

Point de vue

L'Europe et la Politique agricole commune dans la recherche des économies en eau : le point de vue de la Commission européenne

Dans un contexte de changements globaux qui affectent les ressources des territoires et en premier lieu les ressources en eau (changement climatique, mais aussi augmentation de la population et de la demande en produits agricoles), la gestion de l'eau pour l'irrigation est devenue une préoccupation majeure de l'Union européenne. Dans cet entretien, Philippe Lammens, gestionnaire de programmes de développement rural à la Direction générale Agriculture de la Commission européenne fait le point des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la Politique agricole commune, actuelle et future, pour une utilisation plus durable de l'eau en agriculture.

Quel est selon vous le rôle de l'agriculture dans la pénurie (potentielle) en eau ?

Le rôle de l'agriculture dans la pénurie en eau est une question complexe et doit être vu dans le contexte du développement durable.

L'agriculture est un secteur à forte consommation d'eau, elle est responsable d'environ 25 % des prélèvements totaux dans l'Union européenne (UE). Mais, l'ampleur de la pénurie potentielle est fortement liée au changement climatique : selon une étude du Centre commun de recherche de la Commission, il est clairement apparu que le nombre de personnes touchées par une pénurie en eau augmentera significativement si on ne respecte pas l'Accord de Paris.

L'enjeu des économies d'eau en agriculture devient de plus en plus pressant. Il faut donc faire davantage pour réduire la pression exercée sur les ressources en eau. Nous pouvons heureusement déjà constater des tendances positives : depuis les années 1990¹, les prélèvements pour l'irrigation ont diminué de 22 % dans l'UE, mais les tendances varient entre pays.

L'irrigation est-elle le seul outil auquel l'agriculteur peut recourir pour assurer les besoins d'eau de ses cultures ?

Depuis la sécheresse des dernières années, nous sommes davantage conscients que l'irrigation joue un rôle fondamental pour assurer la production alimentaire. Nous devons toutefois aussi nous concentrer sur d'autres aspects, comme les espèces de cultures les

mieux adaptées aux conditions locales, les bonnes pratiques agricoles qui favorisent une bonne structure du sol, améliorant ainsi la rétention et l'infiltration de l'eau, le stockage de l'eau et une meilleure gestion de l'eau. Dans l'ensemble, l'efficacité de l'utilisation de l'eau doit augmenter.

Que fait la Commission européenne vis-à-vis de la question de l'eau pour l'agriculture ?

Vu la situation préoccupante, les commissaires européens, compétents pour l'environnement et l'agriculture, ont créé une *task-force* sur cette thématique au sein de la Commission. Elle étudie des moyens pour améliorer l'état qualitatif et quantitatif de l'eau, de manière intersectorielle. Une action phare de cette *task-force* est la création début 2019 d'un « *Knowledge hub* »² sous forme d'un site web sur l'eau et l'agriculture, où les connaissances disponibles sont partagées entre les parties prenantes de l'UE. Ce site web facilite l'accès aux données, aux analyses, aux outils d'évaluation, ainsi qu'aux exemples de bonnes pratiques et de solutions éprouvées pour la gestion durable de l'eau en agriculture.

Comme vous le savez, la Commission a un rôle primordial dans la proposition d'actes législatifs européens. Après les directives bien connues, comme la directive nitrates et la directive cadre sur l'eau, la Commission a récemment publié une proposition de règlement sur la réutilisation de l'eau pour l'irrigation. La réutilisation de l'eau devient un outil de plus en plus intéressant et nécessaire pour surmonter les défis environnementaux.

1. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/use-of-freshwater-resources-2/assessment-1>

2. <https://water.jrc.ec.europa.eu/>

Comme il est bien connu dans le monde de la recherche, la Commission soutient bon nombre de programmes de recherche et d'innovation, notamment concernant l'eau dans l'agriculture. De plus, pour la période post-2020, la Commission propose d'augmenter significativement le soutien à la recherche agricole.

Enfin, dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), les propositions de la Commission visent depuis des années à aider les agriculteurs à maximiser, à la fois, leur production économique et leur performance environnementale. Le financement insuffisant est l'un des obstacles les plus courants pour faire les investissements souhaitables pour économiser de l'eau.

