.

I

La protection de la qualité des ressources en eau de l'Europe figure en tête des priorités de l'Union européenne (UE) depuis que celle-ci a commencé à adopter des instruments juridiques spécifiques en matière de protection de l'eau à la fin des années 70. La directive-cadre sur l'eau (DCE) a été adoptée en 2000 en vue d'établir un cadre juridique visant à protéger et à restaurer les masses d'eau en Europe et à garantir à long terme une utilisation durable de l'eau. Les plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) et les programmes de mesures sont les principaux instruments utilisés par les États membres pour mettre en œuvre la politique de l'UE dans le domaine de l'eau. Aux fins de cette mise en œuvre, les États membres peuvent se servir en partie de fonds affectés à d'autres politiques.

II

L'agriculture est une source importante de pressions sur l'environnement. En Europe, elle représente quelque 33 % de l'utilisation d'eau totale et constitue la principale source de pollution de l'eau par les substances nutritives.

III

La politique agricole commune (PAC) représente un peu moins de 40 % du budget de l'UE. Grâce à la PAC, l'UE entend influencer sur les pratiques agricoles ayant des répercussions sur l'eau. À l'heure actuelle, deux instruments sont utilisés pour intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau. Il s'agit de la conditionnalité, un mécanisme qui lie certains paiements effectués dans le cadre de la PAC à des exigences environnementales spécifiques, et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader, également «développement rural» dans la suite du texte), qui prévoit des incitations financières pour des actions allant au-delà de la législation contraignante.

IV

La Commission européenne et le Conseil ont souligné à maintes reprises la nécessité de mieux intégrer la politique de l'eau à d'autres politiques, notamment l'agriculture. Les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau appellent des actions dans différents domaines et, partant, requièrent l'intervention de nombreuses autorités susceptibles de poursuivre des intérêts différents et potentiellement contradictoires. Dans ce contexte, l'audit de la Cour a visé à répondre à la question suivante: les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau ont-ils été intégrés avec succès dans la PAC? La Cour s'est efforcée de répondre à cette question, d'une part, en examinant dans quelle mesure la mise en œuvre de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau a permis aux objectifs de cette politique d'être repris dans la PAC et, d'autre part, via une analyse de la conditionnalité et du développement rural.

V

L'audit devait permettre de déterminer si les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau avaient été intégrés avec succès dans la PAC, mais il a montré que, à ce jour, ils ne l'étaient que partiellement. Cela s'explique par un décalage entre le caractère ambitieux des objectifs de la politique et les instruments utilisés pour provoquer un changement. L'audit a permis de mettre en évidence des faiblesses affectant les deux instruments (à savoir la conditionnalité et le développement rural) actuellement utilisés par la Commission pour intégrer les préoccupations relatives à l'eau dans la PAC, et a fait apparaître des retards et des insuffisances dans la mise en œuvre de la DCE.

VI

La Cour estime, en conclusion, que le financement de la conditionnalité et du développement rural a jusqu'à présent contribué de façon positive à la réalisation des objectifs politiques visant à accroître la quantité d'eau et à améliorer sa qualité, mais que ces instruments sont limités, eu égard aux ambitions politiques définies pour la PAC ainsi qu'aux objectifs encore plus ambitieux fixés dans le cadre de la réglementation relative à la PAC pour la période 2014-2020.

VII

Elle conclut également que les retards ayant affecté la mise en œuvre de la DCE ont, de fait, entravé l'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'eau.

VIII

La Cour a en outre constaté que les systèmes de suivi et d'évaluation directement liés à la PAC ou regroupant des données à caractère plus général ne fournissaient pas toutes les informations nécessaires à l'élaboration des politiques en ce qui concerne les pressions exercées sur l'eau par les activités agricoles, même si un certain nombre d'initiatives utiles ont été relevées dans ce domaine.

IX

La Cour recommande à la Commission de proposer les modifications nécessaires aux instruments actuels (conditionnalité et développement rural) ou, le cas échéant, de nouveaux instruments permettant d'atteindre les objectifs plus ambitieux fixés en termes d'intégration, dans la PAC, des objectifs de la politique de l'eau. Les États membres devraient remédier aux faiblesses mises en évidence en matière de conditionnalité et améliorer l'utilisation qu'ils font du financement au titre du développement rural pour mieux répondre aux objectifs de la politique de l'eau.

X

La Cour recommande également que la Commission et les États membres remédient aux retards affectant la mise en œuvre de la DCE et améliorent la qualité de leurs PGBH en décrivant les différentes mesures et en les rendant suffisamment claires et concrètes au niveau opérationnel.

XI

S'agissant du suivi et de l'évaluation, la Commission devrait s'assurer de disposer d'informations qui, à tout le moins, permettent de mesurer l'évolution des pressions exercées sur l'eau par les pratiques agricoles, et les États membres eux-mêmes sont invités à fournir des données sur l'eau plus fiables et plus cohérentes, dans des délais plus courts.

Les liens entre la politique de l'eau de l'UE et la politique agricole commune

01

La protection de l'eau (en termes de qualité et de quantité) figure au premier rang des préoccupations de la plupart des pays, non seulement de l'UE mais également du reste du monde, au niveau tant national ou régional que local. Le principal objectif global de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau est de garantir l'accès à une eau de bonne qualité en quantité suffisante, pour tous les Européens, ainsi que le bon état des masses d'eau à travers toute l'Europe¹. Les principaux instruments juridiques dont dispose l'UE pour atteindre cet objectif sont des directives, adoptées par le Parlement européen et le Conseil, en lien avec l'eau. Une directive est un acte législatif de l'Union européenne qui oblige les États membres à atteindre un résultat donné, sans toutefois leur imposer la voie à suivre.

02

La directive «Nitrates», adoptée en 1991, visait à réduire la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles dans les eaux européennes². En 2000, elle a été suivie de la DCE, plus complète. Cette dernière impose aux États membres de garantir «le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines» d'ici à 2015³. Les États membres doivent établir des PGBH ainsi que des programmes de mesures associés, qui constituent les principaux instruments utilisés pour appliquer la directive et, partant, la politique de l'UE dans le domaine de l'eau. Les États membres peuvent mettre en œuvre la politique de l'eau en utilisant en partie des fonds affectés à d'autres politiques. Par exemple, les mesures incluses dans les PGBH peuvent, dans certains cas, être financées par le biais de la PAC.

03

Selon le rapport sur l'état des eaux⁴ de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), il est peu probable que les eaux européennes atteindront l'objectif fixé pour 2015 dans la DCE, que ce soit en termes de qualité ou de quantité, malgré des améliorations constatées au cours des dernières décennies.

04

L'agriculture représente la plus grande part de l'utilisation des terres en Europe (50 % environ de l'ensemble du territoire). Elle a façonné le paysage européen, et le recours à des intrants agricoles extérieurs (engrais, pesticides et eau) a fortement augmenté au cours des cinquante dernières années. Par conséquent, ce secteur est une importante source de pressions sur l'environnement⁵. L'agriculture représente quelque 33 % de l'utilisation totale de l'eau en Europe et constitue la plus grande source de pollution de l'eau par les nutriments⁶. En tant que principal consommateur d'eau, l'agriculture a donc un rôle majeur à jouer dans la gestion durable de l'eau, en termes de quantité et de qualité.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm et article 4 de la DCE.
- 2 Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1). La directive «Nitrates» prévoit que les États membres surveillent les eaux de surface et les eaux souterraines et définissent des zones vulnérables aux nitrates. Ils sont tenus d'établir un code de bonnes pratiques agricoles qui sera mis en œuvre, sur une base volontaire, sur l'ensemble du territoire. En outre, ils doivent adopter des programmes d'action, obligatoires dans les zones vulnérables.
- 3 Article 4 de la DCE.
- 4 Rapport n° 9/2012 de l'AEE: *European waters — current status and future challenges* (Les eaux européennes: état actuel et défis pour l'avenir).
- 5 *A Green CAP? Reform options from an environmental angle* (Une PAC «verte»? Options de réforme d'un point de vue environnemental). Projet de rapport intérimaire de l'AEE relatif à une PAC «verte», première phase, 23 juin 2011.
- 6 Rapport n° 1/2012 de l'AEE: *Towards efficient use of water resources in Europe* (Vers une utilisation efficace des ressources hydriques en Europe).

05

Le Conseil de l'Union européenne a souligné à plusieurs reprises la nécessité de protéger l'eau par l'intermédiaire de la PAC⁷:

- en 2007, il a souligné que «l'intégration des préoccupations en matière d'utilisation durable de l'eau dans les politiques menées dans d'autres secteurs (par exemple l'agriculture)» était essentielle «pour atteindre les objectifs de la politique de l'eau» et a souligné «la nécessité de veiller en particulier à poursuivre le développement des pratiques actuelles en matière d'agriculture et, au besoin, à les adapter dans le sens d'une gestion durable de l'eau»;
- en 2009, il a indiqué que la gestion de l'eau constituait un nouveau défi majeur pour l'agriculture et a estimé qu'il y avait «lieu d'accorder davantage d'attention, dans le cadre des instruments appropriés de la PAC, aux questions relatives à la gestion, et notamment à la qualité, de l'eau»;
- en 2010, le Conseil a reconnu la nécessité de promouvoir «une utilisation plus efficace et durable de l'eau dans l'agriculture».

06

La nécessité de mieux intégrer les préoccupations en matière de gestion de l'eau dans d'autres domaines politiques, comme l'agriculture, a été clairement exprimée par la Commission européenne, l'AEE, le Conseil de l'Union européenne et les directeurs de l'eau⁸. L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau constitue un objectif important, notamment au regard de l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui stipule: «Les 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.»

- 7 Conclusions du Conseil intitulées «Pénurie d'eau et sécheresse», du 30 octobre 2007. Conclusions du Conseil intitulées «Pénurie d'eau, sécheresse et adaptation au changement climatique», du 11 juin 2010. Considérants 1 et 4 du règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 30 du 31.1.2009, p. 100), intervenu à la suite du bilan de santé.
- 8 • COM(2012) 673 du 14 novembre 2012 intitulée «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe»: «[i]l faut veiller à assurer une meilleure mise en œuvre et une meilleure intégration des objectifs relatifs à l'eau dans les autres domaines politiques tels que la politique agricole commune [...]»
• Considérant 16 de la DCE: «Il est nécessaire d'intégrer davantage la protection et la gestion écologiquement viable des eaux dans les autres politiques communautaires, telles que celle de l'énergie, celle des transports, la politique agricole, celle de la pêche, la politique régionale, et celle du tourisme.»
• Considérant 6 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1): «L'activité du Fonds européen agricole pour le développement rural et les opérations auxquelles il contribue doivent être cohérentes et compatibles avec les autres politiques communautaires et conformes à l'ensemble de la législation communautaire.»
• Rapport n° 9/2012 de l'AEE: des efforts nettement plus importants sont nécessaires pour intégrer les préoccupations en matière de gestion de l'eau dans différentes politiques sectorielles comme l'agriculture et les transports.
• Déclaration des directeurs de l'eau sur la DCE et l'agriculture, 30 novembre 2006: l'importance que revêtent les ressources en eau des points de vue social, économique et environnemental doit être reconnue et intégrée dans l'ensemble des politiques sectorielles.

Instrument de la PAC susceptibles de contribuer à intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau

07

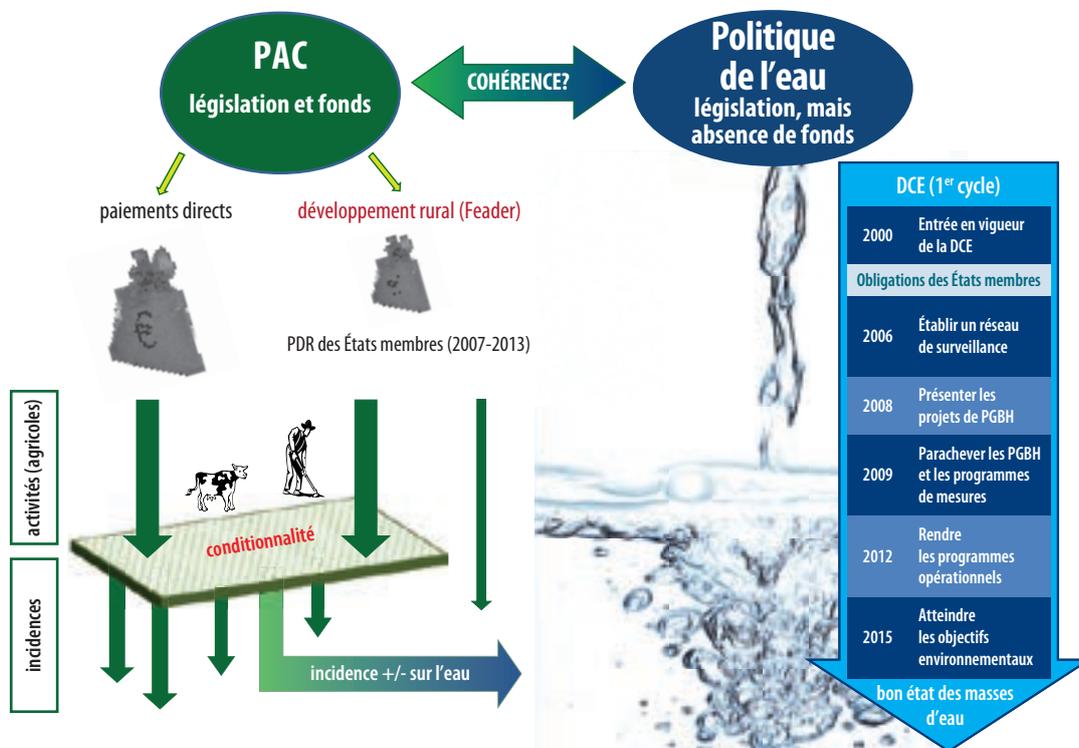
À l'heure actuelle, deux instruments sont utilisés pour intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau, à savoir la conditionnalité et le Fonds européen

agricole pour le développement rural (voir **figure 1**).

Ces instruments sont susceptibles de contribuer à une agriculture durable en favorisant les bonnes pratiques agricoles, en promouvant la conformité des activités agricoles avec la législation environnementale, comme la directive «Nitrates», et en prévoyant des incitations à fournir des biens et des services publics bénéfiques pour l'environnement.

Figure 1

Liens entre la PAC et la politique de l'eau de l'UE



Note: La figure montre, à gauche, la manière dont les fonds de la PAC peuvent être dépensés dans le cadre de paiements directs et de fonds destinés au développement rural. Pour les agriculteurs bénéficiant de paiements directs et/ou de certains fonds destinés au développement rural, la conditionnalité lie ces paiements au respect de certaines obligations environnementales. Les activités financées par la PAC peuvent avoir une incidence positive ou négative sur l'eau. À droite figurent les étapes clés fixées par la DCE, qui constitue le principal instrument pour la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau de l'UE.

Introduction

08

La conditionnalité est un mécanisme qui lie les paiements directs dont bénéficient les agriculteurs (et un certain nombre de paiements au titre du développement rural⁹) au respect d'une série de règles relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux. Elle oblige également l'agriculteur à maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)¹⁰. Ces règles sont définies dans 18 exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et dans 15 normes BCAE. Le non-respect de ces normes et exigences peut entraîner une réduction des paiements effectués en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC.

09

Six règles de conditionnalité ont une incidence directe sur la qualité de l'eau et sur sa quantité. Elles sont exposées dans le **tableau 1**. Plusieurs autres règles de conditionnalité ont une incidence indirecte sur la protection de l'eau (par exemple les ERMG sur la conservation des oiseaux sauvages ainsi que des habitats naturels et les normes BCAE sur la couverture minimale des sols ou la protection des particularités topographiques).

- 9 La conditionnalité s'applique à sept mesures de développement rural qui représentent 40 % environ des dépenses prévues au titre du Feader pour la période 2007-2013.
- 10 La conditionnalité a été introduite en 2003 par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1). Depuis 2005, tous les agriculteurs bénéficiant de paiements directs sont soumis à des dispositions relatives à la conditionnalité obligatoire. Pour la période de programmation 2007-2013, la conditionnalité s'applique également à un certain nombre de paiements au titre du Feader (pour les mesures 211, 212, 213, 214, 221, 224 et 225) et, depuis 2008, elle s'applique à certains paiements dont bénéficient les producteurs de vin.

Tableau 1

Aperçu des règles de conditionnalité relatives à l'eau

Norme	Objet
ERMG 2	Protection des eaux souterraines contre la pollution ¹
ERMG 3	Utilisation des boues d'épuration en agriculture ²
ERMG 4	Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ³
ERMG 9	Mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ⁴
BCAE sur les procédures d'autorisation en matière d'irrigation	Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation
BCAE sur les bandes tampons	Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau

¹ Articles 4 et 5 de la directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 20 du 26.1.1980, p. 43).

² Article 3 de la directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO L 181 du 4.7.1986, p. 6).

³ Articles 4 et 5 de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1).

⁴ Article 3 de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230 du 19.8.1991, p. 1).

10

Dans le cadre du financement du développement rural, l'UE contribue aux investissements des États membres visant à renforcer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, à protéger l'environnement et l'espace rural, à améliorer la qualité de la vie, à promouvoir la diversification des activités économiques et à encourager des approches locales du développement rural. L'UE soutient les programmes de développement rural (PDR) des États membres. Dans les principaux textes relatifs au développement rural, comme les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural¹¹ et le règlement (CE) n° 1698/2005¹², la protection et la gestion durable de l'eau sont considérées comme l'une des principales questions environnementales à traiter.

11

Dans le cadre de mesures de développement rural, les agriculteurs peuvent s'engager volontairement dans des actions allant au-delà de la législation contraignante en échange d'incitations financières ou de compensations (voir **encadré 1**).

Fonds de la PAC susceptibles d'avoir une incidence sur l'eau

12

Le niveau des dépenses de l'UE en faveur de l'agriculture au titre de la PAC est important (58,1 milliards d'euros pour 2012, soit près de 40 % du budget de l'UE). Les activités agricoles et autres financées par la PAC sont susceptibles d'avoir une incidence positive ou négative sur l'eau (voir **figure 1**).

13

Dans certains cas, les fonds de la PAC ciblent explicitement les effets positifs sur l'eau, notamment grâce au financement de mesures de développement rural qui mentionnent expressément la protection de l'eau. Une évaluation détaillée des PDR sous l'angle de la gestion de l'eau montre que les États membres ont affecté 51 % du budget de leurs PDR¹³ à des mesures qui, à des degrés divers, sont liées à l'eau (75 milliards d'euros pour la période 2007-2013)¹⁴. De plus, 27 % des fonds supplémentaires approuvés à la suite du bilan de santé (adopté en 2009 et prévoyant 4,8 milliards d'euros supplémentaires) ont été alloués au domaine prioritaire «Gestion de l'eau» (1,3 milliard d'euros)¹⁵.

14

La réglementation relative à la PAC pour la période 2014-2020 accorde davantage d'importance à la qualité de l'eau en tant qu'objectif de la PAC. Les dispositions légales relatives au «verdissement» des paiements directs au titre de la PAC incluent des pratiques dont certaines sont susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur la qualité de l'eau. Dans une déclaration du Conseil et du Parlement européen, il est également prévu que certaines obligations dérivant de la DCE soient intégrées dans les règles de conditionnalité. L'utilisation plus efficace de l'eau dans l'agriculture est un élément explicite («domaine prioritaire») de l'une des priorités du développement rural établies pour la nouvelle PAC. En outre, depuis 2014, par le biais du système de conseil agricole, les États membres sont tenus de fournir aux bénéficiaires des conseils concernant les exigences de la DCE.

- 11 Sections 2.5 et 3.2 de la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (JO L 55 du 25.2.2006, p. 20).
- 12 Considérant 31 du règlement (CE) n° 1698/2005.
- 13 Montant total des dépenses publiques, incluant donc les financements nationaux.
- 14 Rapport de synthèse sur une évaluation en profondeur des PDR de 2007-2013 en ce qui concerne la gestion de l'eau. *Ecologic Institute and Vito*, avril 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Selon les communiqués de presse IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 et IP/10/102 de la Commission européenne.

Exemples de mesures de développement rural

Soutien aux agriculteurs qui s'engagent, pour une période minimale de cinq ans, à adopter des techniques respectueuses de l'environnement qui vont au-delà des bonnes pratiques agricoles (**mesures agroenvironnementales**), comme la gestion extensive des pâturages (c'est-à-dire pâturage extensif sans utilisation d'engrais ou de boues d'épuration, limitations strictes en ce qui concerne l'utilisation de pesticides, etc.).



© Source: Cour des comptes européenne.



© Source: Cour des comptes européenne.

Aide aux **investissements «non productifs»**, comme la création et la restauration de zones humides. Les zones humides préservent la qualité de l'eau en éliminant l'azote, le phosphore et les pesticides des ruissellements agricoles.

