

Rapport spécial

Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-VIII
Introduction	01-13
Le déclin de la biodiversité des terres agricoles constitue une menace grave	01-08
Mesures prises par l'UE et au niveau international pour enrayer la perte de biodiversité	09-13
Étendue et approche de l'audit	14-18
Observations	19-73
La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité présente des lacunes au niveau de sa conception, de sa coordination avec la PAC et de son suivi	19-37
La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité manque de rigueur en ce qui concerne l'objectif 3A, et les indicateurs correspondants font apparaître des faiblesses	20-27
L'UE ne dispose pas de stratégie en matière de conservation de la diversité génétique	28-30
La Commission surestime le montant des dépenses consacrées à la biodiversité	31-37
La majeure partie des fonds de la PAC a un impact positif limité sur la biodiversité	38-60
La plupart des paiements directs ne contribuent pas à la préservation ou à l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles	39-40
Le régime de sanctions liées à la conditionnalité n'a pas d'incidence manifeste sur la biodiversité des terres agricoles	41-50
Le potentiel offert par le verdissement pour améliorer la biodiversité n'est pas suffisamment exploité	51-60

Certains régimes de développement rural pourraient permettre d'améliorer la biodiversité des terres agricoles	61-73
Les mesures agroenvironnementales et climatiques, Natura 2000 et les mesures relatives à l'agriculture biologique sont les plus susceptibles de préserver ou d'améliorer la biodiversité des terres agricoles	62-64
Les mesures agroenvironnementales et climatiques moins exigeantes connaissent un plus grand succès	65-67
Les producteurs de cultures arables sont moins susceptibles d'opter pour des mesures agroenvironnementales et climatiques pertinentes du point de vue de la biodiversité	68-69
Les régimes fondés sur les résultats ont des effets positifs, mais sont rares	70
Rares sont les indicateurs de développement rural axés sur les résultats, et bon nombre d'entre eux n'ont pas été mis à jour récemment	71-73
Conclusions et recommandations	74-82
Annexes	
Annexe I – Principaux travaux d'audit au niveau des États membres	
Annexe II – Indicateurs de la biodiversité	
Glossaire, sigles et acronymes	
Réponses de la Commission	
Calendrier	
Équipe d'audit	

Synthèse

I En Europe, l'abondance et la variété des espèces présentes sur les terres agricoles – la «biodiversité des terres agricoles» – sont en baisse depuis de nombreuses années. À titre d'exemple, depuis 1990, les populations d'oiseaux des champs et de papillons des prairies ont diminué de plus de 30 %.

II La Commission a adopté en 2011 une stratégie en faveur de la biodiversité visant à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes d'ici 2020 et, dans la mesure du possible, à les restaurer. Elle s'est en particulier engagée à renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité. Cela s'est fait dans le cadre d'un engagement international en faveur de cet objectif qui découle de la ratification, par tous les États membres et par l'UE elle-même, de la convention des Nations unies sur la diversité biologique.

III Pour la période 2014-2020, la Commission a prévu de consacrer 8,1 % du budget de l'UE (soit 86 milliards d'euros) à la biodiversité, 77 % (66 milliards d'euros) de ce montant provenant de la politique agricole commune (PAC). L'UE joue un rôle essentiel dans la protection et l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles en ce qu'elle fixe des normes environnementales par voie législative et cofinance la plupart des dépenses agricoles des États membres.

IV L'objectif de cet audit était d'évaluer la contribution de la PAC au maintien et à l'amélioration de la biodiversité. Nous avons examiné les efforts déployés par l'UE pour atteindre les objectifs de biodiversité qu'elle s'est fixés pour 2020, et nous formulons des recommandations à prendre en considération dans le cadre des travaux législatifs en cours pour la PAC 2021-2027 et de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020.

V Nous avons cherché à déterminer si l'UE avait conçu sa stratégie en faveur de la biodiversité et le cadre juridique de la PAC pour la période 2014-2020 de manière à mieux préserver la biodiversité. Nous avons également examiné comment la Commission avait suivi et évalué les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif agricole de sa stratégie en faveur de la biodiversité fixé pour 2020. Enfin, nous avons évalué dans quelle mesure l'action de l'UE et des États membres avait contribué à la réalisation de cet objectif agricole.

VI Nous avons constaté que l'objectif agricole et les actions correspondantes de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 sont formulés de telle manière qu'il s'avère difficile de mesurer les progrès accomplis. Nous avons également relevé un manque de coordination entre les politiques et les stratégies de l'UE, ce qui se traduit notamment par une incapacité à enrayer la diminution de la diversité génétique. Enfin, nous avons observé que le suivi, par la Commission, des dépenses de la PAC affectées à la biodiversité n'est pas fiable.

