



ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES NOTE DE SYNTHÈSE n° 2013-01, mai 2013

Gestion durable des ressources naturelles: l'eau et l'agriculture

L'eau est une ressource naturelle essentielle qui est l'une des priorités de la politique d'utilisation efficace des ressources de l'Union européenne, ainsi que des cadres politiques mondiaux des Nations unies. La qualité mais aussi la quantité des ressources en eau jouent un rôle déterminant dans la gestion durable de cette ressource naturelle. De son côté, l'agriculture dépend de nombreuses ressources naturelles, dont l'eau. Les pressions exercées sur le secteur de l'eau et le secteur agricole risquent d'être exacerbées par le changement climatique, par exemple par l'intensification de la fréquence et de la gravité des sécheresses et des inondations, qui portent atteinte aux terres agricoles et demandent une adaptation de la part des usagers de l'eau, des exploitants agricoles, des régions et des États membres. Face aux éléments faisant état de pressions exercées sur l'eau dans l'Union, la présente étude a formulé des recommandations axées sur:

- **l'utilisation durable et rationnelle de l'eau**, en mettant l'accent sur les questions liées à l'agriculture et à d'autres secteurs;
- **la gestion des terres agricoles au profit des sols et des ressources en eau**;
- **les mesures prévues dans le cadre de la politique agricole commune (PAC)** en vue de promouvoir la gestion durable des ressources en eau, y compris en ce qui concerne la qualité de l'eau, son utilisation, la régularité du débit et la gestion durable des sols.

La présente synthèse met en évidence les options prioritaires recommandées dans ces domaines. Ces options vont dans le même sens que les objectifs de l'Union visant à obtenir un bon état écologique et chimique de l'eau et une meilleure performance du secteur agricole, conjointement à d'autres secteurs. Par ailleurs, les options proposées ont pour objectif de faire en sorte que l'agriculture européenne conserve ses ressources naturelles afin d'être en mesure de maintenir le niveau de la production alimentaire à l'avenir.

Six grands domaines d'amélioration ont été définis:

- **le cadre législatif** actuellement en vigueur pour protéger les eaux européennes doit être pleinement et effectivement mis en œuvre, et appliqué de manière adéquate;
- **les priorités liées à l'eau définies au niveau de l'Union** doivent être pleinement intégrées dans les politiques sectorielles adoptées aux niveaux européen, national et régional, et mieux mises en œuvre dans le cadre de celles-ci;
- **les pertes en eau doivent être réduites, tandis que les économies d'eau et l'utilisation rationnelle de cette ressource** doivent être améliorées, en particulier dans les zones agricoles et dans les régions disposant de faibles ressources hydriques;
- **les techniques de gestion des terres et des sols** visant à lutter contre l'érosion, à empêcher la perte de matières organiques, à améliorer la fixation du carbone et à augmenter la rétention d'eau sont essentielles pour assurer à long terme la santé des écosystèmes et la durabilité des systèmes agricoles. La PAC a un rôle à jouer dans la promotion de ces approches, mais il importe que les agriculteurs et les administrations nationales et régionales prennent également des initiatives en la matière;

- **les ressources allouées par l'Union aux priorités liées à l'eau, notamment dans le cadre de la PAC,** doivent être utilisées efficacement et dans un esprit de rentabilité;
- **l'amélioration des données et des outils d'aide à la prise de décision concernant l'eau et les sols** est indispensable pour pouvoir prendre des décisions informées favorisant la gestion durable de ces ressources.

Pour réaliser des avancées dans ces domaines clés, les options prioritaires suivantes doivent être étudiées.

1. Options en vue d'une utilisation durable et plus rationnelle de l'eau

Garantir la pleine mise en œuvre et l'application effective de la législation au niveau national et local

Les politiques mises en place au niveau de l'Union couvrent la majorité des questions liées à la consommation d'eau et à l'utilisation rationnelle de cette ressource. La directive-cadre sur l'eau (DCE) est un instrument politique global destiné à améliorer la situation dans l'Union européenne. Une meilleure mise en œuvre et une application plus stricte de ce cadre réglementaire sont essentielles afin de réduire les incidences négatives de certaines activités, parmi lesquelles l'agriculture, sur les ressources en eau. L'une des premières améliorations à apporter consisterait à mettre un terme au captage illégal d'eau.