Dans la nouvelle Commission, le vice-président, Monsieur Timmermans, a notamment comme objectif de développer le « *Green Deal* » et la stratégie « *From farm to fork* », cela en vue d'une alimentation durable qui prend en compte les trois piliers de la durabilité : les piliers économique, social et environnemental. Les propositions sur la future PAC vont dans cette direction.

Quels sont les instruments et les priorités bénéfiques pour l'économie en eau au sein de la Politique agricole commune (PAC) actuelle ?

Au sein de la PAC actuelle, plusieurs instruments sont disponibles pour aider les agriculteurs à maximiser, à la fois, la production économique et la performance environnementale de leurs exploitations.

Premièrement, les paiements directs soutiennent les revenus des agriculteurs et les aident donc à investir tout en garantissant le respect d'un certain nombre de normes concernant notamment la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et le maintien des terres dans de bonnes conditions environnementales et agricoles. Parmi ces normes figurent celles spécifiques à la gestion de l'eau.

Au titre du 2^e pilier de la PAC, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) est une source de financement majeure et plus ciblée pour les investissements, par exemple dans les secteurs de l'eau et de l'agriculture. Pour la période 2014-2020, l'aide totale du Feader s'élève à un peu plus de cent milliards d'euros, répartis entre cent-dix-huit programmes de développement rural, couvrant les vingt-huit États membres (EM) de l'UE. Au moins 30 % du financement de chaque programme doit être consacré à des mesures pertinentes pour l'environnement et le changement climatique et quatre milliards d'euros d'investissements (publics et privés) sont programmés dans des systèmes d'irrigation plus efficaces.

La politique de développement rural durant cette période 2014-2020 se caractérise par six grandes priorités, et chaque priorité consiste en plusieurs « sous-priorités » ou domaines prioritaires. Les grandes priorités (P) et les domaines prioritaires (DP) qui ont des liens étroits avec la thématique « eau et agriculture » sont les suivantes.

- La P4 « restaurer, préserver et améliorer les écosystèmes », au sein de laquelle nous avons le DP 4B « améliorer la gestion de l'eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides ».

Il s'agit surtout de mesures en faveur de la qualité de l'eau, par exemple de mesures afin de limiter le lessivage des intrants, des fertilisants et des produits phytopharmaceutiques.

Dans l'ensemble des cent-huit programmes de développement rural (PDR) qui ont programmé ce DP 4B, l'objectif est que 26,5 millions d'hectares de terres agricoles (ce qui représente 15,1 % du total des terres agricoles) et 1,4 million d'hectares de terres forestières (ou 4,2 % des terres forestières) soient sous contrats de gestion pour améliorer la gestion de l'eau.

- La P5 « promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et résiliente au changement climatique » au sein de laquelle nous avons le DP 5A « accroître l'efficacité d'utilisation de l'eau dans l'agriculture ».

Ce DP 5A est programmé dans cinquante-quatre des cent-dix-huit PDR, ce qui représente 2,1 % des dépenses publiques totales.

Dans l'ensemble de ces cinquante-quatre PDR, l'objectif est notamment de passer à un système d'irrigation plus efficace pour 13 % des terres irriguées, grâce à quatre milliards d'euros d'investissements (publics et privés).

- Les mesures de la Priorité transversale P1 « favoriser le transfert de connaissances et l'innovation » contribuent aussi à l'atteinte des objectifs des autres Priorités et DP, donc aussi au DP 5A « Efficacité de l'eau ».

- Enfin, la P2 « améliorer la viabilité et la compétitivité et promouvoir les technologies agricoles innovantes » doit être mentionnée, puisque certains investissements, par exemple ceux qui contribuent à une meilleure gestion de l'eau, contribuent également à une meilleure compétitivité. Ainsi, des investissements dans un système d'irrigation plus efficace, peuvent être attribués soit à la P2 soit au DP 5A.

Plus concrètement, par quel type de mesures, ces priorités et domaines prioritaires se traduisent-ils au sein des programmes de développement rural ?