VII Lorsqu'il est connu, l'effet des paiements directs de la PAC – 70 % des dépenses agricoles de l'UE – sur la biodiversité des terres agricoles est limité. Certaines exigences en matière de paiements directs, notamment le verdissement et la conditionnalité, sont susceptibles d'améliorer la biodiversité, mais la Commission et les États membres ont privilégié les options à faible impact. Les instruments de développement rural de l'UE sont davantage susceptibles que les paiements directs de contribuer au maintien et à l'amélioration de la biodiversité. Toutefois, les États membres n'ont recours qu'assez rarement à des mesures de développement rural à fort impact, telles que les régimes axés sur les résultats et les régimes «vert foncé».

VIII Nous recommandons à la Commission:

- 1) d'améliorer la coordination et la conception de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020, notamment en renforçant le suivi des dépenses;
- 2) de renforcer la contribution des paiements directs à la biodiversité des terres agricoles;
- 3) d'accroître la contribution du développement rural à la biodiversité des terres agricoles;
- 4) d'élaborer des indicateurs fiables permettant d'évaluer l'impact de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles.

Introduction

Le déclin de la biodiversité des terres agricoles constitue une menace grave

01 Le déclin de la **biodiversité** à l'échelle mondiale est largement reconnu. En 2019, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a mis en garde contre le fait que ce déclin se produit à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité — un million environ d'espèces animales et végétales dans le monde sont actuellement menacées d'extinction¹. En janvier 2020, le Forum économique mondial a classé la perte de biodiversité et l'effondrement des écosystèmes parmi les cinq principales menaces auxquelles le monde est confronté², tant du point de vue de la probabilité que de l'impact.

02 Il ressort du rapport de 2019 sur l'état de l'environnement de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)³ que l'intensification agricole reste l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe. Dans de nombreuses régions d'Europe, l'intensification a transformé des paysages autrefois variés, composés de nombreux petits champs et d'habitats, en un terrain homogène et continu travaillé à l'aide de grosses machines et d'une main-d'œuvre fortement réduite (voir **figure 1**). Cela a entraîné une diminution de l'abondance et de la diversité de la végétation naturelle et, par suite, de celles des espèces animales⁴. Selon une étude allemande de 2017 visant à mesurer la biomasse totale des insectes grâce à des pièges déployés dans 63 aires naturelles protégées afin d'obtenir des informations sur l'état et l'évolution des espèces locales, en l'espace de 27 ans, le déclin saisonnier de la biomasse des insectes volants a été de 76 % en moyenne et de 82 % au milieu de l'été⁵. Si les chiffres énoncés dans ce rapport ont été contestés, d'autres études étayent la conclusion relative à la tendance générale⁶.

¹ IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, 2019.

² Forum économique mondial, *The Global Risks Report 2020*.

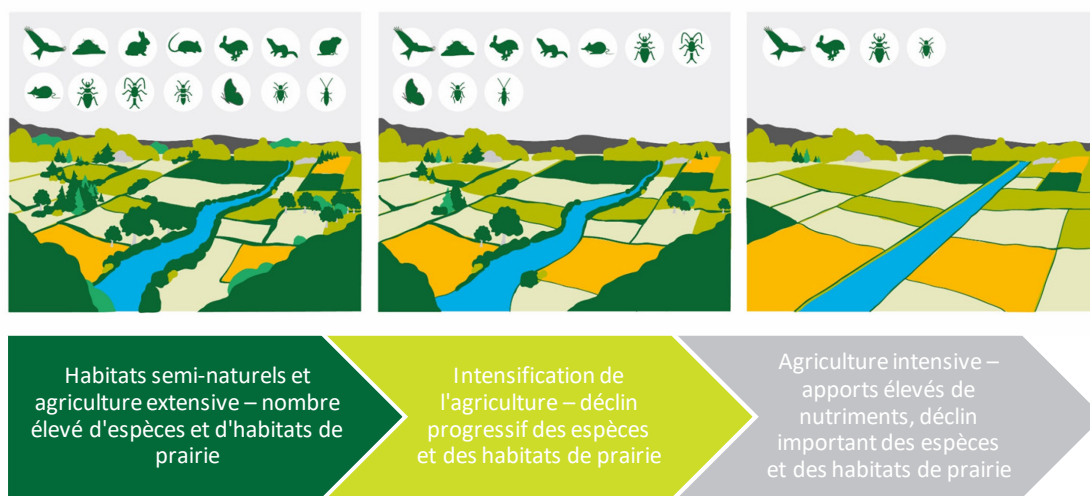
³ AEE, «L'environnement en Europe — État et perspectives 2020», 2019.