Mieux intégrer les priorités liées à l'eau dans les politiques agricoles et énergétiques; prévoir, dans les plans de gestion de district hydrographique, des mesures visant à réduire l'impact de ces politiques sur le climat et la biodiversité

Les priorités liées à l'eau définies au niveau de l'Union doivent être pleinement intégrées dans les politiques sectorielles adoptées aux niveaux européen, national et régional, et mieux mises en œuvre dans ce cadre. Les secteurs de l'énergie et de l'agriculture sont de grands consommateurs d'eau et ont un impact sur la qualité de l'eau. Par conséquent, il convient de diminuer les mesures d'incitation défavorables et de traiter les problèmes liés aux ressources en eau à l'échelle de ces politiques sectorielles. En outre, des garanties devraient être introduites dans les politiques bioénergétiques, afin d'éviter que la culture et l'extraction de la biomasse n'intensifient encore les pressions exercées sur les sols et les ressources en eau.

Réduire les pertes d'eau, améliorer les économies d'eau et l'utilisation plus rationnelle des ressources

Il est nécessaire d'encourager plusieurs approches complémentaires. Premièrement, le mesurage de la consommation d'eau, une irrigation plus efficace, la réduction des fuites à un niveau durable et acceptable sur le plan économique et la planification de l'irrigation devraient rendre possibles des économies d'eau et une utilisation plus rationnelle de cette ressource. En particulier, le relevé de la consommation d'eau devrait être introduit et imposé par des politiques relatives aux ressources en eau, et pourrait viser plus particulièrement les régions disposant de faibles ressources hydriques ou les cultures gourmandes en eau. Deuxièmement, il devrait être possible d'augmenter la quantité d'eau disponible en réutilisant les eaux usées et en collectant et stockant les eaux de pluie. Ainsi, des normes devraient être élaborées à l'échelle de l'Union pour la réutilisation des eaux usées. Troisièmement, une meilleure gestion des terres et des sols pourrait avoir des effets très bénéfiques sur les ressources en eau.

Améliorer la prise de décision grâce à des informations de meilleure qualité et améliorer les règles qui président à la distribution de l'eau

L'eau est, dans une large mesure, une question locale qui comporte toutefois une dimension transfrontalière et qui, de plus, évolue au fil du temps, de sorte que la même activité n'aura pas les mêmes répercussions selon le bassin versant, l'année, ou la saison où elle s'exerce. Les décideurs politiques, les entreprises et les exploitations agricoles ont besoin d'outils plus performants capables de fournir des informations à l'échelle appropriée et avec une précision suffisante. Des outils d'aide à la décision, par exemple des calendriers d'irrigation pour les agriculteurs, des méthodologies solides de mesure du bilan hydrique et des flux écologiques visant à informer la tarification de l'eau et sa distribution, ainsi qu'une analyse coûts-bénéfices approfondie incluant les coûts externes, comme l'exige la DCE, devraient être développés et utilisés à une plus grande échelle.

Utiliser les fonds de l'Union pour améliorer les infrastructures dans le secteur de l'eau

Certains projets d'investissement destinés à favoriser une utilisation plus rationnelle de l'eau, le mesurage de la consommation ainsi que des économies d'eau mériteraient d'être soutenus au titre des fonds structurels ou du fonds de cohésion, des mesures de développement rural, des prêts accordés par la BEI et des fonds LIFE+. Toutefois, l'Union devrait réserver son soutien aux modernisations permettant de réaliser de nets avantages environnementaux, au-delà de ceux qui auraient pu être obtenus sans son financement. Les financements devraient donc répondre à des critères d'admissibilité rigoureux et à des garanties strictes. Plusieurs options complémentaires sont également requises, telles qu'un soutien dans le domaine de la recherche et de l'innovation, l'élaboration d'objectifs, des mesures d'orientation et d'information et le renforcement des capacités.