Aide aux **investissements dans les exploitations agricoles**, tels que les systèmes d'irrigation goutte à goutte. L'irrigation goutte à goutte, contrairement à l'irrigation par aspersion, peut contribuer à réduire le volume d'eau captée pour l'irrigation.



© Source: Cour des comptes européenne.

Soutien aux **infrastructures** liées à l'évolution et à l'adaptation du secteur agricole, comme le remplacement de canaux d'irrigation vétustes et endommagés.



© Source: Cour des comptes européenne.



© Source: Cour des comptes européenne.

Aide aux **investissements «non productifs»**, comme la restauration des berges. La pente végétalisée la moins forte de la berge sert de bande tampon sans fumier ni pesticides et joue un rôle positif dans la prévention des crues.

Étendue et approche de l'audit

15

L'objectif du présent audit a été d'examiner le lien entre la PAC et la politique de l'UE dans le domaine de l'eau. La question d'audit principale était la suivante:

Les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau ont-ils été intégrés avec succès dans la PAC?

16

L'audit visait à déterminer si les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau sont correctement et efficacement reflétés dans la PAC, tant sur le plan stratégique que sur celui de la mise en œuvre (voir **annexe I**). À cette fin, les auditeurs ont procédé à une analyse des deux instruments utilisés pour intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau, à savoir la conditionnalité et le Fonds européen de développement rural (voir points 7 à 11). Pour tous les aspects liés à la conditionnalité, l'audit a couvert la période débutant en 2005, date d'introduction de ce mécanisme (ou, respectivement, en 2009 et 2012 pour les États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007). Pour tous les aspects liés au développement rural, l'audit a couvert la période de programmation 2007-2013. Six règles de conditionnalité ayant une incidence directe sur la qualité de l'eau et sur sa quantité ont été examinées pendant l'audit (voir **tableau 1**).

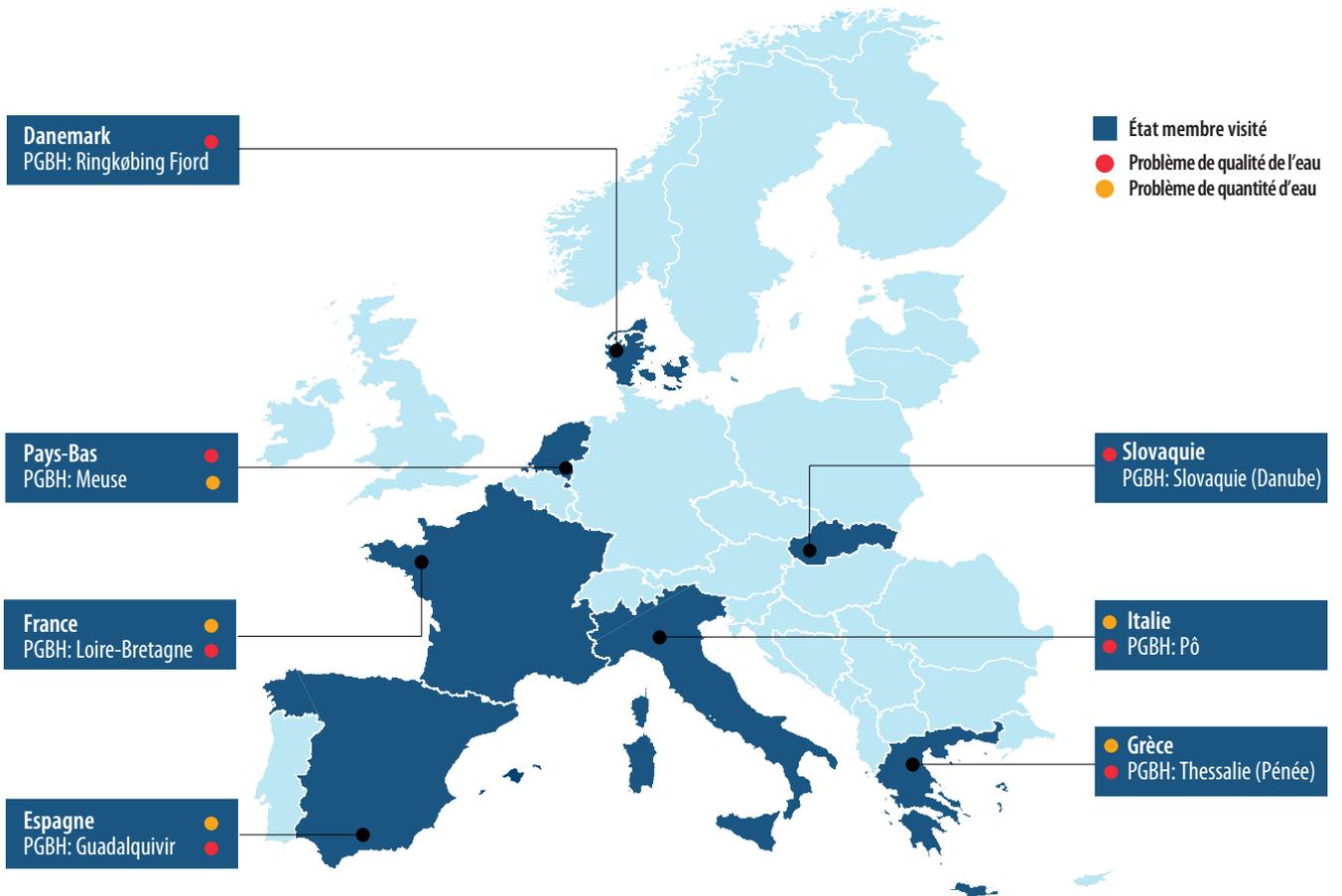
17

L'audit s'est déroulé d'octobre 2012 à juillet 2013. Des informations probantes ont été recueillies grâce à:

- des examens documentaires et des entretiens auprès des services de la Commission, ainsi qu'auprès de l'Agence européenne pour l'environnement;
- des visites d'audit dans sept États membres: le Danemark, la Grèce, l'Espagne (Andalousie), la France, l'Italie (Lombardie), les Pays-Bas et la Slovaquie. Ces États membres sont confrontés à de sérieux problèmes en termes de qualité de l'eau (par exemple concentrations élevées en nutriments comme les nitrates) et/ou de quantité d'eau (par exemple important stress hydrique ou irrigation intensive). Pour chaque État membre visité, un district hydrographique a été sélectionné de manière à cibler l'audit sur une zone avec un PGBH spécifique (voir **figure 2**);
- une enquête en ligne portant sur 140 organismes de conseil agricole dans les sept États membres concernés, et des consultations avec des organisations agricoles faitières au niveau de l'UE.

Figure 2

États membres sélectionnés pour les visites d'audit



Audits précédents

18

Au cours des vingt dernières années, la Cour a publié plusieurs rapports portant directement ou indirectement sur la politique de l'eau et faisant également référence à la PAC, mais aucun d'entre eux n'a été exclusivement axé sur les liens existants entre la politique de l'eau de l'UE et la PAC.

19

Dans son rapport spécial n° 8/2008 relatif à la conditionnalité, la Cour soulevait le problème complexe de la coexistence de règles contraignantes (conditionnalité) et d'incitations économiques (paiements agroenvironnementaux) dans le cas, par exemple, des bandes tampons, et critiquait la portée limitée de la conditionnalité en ce qui concerne l'eau. Le rapport soulignait également certaines faiblesses dans la définition d'exigences et de normes par les États membres. Le rapport spécial n° 7/2011 sur l'aide agroenvironnementale concluait que les objectifs de ce régime étaient trop vagues, qu'il existait des problèmes concernant la détermination du montant des aides et que le ciblage était insuffisant. Le rapport spécial n° 5/2011 relatif au régime de paiement unique faisait état de l'absence de lien direct entre cette aide et les coûts supportés par les exploitants agricoles pour respecter leurs obligations; de plus, il soulignait qu'il était impossible d'établir une corrélation entre cette aide et les externalités publiques positives résultant des activités agricoles, et que les réductions de paiements appliquées en cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité n'étaient pas assez dissuasives.

20

Dans le contexte de sa déclaration d'assurance annuelle (la «DAS»), la Cour vérifie le respect des règles de conditionnalité ainsi que des règles spécifiques régissant les dépenses en matière de développement rural pour un échantillon d'opérations. Les observations résultant de ces audits ont été prises en compte dans le présent rapport.

Des faiblesses dans la mise en œuvre de la politique de l'eau de l'UE ont entravé l'intégration de cette politique dans la PAC

21

La DCE est un élément clé de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau dans la mesure où elle aborde, avec ses directives connexes¹⁶, les principales pressions exercées sur les masses d'eau intérieures, y compris les aspects concernant les polluants, l'hydromorphologie et la quantité d'eau. Il est important, pour l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans la PAC, que les États membres établissent leurs PGBH et les programmes de mesures associés en temps opportun (voir **figure 1**), et que ces documents de programmation définissent clairement les actions qui doivent être menées pour faire face aux pressions importantes en vue de permettre la réalisation des objectifs de la DCE. Cependant, à ce jour, la mise en œuvre de la DCE elle-même a été affectée par des retards importants. La Cour a constaté que la qualité des documents de programmation élaborés par les États membres en rapport avec la politique de l'UE dans le domaine de l'eau était médiocre et que la Commission, en droit, a une influence limitée sur la qualité de ces documents.

Mise en œuvre retardée de la directive-cadre sur l'eau

22

La DCE prévoit que les États membres établissent des PGBH dans le but de préciser notamment, pour chaque district hydrographique concerné, les pressions importantes, les objectifs et les mesures concrètes à prendre¹⁷ en ce qui concerne l'eau, ainsi que les modalités du financement de ces mesures. Dans le cas où une contribution de la PAC est envisagée, ces détails doivent être clairement établis.

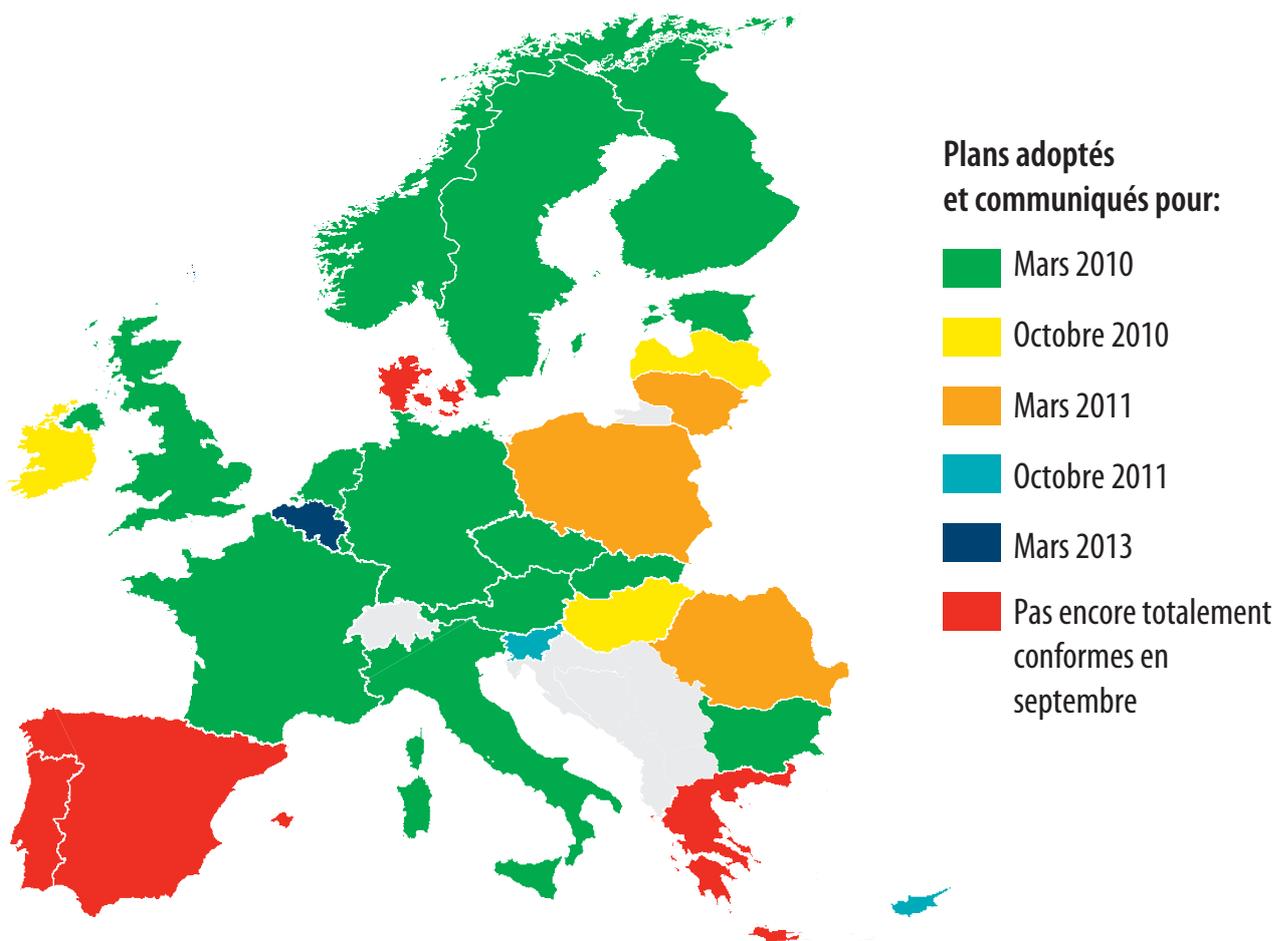
23

Les PGBH devaient être publiés au plus tard le 22 décembre 2009, et communiqués à la Commission au plus tard le 22 mars 2010¹⁸. Cependant, moins de la moitié des États membres sont parvenus à respecter le calendrier prévu¹⁹. En septembre 2013, quatre pays (le Danemark, la Grèce, le Portugal et l'Espagne) n'avaient toujours pas adopté certains des PGBH dont ils ont la responsabilité. La **figure 3** donne une vue d'ensemble des dates d'adoption des PGBH.

- 16 Directive 76/160/CEE sur les eaux de baignade; directive 79/409/CEE sur les oiseaux sauvages; directive 80/778/CEE sur les eaux potables, telle que modifiée par la directive 98/83/CE; directive 96/82/CE sur les risques d'accidents majeurs (Seveso); directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement; directive 86/278/CEE sur les boues d'épuration; directive 91/271/CEE sur le traitement des eaux urbaines résiduaires; directive 91/414/CEE sur les produits phytopharmaceutiques; directive 91/676/CEE sur les nitrates; directive 92/43/CEE sur les habitats et directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution.
- 17 Le contenu obligatoire des PGBH est présenté de manière détaillée à l'annexe VII de la DCE.
- 18 Articles 13, paragraphe 6, et 15, paragraphe 1, de la DCE.
- 19 La Commission a indiqué que, en novembre 2012, 25 États membres plus la Norvège avaient adopté et communiqué 121 PGBH pour les composantes nationales des districts hydrographiques, sur un total de 174. Document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles, du 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans* (Vue d'ensemble européenne (1/2). Document accompagnant le 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) — Plans de gestion des bassins hydrographiques). La Norvège a adopté 11 PGBH pilotes. Ce pays met actuellement en œuvre la directive-cadre sur l'eau au titre de l'accord sur l'Espace économique européen, conformément au calendrier convenu dans celle-ci.

Figure 3

Carte d'ensemble des dates d'adoption des PGBH (situation en septembre 2013)



Note: Danemark — tous les PGBH adoptés en décembre 2011 ont été retirés et de nouveaux plans font l'objet d'une consultation; Grèce — 8 PGBH ont été adoptés (sur 14); Espagne — 10 PGBH ont été adoptés (sur 25); Portugal — 8 PGBH ont été adoptés (sur 9).

24

Conformément à la DCE, chaque PGBH devrait comprendre un programme de mesures répondant aux diverses pressions mises en évidence localement au niveau du district hydrographique, y compris des mesures relatives à l'agriculture (voir **encadré 2**). Les mesures auraient dû être opérationnelles

au plus tard le 22 décembre 2012²⁰. Lors des visites d'audit de la Cour dans les États membres, les équipes d'audit ont analysé cet aspect, en mettant l'accent sur les mesures relatives à l'agriculture, et ont observé que la plupart d'entre elles n'étaient pas encore opérationnelles (voir **encadré 3**).

20 Article 11, paragraphe 7, de la DCE.

Encadré 2**Types de mesures incluses dans les PGBH**

L'annexe VI de la DCE présente une liste des types de mesures à inclure dans les programmes de mesures, certains d'entre eux ayant un lien direct avec l'agriculture. Citons comme exemple:

- les mesures de gestion de la demande en eau, et notamment la promotion d'une production agricole adaptée, telle que des cultures à faibles besoins en eau dans les zones sensibles à la sécheresse;
- les mesures de contrôle des émissions, telle que l'injection de lisier dans le sol plutôt que son application en surface;
- les mesures concernant l'efficacité et le recyclage, et notamment les techniques d'irrigation économes en eau ou le recyclage des eaux usées traitées pour l'irrigation.

Encadré 3**Mise en œuvre retardée de mesures agricoles figurant dans les PGBH**

En Italie (PGBH Pô), sur cinq mesures agricoles devant être mises en œuvre à court terme, trois seulement sont opérationnelles dans toutes les régions. Une quatrième mesure n'est mise en œuvre que dans une partie du district hydrographique, et la mesure définitive n'est appliquée que dans certaines zones en raison d'un conflit avec la réglementation locale.

En France (PGBH Loire-Bretagne), les mesures sont trop générales pour être opérationnelles et doivent être davantage développées dans le cadre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) locaux. En septembre 2013, moins de la moitié du district hydrographique était couvert par un SAGE.

En Grèce (PGBH Thessalie), cinq des six mesures examinées lors de la visite d'audit de la Cour n'étaient pas opérationnelles le 22 décembre 2012.

25

En l'absence d'un PGBH définissant les objectifs au niveau des districts hydrographiques, les États membres ne disposent pas d'un critère de référence essentiel sur lequel aligner les objectifs en rapport avec l'eau de leurs PDR. Les fonds destinés au développement rural ne peuvent donc pas être dépensés dans le respect des critères de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau.

La qualité des programmes de mesures est médiocre

26

La Commission, par l'intermédiaire de l'un de ses groupes d'experts, a fourni des orientations relatives aux mesures agricoles programmées dans les PGBH, qui se doivent d'être claires, transparentes et opérationnelles au niveau des exploitations²¹.

27

La Cour a utilisé les critères définis dans le document d'orientation de la Commission pour réaliser une analyse détaillée de six mesures agricoles pour chacun des sept PGBH sélectionnés dans le cadre de cet audit (voir **tableau 2**). Les résultats de ces travaux montrent que la plupart des mesures analysées ne sont pas bien conçues en termes d'étendue, d'objectifs, de calendrier, de systèmes de suivi et/ou de communication des résultats.

28

La Commission a également tiré des conclusions de son propre exercice de suivi de la DCE en ce qui concerne la qualité des programmes de mesures. Après examen des PGBH communiqués à la mi-2012, la Commission a conclu que, dans un grand nombre de PGBH, il manque pour l'essentiel des informations sur la manière dont ces mesures seront mises en œuvre en termes de calendrier, de financement et de suivi²².

- 21 «Guide à l'attention des administrations visant à clarifier les mesures agricoles prises au titre de la directive-cadre sur l'eau et à les rendre transparentes au niveau des exploitations». Le guide a été élaboré dans le cadre d'un programme de collaboration auquel participent les partenaires de la stratégie commune de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (SCMO) et a été approuvé par les directeurs de l'eau en mai 2011.
- 22 Document de travail des services de la Commission: *European Overview (2/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans* (Vue d'ensemble européenne (2/2). Document accompagnant le 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) — Plans de gestion des bassins hydrographiques).

Tableau 2

Analyse détaillée de six mesures agricoles incluses dans les programmes de mesures de sept PGBH¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Les mesures indiquent le niveau d'adoption nécessaire.	Orange	Orange	Rouge	Rouge	Rouge	Vert	Rouge
Les mesures sont définies comme étant des mesures de base (obligatoires) ou des mesures complémentaires.	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert
Les mesures sont définies au niveau du sous-bassin ou au niveau régional/local. Dans le cas contraire, des raisons convaincantes sont données afin de justifier l'établissement de mesures pour le bassin hydrographique entier.	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert	Rouge
Le programme de mesures fixe des objectifs clairs pour ces mesures.	Vert	Orange	Rouge	Rouge	Rouge	Orange	Rouge
Le programme de mesures établit un système clair pour le suivi des progrès concernant ces mesures.	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Orange	Rouge

- Les six mesures analysées respectaient le critère.
- Certaines des mesures analysées respectaient le critère.
- Aucune des mesures analysées ne respectait le critère.