⁴ IPBES, *Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*, 2018.

⁵ Hallmann et al., «*More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*», *PLoS ONE* 12, 2017.

⁶ Early, C., «*Insect armageddon – the devil is in the detail*», *The Ecologist*, 3 novembre 2017.

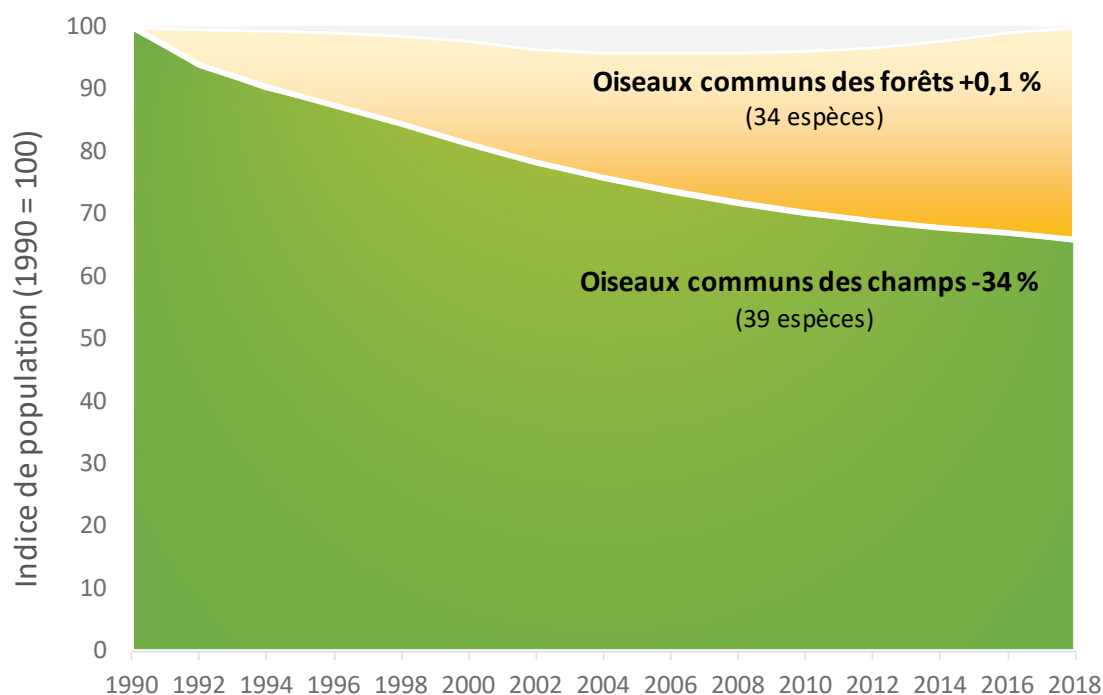
Figure 1 – Le déclin de la biodiversité des terres agricoles est dû à une utilisation plus intensive des terres



Source: Cour des comptes européenne.

03 Les populations d'oiseaux des champs sont considérées comme un bon indicateur de l'évolution de la biodiversité des terres agricoles, car les oiseaux jouent un rôle important dans la chaîne alimentaire et sont présents dans des habitats nombreux et variés. Le dernier indice agrégé des populations d'oiseaux publié montre que le nombre d'espèces d'oiseaux a diminué depuis 1990; il est particulièrement frappant de constater que l'indice des populations d'oiseaux des champs (ou «oiseaux en milieu agricole») de l'UE fait état d'une **diminution de 34 %** parmi la population de 39 espèces communes sur les terres agricoles. Au cours de la même période, l'indice des populations d'oiseaux des forêts a augmenté de 0,1 %, ce qui semble indiquer que l'agriculture est un facteur important de perte de biodiversité (voir [figure 2](#)).