2. Options de gestion des terres agricoles au profit des sols et des ressources en eau

Promouvoir les pratiques de gestion durable des terres et des sols au moyen de politiques appropriées

Les techniques de gestion des terres visant à augmenter la capacité naturelle de rétention d'eau sur le terrain, ainsi que les approches de gestion des sols visant à lutter contre l'érosion, à prévenir la perte de matières organiques et à favoriser la fixation du carbone devraient être encouragées aux niveaux européen, national et régional. Les exigences relatives au maintien d'une couverture végétale permanente devraient être appliquées avec davantage de cohérence conformément aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), contribuant ainsi efficacement à la lutte contre l'érosion. Ensuite, le maintien et la restauration des zones humides, des prairies humides et des plaines inondables ont des répercussions très positives sur la rétention naturelle de l'eau, les habitats et le climat. Or, ces actions ne peuvent exister sans les fonds s'inscrivant dans le cadre de la PAC, des fonds LIFE+ et des fonds nationaux. D'autres techniques plus complexes de gestion des sols, comme la rotation des cultures, les cultures associées de légumineuses ou d'autres plantes fixant l'azote, ainsi que la réduction du travail du sol, peuvent être soutenues à l'aide de programmes agroenvironnementaux lorsque les actions requises vont au-delà des exigences de base. Il convient d'éviter de dissiper une partie trop importante des budgets consacrés au climat et à l'agroenvironnement dans des pratiques de gestion des sols relativement basiques.

Adopter de bonnes pratiques pour recenser les risques auxquels les sols sont exposés aux niveaux régional et local dans l'Union

Pour fixer des priorités en matière de gestion des sols, il faut tout d'abord pouvoir déterminer où se trouvent les sols les plus exposés. Bien qu'il existe plusieurs méthodes permettant de localiser les sols menacés, celles-ci ne sont pas appliquées partout, ou parfois, les méthodes utilisées ne sont pas adaptées. Afin de recenser ces sols à risque, il convient de développer les capacités techniques et les outils nécessaires, comme les cartes et les inventaires, en prenant soin d'y intégrer les connaissances locales sur les niveaux de nutriments et la structure des sols, ainsi que des indicateurs de durabilité scientifiquement validés.

Mettre en place des procédures en faveur de programmes régionaux et nationaux sans incidence sur le climat

La protection contre les effets du changement climatique dans le cadre de stratégies et programmes nationaux (dans les secteurs comme l'agriculture et le développement rural, mais aussi l'industrie, la sylviculture, l'énergie, le commerce et le tourisme) est une approche proactive consistant à évaluer l'impact potentiel de la gestion des sols sur l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets. Une solution rentable consisterait à intégrer directement ces stratégies et programmes dans le cycle de programmation au lieu de créer des tâches séparées a posteriori.

Plusieurs options complémentaires sont également requises, en ce qui concerne, par exemple, la rationalisation, l'orientation, la sensibilisation, etc.

3. Options d'amélioration de la gestion de l'eau et des sols en utilisant les mesures de la PAC

Veiller à ce que les exigences de conditionnalité de la PAC relatives à l'eau et les normes BCAE concernant les sols soient renforcées et correctement appliquées

La gestion des sols et de l'eau devrait être mieux intégrée au sein des règles de conditionnalité et appliquée de manière plus adéquate. Parmi les normes BCAE mises en place dans les États membres, seul un nombre réduit porte spécifiquement sur le maintien des niveaux de matière organique du sol. Ces normes doivent être renforcées afin de préserver, en particulier, les sols à faible teneur en matière organique qui risquent l'épuisement total et les sols à forte teneur en matière organique, comme les tourbières et les zones humides, où le risque de pertes importantes de carbone est le plus élevé. Les actions les plus courantes (couverture végétale permanente, labour en courbes de niveau et bandes-tampons) devraient être davantage mises en application dans le cadre des BCAE. La directive sur l'utilisation durable des pesticides devrait être maintenue dans la liste révisée des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG). Par ailleurs, les normes BCAE relatives à la protection des eaux souterraines contre la pollution et au maintien des niveaux de matière organique des sols devraient être reprises dans le cadre révisé, comme convenu lors du vote en plénière du Parlement européen. La DCE devrait être réintroduite dans la liste des ERMG. Enfin, des services de formation et de conseil devraient être proposés pour aider les agriculteurs à mieux comprendre les bénéfices des normes BCAE dans le cadre du développement durable.