Si on se concentre sur le DP 5A « accroître l'efficacité d'utilisation de l'eau dans l'agriculture », la mesure 4 (M4) « investissements physiques » est budgétairement de loin la mesure la plus importante ! Des 3,2 milliards d'euros programmés au total en faveur du DP 5A, un peu plus de trois milliards sont programmés au sein de la M4.

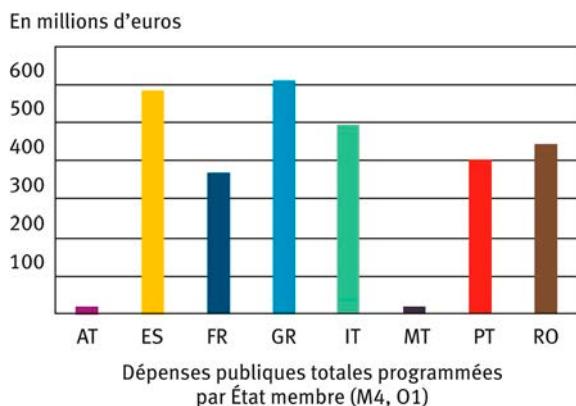
La mesure M4 « investissements physiques » peut notamment :

- soutenir la modernisation des systèmes d'irrigation existants, aussi bien au niveau de la parcelle qu'au niveau de l'infrastructure par laquelle l'eau arrive jusqu'à la parcelle, afin de réduire la consommation d'eau, tout en améliorant la viabilité économique des exploitations agricoles ;

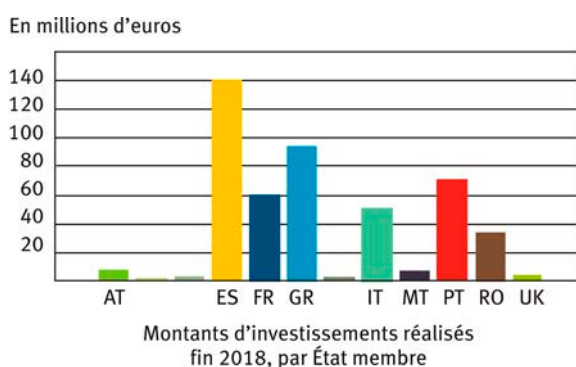
- établir ou améliorer le stockage durable de l'eau.

Des aides aux investissements en vue d'une utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture (au sein du DP 5A) sont programmées dans douze états membres (EM).

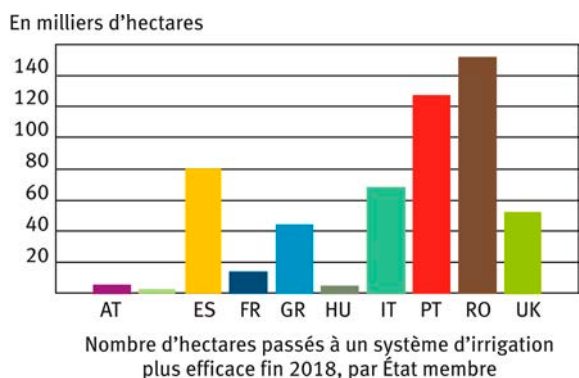
❶ Aides programmées aux investissements pour une utilisation efficace de l'eau (DP 5A). AT : Autriche, ES : Espagne, FR : France, GR : Grèce, IT : Italie, MT : Malte, PT : Portugal, RO : Roumanie (source : UE).



❷ M4 : Montants des investissements soutenus en faveur d'une utilisation efficace de l'eau (DP 5A). AT : Autriche, ES : Espagne, FR : France, GR : Grèce, IT : Italie, MT : Malte, PT : Portugal, RO : Roumanie, UK : Royaume-Uni (source : UE).



❸ M4 : Nombre d'hectares passant à un système d'irrigation plus efficace (DP 5A). AT : Autriche, ES : Espagne, FR : France, Gr : Grèce, HU : Hongrie, IT : Italie, PT : Portugal, RO : Roumanie, UK : Royaume-Uni (source : UE).



La figure ❶ montre l'importance des aides publiques programmées dans les EM qui programment le plus d'aides à cette fin, au sein du DP 5A. Ce sont clairement les EM du Sud de même que la Roumanie qui ont programmé le plus d'aides pour augmenter l'efficacité de l'eau.