Figure 2 – Indice de la population d'oiseaux communs des champs et forêts dans l'UE



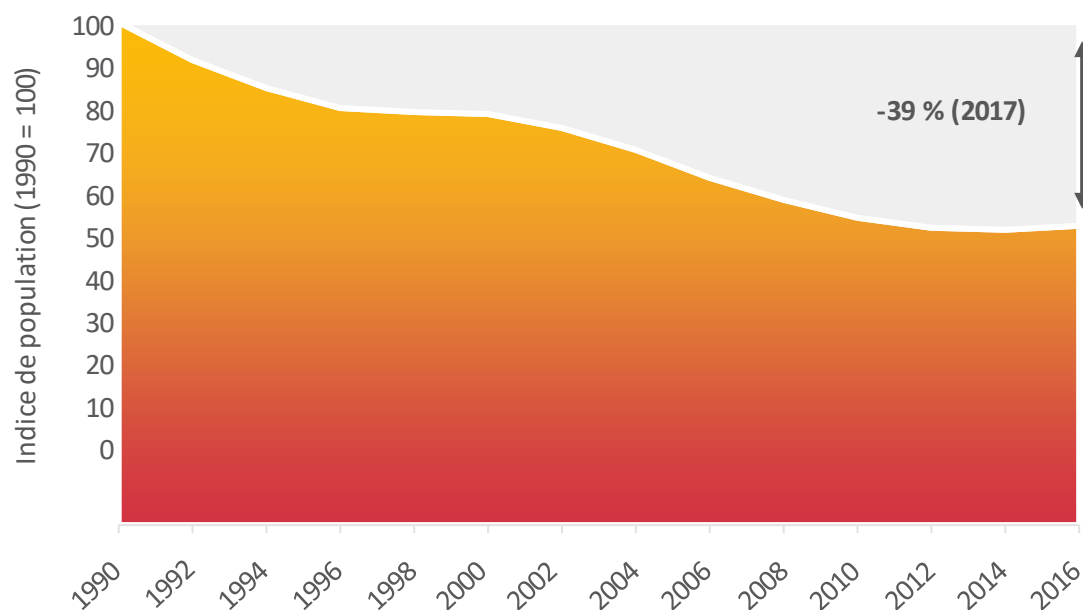
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat (2020).

04 Comme les oiseaux, les papillons sont présents dans un certain nombre d'habitats et réagissent rapidement à l'évolution des conditions environnementales. Selon le document de travail des services de la Commission accompagnant l'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, les papillons sont représentatifs de nombreux autres insectes⁷. Le dernier [indice européen des papillons de prairies](#) date de 2017. Il montre que le nombre total de papillons de 17 espèces communes a diminué de 39 % depuis 1990, ce qui témoigne d'une perte considérable de biodiversité des prairies (voir [figure 3](#)), même si la situation s'est stabilisée depuis 2013. Les données les plus récentes concernant le suivi des papillons proviennent de 14 États membres⁸.

⁷ Commission, *EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 (partie 2/3)*, document de travail SWD(2015) 187 final accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Examen à mi-parcours de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020» (document COM(2015) 478 final, p. 20).

⁸ La Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, l'Espagne, la France, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Finlande et la Suède.

Figure 3 – Indice européen des papillons des prairies



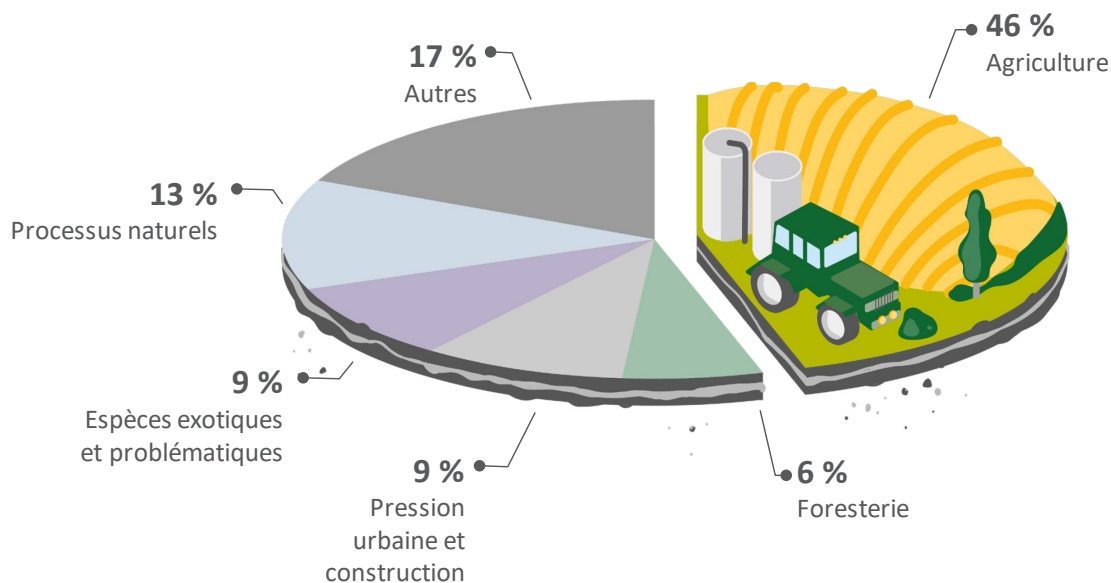
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'AEE (2019).