1 L'évaluation des PGBH danois a été réalisée sur la base des PGBH adoptés en décembre 2011. Ces derniers ont toutefois été retirés et de nouveaux plans font l'objet d'une consultation.

Dans la pratique, la Commission a une influence limitée sur la qualité des documents de programmation relevant de la DCE

29

Les PGBH devraient garantir que l'objectif de parvenir à un bon état des masses d'eau sera atteint d'ici à 2015. Bien que la Commission, en sa qualité de «gardienne du traité»²³, soit tenue de veiller au respect de cette condition, l'approbation des PGBH ne relève pas de sa responsabilité. Si elle juge leur qualité insuffisante, elle ne peut agir que par voie judiciaire.

30

À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu plusieurs arrêts sur la base de la DCE. Toutefois, ces affaires concernaient des dispositions de la DCE qui peuvent paraître simples (par exemple la non-communication des mesures de transposition, la communication tardive des informations ou l'adoption tardive des programmes de surveillance et des PGBH) plutôt que des cas moins simples relatifs à l'interprétation de notions fondamentales, comme les services d'approvisionnement en eau ou l'application de dérogations au titre de l'article 4 de la DCE²⁴. Les procédures judiciaires durent souvent de nombreuses années et les arrêts sont rendus longtemps après la date limite fixée pour le respect de l'exigence. Même si la Commission a organisé des groupes de travail et des séminaires avec des représentants des États membres en vue d'améliorer la qualité des PGBH, sa capacité à influencer le degré d'ambition des États membres est limitée.

31

L'audit a montré que les programmes de mesures des États membres peuvent se révéler plus ou moins ambitieux. L'article 4 de la DCE fixe l'objectif de parvenir à un bon état des eaux dans l'ensemble des États membres d'ici à 2015. Le même article prévoit des dérogations pour autant que cela soit justifié par les États membres. Les circonstances invoquées pour justifier une dérogation sont évaluées de manière très différente selon les États membres. Dans son évaluation des PGBH²², la Commission a reconnu que:

- les justifications fournies en ce qui concerne les critères appliqués pour octroyer des dérogations au titre de l'article 4, paragraphes 4 à 7, sont, de manière générale, inappropriées et peu transparentes;
- l'interprétation des différentes raisons justifiant l'application de dérogations variait sensiblement selon les États membres;
- le recours fréquent aux dérogations peut refléter le caractère peu ambitieux de nombreux plans du point de vue de la réalisation des objectifs environnementaux.

23 Conformément à l'article 258 du traité de Lisbonne, la Commission doit veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci.

24 Document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles du 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans (Vue d'ensemble européenne (1/2)).* Document accompagnant le 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) — Plans de gestion des bassins hydrographiques).

32

De manière similaire, lors de la mise en œuvre de la directive «Nitrates», qui fait partie intégrante de la DCE et qui aborde un problème de pollution reconnu et persistant dans les masses d'eau (voir encadré 4), les États membres présentent des programmes d'action antinitrates diversement ambitieux. Ces programmes ne nécessitent pas l'approbation de la Commission. En conséquence, il existe,

par exemple, des différences importantes entre les critères appliqués par les États membres pour désigner des zones vulnérables ou définir les mesures à prendre. Dans les affaires examinées en relation avec les programmes d'action antinitrates, la longueur des procédures judiciaires montre la possibilité limitée qu'a la Commission d'influencer la qualité des programmes des États membres (voir encadré 5).

Encadré 4

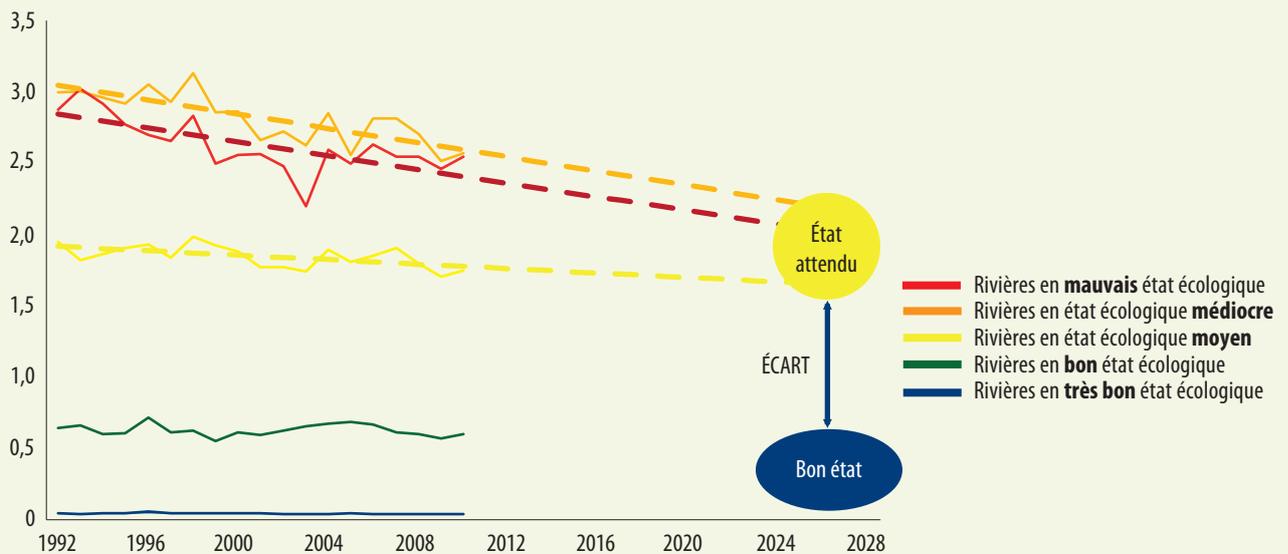
Importance de la pollution par les nitrates

De récents rapports de l'AEE montrent que la tendance actuelle relative aux niveaux de nitrates n'est pas suffisante pour atteindre un bon état des eaux, même d'ici à 2027 (voir figure 4). L'AEE reconnaît, dans son rapport n° 8/2012, que l'évolution positive des concentrations en nitrates est en partie due à des mesures visant à réduire les intrants agricoles contenant des nitrates tant au niveau européen qu'au niveau des États membres, mais que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour réduire la pollution diffuse et faire en sorte que la majorité des masses d'eau atteignent des niveaux de nitrates assimilables à des états écologiques très bons ou bons en 2027.

Figure 4

Les tendances en matière de nitrates montrent qu'il subsistera, en 2027, un écart entre le bon état et l'état attendu

Médiane de la concentration totale en nitrates dans les rivières (en mg N/l)



Les données relatives aux rivières en mauvais état ou en état médiocre représentent 29 % du total.
Les données relatives aux rivières en état moyen représentent 48 % du total.

Source: Adapté du rapport n° 9/2012 de l'AEE.

Vingt ans après son entrée en vigueur, la mise en œuvre de la directive «Nitrates» continue de poser problème dans certains États membres

La directive «Nitrates» est entrée en vigueur en 1991. Cependant, des procédures d'infraction liées à son application correcte et complète ainsi qu'au caractère approprié des programmes d'action antinitrates étaient toujours ouvertes en 2013 contre huit États membres (Bulgarie, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Lettonie, Pologne et Slovaquie).

Par exemple, le 13 juin 2013, la Cour de justice européenne a jugé (dans l'affaire C-193/12) que la France avait omis de désigner plusieurs zones en tant que zones vulnérables aux nitrates. Dans certaines de ces zones, les concentrations en nitrates dans les eaux souterraines dépassaient 50 mg/l (soit la concentration maximale admissible pour l'eau potable) et, dans d'autres, les eaux de surface risquaient l'eutrophisation si aucun plan d'action n'était mis en œuvre.

L'incidence de la conditionnalité sur les questions relatives à l'eau reste limitée à ce jour

33

Les résultats de l'enquête de la Cour (voir point 17)²⁵ montrent que la conditionnalité a contribué à renforcer la sensibilisation parmi les agriculteurs et provoqué certains changements dans les pratiques agricoles en ce qui concerne l'eau. Cependant, l'incidence de la conditionnalité reste limitée à ce jour, d'une part, parce que plusieurs questions importantes relatives à l'eau ne sont pas intégrées dans la conditionnalité et, d'autre part, parce que les sanctions appliquées au titre de la conditionnalité ne sont pas calculées sur la base du coût des dommages causés et, partant, peuvent ne représenter qu'une partie de celui-ci. En outre, des faiblesses constatées au niveau de l'application de la conditionnalité dans les États membres réduisent d'autant plus son incidence potentielle. Ces questions sont examinées de façon plus approfondie ci-après.

Le mécanisme de conditionnalité a une incidence, mais n'est pas pleinement exploité

Les résultats de l'enquête montrent une sensibilisation accrue parmi les agriculteurs ainsi que certains changements, s'agissant de l'eau, dans les pratiques agricoles

34

En l'absence d'études consacrées, au niveau de l'UE, à l'incidence de la conditionnalité et du développement rural sur la sensibilisation des agriculteurs ainsi que sur les pratiques agricoles pour ce qui concerne l'eau, la Cour a réalisé une enquête auprès de 140 organismes de conseil agricole dans 7 États membres. L'enquête montre que, dans les États membres/régions sélectionnés, l'introduction de la conditionnalité a contribué à accroître la sensibilisation des agriculteurs (voir **figure 5**) et provoqué des changements dans les pratiques agricoles en ce qui concerne l'eau, particulièrement s'agissant de l'utilisation des nitrates et des pesticides (voir **annexe II** pour plus de précisions).

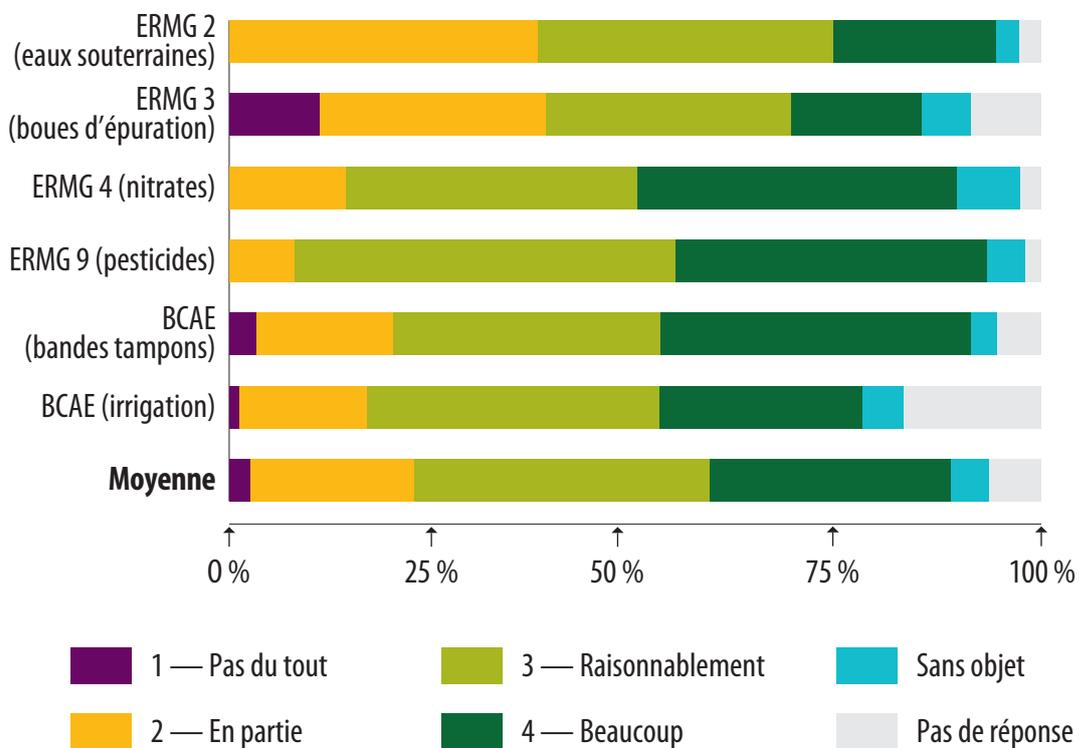
25 Les résultats détaillés de l'enquête peuvent être consultés sur le site internet de la Cour (www.eca.europa.eu).

Figure 5

Sensibilisation accrue des agriculteurs suite à l'introduction de la conditionnalité

Sur une échelle de 1 (pas du tout) à 4 (beaucoup), dans quelle mesure estimez-vous que l'introduction de la conditionnalité a renforcé la sensibilisation des agriculteurs en ce qui concerne l'incidence de l'agriculture sur l'eau?

Pourcentage de personnes ayant répondu



L'incidence des règles de conditionnalité est limitée du fait qu'un certain nombre de questions importantes relatives à l'eau ne sont pas couvertes par la conditionnalité

35

Actuellement, l'obligation pour les agriculteurs de limiter l'utilisation de phosphore sur leurs terres ou l'application de pesticides²⁶ à proximité immédiate des masses d'eau n'est pas intégrée dans la conditionnalité²⁷, même s'il est entendu que ces problématiques doivent être abordées. Le phosphore est contenu dans les engrais et utilisé dans l'alimentation animale. Il peut engendrer des problèmes liés à la qualité de l'eau, comme l'eutrophisation. S'agissant des pesticides, même s'ils protègent les récoltes de dégâts causés par les mauvaises herbes, les maladies et les insectes, ils peuvent être nocifs pour les personnes, la faune sauvage et l'environnement. Seule une infime partie des pesticides appliqués atteint les parasites cibles, tandis que la grande majorité d'entre eux affecte l'environnement, par exemple les masses d'eau. Certains États membres ont toutefois pris l'initiative de s'attaquer à ces problèmes, même sans y être contraints (par exemple en incluant des restrictions sur l'utilisation des pesticides dans les BCAE sur les bandes tampons) (voir **annexe III** pour plus de détails).

- 26 Les pesticides peuvent être utilisés pour protéger les plantes ou les récoltes des dégâts causés par les mauvaises herbes, les maladies ou les insectes. En ce sens, ils sont également appelés produits phytopharmaceutiques.
- 27 Certains États membres, comme les Pays-Bas, ont inscrit des obligations relatives au phosphore dans leurs programmes d'action antinitrates, mais le non-respect desdites obligations n'est pas sanctionné au titre de la conditionnalité. Quant aux pesticides, et uniquement pour certaines catégories très dangereuses, les États membres peuvent, lorsqu'ils en autorisent l'usage, établir le long des cours d'eau des zones tampons où leur pulvérisation est interdite.

36

L'utilisation durable des pesticides, en particulier dans le respect des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, devait initialement être inscrite dans la conditionnalité dès 2014.

Cependant, du fait du règlement (UE) n° 1306/2013²⁸, le calendrier de cette inclusion n'est plus certain aujourd'hui (voir **encadré 6**).

37

L'intégration attendue, dans la conditionnalité, de certaines exigences découlant de la DCE ainsi que de la directive sur l'utilisation durable des pesticides devrait permettre de prendre en considération les problématiques soulevées au point 35.

Les débats sur la proposition de la Commission relative à la réforme de la PAC après 2014 ont débouché sur la déclaration suivante: «Le Conseil et le Parlement européen invitent la Commission à assurer le suivi de la transposition et de la mise en œuvre par les États membres de la» DCE et de la directive sur l'utilisation des pesticides «et, le cas échéant, à présenter, lorsque ces directives auront été mises en œuvre dans tous les États membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies, une proposition législative visant à modifier le présent règlement en vue d'intégrer les parties pertinentes desdites directives dans le système de conditionnalité»²⁹. Le calendrier de cette intégration dépend par conséquent des progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des directives. La mise en œuvre d'une décision politique cruciale pourrait donc être très lente.

28 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 et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.1.2013, p. 549).

29 Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité, jointe au règlement (UE) n° 1306/2013.

Encadré 6**Utilisation durable des pesticides: deux pas en avant, un pas en arrière**

En 2009, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques³⁰. L'un des objectifs du règlement était d'inscrire l'utilisation durable des pesticides (et notamment la lutte intégrée contre les ennemis des cultures) dans la conditionnalité (par le biais de l'ERMG 9) à partir de 2014.

Cependant, dans sa proposition de règlement relatif au financement de la PAC pour la période 2014-2020³¹ (qui a débouché sur le règlement (UE) n° 1306/2013), la Commission a explicitement exclu l'utilisation durable des pesticides et la lutte intégrée contre les ennemis des cultures du champ d'application de la conditionnalité en omettant la phrase qui s'y référait spécifiquement³².

Par conséquent, bien que l'utilisation durable de pesticides eût dû être intégrée dans la conditionnalité à compter de 2014, le règlement actuel rend ce calendrier incertain.

30 Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO L 309 du 24.11.2009, p. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Article 55 du Règlement (CE) n° 1107/2009, troisième phrase: «Elle est en outre conforme aux dispositions de la directive 2009/128/CE, et en particulier aux principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, visés à l'article 14 et à l'annexe III de ladite directive, qui s'appliquent le 1^{er} janvier 2014 au plus tard.»

La BCAE relative aux procédures d'autorisation en matière d'irrigation a une faible incidence, dans la mesure où la Commission n'exige pas des États membres qu'ils définissent des exigences spécifiques

38

Contrairement aux ERMG, les normes BCAE sont utilisées pour promouvoir, par l'introduction de nouvelles obligations pour les agriculteurs, l'application de bonnes pratiques agricoles pour lesquelles il n'existe pas (encore) de législation environnementale au niveau de l'UE. Cependant, la Commission n'a pas proposé de définir la norme BCAE relative aux procédures d'autorisation en matière d'irrigation³³ de telle manière que cette norme contribue à promouvoir les bonnes pratiques agricoles. La BCAE sur l'irrigation se réfère à la législation nationale ou régionale existante, mais n'introduit pas de nouvelles obligations, par exemple celle de définir les éléments des procédures d'autorisation — tels que les permis de captage d'eau, les compteurs et les rapports de consommation d'eau — lorsque ceux-ci sont encore inexistantes.

39

Ainsi, dans un pays doté de procédures d'autorisation très insuffisantes, voire inexistantes, cette BCAE n'aura aucune incidence (voir **encadré 7**), et cela peut s'avérer particulièrement important dans des zones souffrant d'une pénurie d'eau (voir **encadré 8**).

33 «Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures d'autorisation.»

Encadré 7

Exemple de procédures d'autorisation insuffisantes

En Grèce, une décision ministérielle de juin 2011 exigeait des agriculteurs qu'ils déposent une demande de permis de captage d'eau avant le 16 décembre 2011 (même ceux qui possédaient déjà un permis valable). Cependant, l'obligation de demander un permis a été reportée, le délai des dépôts de la demande ayant été successivement repoussé au 16 juin 2012, au 17 décembre 2012, au 15 mai 2013 et, en dernier lieu, au 15 janvier 2014. Dans le bassin hydrographique du Pénée (ou *Pinios*, Thessalie), le nombre total de puits forés dépasse les 30 000 et pourrait atteindre 33 000, dont la plupart sont dépourvus de licence³⁴.

La Cour a également relevé des faiblesses affectant les contrôles de ces licences (voir **encadré 9**).

34 PGBH Thessalie. Étude réalisée par *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans* (Coentreprise pour les plans de gestion des bassins hydrographiques de Thessalie, d'Épire et de Sterea Ellada occidentale), p. 103.