Il s'agit ici des montants minimaux en faveur des investissements bénéfiques pour réaliser des économies d'eau puisqu'il est certain que certaines autorités de gestion ont attribué ces aides pour ce type d'investissements à la P2 (amélioration de la compétitivité). Les montants de ces aides ne sont pas repris dans la figure ❶ qui ne reprend que les investissements en faveur du DP 5A.

La figure ❷ illustre les montants des investissements soutenus, par EM, déjà fin 2018, en faveur d'une utilisation efficace de l'eau, au titre du DP 5A.

Les mêmes EM du Sud reviennent évidemment, mais pas nécessairement dans le même ordre, du fait d'un taux d'aide différent. Pour les pays où les montants d'investissements soutenus étaient les plus élevés, fin 2018, les montants d'investissements variaient entre 34 millions d'euros pour la Roumanie et 142,5 millions d'euros pour l'Espagne.

Une bonne partie de ces investissements se concrétisent par des hectares irrigués qui passent à un système d'irrigation plus efficace comme le montre la figure ❸.

Fin 2018 par exemple, c'était déjà le cas pour presque cent-cinquante mille hectares en Roumanie, plus de cent-vingt-six mille hectares au Portugal, plus de quatre-vingt mille hectares en Espagne et presque soixante-huit mille hectares en Italie.

Pour rappel, l'objectif du DP 5A est que 13 % des terres irriguées passent à un système d'irrigation plus efficace : fin 2018, 40 % de cet objectif a déjà été atteint.

À côté des investissements physiques, y a-t-il d'autres types de mesures de développement rural qui favorisent des économies d'eau ?

Plusieurs autres mesures de développement rural contribuent en effet également à une utilisation plus durable de l'eau en agriculture. Parmi celles-ci, les plus pertinentes sont de façon directe les mesures agro-environnementales et climatiques (M10), de façon secondaire le soutien à l'agriculture biologique (M11) et de façon transversale les mesures M1 (Actions de transfert de connaissances et d'information), M2 (Services de conseil) et M16 (Coopération).

Les mesures agro-environnementales et climatiques (M10) peuvent aussi aider les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles intelligentes et durables, réduisant ainsi le besoin de ressources, y compris l'eau.

Par exemple, des mesures agro-environnementales peuvent être mises en œuvre à l'aide de nouvelles technologies :

- des robots mesurant la consommation d'eau des cultures, des capteurs 3D pour mesurer la croissance des plantes ou des drones pour surveiller le stress hydrique. L'efficacité de l'utilisation de l'eau peut ainsi être améliorée ;
- une agriculture de précision peut également permettre de détecter les carences en éléments nutritifs et les maladies des cultures, en permettant ainsi

aussi une utilisation plus efficace de l'eau disponible, à côté d'une minimalisation de fuites d'intrants dans l'environnement.

Le soutien à l'agriculture biologique (M11) contribue également, de façon secondaire, à une meilleure gestion de l'eau, notamment en vue d'une meilleure rétention de l'eau dans le sol (grâce à un taux supérieur en matière organique).

Les mesures transversales 1 et 2 peuvent aussi contribuer à une meilleure gestion quantitative de l'eau :

- la M1, par des aides aux actions de transfert de connaissances et d'information à ce propos. Par exemple, en Grèce, les aides publiques élevées aux investissements vont de pair avec des aides pour ces actions de formation et d'information (fin 2018, déjà pour presque 4 millions d'euros) ;
- la M2, par la fourniture de services de conseil aux agriculteurs en matière de gestion de l'eau. Par exemple, en Italie et dans une certaine mesure aussi en Bulgarie, en Estonie et en Espagne, les aides aux investissements vont (plutôt) de pair avec des aides aux services de conseil concernant l'utilisation efficace de l'eau.

Il faut souligner qu'investir dans des actions, telles que la formation, les actions d'information ou de démonstrations et les services de conseil, est également efficace pour améliorer l'état de l'eau. En effet, ces activités de facilitation nous semblent même essentielles pour accompagner les agriculteurs vers une production plus efficace et une utilisation rationnelle de l'eau.