N'utiliser les fonds du programme de développement régional destinés aux investissements que si les bénéfiques pour l'eau et les sols sont importants et avérés; fixer des garanties et des critères d'admissibilité stricts en ce qui concerne les économies d'eau

Les projets de financement destinés à améliorer la qualité de l'eau et à promouvoir une utilisation efficace et durable de cette ressource dans les exploitations agricoles devraient être évalués avec soin, en tenant compte de leurs effets escomptés sur l'eau. Souvent, ces investissements sont principalement motivés par des objectifs économiques et ne génèrent que peu de bénéfices supplémentaires par rapport à ce qu'ils auraient généré sans soutien. Par conséquent, il convient de faire en sorte que seuls les investissements en infrastructures dont il est avéré qu'ils contribuent à d'importantes économies d'eau ou à de nettes améliorations de la qualité de l'eau reçoivent un financement public. L'octroi d'un financement public est également justifiable lorsque l'importance des coûts initiaux empêche les agriculteurs d'investir dans de nouvelles infrastructures, par exemple pour le stockage du fumier. S'ils sont approuvés, les critères d'admissibilité proposés en rapport avec l'irrigation dans la proposition de règlement sur le développement rural constitueront un pas dans la bonne direction.

N'utiliser les fonds du programme de développement régional destinés à la gestion des terres que si les bénéfiques pour l'eau et les sols sont importants et avérés ou s'ils concernent des zones prioritaires; éviter le double financement

Les fonds du programme de développement régional ne devraient être accessibles aux actions de gestion des terres associées à une amélioration des résultats pour les sols et les ressources en eau qu'en cas d'effets positifs importants et avérés. Dans le cadre de la PAC, il pourrait s'agir d'actions en faveur de l'agroenvironnement ou du climat (qui devraient se baser sur des normes de second rang, dont celles concernant les paiements verts ou la conditionnalité) et de paiements liés à la DCE. En revanche, il convient d'éviter d'utiliser les fonds de la PAC pour financer des actions correctives en cas de pollution de l'eau (par exemple la mise en place d'un meilleur système de gestion du fumier). Pour ces actions, le principe du pollueur-payeur s'applique. Les ressources affectées à l'agroenvironnement et au climat, qui sont déjà limitées, ne doivent pas être gaspillées dans des actions de gestion courantes.

Veiller à ce que les rapports détaillés relatifs à la PAC prévus en 2017 et 2019 mettent en évidence les résultats des mesures d'écologisation du premier pilier et du soutien du programme de développement régional pour l'eau et les sols

Les éléments environnementaux de la PAC révisée, parmi lesquels les mesures d'écologisation du premier pilier, seront définitivement arrêtés dans les semaines à venir lors des négociations entre le Parlement, le Conseil et la Commission. À l'avenir, leurs incidences environnementales devront faire l'objet d'un contrôle vigilant. Il convient de veiller à ce que les rapports détaillés sur les dépenses de la PAC prévus en 2017 et

2019, conformément à la proposition de règlement sur le financement et le suivi de la PAC¹ évaluent de manière adéquate les effets des mesures d'écologisation et des autres composantes environnementales de la réforme de 2013. Ces évaluations fourniront toutes les informations nécessaires pour éventuellement améliorer les incidences en termes de développement durable grâce aux fonds de la PAC après 2020.

Basée sur une étude STOA du même titre publiée en mai 2013 (PE 488.825).

Éditeurs responsables:

IPEE, Institut pour une politique européenne de l'environnement
BIO Intelligence Service
Ecologic Institute

Auteurs:

J. Poláková; S. Berman; S. Naumann; A. Freluh-Larsen; J. Von Toggenburg; A. Farmer.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Pour de plus amples renseignements:

Lieve Van Woensel, unité STOA
Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, DG Politiques internes
Parlement européen
Rue Wiertz 60 - RMD 00J0016, B-1047 Bruxelles
Courriel: stoa@europarl.europa.eu

¹ Article 110 de la proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (COM(2011)628/3) en cours de négociation entre le Parlement européen et le Conseil.