Encadré 8

Les cultures irriguées sont en expansion dans les zones souffrant de pénurie d'eau

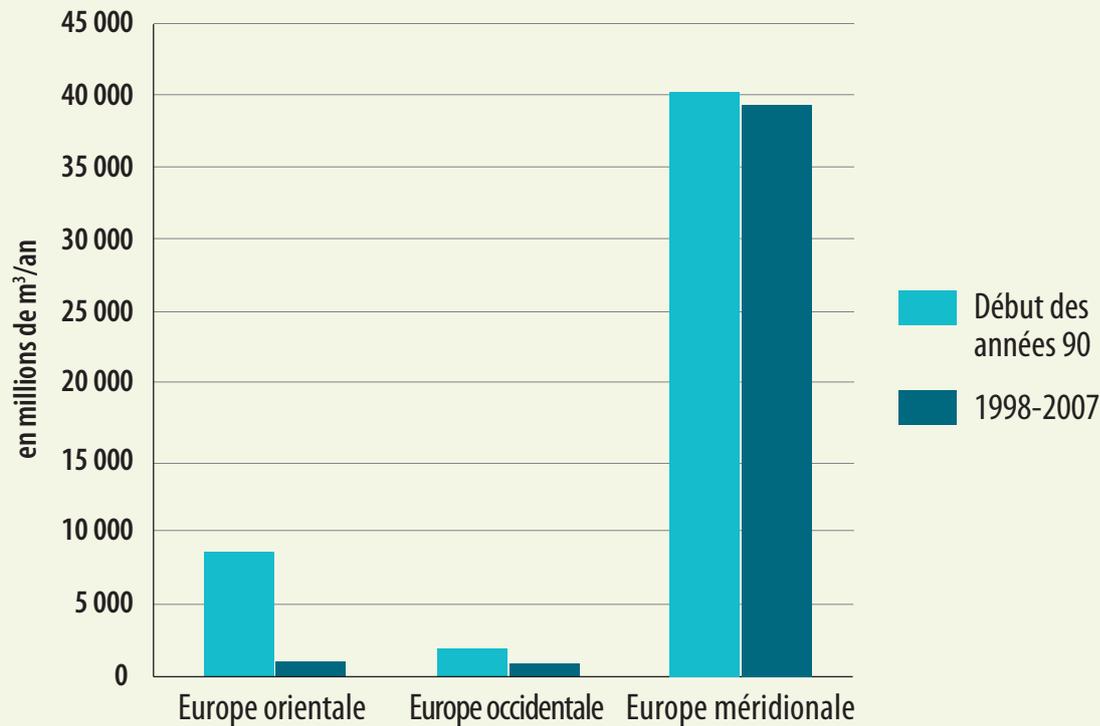
Le captage excessif d'eau à des fins d'irrigation constitue un problème reconnu, particulièrement en Europe méridionale, où les cultures irriguées ont augmenté au cours des dernières décennies³⁵. Bien que le captage d'eau à des fins d'irrigation ait légèrement diminué entre le début des années 90 et 1998-2007 (voir **figure 6**), et en dépit d'un rendement accru de l'irrigation grâce à la généralisation de l'usage de systèmes d'irrigation goutte à goutte, les ressources en eau subissent toujours, dans certaines zones, de fortes pressions qui se traduisent par une baisse du niveau des nappes phréatiques, par des intrusions salines et par l'assèchement des zones humides³⁶.

35 Rapport n° 2/2009 de l'AEE, Ressources en eau de l'Europe — Faire face à la pénurie d'eau et à la sécheresse.

36 *Water resources: quantity and flows* (Ressources en eau: quantité et flux) — Rapport 2010 de l'AEE sur l'état de l'environnement, analyse thématique, Agence européenne pour l'environnement (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), consulté le 5 octobre 2012.

Figure 6

Captage d'eau à des fins d'irrigation



Note: Europe orientale: Bulgarie (1990; 2007), Hongrie (1992; 2006), Lettonie (1991; 2007), Pologne (1990; 2007), République tchèque (1990; 2007), Roumanie (1990; 2006), Slovaquie (1990; 2007), Slovénie (1990; 2007); Europe occidentale: Allemagne (1995; 2002), Angleterre et pays de Galles (1990; 2006), Autriche (1990; 2002), Belgique (1994; 2007), Danemark (1990; 2004), Finlande (1994; 2005), Norvège (1995; 2006), Pays-Bas (1995; 2006), Suède (1990; 2007); Europe méridionale: Espagne (1991; 2006), France (1991; 2006), Grèce (1990; 2007), Portugal (1990; 1998).

Source: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

Faiblesses dans l'application de la conditionnalité

Il existe, au niveau des exploitations, des faiblesses affectant la mise en œuvre des règles de conditionnalité relatives à l'eau dans les États membres

40

Lors de ses audits DAS dans les différents États membres de l'UE, la Cour observe fréquemment des violations des règles de conditionnalité relatives à l'eau au niveau des exploitations, qui sont pour la plupart des infractions commises par les bénéficiaires au titre de l'ERMG 4 (protection de l'eau dans les zones vulnérables aux nitrates): installations de stockage inadéquates, insuffisance de la capacité de stockage du fumier, cahiers d'épandage des engrais incomplets ou erronés, absence d'analyse de la teneur en azote, quantité de nitrates supérieure à 170 kg/ha, stockage de fumier sur le sol à une période où cette pratique n'est pas autorisée, etc. D'autres observations concernent l'ERMG 2 (protection des eaux souterraines), l'ERMG 9 (produits phytopharmaceutiques) et les BCAE sur les bandes tampons.

Le système des contrôles de la conditionnalité comporte des faiblesses au niveau des États membres

41

Les États membres sont responsables de la mise en œuvre de la conditionnalité. Pour les ERMG, ils sont notamment tenus d'intégrer les éléments correspondants de la législation spécifique dans le champ de la conditionnalité. Pour les BCAE, ils doivent adopter les normes correspondantes dans la législation nationale ou régionale et définir les obligations pratiques que les agriculteurs sont censés respecter. Ils doivent également informer les agriculteurs de ces exigences et établir un système de gestion et de contrôle permettant de contrôler sur place un échantillon de bénéficiaires et de sanctionner ces derniers en cas de non-respect de leurs obligations.

42

Le système des contrôles de la conditionnalité comporte une limitation intrinsèque en ceci que certaines exigences sont, de par leur nature, très difficiles à contrôler. À titre d'exemple, l'une des exigences vise le mode et le calendrier d'emploi des pesticides. La difficulté réside, ici, dans le fait que les contrôles de la conditionnalité sont habituellement notifiés à l'avance et, partant, il est très peu probable qu'un inspecteur tombe sur un agriculteur en train d'épandre un produit interdit ou le faisant de manière illégale. D'autres exigences ne peuvent être contrôlées qu'au cours d'une période donnée de l'année ou en l'absence de certaines conditions météorologiques (par exemple vent fort, gelées), qui ne coïncident pas nécessairement avec le calendrier des visites de contrôle sur place.

43

Dans les États membres visités, des insuffisances ont été relevées, au niveau des autorités de gestion, dans le système des contrôles de la conditionnalité relatifs à l'eau:

- des instructions de travail détaillées n'existent que pour un nombre limité de contrôles, et certaines d'entre elles sont si générales qu'elles ne permettent pas aux inspecteurs de déterminer exactement l'objet et les modalités des contrôles, ni de garantir que ces derniers sont réalisés de manière uniforme;
- les contrôles obligatoires ont été mis en place tardivement ou font toujours défaut;
- les contrôles sur place sont fortement concentrés en automne. Outre le fait que cela soit contraire à certaines dispositions réglementaires³⁷, cela signifie qu'un certain nombre d'exigences relatives à l'eau (telles que l'interdiction d'épandage de fumier sur les zones tampons cultivées) ne peuvent être vérifiées visuellement dans les champs;
- les contrôles relatifs aux BCAE sur l'irrigation n'étaient pas complets (voir **encadré 9**).

La Commission ne garantit pas que les normes BCAE sont appropriées au niveau des États membres

44

L'objectif des BCAE établies dans le cadre du mécanisme de conditionnalité est de faire appliquer les bonnes pratiques fondamentales³⁸. Les États membres sont censés fixer des exigences minimales qui tiennent compte de leurs conditions agronomiques, environnementales et climatiques respectives.

45

À l'heure actuelle, la Commission ne reçoit que des informations limitées, par le biais d'une base de données en ligne, sur la mise en œuvre des BCAE dans les États membres. Ces informations consistent en des références à la législation applicable localement et en des synthèses fournies par chaque État membre. Elles sont notifiées au niveau géographique jugé approprié par les États membres eux-mêmes. Par exemple, s'agissant des États membres visités au cours de l'audit, les informations relatives à la mise en œuvre des BCAE au niveau régional (comme c'est le cas en Italie et en Espagne) ne sont pas fournies.

37 Article 53, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65) et article 14, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25 du 28.11.2011, p. 8).

38 *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture. Study — Final Report* (Gestion durable des ressources naturelles centrée sur l'eau et l'agriculture. Étude — Rapport final), Parlement européen, mai 2013 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)

Encadré 9

Absence de contrôle du volume effectif d'eau captée par rapport à la quantité autorisée

L'audit a fait apparaître des faiblesses lors du contrôle des exigences de la BCAE sur l'irrigation. Cette norme est formulée comme suit: «Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures d'autorisation.» L'audit a mis en évidence plusieurs cas dans lesquels, même si les procédures d'un État membre prévoyaient des permis spécifiant un volume maximal autorisé d'eau captée, le volume d'eau effectivement capté n'était pas contrôlé par rapport au plafond fixé dans l'autorisation. Ces lacunes réduisent considérablement l'efficacité des contrôles.

Selon les listes de vérification utilisées par les inspecteurs chargés d'effectuer les contrôles de la conditionnalité en Grèce et en Espagne, le volume d'eau effectivement capté n'est actuellement pas contrôlé au regard des permis. En Slovaquie, la Cour a constaté que le volume capté n'est même pas mesuré. Les contrôles peuvent donc uniquement permettre de déterminer si un permis a été délivré, mais pas si un bénéficiaire respecte les limites fixées par ledit permis.

Observations

46

La Commission évalue la mise en œuvre des BCAE d'un point de vue juridique au moyen d'un contrôle documentaire fondé sur les informations communiquées par les États membres et complétées par des contrôles sur place. Elle ne détermine pas si les exigences établies par les États membres en ce qui concerne les deux BCAE relatives à l'eau sont adéquates sur le plan environnemental des objectifs de protection de l'eau. Dans la pratique, les exigences en matière de BCAE varient sensiblement selon les États membres. Par exemple, dans le cas de la BCAE sur les bandes tampons³⁹ (voir **figure 7**), la largeur minimale des bandes varie de 25 cm à 10 mètres (voir **tableau 3**).

47

Dans certains États membres/régions, les bandes tampons peuvent être cultivées, alors que dans d'autres, elles sont censées être recouvertes d'herbe ou de fourrés. Certains États membres prévoient des exceptions pour un nombre important de masses d'eau susceptibles d'être situées sur des terres agricoles (voir **encadré 10**).

48

S'agissant de la BCAE sur l'irrigation, les exigences varient également considérablement entre les différents États membres — même ceux dans lesquels des pressions particulièrement élevées sont exercées sur l'eau. Cette BCAE se réfère à la législation en vigueur dans les États membres, mais n'introduit pas de nouvelles obligations. Dans certains États membres/régions, l'obligation de détenir un permis de captage d'eau dépend du volume capté, de la situation géographique et du type d'eau captée (eau de surface ou eau souterraine). Certains États membres interdisent localement l'irrigation pendant les périodes sèches. Dans d'autres pays, les agriculteurs doivent communiquer annuellement le volume d'eau utilisé à des fins d'irrigation. L'audit a mis en évidence des cas où les exigences en matière d'autorisation d'irriguer n'encouragent pas les agriculteurs à utiliser moins d'eau. Par exemple, dans certains pays, les agriculteurs sont taxés en fonction de la superficie de leur exploitation plutôt qu'en fonction de la consommation d'eau effective.

39 Cette BCAE doit respecter au moins les exigences relatives aux conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau telles que définies par la directive.

Figure 7

Bande tampon

culture arable

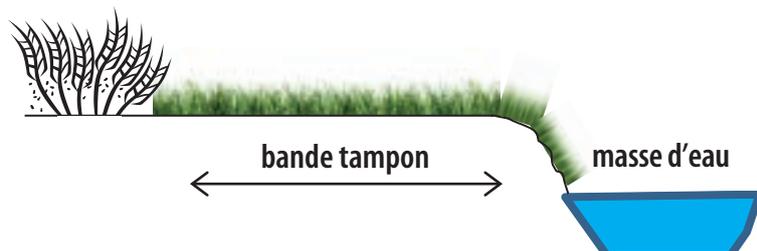


Tableau 3

Importants écarts au niveau des exigences de la BCAE sur les bandes tampons

Pays	Largeur de la bande tampon	Obligations et restrictions
Danemark	minimum 2 m	pas de culture, de traitement des sols ni de plantation
Grèce	comprise entre 1 m et 6 m selon la pente et le type de restriction	pas de culture (1 m) ni d'engrais azotés (3 ou 6 m)
Espagne (Andalousie)	2 m à 10 m	fouffrés obligatoires pas d'engrais ni de pesticides
France	5 m	couverture herbeuse, fouffrés, arbrisseaux ou arbres obligatoires pas d'engrais organiques ou minéraux ni de pesticides
Italie (Lombardie)	comprise entre 5 m et 3 m selon l'état de la masse d'eau	couverture herbeuse obligatoire pas de labourage, d'engrais inorganiques, de fumier ni de lisier
Pays-Bas	comprise entre 25 cm et 9 m selon le type de récolte et certaines spécifications techniques	pas d'engrais
Slovaquie	10 m	pas d'engrais industriels ou organiques

Encadré 10

Masses d'eau exemptées de la BCAE sur les bandes tampons

Les États membres ont exempté certaines catégories de masses d'eau de l'application de la BCAE sur les bandes tampons. En Italie (Lombardie), les cours d'eau inférieurs à 5 kilomètres de long ou appartenant à une zone de captage mesurant moins de 10 km² ne nécessitent pas la mise en place de bandes tampons. L'Espagne (Andalousie) prévoit des exemptions pour les étangs, les canaux d'irrigation et les fossés, sans toutefois bien définir ces masses d'eau, et justifie ces exemptions par des arguments non environnementaux. Cela crée le risque qu'un nombre excessif de cours d'eau soient exemptés de l'obligation de respecter l'exigence en matière de bande tampon, minimisant ainsi l'incidence de la BCAE sur la qualité de l'eau.

Le potentiel que représente le financement du développement rural pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau n'est pas pleinement exploité

49

Les crédits consacrés au développement rural se montent à près de 100 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Le règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le développement rural classe la protection de l'eau parmi les principaux éléments à prendre en compte⁴⁰. Il insiste également sur le fait que «l'activité du Feader et les opérations auxquelles il contribue doivent être cohérentes et compatibles avec les autres politiques communautaires»⁴¹, telles que la politique de l'eau. Le développement rural, en mettant des fonds à disposition et en définissant des objectifs clairs en ce qui concerne l'eau, dispose donc d'un fort potentiel lorsqu'il s'agit de contribuer à intégrer dans la PAC les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau.

50

Les États membres mobilisent les fonds destinés au développement rural grâce à leurs PDR (voir points 10 et 11), qui comprennent des séries de mesures que les populations cibles (par exemple les agriculteurs) peuvent s'engager à respecter, sur une base volontaire. Les bénéficiaires des mesures de développement rural s'engagent à respecter des conditions spécifiques définies par leur État membre.

51

À l'heure actuelle, le potentiel du développement rural n'est pas pleinement exploité. Les modalités actuelles de mise en œuvre des PDR ont une incidence limitée sur l'eau parce que les pressions exercées sur cette dernière ne sont pas recensées de manière exhaustive, que les PDR et les PGBH ne sont pas encore alignés et que les effets négatifs ne sont pas toujours évités. En outre, d'importants volumes de fonds destinés à la protection de l'eau n'ont pas été dépensés.

40 Considérant 31 du règlement (CE) n° 1698/2005: «L'aide en faveur de certains modes spécifiques de gestion des terres devrait contribuer au développement durable en encourageant en particulier les exploitants agricoles et les sylviculteurs à gérer leurs terres selon des méthodes compatibles avec la nécessité de préserver l'environnement naturel et les paysages et de protéger et d'améliorer les ressources naturelles. Il devrait également contribuer à la mise en œuvre du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement et des conclusions de la présidence relatives à la stratégie de développement durable. Les principaux éléments à prendre en compte comprennent la biodiversité, la gestion des sites Natura 2000, la protection de l'eau et des sols [...]»

41 Considérant 6 du règlement (CE) n° 1698/2005.

Les plans des États membres en matière de dépenses de développement rural ne tiennent pas toujours compte des objectifs de la politique de l'eau de l'UE et des besoins des États membres concernant l'eau

Dans certains cas, les PDR des États membres ne recensent pas de manière exhaustive les problèmes ayant trait à l'eau et ne sont pas encore en adéquation avec les PGBH

52

Pour chacun des États membres ou chacune des régions visités lors de l'audit, la Cour s'est attachée à déterminer si l'évaluation environnementale⁴² effectuée dans le contexte de l'évaluation ex ante du PDR ainsi que les analyses environnementales réalisées dans le cadre du PGBH étaient complètes et cohérentes. Tout en reconnaissant que cette évaluation

et ces analyses sont susceptibles de différer par la zone géographique couverte, par le moment où elles sont réalisées⁴³, par leur nature et par leur objet, la Cour estime qu'elles devraient concorder du point de vue de l'appréciation des problèmes ayant trait à l'eau. Elle a toutefois observé que la mise en évidence de ce type de problèmes dans les analyses environnementales des PDR est parfois incomplète et qu'il ne cadre pas toujours avec les informations disponibles dans le contexte des PGBH. L'audit a permis de relever des cas où des problèmes en rapport avec l'eau n'étaient pas recensés dans les PDR et où aucune mesure de développement rural n'était donc prise pour les résoudre (voir **encadré 11**).

53

La piètre qualité des programmes de mesures figurant dans les PGBH (voir points 27 et 28) fait actuellement obstacle à leur alignement sur les PDR. Lorsque l'alignement il y a, celui-ci prend la forme de mesures de développement rural intégrées dans un PGBH.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_fr.pdf (p. 14).

43 Alors que les évaluations environnementales des PDR ont été élaborées en 2006, les analyses environnementales réalisées dans le contexte des PGBH (qui comprennent «une analyse [des] caractéristiques [du district hydrographique], une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, et une analyse économique de l'utilisation de l'eau» (voir article 5 de la DCE) devaient être achevées au plus tard le 22 décembre 2004.

Encadré 11

Les problèmes concernant l'eau ne sont pas tous répertoriés

- Au Danemark, la question du captage d'eau n'est pas prise en considération dans l'évaluation environnementale du PDR bien que, d'après le PGBH, elle soit pertinente dans l'ouest du pays. Le PDR danois ne comprend aucune mesure ciblant le problème du captage d'eau.
- En Espagne (Andalousie), le programme de mesures du PGBH du Guadalquivir inclut des mesures visant à établir le registre des eaux et à lutter contre le captage illégal. Cependant, le rapport sur la durabilité environnementale élaboré dans le cadre du PDR et l'analyse environnementale réalisée pour le PGBH du Guadalquivir ne tiennent pas compte du problème du captage illégal des eaux souterraines. Hormis les mesures de développement rural soumises à la conditionnalité (voir point 8), le PDR ne comporte aucun mécanisme pour encourager les bénéficiaires à respecter les procédures d'autorisation relatives à l'eau.
- En Slovaquie, le PDR ne contient aucune mesure pour remédier aux faiblesses concernant la quantité d'eau ni pour combattre les problèmes de pollution par les pesticides, de perte de zones humides ou de captage excessif d'eau souterraine au niveau local. Ces questions sont toutes recensées dans le PGBH, mais il n'en est pas fait mention dans l'évaluation environnementale du PDR.
- En Grèce, le PGBH de Thessalie fait état de problèmes liés à des changements hydromorphologiques et à des puits forés non enregistrés, mais ces questions ne sont pas soulevées dans l'évaluation environnementale réalisée pour le PDR. Le PDR grec ne comporte aucune mesure de lutte contre les pressions hydromorphologiques.

La mise en œuvre des PDR a parfois des effets négatifs sur l'eau

54

Les objectifs des politiques agricole et environnementale sont parfois inconciliables. Toutefois, les fonds destinés au développement rural devraient être utilisés d'une manière durable du point de vue de la gestion de l'eau, et les PDR devraient donc comporter des clauses de sauvegarde pour éviter des effets négatifs potentiels (voir **encadré 12**). Avant d'approuver un PDR, la Commission procède à des contrôles afin de déterminer les effets négatifs potentiels des mesures de développement rural. Malgré tout, certaines mesures de développement rural pourtant dûment approuvées sont, de par leur conception, susceptibles d'avoir d'importants effets négatifs sur l'eau. Certains PDR ont été approuvés alors qu'ils ne contenaient pas de clauses de sauvegarde adéquates (voir **encadré 12**).

55

Dans certains cas, même si le PDR inclut des clauses de sauvegarde pour éviter des effets négatifs sur l'eau, de tels effets sont, en pratique, susceptibles de se produire lors de la mise en œuvre des mesures (voir **encadré 13**).

Encadré 12

Exemples de PDR avec et sans clauses de sauvegarde

Le PDR d'Italie (Lombardie) examiné lors de l'audit comprend des clauses de sauvegarde applicables à la mesure qui cible les investissements destinés à la modernisation des exploitations agricoles. Il n'autorise la construction de nouvelles serres horticoles que si des économies d'énergie et d'eau sont réalisées. Les investissements visant à étendre le réseau d'irrigation existant ou à accroître la superficie irriguée sont considérés comme inéligibles.

Par contre, cette même mesure, telle qu'elle est conçue dans le PDR d'Espagne (Andalousie), laisse le champ libre à des effets négatifs considérables tels que l'extension de la superficie irriguée ou l'approbation de projets impliquant une augmentation de la consommation globale d'eau.