Enfin, la M16 (Coopération) aide les projets de coopération. Elle vise, entre autres, à développer de nouvelles pratiques, procédés et technologies permettant de réduire la consommation d'eau, par exemple au sein des Groupes opérationnels (GO) du PEI (Partenariat européen pour l'innovation). Au sein d'un GO, différents acteurs (agriculteurs, chercheurs, conseillers, petites et moyennes entreprises...) se réunissent pour résoudre un problème concret, ce qui peut mener à un projet innovant, dont les résultats sont diffusés ultérieurement.

Depuis le début de la période de programmation actuelle, au sein de l'UE, au moins vingt-cinq GO ont été créés qui se penchent plus particulièrement sur la thématique de l'irrigation et d'économie d'eau. Et, un « *focus group* » sur l'eau s'est créé, c'est-à-dire un groupe d'experts européens, également multi-acteurs, qui discutent des besoins de recherche et d'innovation sur des thèmes très concrets relatifs à l'eau en agriculture.

Les mesures relevant du développement rural sont une des principales sources de financement pour la mise en œuvre des programmes de mesures au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). En effet, il existe d'importantes synergies entre les mesures de la PAC et les mesures identifiées dans les plans de gestion de district hydrographique afin d'éviter notamment la pénurie d'eau et de contribuer à la réalisation des objectifs de la DCE.

La PAC est aujourd'hui une des principales sources de financement des investissements dans le domaine de l'eau et de l'agriculture. Mais, à côté du financement des mesures dans le cadre de la PAC, beaucoup de mesures sont aussi financées par des fonds en dehors des programmes européens, notamment par des budgets nationaux, régionaux ou des fonds privés.

La PAC future se prépare.

Dans le futur, pourra-t-on poursuivre les efforts en faveur d'une meilleure gestion de l'eau ?

Nous avons déjà communiqué largement que la future PAC poursuivra une ambition environnementale et climatique accrue. En ce qui concerne l'eau, la proposition de la Commission sur la PAC post-2020 comporte plusieurs points pertinents. Par exemple, pour la première fois, des éléments pertinents de la DCE feront partie de la conditionnalité, c'est-à-dire des normes à respecter pour avoir droit aux paiements directs (du 1^{er} pilier).

Connaissances, innovation et numérisation

Aussi dans la future PAC, le partage des connaissances, l'innovation et la numérisation dans les domaines de l'agriculture et de l'eau constitueront un objectif transversal.

Pour cela, la recherche, les services de conseil agricole et les systèmes de connaissance et d'innovation agricoles (AKIS) joueront un rôle crucial.

Nouveau modèle de mise en œuvre

Conformément aux objectifs fixés au niveau de l'UE, les EM devront identifier et déterminer leurs propres besoins d'intervention et sélectionner, justifier et élaborer des mesures à partir de l'ensemble donné d'instruments.

Par conséquent, si par exemple la rareté de l'eau ou le captage excessif d'eau et/ou la pollution de l'eau par l'agriculture ont été identifiés comme des sujets de préoccupation, les EM et/ou Régions devront agir en conséquence lors de la conception de leurs interventions futures.

Le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC proposé confère donc davantage de subsidiarité aux EM pour la conception de leurs interventions, mais cela comporte aussi une responsabilité accrue pour la réalisation d'objectifs spécifiques. Ce sera donc l'occasion de concevoir des interventions plus ciblées sur les situations et besoins locaux. En d'autres termes, suivant la proposition de la Commission, l'utilisation des aides du Feader pour les projets d'approvisionnement en eau et d'irrigation pourrait être plus simple et plus flexible, tout en garantissant le respect des exigences de durabilité.

Références à la gestion de l'eau dans les propositions « post 2020 »

Dans les propositions post 2020 de la Commission européenne, il y a plusieurs références à la gestion de l'eau, notamment pour les secteurs fruits et légumes, viti-vinicole et le secteur de l'olive.