Encadré 13

Exemple de faiblesses affectant la mise en œuvre d'une mesure de développement rural et entraînant des effets négatifs

En Espagne, un audit DAS de la Cour a révélé qu'un projet relevant de la mesure 125 (Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier) avait été approuvé alors même que les droits en matière d'eau accordés au bénéficiaire n'étaient pas suffisants pour rendre le projet économiquement viable, et que le bénéficiaire consommait une quantité d'eau plus importante que celle à laquelle il avait droit, manquant ainsi au respect de deux des critères d'éligibilité pour ce type de projets. Cela montre que les contrôles effectués afin d'approuver les projets présentés n'étaient pas efficaces et que les conditions de base qui auraient dû, en principe, empêcher des effets négatifs tels qu'une augmentation de la consommation d'eau n'étaient pas garanties.

Les ressources du développement rural n'ont pas été suffisamment utilisées pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau

Le taux de mise en œuvre des mesures concernant l'eau n'est pas toujours conforme aux attentes

56

Parmi les mesures de développement rural susceptibles d'avoir un effet direct sur la protection de l'eau figurent celles qui obligent les agriculteurs à changer leurs pratiques agricoles en réduisant l'utilisation des pesticides ou des engrais, ou en adaptant leurs cultures aux conditions hydrologiques locales. La manière dont ces mesures sont effectivement appliquées joue un rôle important pour déterminer si le potentiel du Feader en matière de protection de l'eau a été pleinement exploité. La Cour a examiné cet aspect en analysant, d'une part, les mesures que les États membres ont activées dans leurs PDR et, d'autre part, la façon dont ils ont exploité les possibilités offertes par l'article 38 du règlement (CE) n° 1698/2005 en ce qui concerne les coûts liés à la mise en œuvre de la DCE.

57

La Cour a analysé le taux de mise en œuvre des mesures de développement rural actives décrites par les États membres eux-mêmes comme ayant un effet direct sur la protection de l'eau. Bien que cette analyse présente certaines imperfections⁴⁴, ses résultats montrent que, dans la moitié des cas environ, les taux de mise en œuvre sont conformes aux attentes.

44 Comme les mesures comprennent souvent des sous-mesures qui ne se rapportent pas à l'eau, les projets financés au titre de ces mesures ne sont en fait pas tous liés à la protection de l'eau.

58

Cependant, les États membres n'ont pas tiré parti des possibilités offertes par l'article 38 du règlement (CE) n° 1698/2005, qui dispose expressément qu'il est possible de recourir à la mesure 213⁴⁵ «afin de compenser, dans les zones concernées, les coûts supportés et la perte de revenus subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre [de la DCE]» (voir **tableau 4**).

59

Au moment des visites d'audit, aucun État membre, excepté le Danemark⁴⁶, n'avait activé la mesure 213 pour appliquer la DCE, comme le prévoit l'article 38. D'après la Commission²², seuls 4 % des PGBH qui lui ont été présentés indiquent que les dispositions de l'article 38 seront appliquées afin de dédommager les agriculteurs qui respectent les exigences de la DCE. Cette application limitée de la mesure 213 résulte, entre autres, de retards pris par les États membres dans l'achèvement de leurs PGBH. Un autre facteur défavorable au recours à la mesure 213 est le fait que, pour les paiements liés à la DCE, les règles de mise en œuvre n'ont été publiées qu'en février 2010⁴⁷, soit trois ans et deux mois après le début de la période de programmation du développement rural⁴⁸ et plus d'un an après la date à laquelle les PGBH devaient être établis en vertu de l'article 13 de la DCE.

- 45 Mesure 213 (Paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE (DCE).
- 46 Le Danemark avait activé la mesure 213 pour compenser les coûts liés à la mise en place de bandes tampon de 10 mètres de large, mais, à la suite de la suspension des PGBH danois en décembre 2012, l'application de la mesure est en attente.
- 47 Règlement (UE) n° 108/2010 de la Commission du 8 février 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 36 du 9.2.2010, p. 4).
- 48 Période de programmation 2007-2013 du Feader.

Tableau 4

Taux de mise en œuvre des mesures de développement rural¹ décrites par les États membres comme ayant un effet direct sur la protection de l'eau (en pourcentage)

Pays \ Mesure	115	121	125	213	214	216	226	321
Danemark					84,1	24,2		
France (Hexagone)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grèce		17,0	35,7		71,7			21,5
Italie (Lombardie)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovaquie		85,8			88,2		91,8	
Pays-Bas		51,0	30,4		95,7	9,7		
Espagne (Andalousie)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Taux de mise en œuvre conformes aux attentes (> 60%)
- La mesure 213 n'était activée dans aucun des États membres visités lors de l'audit
- Mesure non décrite par l'État membre visité comme ayant un effet direct sur la protection de l'eau

1 Mesure 115 (Mise en place de services de gestion, de remplacement et de conseil); mesure 121 (Modernisation des exploitations agricoles); mesure 125 (Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier); mesure 214 (Paiements agroenvironnementaux); mesure 216 (Investissements non productifs); mesure 226 (Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention); mesure 321 (Services de base pour l'économie et la population rurale).

Source: Commission européenne. Données au 31 mars 2013.

Les instruments financiers spécialement conçus pour faire face aux problèmes liés à l'eau n'ont guère été utilisés

60

Dans sa décision 2009/61/CE, le Conseil⁴⁹ indiquait qu'il était nécessaire de mieux répondre à plusieurs «nouveaux défis majeurs» recensés en 2003⁵⁰, au nombre desquels comptait la «gestion de l'eau». Conformément à cette décision, des fonds supplémentaires, dont le total s'élevait à 3,8 milliards d'euros, ont été mis à disposition dans le cadre du bilan de santé pour cibler ces nouveaux défis. Parallèlement, suite à la crise économique de 2008, la Commission a établi le plan européen pour la relance économique⁵¹ (PERE), qui a permis de dégager une enveloppe supplémentaire de 1 milliard d'euros à consacrer aux infrastructures de communication à haut débit dans les zones rurales ainsi qu'à n'importe lequel des nouveaux défis.

61

En 2010, dans le cadre des premières modifications des PDR intervenues à l'issue du bilan de santé, les États membres ont affecté 26,9 % du complément de fonds destiné à la PAC (1,3 milliard d'euros) au «nouveau défi» de la gestion de l'eau⁵² (voir **figure 8**). Fin 2012, le taux d'exécution de ces fonds était de 17,5 % pour l'EU-27, même si ce chiffre varie fortement d'un État membre à l'autre⁵³ (voir **annexe IV** pour plus de détails). Bien que le bilan de santé ait fourni une occasion d'intégrer davantage les questions de gestion de l'eau dans les PDR, les États membres ont en pratique très peu utilisé les crédits supplémentaires.

49 Décision 2009/61/CE du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (JO L 30 du 31.1.2009, p. 112).

50 Considérant 3 de la décision 2009/61/CE: «Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune de 2003, il a été reconnu que le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et la restructuration du secteur laitier constituaient de nouveaux défis majeurs pour l'agriculture européenne».

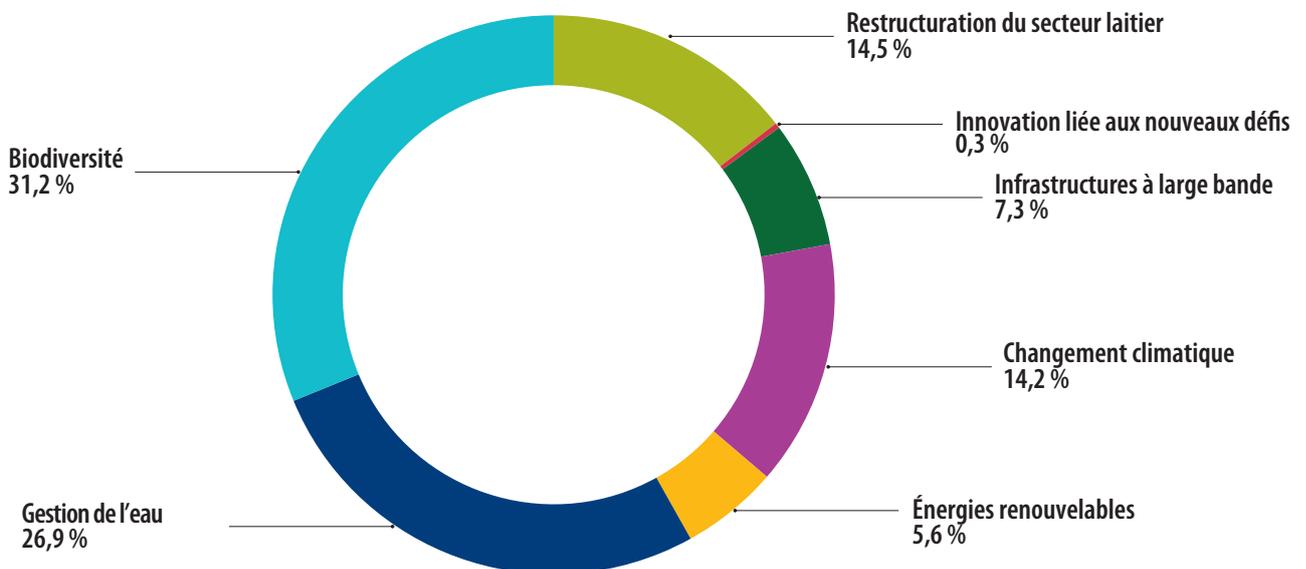
51 COM(2008) 800 final du 26 novembre 2008.

52 La Cour reconnaît qu'une partie des fonds considérés comme ciblant le «nouveau défi» de la biodiversité peuvent également avoir un effet positif sur l'eau.

53 La Commission ne dispose pas de chiffres validés pour ces taux d'exécution. Cependant, les chiffres présentés par la Cour sont fondés sur les informations fournies par la Commission.

Figure 8

Répartition des fonds alloués aux différents «nouveaux défis» au titre du bilan de santé et du plan de relance (planification 2010)



Source: Commission européenne.

Le principe du pollueur-payeur n'a pas été intégré à la PAC

62

Le principe du pollueur-payeur oblige le pollueur à prendre à sa charge le coût de la prévention, du contrôle et de l'élimination de la pollution⁵⁴. Il constitue désormais une obligation légale entérinée par l'UE dans son traité⁵⁵ ainsi que dans la directive sur la responsabilité environnementale⁵⁶, et l'article 9 de la DCE y fait explicitement référence.

63

Si elles sont susceptibles de s'avérer bénéfiques pour l'environnement, les pratiques agricoles peuvent également avoir une incidence néfaste sur ce dernier, notamment avec l'introduction de substances chimiques indésirables (polluants) dans l'environnement. La pollution d'origine agricole étant diffuse et le pollueur difficile à identifier, faire appliquer la législation en matière d'environnement et attribuer la responsabilité des dommages n'est pas chose facile⁵⁴. Toutefois, le principe du pollueur-payeur devrait s'appliquer lorsque des activités agricoles provoquent des dégâts environnementaux qui affectent les biens publics et privés⁵⁴. Les mécanismes éventuellement mis en place pour faire appliquer le principe du pollueur-payeur (par exemple amendes infligées au niveau de l'État membre) n'influent pas sur les paiements reçus par les bénéficiaires de la PAC.

64

Les pénalités actuellement appliquées aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles de conditionnalité (c'est-à-dire ceux qui dépassent les niveaux de pollution acceptables définis par la réglementation) ne sont pas calculées sur la base du coût des dommages causés et, partant, peuvent ne représenter qu'une partie de celui-ci. Bien souvent, elles ne sont pas proportionnées à la gravité de la violation, par l'agriculteur, de ses obligations en matière de conditionnalité, comme la Cour l'a déjà mentionné dans son rapport spécial n° 8/2008. À cet égard, la Cour souhaite de nouveau attirer l'attention sur les faiblesses signalées aux points 40 à 43, concernant la mise en œuvre de la conditionnalité. La conditionnalité telle qu'elle est actuellement appliquée apporte une réponse certes utile, mais partielle seulement lorsqu'il s'agit de faire respecter le principe du pollueur-payeur.

65

Un nombre significatif de paiements au titre du développement rural ne sont pas soumis aux règles de conditionnalité⁹. Un agriculteur qui pollue continuera donc à recevoir ces paiements sans réduction. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme qui permette de prendre en compte les coûts de prévention ou d'élimination de la pollution provoquée par un agriculteur et de réduire les paiements au titre du développement rural en proportion.

- 54 Margaret Rosso Grossman, «Agriculture and the Polluter Pays Principle» (L'agriculture et le principe du pollueur-payeur), *Electronic Journal of Comparative Law*, volume 11.3, décembre 2007, <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>
- 55 Article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 56 Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56), modifiée par la directive 2006/21/CE (JO L 102 du 11.4.2006, p. 15) et la directive 2009/31/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 114).

Les systèmes de suivi et d'évaluation donnent une image incomplète

66

Le renforcement de la politique de l'eau de l'UE et la mise en place d'instruments de la PAC pouvant être utilisés pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau remontent déjà à plusieurs années:

- i) la conditionnalité a été introduite en 2003 et est obligatoire pour l'ensemble des agriculteurs qui reçoivent des paiements directs depuis 2005;
- ii) le développement rural a été intégré dans la PAC en 2000;
- iii) la directive-cadre sur l'eau est entrée en vigueur en l'an 2000, exigeant des États membres qu'ils mettent en place des programmes de surveillance avant la fin 2006.

67

Sous leur forme actuelle, les systèmes de suivi donnent une vue incomplète des pressions exercées sur l'eau par l'agriculture. Les informations sur cette question sont partielles et fragmentaires, et sont parfois reçues tardivement. En effet:

- i) les systèmes de suivi et d'évaluation de la PAC sont de peu d'utilité en ce qui concerne les informations liées à l'eau;
- ii) les dispositifs de surveillance de la politique de l'eau ont été mis en place tardivement et sont incomplets;
- iii) aucun autre système d'information existant n'est capable de fournir les données nécessaires pour établir le lien entre les aspects quantitatif et qualitatif de l'eau, d'une part, et les pratiques agricoles, d'autre part.

Les systèmes de suivi et d'évaluation de la politique agricole commune sont de peu d'utilité pour mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la réglementation de cette politique en ce qui concerne l'eau

68

La législation de l'UE⁵⁷ oblige les États membres à présenter à la Commission un rapport annuel contenant «les résultats des contrôles concernant la conditionnalité». Ces résultats se rapportent au nombre de contrôles effectués ainsi qu'aux infractions aux diverses règles de conditionnalité. Ils ne comportent pas d'informations concernant l'incidence de la conditionnalité sur la qualité de l'eau ou sur sa quantité et ils n'ont jamais été censés le faire.

69

La Commission assure le suivi et l'évaluation de l'ensemble des actions de développement rural pour la période de programmation 2007-2013 en se référant au cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Celui-ci comprend à la fois des indicateurs destinés à mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs de développement rural et des évaluations menées par des évaluateurs indépendants.

57 Article 84, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 1122/2009.

70

S'agissant de l'eau, le CCSE définit cinq indicateurs de référence⁵⁸, un indicateur de résultat (la «surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres utiles en ce qui concerne la qualité de l'eau») et un indicateur d'impact (l'«amélioration de la qualité des eaux»). L'audit a montré que l'indicateur de résultat n'est pas suffisamment précis dans la mesure où il ne spécifie pas ce qu'il faut entendre par «actions réussies de gestion des terres», que l'indicateur d'impact sur la qualité de l'eau se rapporte seulement aux nitrates et au phosphore et qu'il n'y a pas d'indicateur relatif à la quantité d'eau. En outre, les données fournies par les États membres pour l'ensemble des indicateurs du CCSE sont souvent obsolètes ou incomplètes. Dans de nombreux cas, les États membres n'ont pas défini de valeurs cibles.

71

Un document d'orientation relatif au CCSE⁵⁹ définit cinq questions d'évaluation ayant trait à l'eau. Quelques bons exemples d'évaluations à mi-parcours ont été relevés, dans lesquelles des modèles, des enquêtes auprès des bénéficiaires ou des études qualitatives ont permis aux évaluateurs de quantifier l'incidence de certaines mesures ou sous-mesures sur la qualité de l'eau (voir **encadré 14**). Cependant, il ne s'agit pas d'une approche généralisée, et il existe des lacunes manifestes en ce qui concerne la quantification systématique des résultats et des incidences, ainsi que l'exhaustivité des données, leur fiabilité et leur cohérence. Plusieurs évaluations à mi-parcours mettent en évidence l'absence de valeurs cibles dans les PDR, une absence qui complique l'évaluation des progrès effectués dans la réalisation des objectifs ayant trait à l'eau.

58 Qualité de l'eau (bilan brut des éléments nutritifs), qualité de l'eau (pollution par les nitrates et les pesticides), qualité de l'eau (pourcentage du territoire désigné comme zone vulnérable aux nitrates), utilisation de l'eau (pourcentage de la surface agricole utile faisant l'objet d'une irrigation) et forêts de protection principalement destinées à la protection des sols et des eaux.

59 «Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation. Document d'orientation», DG Agriculture et développement rural, septembre 2006.

Encadré 14

Bon exemple de quantification de l'incidence dans une évaluation à mi-parcours

Italie (Lombardie) — Pour la mesure 214 (Paiements agroenvironnementaux), l'évaluateur s'est servi de modèles afin de calculer, au niveau de la parcelle, l'excédent d'azote et le rapport exposition-toxicité dans les eaux souterraines, tels qu'ils résultent de l'utilisation de pesticides. Au niveau régional, l'excédent d'azote a diminué de 2,6 kg/ha et le ratio exposition-toxicité de 3,9 % grâce à la mesure 214. L'effet a été plus prononcé dans les zones où le recours à la mesure a rencontré un plus vif succès.

Les dispositifs de surveillance de la politique de l'eau sont incomplets

72

L'article 8 de la DCE dispose que les États membres doivent établir «des programmes de surveillance de l'état des eaux afin de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique». Les

programmes de surveillance étaient censés être en place en 2006 et comprendre un programme de contrôle de surveillance (pour l'ensemble du district) ainsi qu'un programme de contrôles opérationnels (contrôles plus fréquents et plus approfondis visant à recenser les zones à problèmes). Les États membres peuvent également décider d'établir des programmes de contrôles d'enquête (portant, par exemple, sur des substances spécifiques).

73

À la suite d'une évaluation des programmes de surveillance des États membres en 2012, l'AEE conclut que si certains rapports sont de très grande qualité, d'autres en revanche comportent des lacunes ou des contradictions⁶⁰. Dans un autre rapport, la Commission indique: «Il ressort clairement des informations communiquées à la Commission qu'il y a une lacune dans la surveillance. [...] Dans certains États membres, l'état écologique et l'état chimique de l'eau sont inconnus pour plus de 50 % des masses d'eau»⁶¹. Dans certains États membres, les réseaux de surveillance ont été mis en place tardivement et/ou la méthodologie

présente des faiblesses. L'audit a montré que, parfois, la surveillance consiste essentiellement à rassembler des informations sur l'état des masses d'eau, peu d'attention étant accordée à la surveillance des pressions exercées sur l'eau (voir **encadré 15**). Au niveau local, certaines études scientifiques ou certains réseaux expérimentaux ont permis d'établir des liens entre les pratiques agricoles et la qualité de l'eau (voir **encadré 16**).

60 Rapport n° 8/2012 de l'AEE: *European waters — assessment of status and pressures* (Eaux européennes: évaluation de l'état et des pressions).

61 COM(2012) 670 final intitulée «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) — Plans de gestion des bassins hydrographiques».

Encadré 15

Exemples de faiblesses dans un réseau de surveillance

En France, le tableau de bord du PGBH ne contient pas d'indicateurs spécifiques pour surveiller séparément les pressions d'origine agricole. L'un des indicateurs fournis permet d'évaluer l'incidence cumulée des activités ménagères, industrielles et agricoles sur l'état des eaux. Il en va de même d'un indicateur relatif au dépassement des objectifs de quantité aux points nodaux.

Toujours en France, un indicateur relatif au volume d'eau prélevé par différents secteurs d'activité dans les masses d'eau souterraines et de surface mesure la quantité d'eau utilisée pour l'irrigation, mais cet indicateur: i) ne comporte aucun objectif quantifié et ii) ne permet pas de comparer les volumes captés avec le volume de captage durable en période de pénurie d'eau.

Encadré 16

Bons exemples de réseaux de surveillance

Aux Pays-Bas, il existe deux réseaux de surveillance spécifiques reliant l'agriculture à l'eau. Le premier mesure, pour un certain nombre de substances, les concentrations présentes sur les exploitations agricoles, et les met en relation avec une base de données qui contient des informations sur le mode de gestion, sur le fumier et autres substances utilisés, etc. Le deuxième se sert des points de contrôle existants dans les zones agricoles pour évaluer l'influence de l'agriculture sur la qualité de l'eau (teneur en phosphore et en azote).

Au Danemark, un programme de surveillance vise à documenter l'effet des plans nationaux de protection de l'environnement aquatique et d'autres programmes relatifs au secteur agricole sur le lessivage des nutriments dans l'environnement aquatique. Six zones de captage représentatives font l'objet d'une surveillance, assurée grâce à des mesures directes, à des entretiens avec les agriculteurs sur leurs pratiques professionnelles et à la modélisation de la relation entre l'agriculture et la perte de nutriments dans l'environnement.

74

La surveillance assurée au titre de la DCE a donc permis de mieux connaître l'état des eaux européennes et les pressions qui les affectent, mais elle reste incomplète et ses résultats doivent être interprétés avec prudence eu égard aux lacunes dans les données et aux insuffisances de la méthodologie. Dans la plupart des cas, les États membres n'assurent pas le suivi des différentes mesures incluses dans les programmes associés aux PGBH (voir **tableau 2**).

75

Concernant la surveillance de la teneur en nitrates des eaux de surface et des eaux souterraines, la directive «Nitrates»⁶² dispose que les États membres «élaborent et mettent en œuvre des programmes de surveillance adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action». Tous les quatre ans, ils doivent soumettre un rapport comprenant les concentrations en nitrates dans les eaux souterraines et les eaux de surface, l'eutrophisation des eaux de surface, l'incidence des programmes d'action sur la qualité de l'eau et les pratiques agricoles, une liste révisée des zones vulnérables aux nitrates, des programmes d'action revus et des prévisions de tendances en matière de qualité de l'eau⁶³. La Commission se fonde sur ces rapports des États membres pour élaborer un rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la directive. Or, des retards ont affecté l'élaboration des rapports des États membres en vertu de la directive «Nitrates». Le rapport de synthèse de l'UE pour la période 2008-2011 n'a été publié que le 4 octobre 2013⁶⁴.

76

Les rapports établis par les différents États membres pour la période 2008-2011 diffèrent par la qualité et par l'approche adoptée. Dans son rapport de synthèse, la Commission indique que la forme ainsi que la qualité du contenu des rapports variaient fortement d'un État membre à l'autre, et qu'établir une synthèse générale cohérente au niveau de l'UE n'était donc pas chose facile. De même, toujours selon la Commission, dans un certain nombre de cas, les données numériques fournies avec les rapports écrits des États membres étaient incohérentes ou difficiles à interpréter, et des éclaircissements de la part des États membres ont été nécessaires. Ainsi, non seulement les données ne sont pas toujours disponibles pour l'ensemble des États membres, mais, lorsqu'elles le sont, elles ne sont parfois pas comparables d'un État membre à l'autre.

62 Article 5, paragraphe 6, de la directive «Nitrates» (91/676/CEE).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 SWD(2013) 405 final. Document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011.

Observations

Le système WISE, point d'accès aux informations sur l'eau à l'échelon européen, nécessite des améliorations supplémentaires

77

Le système européen d'information sur l'eau (*Water Information System for Europe*, WISE) a été créé en 2003 pour remplir la double fonction d'outil de communication d'informations destiné aux États membres et de portail d'accès en ligne à des informations sur l'eau au niveau de l'UE. Il est alimenté par plusieurs flux de données provenant, d'une part, des données obligatoires recueillies par la DG Environnement de la Commission conformément aux obligations qui lui incombent au titre de la directive-cadre sur l'eau, de la directive sur les eaux urbaines résiduaires, de la directive sur les eaux de baignade et de la directive sur l'eau potable et, d'autre part, des informations facultatives réunies annuellement par l'AEE⁶⁵. Par contre, WISE ne reprend pas les données présentées par les États membres en vertu de la directive «Nitrates»⁶⁶ ou collectées par la DG Agriculture au moyen du CCSE. De 2003 à 2011, WISE a essentiellement rassemblé des données sur la qualité de l'eau, plutôt que sur sa quantité ou sur le risque de pénurie⁴.

78

Bien qu'il permette, en principe, de fournir des informations complètes sur l'eau en Europe, WISE connaît quelques difficultés. Tous les flux de données n'y sont pas totalement intégrés. Certaines informations étant confidentielles, et l'échelle ainsi que la périodicité des données (par exemple moyennes annuelles ou moyennes sur quatre ans) et leur traitement par les États membres (certains fournissent des données agrégées) pouvant être différents, il n'est pas toujours possible de collationner les données de manière à les exploiter pleinement.

Les efforts de la Commission pour élaborer des indicateurs qui relient les aspects qualitatif et quantitatif de l'eau aux pratiques agricoles n'ont pas encore porté leurs fruits

79

Depuis 2002, la Commission s'emploie à définir un ensemble d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE) pour assurer le suivi de l'intégration des problématiques environnementales dans la PAC au niveau de l'UE, des États membres et des régions⁶⁷. Toutefois, elle doit composer avec des problèmes d'indisponibilité des données pour la plupart de ces indicateurs (voir **tableau 5**). Aucun des indicateurs agroenvironnementaux n'établit de lien avec les différentes pratiques agricoles.

65 Les indicateurs de l'AEE concernant l'agriculture et l'eau sont les suivants: bilan brut des éléments nutritifs; utilisation de ressources en eau douce; substances consommatrices d'oxygène dans les rivières; éléments nutritifs dans l'eau douce; éléments nutritifs dans les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines; chlorophylle dans les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines; pesticides dans les eaux souterraines (rapport annuel 2012 de l'AEE sur les indicateurs environnementaux).

66 S'agissant des nitrates, l'AEE et la DG Environnement se sont employées ces dernières années à rationaliser les données issues des rapports sur l'état de l'environnement ainsi que celles recueillies en vertu de la directive «Nitrates» et de la DCE. L'objectif est d'alléger la charge que l'établissement de rapports fait peser sur les États membres tout en améliorant la comparabilité et la cohérence des données provenant de différentes sources. Ces travaux sont actuellement suspendus.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction

Tableau 5

Aperçu des indicateurs agroenvironnementaux décrivant les principales pressions sur la qualité de l'eau et sur sa quantité

Intitulé	Indicateur principal/ secondaire	Entité responsable	Problèmes rencontrés
Bilan azoté brut	Excédent potentiel d'azote sur les terres agricoles (en kg/ha/an)	Eurostat	Les méthodes de calcul du bilan azoté brut diffèrent selon le pays, et les données ne sont pas comparables d'un État à l'autre.
Risques de pollution au phosphore	Excédent potentiel de phosphore sur les terres agricoles (en kg/ha/an) Vulnérabilité au lessivage/ au ruissellement du phosphore	Eurostat DG Environnement	Les méthodes de calcul du bilan de phosphore brut diffèrent selon le pays, et les données ne sont pas comparables d'un État à l'autre. L'indicateur n'est pas encore opérationnel eu égard au manque de données et à des difficultés méthodologiques.
Qualité de l'eau: pollution par les nitrates	Concentrations en nitrates dépassant 50 mg de NO ₃ /l dans les rivières et les eaux souterraines Seuil d'alerte: concentration en nitrates de 25 mg de NO ₃ /l	Eurostat	Les données disponibles ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre d'établir si la tendance est différente dans les zones bénéficiant des mesures de la PAC et dans celles qui n'en bénéficient pas. Elles ne sont pas différenciées par région, par type de sol, etc., alors que cela serait utile pour expliquer ces tendances.
Qualité de l'eau: pollution par les pesticides		AEE	Peu d'informations disponibles. Manque de données fiables sur les pesticides dans les eaux souterraines.
Irrigation	Part (en pourcentage) de la superficie irrigable dans la superficie agricole utilisée (SAU) (et tendance correspondante)	Eurostat	Pas d'informations sur le mesurage de la consommation d'eau pour mesurer l'efficacité. Pas de communication d'informations au niveau du bassin hydrographique. Pas de lien avec la consommation d'eau (captage d'eau et état de l'eau dans la zone).
Captage d'eau	Volume annuel des captages d'eau par source et par secteur Consommation d'eau par type d'approvisionnement et par utilisateur	AEE/Eurostat	Des données ne sont disponibles que pour une partie des États membres (entre la moitié et les deux tiers).
Risques liés aux pesticides	Indice de risque de dommages liés à la toxicité des pesticides et à l'exposition à ces substances	DG Santé et consommateurs/ Eurostat	Aucune information n'est disponible pour cet indicateur. Les données sur les ventes de pesticides devaient être mises à disposition à partir de 2013, et les données sur l'utilisation de pesticides devaient l'être en 2015.

Note: Plusieurs autres indicateurs agroenvironnementaux ont un rapport indirect avec l'eau. C'est le cas des indicateurs suivants: consommation d'engrais minéraux dans l'agriculture, consommation de pesticides, systèmes de culture, systèmes d'élevage, couverture des sols, gestion du fumier, spécialisation des exploitations et intensification/extensification des exploitations.

Conclusions et recommandations

80

La Commission et les États membres se sont fixé des objectifs politiques ambitieux en ce qui concerne l'amélioration de la gestion de l'eau dans l'UE à moyen, voire à long terme. L'agriculture, étant l'un des principaux utilisateurs et pollueurs d'eau, a un rôle clé à jouer dans la réalisation de ces objectifs. Cela a été reconnu à la fois dans l'élaboration de la directive-cadre sur l'eau et dans le récent accord politique sur l'avenir de la politique agricole commune.

81

Pour que ces objectifs ambitieux soient atteints, la PAC doit être mise en œuvre de manière à favoriser l'utilisation la plus efficace et efficiente de l'eau dans l'agriculture et à décourager le gaspillage, la pollution, etc. La majeure partie du financement de l'UE et des paiements agricoles a été subordonnée au respect de certaines bonnes pratiques concernant l'eau (dans le cadre du régime de conditionnalité). Grâce aux mesures de développement rural, d'importants volumes de fonds ont également été mis à disposition pour des projets spécifiques dans le domaine de l'eau.

82

L'audit visait à déterminer si les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau avaient été intégrés avec succès dans la PAC. La Cour aboutit à la conclusion que les initiatives de la Commission et des États membres à cet égard n'ont connu qu'une réussite partielle. Cela s'explique par un décalage entre le caractère ambitieux des objectifs de la politique et les possibilités des instruments utilisés pour amener un changement. Les instruments actuellement utilisés par la PAC pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau n'ont pas, à ce jour, permis de faire des progrès suffisants dans la réalisation des objectifs politiques ambitieux qui ont été fixés en ce qui concerne l'eau. L'audit met en évidence des déficiences affectant aussi bien la conception et l'application de la conditionnalité que l'utilisation des ressources du développement rural, et fait apparaître des retards ainsi que des faiblesses dans la mise en œuvre de la DCE.

83

S'agissant de la conditionnalité, l'audit a montré qu'un certain nombre de questions importantes relatives à l'eau ne sont pas encore couvertes par les règles de conditionnalité (points 35 à 37), et que la Commission n'a pas fait en sorte que, au niveau des États membres, les normes BCAE concernant l'eau soient appropriées ou qu'elles soient formulées d'une manière qui incite à respecter les bonnes pratiques agricoles (points 38 et 44 à 48). En outre, la conditionnalité telle qu'elle est actuellement appliquée apporte une réponse certes utile, mais partielle seulement lorsqu'il s'agit de faire respecter le principe du pollueur-payeur; par ailleurs, les sanctions relatives à la conditionnalité ne sont pas calculées sur la base du coût des dommages causés et, partant, peuvent ne représenter qu'une partie de celui-ci (points 62 à 65).

84

Dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune (2014-2020), des objectifs encore plus ambitieux ont été fixés en ce qui concerne l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans la PAC. Pour cette nouvelle période, la Commission vise à étendre le champ d'application de la conditionnalité. Compte tenu des observations antérieures de la Cour concernant le fonctionnement de la conditionnalité, la Cour formule la recommandation suivante:

Recommandation n° 1

Au niveau de la politique, la Commission devrait proposer au législateur de l'UE les modifications nécessaires aux instruments actuels (conditionnalité et développement rural) ou, le cas échéant, de nouveaux instruments permettant d'atteindre les objectifs plus ambitieux fixés en termes d'intégration, dans la PAC, des objectifs de la politique de l'eau.

Conclusions et recommandations

85

Au niveau des États membres, la Cour conclut, sachant que la conformité et le développement rural sont les principaux instruments pour intégrer dans la PAC les préoccupations relatives à l'eau, qu'il existe des faiblesses dans l'application de la conditionnalité (points 40 à 43) et que, s'agissant de répondre aux préoccupations relatives à l'eau, le potentiel des programmes de développement rural des États membres n'est pas encore pleinement exploité (points 49 à 61). En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante:

Recommandation n° 2

Les États membres devraient:

- remédier aux faiblesses affectant les contrôles de conditionnalité qu'ils réalisent, mises en évidence lors de l'audit;
- prendre les sanctions appropriées en cas d'infraction;
- privilégier davantage le recensement des problèmes ayant trait à l'eau dans les PDR et veiller à ce que ces derniers soient cohérents avec les PGBH;
- concevoir et appliquer de manière rigoureuse des mécanismes de sauvegarde pour empêcher que les activités financées au titre du développement rural aient des effets négatifs sur l'eau;
- étudier plus activement et promouvoir comme il convient l'utilisation des fonds affectés aux questions concernant l'eau, d'une manière qui soit conforme à la bonne gestion financière.

86

Étant donné l'importance de la DCE pour la politique de l'eau de l'UE et compte tenu de la nécessité avérée d'intégrer les préoccupations en matière de gestion de l'eau dans d'autres domaines politiques, comme l'agriculture, la Cour conclut que les retards et les faiblesses au niveau de la mise en œuvre de la DCE ont entravé l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans la PAC (points 21 à 32 et 72 à 76). Reconnaisant que, dans la pratique, la politique de l'eau de l'UE est mise en œuvre grâce à des fonds relevant d'autres politiques (telles que la PAC) et dans un souci de cohérence entre la politique de l'eau et la politique agricole de l'UE, la Cour formule la recommandation suivante:

Recommandation n° 3

La Commission devrait proposer des mécanismes appropriés, capables d'exercer efficacement une influence positive sur la qualité des documents de programmation afférents à la DCE et d'empêcher des retards par rapport au calendrier établi par cette dernière. À cet effet, une possibilité serait de fixer des conditions minimales concernant la mise en œuvre de la DCE avant d'engager des crédits de développement rural.

Les États membres devraient, de toute urgence, accélérer le processus d'application de la DCE et, pour le prochain cycle de gestion (2015), améliorer la qualité de leurs PGBH en décrivant les différentes mesures (par exemple du point de vue de l'étendue, du calendrier, des valeurs cibles et du coût) et en rendant ces dernières suffisamment claires et concrètes au niveau opérationnel.

Conclusions et recommandations

87

La Cour estime également, en conclusion, que les pressions exercées sur l'eau par les activités agricoles, de même que l'évolution de ces pressions, ne sont pas suffisamment bien connues à l'échelon européen et dans les États membres (points 66 à 79). La Cour a observé les faiblesses suivantes au niveau de la Commission et des États membres:

- les systèmes de suivi et d'évaluation de la politique agricole commune sont de peu d'utilité pour mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la réglementation de cette politique en ce qui concerne l'eau;
- WISE est incomplet;
- les efforts de la Commission pour élaborer des indicateurs qui relient les aspects qualitatif et quantitatif de l'eau aux pratiques agricoles n'ont pas encore porté leurs fruits.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante:

Recommandation n° 4

La Commission devrait renforcer ses connaissances en ce qui concerne le lien existant entre les aspects qualitatif et quantitatif de l'eau et les pratiques agricoles, en améliorant ses systèmes de suivi actuels et en veillant à ce qu'ils permettent à tout le moins de mesurer l'évolution des pressions exercées sur l'eau par les activités agricoles; cela faciliterait la détermination des domaines où le besoin de fonds de la PAC se fait le plus sentir.

Étant donné que la qualité des informations sur l'eau pour l'ensemble de l'UE dépend de celle des données communiquées par les États membres et qu'il est indispensable de disposer de ces informations pour prendre des décisions politiques judicieuses, les États membres sont invités à fournir à la Commission et à l'AEE des données plus fiables et plus cohérentes dans des délais plus brefs.

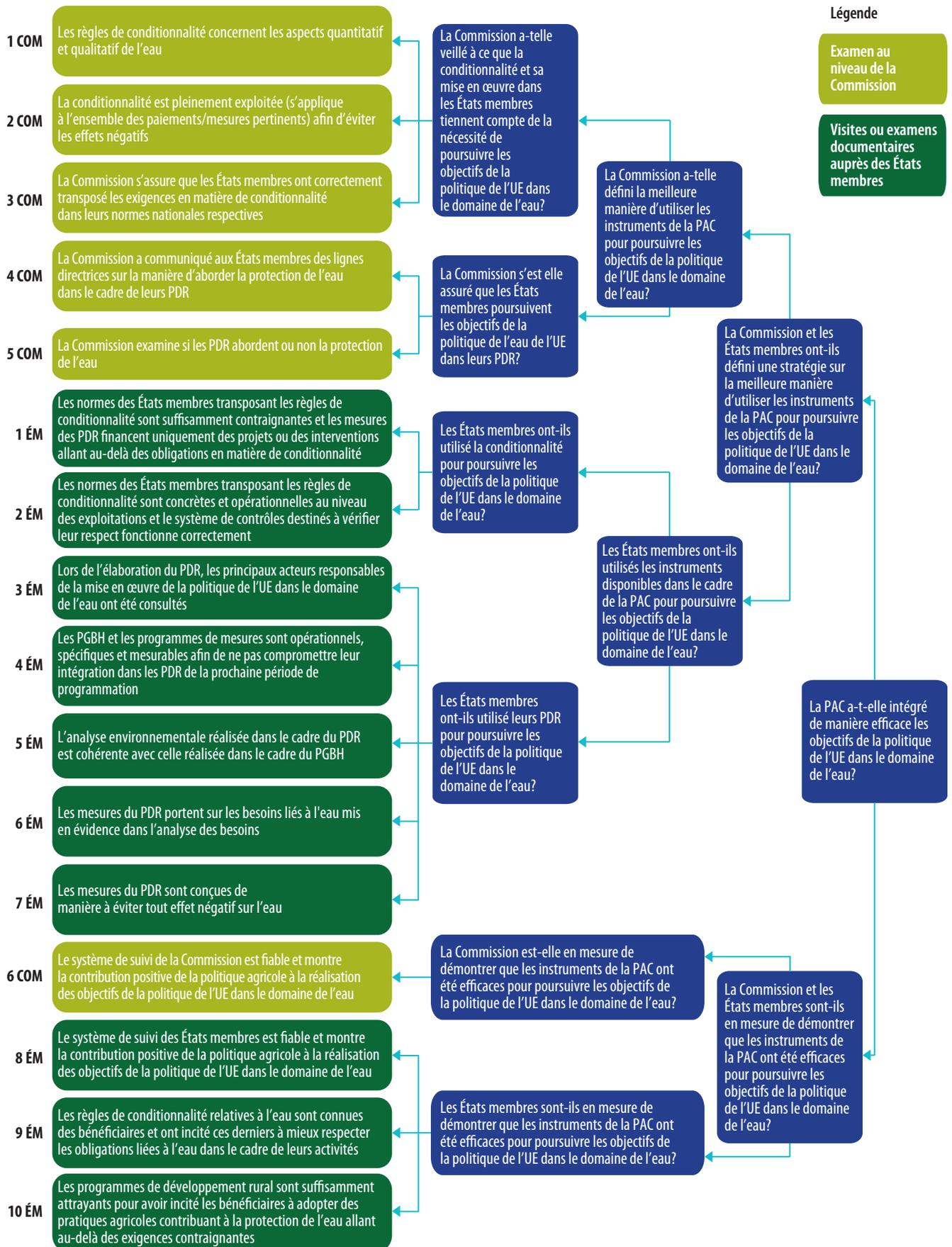
Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M^{me} Rasa BUDBERGYTĖ, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 mars 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

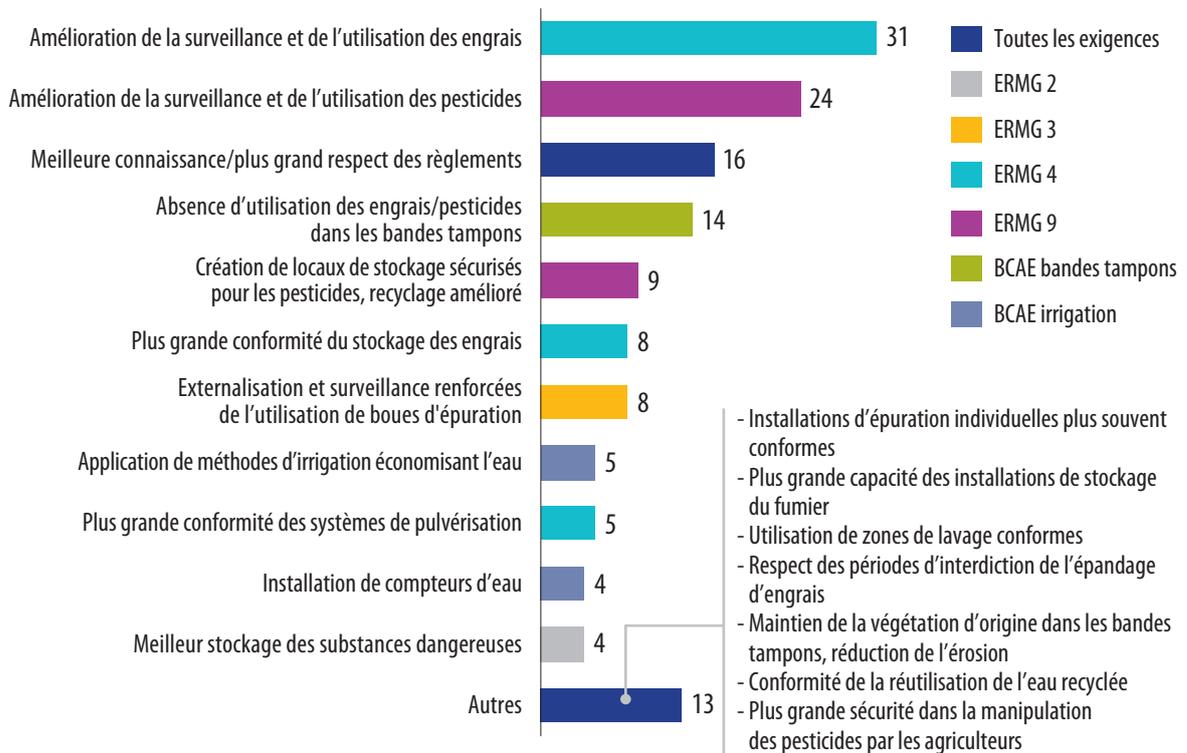
Questions d'audit et critères appliqués dans le cadre de l'audit



Résultats de l'enquête: principaux changements survenus depuis l'introduction de la conditionnalité, mentionnés par les organismes de conseil agricole

Veillez mentionner des exemples de changements que vous avez pu éventuellement observer dans les pratiques agricoles depuis l'introduction de la conditionnalité.