Dans les propositions relatives aux plans stratégiques, on retrouve, entre autres :

- parmi les objectifs, « mettre au point, mettre en œuvre et promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement (...) et notamment la protection de l'eau (...) et également contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci » ;
- parmi les types d'intervention, les EM peuvent choisir un ou plusieurs des types d'interventions suivants : « les investissements dans des actifs corporels et incorporels, axés en particulier sur les économies d'eau... », « la recherche et la production expérimentale, axés en particulier sur les économies d'eau... », les actions visant

Philippe Lammens, gestionnaire de programmes de développement rural à la Direction générale Agriculture et Développement rural de la Commission européenne présente les dispositifs de la Politique agricole commune pour une utilisation plus durable de l'eau en agriculture (colloque Économies d'eau en irrigation, Montpellier, novembre 2019).



à améliorer l'utilisation et la gestion de l'eau, y compris les économies d'eau et le drainage...

Beaucoup d'importance a donc été donnée à la gestion de l'eau et plus particulièrement aux économies d'eau dans les nouvelles propositions post 2020 !

Développement rural (DR) : aides aux investissements

Pour le DR, la proposition de la Commission prévoit la continuité, dans le sens où les EM peuvent continuer à octroyer une aide aux investissements qui contribuent à la réalisation des objectifs communs de l'UE et tel que précisé dans le plan stratégique de l'EM, selon le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC.

Références à l'irrigation en particulier

Dans le contexte d'aides aux investissements, on retrouve même des références à l'irrigation en particulier : il est indiqué que les EM doivent établir une liste des investissements inéligibles (une « liste négative »). De plus, cette liste doit au moins inclure une série de points, dont : « les investissements dans l'irrigation non compatibles avec l'obtention d'un bon état des masses d'eau tel que visé dans la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE), y compris l'expansion de l'irrigation affectant des masses d'eau dont l'état a été qualifié de moins que bon dans le plan de gestion de district hydrographique ». Par « moins que bon », il faut comprendre sur le plan quantitatif.

On veut donc renforcer les synergies avec la DCE. Les négociations avec le Parlement européen et le Conseil sont encore en cours. Les « économies d'eau » pourraient y jouer un rôle très important.

Le colloque Économies d'eau en irrigation, organisé en novembre 2019 à Montpellier, a-t-il répondu à vos attentes ?

J'ai été très heureux d'avoir pu ouvrir ce colloque.

Comme gestionnaire du PDR de Languedoc-Roussillon à la Direction générale Agriculture et Développement rural de la Commission européenne, je suis conscient des défis que la gestion de l'eau pose dans cette région. Ainsi, quand j'étais à Montpellier en juin 2018 pour un comité de suivi, j'en ai profité pour rendre visite à l'ex-Irstea³, pour apprendre ce que la recherche peut nous apporter comme solutions en matière de gestion de l'eau. C'est lors de cette visite que l'idée est née d'organiser un moment d'échange au niveau européen sur les économies d'eau en irrigation. En novembre 2018, un premier comité de pilotage pour ce colloque a eu lieu, suivi par plusieurs autres.

Les attentes de la Commission par rapport à ce colloque étaient doubles :

- d'abord, avoir des échanges sur les économies possibles d'eau en irrigation pour le développement d'une agriculture durable ;
- de plus, stimuler davantage la diffusion des résultats au niveau européen :
 - de la recherche,
 - des innovations techniques pour économiser l'eau en irrigation.

J'ai été ravi de la participation de tant de représentants d'acteurs opérationnels, institutionnels, techniques et scientifiques et de nombreux autres intervenants, provenant de onze EM et même d'en dehors de l'UE (Turquie, Ukraine...), qui ont permis beaucoup d'échanges et de discussions fructueuses. La diffusion des résultats, qui a commencé lors du colloque même, sera pleinement assurée grâce à ce numéro spécial de la revue INRAE « Sciences, Eaux & Territoires ». ■

L'auteur

Philippe LAMMENS

Commission européenne, Direction générale Agriculture et développement rural, Rue de la Loi 130/Wetstraat 130, 1049 Bruxelles, Belgique
philippe.lammens@ec.europa.eu

3. Désormais INRAE, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, qui rassemble depuis le 1^{er} janvier 2020, les ex-organismes Inra et Irstea.



En 2010, la Commission européenne a estimé que l'Europe pouvait réduire de 40 % sa consommation de ressource en eau en optimisant les systèmes d'irrigation.