Nombre de réponses



Exemples de problématiques liées à l'eau non couvertes par la conditionnalité

	Utilisation de phosphore dans l'agriculture	Application de pesticides à proximité immédiate de masses d'eau
Utilisation dans l'agriculture	Les engrais minéraux et organiques (par exemple combinaisons NPK ou fumier/lisier animal) apportent du phosphore aux terres agricoles. Celui-ci est en outre utilisé dans l'alimentation des animaux.	Les pesticides protègent les cultures des dégâts causés par les mauvaises herbes, les maladies et les insectes.
Incidence sur l'eau	Le phosphore peut être entraîné dans les eaux de surface et provoquer des problèmes de qualité de l'eau tels que l'eutrophisation.	La pulvérisation aérienne de pesticides est susceptible d'avoir des effets néfastes importants sur la santé humaine et l'environnement, à cause notamment de la dérive des produits pulvérisés ¹ . D'après des estimations, 0,1 % seulement des pesticides appliqués atteignent les parasites cibles, tandis que la plus grande partie des pesticides (99,9 %) affecte l'environnement ² (par exemple les masses d'eau).
État actuel	Selon les estimations de l'AEE, la contribution de l'agriculture à la charge phosphorique dans les eaux de surface est comprise entre 20 et plus de 50 % ³ . Des rapports récents de la Commission montrent que, s'agissant du phosphore, un bon état pourrait ne pas être obtenu d'ici 2015, mais seulement d'ici 2027 (douze ans après la date limite indiquée dans la DCE).	D'après l'AEE, les informations d'ensemble disponibles concernant l'Europe sont en quantité limitée, et des données fiables sur les pesticides dans les eaux souterraines font défaut. Dans son rapport n° 9/2012, l'AEE affirme que les pesticides sont une cause fréquente du mauvais état chimique des rivières.
Traitement actuel	Les exigences relatives aux nitrates (ERMG 4) sont susceptibles d'avoir un effet indirect sur les taux de phosphore. Dans les zones vulnérables aux nitrates, les agriculteurs doivent respecter des plafonds d'azote, ce qui implique de surveiller l'utilisation de lisier et de fumier (quantités et dates). Cela a pour effet accessoire de limiter l'application de phosphore. Certains États membres, tels que les Pays-Bas, ont saisi l'occasion de s'attaquer explicitement à la pollution diffuse par le phosphore dans leurs plans d'action en matière de nitrates, en édictant des normes d'utilisation des phosphates à l'intention des agriculteurs.	Quelques États membres, comme la France et l'Espagne (Andalousie), ont introduit des restrictions à l'utilisation des pesticides dans la norme BCAE relative aux bandes tampons, en interdisant l'utilisation de ces substances en deçà d'une certaine distance par rapport aux masses d'eau. Dans les cinq autres États membres ou régions visités lors de l'audit, les restrictions dans les bandes tampons concernent les engrais, mais pas les pesticides (voir tableau 3).

1 Directive 2009/128/CE.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., et Walker, P., *How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture* (Comment l'agriculture durable permet de combattre les effets nocifs de l'agriculture industrielle sur l'environnement et la santé), *Environmental Health Perspectives*, volume 110, n° 5, 2002 (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>).

3 *Addressing phosphorus-related problems in farm practice, Final report to the European Commission* (S'attaquer aux problèmes liés au phosphore dans la pratique agricole. Rapport final à la Commission européenne), Service pédologique de Belgique, novembre 2005 (<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>).

Fonds supplémentaires accordés au titre du bilan de santé et du plan de relance, affectés et utilisés par les États membres à des fins de gestion de l'eau

État membre ¹	Fonds du Feader (en millions d'euros)		Taux d'exécution (en pourcentage)
	Fonds du bilan de santé et du plan de relance affectés ² au «nouveau défi» de la gestion de l'eau (montants pour 2010)	Montants dépensés ³ (à la fin de 2012)	
Belgique	21,6	20,1	92,9
Bulgarie	19,0	8,7	45,9
République tchèque	7,0	2,4	34,4
Danemark	61,0	7,6	12,5
Allemagne	166,0	78,0	47,0
Irlande	26,0	0,4	1,6
Grèce	70,0	0,0	0,0
Espagne	188,6	47,2	25,0
France	460,5	3,4	0,7
Italie	88,5	20,4	23,0
Pays-Bas	21,0	1,1	5,2
Pologne	34,0	0,0	0,0
Roumanie	22,0	0,0	0,0
Slovénie	1,0	0,2	17,7
Finlande	31,0	2,3	7,3
Suède	—	35,4	—
Royaume-Uni	104,0	5,7	5,4
EU-27	1 332,0	232,9	17,5

1 Les États membres qui n'avaient pas affecté de fonds du bilan de santé ou du plan européen pour la relance économique à la gestion de l'eau ne figurent pas sur cette liste.

2 D'après les communiqués de presse COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 et IP/10/102.

3 Informations fournies par la Commission, dérivées des données de suivi cumulées relatives à l'EU-27 pour 2010, 2011 et 2012.

Synthèse

Réponse commune aux points V et VI

La Commission souhaite souligner que la conditionnalité a permis de renforcer la sensibilisation des exploitants et d'améliorer leurs pratiques dans le domaine de l'eau. La Commission constate toutefois que des lacunes persistent toujours dans la mise en œuvre de la conditionnalité par les États membres.

L'importante législation de l'Union européenne dans le domaine de l'eau, en particulier celle relative aux nitrates et aux pesticides, est déjà incluse dans le champ d'application de la conditionnalité. Les autres problématiques liées à l'eau devraient être abordées par les États membres lorsqu'ils remplissent les obligations relevant de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Les programmes de mesures doivent répondre à toutes les exigences obligatoires fixées à l'article 11, paragraphe 3. Les mesures jugées pertinentes en vertu de la DCE seront introduites en temps voulu dans le champ d'application de la conditionnalité, lorsque les obligations au niveau des exploitations auront été clairement établies. Entre-temps, des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ont été mises en place afin de couvrir certaines exigences de base existant déjà dans les législations nationales et de les mettre en relation avec les paiements au titre de la politique agricole commune (PAC).

Eu égard au développement rural, la Commission est d'avis que la période 2014-2020 connaîtra des améliorations qui découleront:

- de la présence explicite de «surfaces d'intérêt» liées à l'eau (sous-priorités) dans le nouveau règlement «Développement rural» - ainsi que des indicateurs correspondants, à l'aune desquels les États membres définiront des objectifs au sein de leur propre programme de développement régional (PDR);
- de l'obligation, dans le cadre du nouveau règlement «Développement rural», de dépenser au moins 30 % de la contribution totale du Feader en faveur de chaque PDR relatif à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements ainsi qu'aux questions environnementales par la mise en place de certaines mesures;

- de la meilleure expérience des États membres en ce qui concerne le cadre analytique de la politique de développement rural et le processus d'établissement de plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) (dans le cadre de la DCE);
- des conditions particulières établies dans le nouveau règlement «Développement rural» concernant le soutien des investissements en faveur de l'irrigation.

VII

La Commission reconnaît que des retards ont perturbé la mise en œuvre des mesures agricoles au titre de la DCE et s'engage à collaborer avec les États membres pour remédier à ce problème. Lorsque cette collaboration ne peut être établie par la procédure de consentement, elle sera accélérée par une procédure d'infraction.

IX

Dans le contexte de la réforme de la PAC, la Commission a proposé — et les colégislateurs sont convenus dans une déclaration commune¹ — d'inclure la DCE et la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement rural dans le système de conditionnalité, lorsque ces directives auront été mises en œuvre dans tous les États membres et que les obligations directement applicables aux exploitants auront été définies.

En attendant cette intégration dans le système de conditionnalité, les colégislateurs sont également convenus d'inclure ces deux directives dans le champ d'application obligatoire du système de conseil agricole, de sorte que tous les exploitants concernés puissent bénéficier de conseils appropriés. Les principaux éléments de la politique européenne dans le domaine de l'eau seront donc intégrés à la PAC le moment venu.

Eu égard à la politique de développement rural, les outils et mécanismes requis sont définis, pour la période 2014-2020, par le nouveau règlement «Développement rural» — règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil — et la législation y afférente.

¹ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité annexée au règlement (UE) n° 1306/2013.

Le règlement «Développement rural» (c'est-à-dire le règlement clé à proprement parler) place explicitement «l'amélioration de la gestion de l'eau» et «le développement de l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture» parmi les «priorités» pour lesquelles les États membres et les régions doivent planifier leurs dépenses dans le cadre de leur PDR.

Un éventail de mesures est disponible pour se conformer à ces priorités — soutien à la formation, conseils, investissements, pratiques relatives à la gestion pluriannuelle des terres et développement expérimental (y compris le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture).

La Commission a mis en place un programme de travail destiné à notifier ces possibilités aux États membres dans le cadre de plusieurs forums, en particulier au sein du groupe de travail sur la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE. Enfin, il convient de garder à l'esprit que la politique de développement rural doit répondre à toute une série de priorités et que les ressources financières sont limitées.

X

La Commission a évalué tous les PGBH qui lui ont été rapportés et organisera des réunions avec l'ensemble des États membres d'ici l'automne 2014 afin d'aborder les questions de mise en œuvre du premier cycle de PGBH et de convenir, avec les États membres, d'un programme d'action visant à remédier aux importantes lacunes. Les lacunes relatives aux mesures agricoles efficaces ont été débattues avec tous les États membres, qui se sont vu accorder du temps pour se mettre volontairement en conformité à ce sujet, après quoi la Commission prendra d'autres mesures.

La Commission poursuivra également sa collaboration avec les États membres au sein du groupe de travail sur la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE en ce qui concerne l'agriculture, qui met en évidence des exemples de bonnes pratiques et les encourage auprès des États membres.

XI

Eu égard à la récente introduction du système de suivi et d'évaluation de la PAC, la mise en relation entre, d'une part, la quantité et la qualité de l'eau et, d'autre part, les pratiques agricoles, s'avère très complexe, étant donné la grande diversité des pratiques agricoles et des situations agronomiques à travers l'Europe, les pressions de sources non agricoles — qui ont également un impact significatif sur la qualité et la disponibilité de l'eau —, et les difficultés à établir des liens causaux. C'est la raison pour laquelle la charge administrative et les coûts liés aux systèmes de suivi et d'évaluation doivent être scrupuleusement comparés aux bénéfices découlant de l'amélioration de la gestion et de l'élaboration des politiques.

L'expérience tirée du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) pour la période 2007-2013 a montré qu'il était très difficile de définir des objectifs précis pour les indicateurs d'impact tels que la qualité de l'eau en raison des nombreux facteurs extérieurs intervenants. Des documents d'orientation ont été transmis aux États membres afin de les encourager à mesurer les indicateurs d'impact attendus dans les évaluations ex post.

En ce qui concerne les indicateurs de résultat, il est admis qu'il a été difficile d'enregistrer correctement les données concernant l'indicateur «Surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres».

En vertu de la DCE, les États membres sont tenus d'identifier les sources de pression importante et de les notifier dans les PGBH et dans le système européen d'information sur l'eau (WISE). Il est reconnu que le niveau de notification des informations n'était pas utile à des fins d'analyse et des modifications à apporter aux exigences en la matière ont donc été discutées par l'intermédiaire de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE, afin de permettre un nouveau suivi des sources de pression et du degré d'efficacité des mesures mises en œuvre.

Veuillez également consulter la réponse formulée au point VIII.

L'audit

19

Eu égard au rapport spécial n° 7/2011, la Commission a insisté sur les points forts des mesures agroenvironnementales mises en œuvre pour la période 2007-2013, même si elle a également reconnu qu'il était possible d'améliorer certains aspects.

Observations

21

Les éléments qui doivent obligatoirement être inclus dans les PGBH sont définis dans la directive. La Commission a entrepris des contrôles de qualité sur les PGBH. Les résultats ont été publiés dans les rapports des États membres et des réunions bilatérales ont été organisées pour discuter des améliorations à apporter aux futurs PGBH.

23

Des documents d'orientation ont été élaborés à l'aide de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE afin d'aider les États membres à préparer des PGBH de qualité.

La conformité avec ces documents d'orientation reste une priorité pour la Commission et pour les États membres.

24

La Commission est consciente des faibles progrès réalisés pour rendre les mesures agricoles opérationnelles au niveau des exploitations et se servira de ses éléments de preuves (notifications relatives aux programmes de mesures) et de ceux de la Cour afin d'assurer le suivi de manière bilatérale avec les États membres et d'améliorer les actions en la matière au cours du deuxième cycle de PGBH.

25

Les États membres élaborent des PGBH au niveau des districts hydrographiques avant de définir des objectifs au niveau des masses d'eau. La Commission émettra des recommandations en cas d'absence éventuelle de ces objectifs et, si la situation l'exige, entamera des procédures d'infraction à l'encontre des États membres concernés.

Cependant, en l'absence d'objectifs clairement définis, la mission d'élaborer des PDR tenant dûment compte des critères de la politique européenne dans le domaine de l'eau ne devient pas pour autant totalement impossible et doit toujours être menée en analysant en détail les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (SWOT), ainsi que les «besoins» — qui font partie de tous les PDR. Néanmoins, l'absence d'un PGBH et d'objectifs adéquats rendra évidemment cette mission beaucoup plus ardue.

33

La Commission est d'accord avec la conclusion de la Cour selon laquelle la conditionnalité a permis de renforcer la sensibilisation des exploitants et d'amorcer des changements dans les pratiques agricoles dans le domaine de l'eau.

La Commission souhaiterait également souligner que l'importante législation européenne relative à la protection des eaux de l'UE contre la pollution agricole, comme la directive «Nitrates» et le règlement sur les pesticides, fait partie du système de la conditionnalité depuis le début.

La Commission est d'accord avec la conclusion de la Cour eu égard au fait que des faiblesses sont constatées au niveau de l'application de la conditionnalité dans les États membres, mais elle souhaiterait souligner que les lacunes observées sont traitées par l'intermédiaire de la procédure d'apurement des comptes. Cette procédure constitue un moyen efficace d'inciter les États membres à améliorer leur mise en œuvre de la conditionnalité.

35

La Commission estime que, dans certains États membres, la pollution due à l'utilisation de phosphore et de pesticides est couverte par les obligations réglementaires en matière de gestion (ERMG) relatives à la législation de l'Union européenne telle qu'actuellement mise en œuvre. Dans certains États membres, les programmes d'action dans le contexte de la directive «Nitrates» incluent en effet aussi des exigences relatives à l'utilisation de phosphore, et cette directive fait partie du système de conditionnalité. Les dispositions du règlement sur les pesticides concernant l'autorisation de produits phytopharmaceutiques s'intègrent également dans le champ d'application de la conditionnalité.

En outre, plusieurs États membres ont complété cette législation par certaines normes BCAE.

37

Le délai de mise en œuvre de la DCE et de la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement rural, y compris au niveau des exploitations, est fixé dans le texte desdites directives. Si les États membres ne respectent pas ce délai, ils sont susceptibles de faire l'objet de procédures d'infraction.

38

La norme BCAE concernant l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est fondée sur la législation nationale existante et vise à mettre cette législation nationale en relation avec les paiements au titre de la PAC. L'autorisation préalable pour le captage de l'eau est une exigence fixée à l'article 11, paragraphe 3, point e), de la DCE, qui diffère de l'utilisation de l'eau, ce qui explique qu'elle n'a pas été ajoutée à la norme BCAE sur l'utilisation de l'eau. Lorsque la législation nationale ne précise pas explicitement les éléments concernant les compteurs d'eau et les notifications concernant l'utilisation de l'eau, ceux-ci seront également exclus des BCAE. En principe, la législation nationale doit tenir compte des besoins nationaux, régionaux ou locaux en ce qui concerne l'utilisation de l'eau. Ces besoins diffèrent fortement d'un endroit à l'autre et il ne serait pas pertinent d'imposer les mêmes exigences sur tout le territoire de l'Union.

Cependant, la Commission constate que, pour la période de programmation 2014-2020, le soutien du Feader en faveur des investissements dans l'irrigation ne sera accordé que si des compteurs d'eau sont déjà en place au niveau de l'investissement ou sont mis en place dans le cadre de l'investissement. Plusieurs autres conditions devront également être respectées, dont de nombreuses liées à l'état des masses d'eau touchées par des projets d'irrigation.

39

La DCE est l'instrument de l'UE approprié pour améliorer de façon planifiée et cohérente la gestion des eaux de l'Union. Il sera proposé de l'inclure dans le système de conditionnalité en temps voulu, lorsque les obligations qui incombent directement aux agriculteurs auront été établies.

Les États membres auraient dû inclure dans leurs PGBH des mesures visant à contrôler les politiques de captage et de fixation du prix de l'eau qui permettent d'obtenir un état quantitatif conforme au «bon» état, tel qu'exigé en vertu de la DCE. En l'absence de tels contrôles ou lorsque ceux-ci sont insuffisants pour remplir les objectifs de la DCE, la Commission assure un suivi de la procédure avec les États membres.

42

La difficulté de contrôler l'application de certaines exigences n'est pas propre à la conditionnalité, elle découle de l'obligation à proprement parler. Même s'il est vrai que la campagne annuelle de contrôle de la conditionnalité ne peut pas être adaptée à tous les types d'exigences, les résultats obtenus à d'autres occasions peuvent également être exploités dans le cadre de la conditionnalité.

43

Lorsque des faiblesses sont détectées lors des audits de la Commission, des corrections financières peuvent être fixées jusqu'à ce qu'il y soit mis un terme.

46

La diversité des bandes tampons est liée aux dispositions spécifiques de la directive «Nitrates». Les bandes tampons doivent tenir compte des conditions de l'environnement dans les régions concernées de l'État membre en question (article 5, paragraphe 3, point b)), ce qui signifie qu'elles peuvent varier, à condition que, de par leur conception et en combinaison avec d'autres mesures présentes dans le programme d'action, elles soient suffisantes pour réduire la pollution des eaux provoquée par les nitrates (article 5, paragraphe 5).

La Commission n'a pas de rôle formel dans l'adoption des programmes d'action «Nitrates» qui définissent les mesures, y compris les bandes tampons. Cependant, les procédures d'infraction ouvertes témoignent de la remise en cause des mesures par la Commission du point de vue de la réalisation des objectifs en matière de qualité de l'eau.

48

La Commission reconnaît les irrégularités dans le contrôle du captage de l'eau dans l'industrie agricole et suit ce sujet de façon bilatérale avec les États membres, conformément à l'évaluation du PGBH, pour s'assurer de l'efficacité de la législation en place.

Veillez également consulter la réponse formulée au point 39.

49

Le considérant 6 du règlement ne mentionne pas particulièrement la politique de l'UE dans le domaine de l'eau mais elle est de toute évidence comprise dans l'expression «autres politiques communautaires».

51

La Commission reconnaît que l'analyse des pressions exercées sur l'eau devrait être exhaustive, que les PDR et les PGBH devraient être cohérents, qu'il convient d'éviter les effets négatifs du soutien dans le domaine de l'eau et que le financement prévu à ce titre devrait être dépensé plus efficacement ou, si la situation l'exige, redistribué de façon plus appropriée (justification valable à l'appui).

Certaines performances atteintes dans ces matières pourraient être améliorées pour la période 2014-2020. La Commission estime que les améliorations résulteront:

- de la présence explicite de «surfaces d'intérêt» liées à l'eau (sous-priorités) dans le nouveau règlement «Développement rural», ainsi que des indicateurs correspondants, à l'aune desquels les États membres définiront des objectifs au sein de leur propre PDR;
- de l'obligation, dans le cadre du nouveau règlement «Développement rural», de dépenser au moins 30 % de la contribution totale du Feader en faveur de chaque PDR relatif à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements ainsi qu'aux questions environnementales par la mise en place de certaines mesures;
- de la meilleure expérience des États membres en ce qui concerne le cadre analytique de la politique de développement rural et le processus d'établissement de PGBH (dans le cadre de la DCE);

- des conditions particulières établies dans le nouveau règlement «Développement rural» concernant le soutien des investissements en faveur de l'irrigation.

Encadré 11

- En dépit de l'orientation axée sur la qualité de l'eau donnée par le Danemark à son évaluation stratégique environnementale, la mesure 121 (Investissement agricole) inclut également un soutien spécifique en faveur de la réduction de l'utilisation de l'eau dans l'industrie horticole, ciblant ainsi directement la question du captage de l'eau.

Cette question peut également être traitée au moyen de mesures de base pour aborder la problématique de l'utilisation rationnelle de l'eau, conformément au principe du pollueur-payeur. Ces mesures ne devront pas être financées à l'aide du PDR.

- Le PDR comprend des actions de formation (mesure 111) afin de renforcer la sensibilisation des exploitants à la législation environnementale. Des actions de conseil sont également soutenues par la mesure 115 pour encourager une utilisation plus durable de l'eau.
- En Slovaquie, les PGBH ont été adoptés et notifiés en mars 2010, bien après la réalisation de l'évaluation environnementale du PDR (le PDR de la Slovaquie a été approuvé le 4 décembre 2007). C'est la raison pour laquelle les mesures recensées dans le PGBH n'ont pas été traitées dans l'analyse environnementale du PDR. Une plus grande cohérence devrait être envisageable à l'avenir, puisque les premiers PGBH ont désormais été notifiés.
- En Grèce, les PGBH ont été adoptés bien après l'approbation du PDR. Les incidences environnementales et économiques négatives des trous de forage ont toutefois été mises en avant dans l'évaluation environnementale du PDR. En conséquence, la mesure 125 cofinance des projets portant sur la collecte et l'exploitation des eaux de ruissellement à la surface, la modernisation et l'amélioration des conditions d'irrigation, du drainage et de l'accès, ainsi que de l'infrastructure permettant d'assurer le suivi et d'enregistrer l'incidence des pressions hydromorphologiques sur les couches aquifères.

53

La Commission reconnaît que de nombreux États membres doivent inclure des programmes de mesures destinés à l'industrie agricole bien mieux définis pour le second cycle de PGBH. Elle participe activement à cette tâche avec les États membres.

54

Le nouveau règlement «Développement rural» pour la période de programmation 2014-2020 comporte des clauses de sauvegarde particulières applicables au soutien des investissements dans l'irrigation — mises en relation avec les compteurs d'eau, avec la soumission d'un PGBH doté de mesures pertinentes pour l'industrie agricole, ainsi qu'avec l'état des masses d'eau.

En outre, plusieurs actes législatifs, notamment la directive «Évaluation des incidences sur l'environnement», exigent que certains investissements soient précédés d'une évaluation environnementale (ce point est rappelé à l'article 45, paragraphe 1, du règlement «Développement rural»).

Enfin, la mise en œuvre des BCAE, les exigences minimales en matière d'engrais et de produits phytopharmaceutiques et la fixation du prix de l'eau constituent des conditions ex ante en vue d'un financement au titre du Feader (voir annexe V du règlement «Développement rural»).

Encadré 12

En général, un accroissement de la superficie irriguée ou une augmentation de la consommation globale d'eau présente des «effets négatifs» uniquement si les réserves d'eau disponibles sont insuffisantes pour couvrir ces changements tout en veillant au maintien ou à la réalisation de l'objectif de bon état de l'eau.

Même si la mesure 125 des PDR en Espagne exclut les investissements débouchant sur un accroissement de la superficie irriguée ou une augmentation de la consommation globale d'eau, le risque d'accroissement de la superficie irriguée par les investissements est atténué dans le cadre de la mesure 121, et ce parce que les infrastructures et les conduites d'eau situées en dehors de l'exploitation et approvisionnant cette dernière n'étaient pas éligibles au titre de la mesure 125 si elles donnaient lieu à une augmentation de la surface irriguée.

58

L'article 38 a été activé en 2010, immédiatement après la date butoir pour la présentation du PGBH. Les nouvelles dispositions sont devenues obligatoires pour les exploitants fin 2012, alors que les programmes de développement rural étaient sur le point d'être clôturés en 2013. Cette mesure n'a donc été appliquée que par un petit nombre d'États membres.

En outre, il convient également de tenir compte du fait que les compensations payées peuvent permettre de faire progresser la mise en œuvre. Cependant, étant donné que l'article 38 porte sur les coûts de compensation, aucune exigence environnementale supplémentaire n'a été ajoutée. En conséquence, les États membres peuvent poursuivre une mise en œuvre ambitieuse sans recourir aux possibilités offertes au titre de l'article 38.

59

Même si les raisons citées par la Cour pour expliquer l'utilisation limitée de la mesure 213 sont valables, deux points supplémentaires méritent d'être approfondis.

Premièrement, de manière générale, certaines mesures de développement rural sont plus largement utilisées que d'autres.

Deuxièmement, la mesure 213 est une mesure quelque peu inhabituelle en ce sens qu'elle offre une compensation pour pallier les désavantages découlant des exigences obligatoires dans des domaines particuliers. La majorité des mesures fonctionnent différemment (à savoir qu'il s'agit de paiements pour les investissements réalisés ou pour les pratiques entreprises sur une base volontaire). Cette caractéristique propre à la mesure 213 peut favoriser la réticence de certains États membres à la mettre en œuvre, jusqu'à ce qu'ils constatent que d'autres États membres y sont parvenus avec succès.

Dans tous les cas, la Commission prévoit une utilisation accrue de la mesure couvrant les paiements au titre de la DCE pour la période 2014-2020, étant donné la mise en place effective des PGHB.

64

Veillez consulter la réponse formulée au point 83.

65

Les mesures de développement rural mentionnées par la Cour qui ne sont pas soumises aux règles de conditionnalité concernent principalement des mesures en matière d'investissement.

La législation en matière de développement rural pour la période 2014-2020 comporte des dispositions visant à garantir que l'aide n'est accordée qu'aux investissements durables sur le plan environnemental. À cet égard, les dispositions liées aux investissements dans l'irrigation sont tout particulièrement détaillées.

La charge administrative liée à l'inclusion de mesures d'investissement dans le système de conditionnalité serait élevée en raison de leur gestion pluriannuelle. En outre, leur incidence serait très limitée dans la mesure où la plupart des exploitants bénéficiant d'un soutien aux investissements par l'intermédiaire de la politique de développement rural sont déjà touchés par la conditionnalité par l'intermédiaire des régimes de paiements directs (premier pilier) et des mesures de développement rural liées à la surface.

67

Un nouveau système de suivi et d'évaluation de la PAC dans son ensemble au regard de ses objectifs a été introduit dans le règlement (UE) n° 1306/2013 pour la nouvelle période de programmation 2014-2020. Ce système contient également des informations relatives à la quantité d'eau utilisée et à la qualité de l'eau. Toutefois, la mise en relation entre, d'une part, la quantité et la qualité de l'eau et, d'autre part, les pratiques agricoles s'avère très complexe, étant donné la grande diversité des pratiques agricoles et des situations agronomiques à travers l'Europe, les pressions de sources non agricoles — qui ont également un impact significatif sur la qualité et la disponibilité de l'eau — et les difficultés à établir des liens causaux. C'est la raison pour laquelle la charge administrative et les coûts liés aux systèmes de suivi et d'évaluation doivent être scrupuleusement comparés aux bénéfices découlant de l'amélioration de la gestion et de l'élaboration des politiques.

En ce qui concerne les programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats, comme les incidences sur la qualité de l'eau, ne peuvent être évalués correctement que pendant et après la période de programmation. Ces incidences ne peuvent être mesurées qu'après un laps de temps suffisant après la mise en œuvre des programmes.

68

Les contrôles ne fournissent aucune information relative à l'incidence d'une politique. La mesure d'une incidence requiert une procédure d'évaluation soigneusement conçue qui permette de distinguer les effets d'une politique telle que la conditionnalité d'autres facteurs d'intervention.

69

Dans le contexte du CCSE, plusieurs indicateurs permettant de mesurer la progression vers la réalisation des objectifs sont définis. Ces indicateurs constituent une source d'informations utilisée par les évaluateurs pendant leur mission.

70

Depuis 2014, le nouveau cadre de suivi et d'évaluation comporte également des informations sur la quantité d'eau. De manière générale, il convient de noter que la collecte d'informations implique des difficultés pratiques et des coûts financiers. C'est pourquoi une limite a été fixée pour ce qui est des informations qui peuvent être collectées et de la fréquence de collecte des données.

L'expérience tirée du CCSE pour la période 2007-2013 a montré qu'il était très difficile de définir des objectifs précis pour les indicateurs d'impact tels que la qualité de l'eau en raison des nombreux facteurs extérieurs entrant en ligne de compte. Des documents d'orientation ont été transmis aux États membres afin de les encourager à mesurer les indicateurs d'impact attendus dans les évaluations ex post.

En ce qui concerne les indicateurs de résultat, il est reconnu qu'il a été difficile d'enregistrer correctement les données concernant l'indicateur «Surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres».

71

Dans l'ensemble, les évaluations à mi-parcours ont été réalisées trop tôt dans les programmes pour générer des données fiables concernant les incidences et les résultats puisque, dans la plupart des cas, les programmes étaient encore trop récents pour produire des incidences/résultats concrets.

C'est la raison pour laquelle les évaluations à mi-parcours ont été supprimées dans la nouvelle période de programmation.

En ce qui concerne les programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats, comme les incidences sur la qualité de l'eau, ne peuvent être évalués correctement que pendant et après la période de programmation. Ces incidences ne peuvent être mesurées qu'après un laps de temps suffisant après la mise en œuvre des programmes. Pour la plupart des interventions, les évaluations à mi-parcours (2010) avaient été réalisées trop tôt.

74

Des efforts sont consentis par l'intermédiaire du groupe de travail sur la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE en ce qui concerne la notification pour modifier le processus de notification de manière à pouvoir établir un lien plus évident entre les pressions, les mesures et les réponses. En outre, la Commission prendra les actions nécessaires pour garantir le respect des exigences de la DCE en matière de suivi.

78

La Commission et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) travaillent en collaboration avec les États membres pour améliorer WISE.

79

Les indicateurs agroenvironnementaux sont en constante amélioration et certains incluent des pratiques agricoles, comme l'IAE 15 (Bilans de nutriments bruts), l'IAE 12 (Intensification/extensification), l'IAE 11 (Pratiques de gestion agricole) et l'IAE 7 (Irrigation). Il est reconnu que, à l'avenir, il faut encourager de meilleures synergies entre le CCSE, les données du système intégré de gestion et de contrôle et l'enquête sur la structure des exploitations agricoles, conformément à l'article 17 de la directive «Inspire» concernant le partage des séries de données géographiques.

Conclusions et recommandations

82

Veillez consulter la réponse formulée au point V.

83

D'importants textes législatifs de l'Union européenne sont déjà inclus dans le champ d'application de la conditionnalité. En outre, les autres problématiques liées à l'eau traitées dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau seront introduites dans le système de conditionnalité en temps voulu, lorsque la directive aura été mise en œuvre dans tous les États membres et que les obligations qui incombent directement aux agriculteurs auront été établies. Entre-temps, des normes BCAE liées à l'eau ont été mises en place afin de couvrir certaines exigences de base existant déjà dans les législations nationales et de les mettre en relation avec les paiements au titre de la PAC.

La conditionnalité contribue aux objectifs du principe du pollueur-payeur mais n'a pas été conçue pour compenser les coûts liés aux dommages environnementaux. Le principe pour le calcul des réductions de paiement soumis à la conditionnalité est en effet basé sur un pourcentage de tous les paiements concernés reçus par l'exploitant au titre de la PAC. C'est précisément ce pourcentage, et non les montants absolus, qui reflète la gravité de la violation des lois de l'Union par l'exploitant, conformément au principe de proportionnalité.

Recommandation n° 1

La Commission considère que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre et qu'elle le sera pleinement lorsque certaines conditions auront été remplies.

Pour la PAC après 2014, la Commission a proposé d'inclure la DCE et la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement rural dans le système de conditionnalité, lorsque celles-ci auront été mises en œuvre dans tous les États membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies. Le Parlement européen et le Conseil ont accepté cette approche et prononcé une déclaration commune à cet égard lors de l'adoption de la réforme de la PAC.

En 2012, les directeurs européens de l'eau² ont pris acte des recommandations du groupe de coordination stratégique et de la Commission. Ils ont reconnu qu'il faudrait envisager d'inclure la liste des mesures de base proposées dans le système de conditionnalité si une décision d'ajouter des dispositions relatives à la DCE dans la conditionnalité est obtenue au Parlement européen et au Conseil lors des discussions sur la PAC.

En attendant cette intégration dans le système de conditionnalité, les colégislateurs sont également convenus d'inclure ces deux directives dans le champ d'application obligatoire du système de conseil agricole, de sorte que tous les agriculteurs concernés puissent bénéficier de conseils appropriés. Les principaux éléments de la politique européenne dans le domaine de l'eau seront donc intégrés à la PAC le moment venu.

Eu égard à la politique de développement rural, les outils et mécanismes requis sont définis, pour la période 2014-2020, par le nouveau règlement «Développement rural» et la législation y afférente.

Le règlement «Développement rural» (c'est-à-dire le règlement clé à proprement parler) place explicitement «l'amélioration de la gestion de l'eau» et «le développement de l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture» parmi les «priorités» pour lesquelles les États membres et les régions doivent planifier leurs dépenses dans le cadre de leur PDR.

Un éventail de mesures est disponible pour se conformer à ces priorités — soutien à la formation, conseils, investissements, pratiques relatives à la gestion pluriannuelle des terres et développement expérimental (y compris le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture).

Enfin, il convient de garder à l'esprit que la politique de développement rural doit répondre à toute une série de priorités et que les ressources financières sont limitées.

Recommandation n° 2

Cette recommandation s'adresse aux États membres.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-676a75a90f6>

86

La mise en œuvre de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau dépend en partie du soutien de «fonds», mais en partie uniquement (dans le respect du principe du pollueur-payeur). Les exigences juridiques ne bénéficiant d'aucun financement jouent un rôle déterminant parmi l'ensemble de mesures nécessaires pour répondre à l'incidence de l'agriculture sur l'eau.

Recommandation n° 3

Réponse au premier paragraphe de la recommandation n° 3:

La Commission estime que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

Sur la base du plan d'action sur l'eau adopté en 2012, la Commission poursuivra le processus favorablement accueilli de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE, qui a déjà produit 23 documents d'orientation expliquant de manière détaillée comment mettre en œuvre la DCE. Le mandat des groupes de travail sur la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE est fortement orienté sur l'amélioration de la qualité des PGBH et de l'état des eaux de l'Union européenne par l'exécution des propositions énumérées dans le plan d'action sur l'eau.

La Commission assure le suivi des lacunes significatives observées dans les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la DCE de manière bilatérale avec les États membres dans le but de résoudre les problèmes à temps pour le second cycle de PGBH en 2015. Dans certains cas, une procédure d'infraction sera ouverte lorsque la situation l'exige.

En 2016, les États membres notifieront leurs PGBH mis à jour à la Commission. La Commission les évaluera et, sur la base, entre autres, de cette évaluation, elle procédera à une révision de la DCE et proposera toutes les modifications nécessaires à cette fin au plus tard en 2019, et/ou d'autres initiatives.

Eu égard au PDR, l'une des mesures de base (article 9), à savoir la politique de fixation du prix de l'eau, constitue une condition ex ante pour le PDR et, à ce titre, les États membres seront tenus de veiller au respect de cette exigence afin de s'assurer de pouvoir utiliser les crédits PDR dans certains cas.

Réponse au deuxième paragraphe de la recommandation n° 3:

Cette partie de la recommandation s'adresse aux États membres.

87 Deuxième tiret

La Commission et l'AEE travaillent en collaboration avec les États membres pour améliorer WISE.

87 Troisième tiret

La mise en œuvre correcte et effective des indicateurs agroenvironnementaux dépend des données et des informations fournies par les États membres. En l'absence de ces informations, les indicateurs ne peuvent fonctionner correctement. Ce manque d'informations touche particulièrement les indicateurs liés à l'eau.

Recommandation n° 4

Réponse au premier paragraphe de la recommandation n° 4:

La Commission estime que la mise en œuvre de cette recommandation est actuellement en cours.

Un nouveau système de suivi et d'évaluation de la PAC dans son ensemble au regard de ses objectifs a été introduit dans le règlement (UE) n° 1306/2013 pour la nouvelle période de programmation 2014-2020. Ce système contient également des informations relatives à la quantité d'eau utilisée et à la qualité de l'eau. Toutefois, la mise en relation, d'une part, de la quantité et la qualité de l'eau et, d'autre part, des pratiques agricoles, se révèle d'une grande complexité, étant donné la grande diversité des pratiques agricoles et des situations agronomiques à travers l'Europe. C'est la raison pour laquelle la charge administrative et les coûts liés aux systèmes de suivi et d'évaluation doivent être rigoureusement comparés aux bénéfices découlant de l'amélioration de la gestion et de l'élaboration des politiques.

En ce qui concerne les programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats, comme les incidences sur la qualité de l'eau, ne peuvent être évalués correctement que pendant et après la période de programmation. Ces incidences ne peuvent être mesurées qu'après un laps de temps suffisant après la mise en œuvre des programmes.

L'expérience tirée du CCSE pour la période 2007-2013 a montré qu'il était très difficile de définir des objectifs précis pour les indicateurs d'impact tels que la qualité de l'eau en raison des nombreux facteurs extérieurs qui entrent en jeu. Des documents d'orientation ont été transmis aux États membres afin de les encourager à mesurer les indicateurs d'impact attendus dans les évaluations ex post.

En ce qui concerne les indicateurs de résultat, il est admis qu'il a été difficile d'enregistrer correctement les données concernant l'indicateur «Surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres».

En vertu de la DCE, les États membres sont tenus d'identifier les sources de pression importante et de les notifier dans les PGBH et dans le système européen d'information sur l'eau (WISE). Il est reconnu que le niveau de notification des informations n'était pas utile à des fins d'analyse et des modifications à apporter aux exigences en la matière ont donc été discutées par l'intermédiaire de la stratégie commune de mise en œuvre de la DCE, afin de permettre un nouveau suivi des sources de pression et du degré d'efficacité des mesures mises en œuvre.

Réponse au deuxième paragraphe de la recommandation n° 4:

Cette partie de la recommandation s'adresse aux États membres.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

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

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

La protection de la qualité des ressources en eau de l'Europe figure sur la liste des priorités de l'UE depuis la fin des années 70. L'agriculture, qui est l'un des principaux consommateurs et pollueurs d'eau, a un rôle majeur à jouer dans la gestion durable de l'eau.

L'UE a déclaré à maintes reprises que ses différentes politiques doivent être cohérentes, et elle reconnaît par conséquent la nécessité de veiller à ce que ses politiques environnementales, y compris celles qui concernent l'eau, soient soutenues par la politique agricole commune. L'audit visait à déterminer si les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau avaient été intégrés avec succès dans la PAC, et il a montré que ce succès n'était que partiel.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