05 Natura 2000 est un réseau de sites essentiels de reproduction et de repos pour les espèces rares et menacées ainsi que de certains types d'habitats naturels rares dans l'UE. Le dernier cycle de présentation des rapports relatifs à Natura 2000 et aux directives connexes «Habitats» et «Oiseaux», dans lesquels est évaluée la situation des espèces et des habitats d'intérêt pour l'UE au cours de la période 2013-2018, montre que la situation s'est détériorée par rapport à la période 2007-2012, étant donné que la proportion d'habitats ayant un état de conservation «défavorable» est passée de 69 % à 72 %⁹. En 2019, l'AEE a déclaré¹⁰ que l'agriculture était de loin la principale source de pression sur les habitats de prairies protégés Natura 2000 (voir *figure 4*).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ AEE, «L'environnement en Europe — État et perspectives 2020», 2019.

Figure 4 – Principales pressions exercées sur les habitats de prairies situés dans des zones Natura 2000



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'AEE (2019).

06 La situation de la biodiversité n'est pas la même dans l'ensemble de l'Europe, et les États membres font donc face à des difficultés différentes. Par exemple, en Bulgarie et en Roumanie, pays largement considérés comme présentant encore une riche biodiversité (notamment du fait de pratiques agricoles plus traditionnelles et non intensives et d'exploitations plus petites), certaines études ont conclu que cela suffisait à maintenir le niveau de biodiversité existant¹¹. Dans d'autres États membres, comme les Pays-Bas et l'Allemagne, où l'agriculture intensive est beaucoup plus répandue, les scientifiques estiment qu'il est nécessaire de rétablir la biodiversité dans les zones qui ont connu une disparition des espèces et un appauvrissement des habitats naturels au cours des dernières décennies¹².

¹¹ Sutcliffe et al., «Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland», *Diversity and Distributions*, vol. 21, 2015.

¹² Erisman et al., «Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both», *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN, *Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes*.

07 En mars 2020, la Commission a publié une étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité¹³. Il ressort de cette évaluation qu'il n'a pas été possible de réaliser une analyse d'impact globale en raison de l'absence de données de suivi adéquates. En conclusion, les États membres n'ont pas suffisamment fait usage des instruments de la PAC disponibles pour protéger les éléments semi-naturels, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs. Autre constatation: les États membres auraient pu utiliser un plus large éventail de mesures dans le cadre de la PAC pour soutenir la coexistence de l'agriculture et de la biodiversité. En outre, la conception et le financement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), destinées à soutenir les exploitations qui pratiquent la culture intensive, n'ont pas été suffisamment attractifs pour entraîner, dans ces exploitations, les changements de gestion nécessaires pour améliorer la performance en matière de biodiversité.

08 L'influence de la politique agricole commune (PAC) sur l'état de la biodiversité des terres agricoles n'est pas connue pour l'ensemble de l'UE. Toutefois, une étude publiée en 2019¹⁴ sur la situation en Tchéquie a apporté des éléments attestant que l'agriculture s'est fortement intensifiée après l'adhésion du pays à l'UE en 2004 et que les populations d'oiseaux des champs ont diminué depuis lors. De surcroît, l'association des agriculteurs danois a constaté que la forte diminution des populations d'insectes décrite dans deux études allemandes datant de 2017 (voir point **02**) et de 2019¹⁵ était très étroitement liée à la suppression en 2009, dans les règles de la PAC, de l'obligation de mise en jachère¹⁶. La Communauté économique européenne avait introduit cette obligation en 1988 afin de contribuer à la réduction des excédents, importants et coûteux, produits en Europe dans le cadre du système de prix garantis de la PAC, et afin d'obtenir des effets positifs pour l'environnement. Les agriculteurs étaient tenus de ne pas pratiquer la culture intensive sur une partie de leurs terres.

¹³ Alliance Environnement, «Étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité», novembre 2019.

¹⁴ Reif et al., «Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession», *Conservation Letters*, 2019.

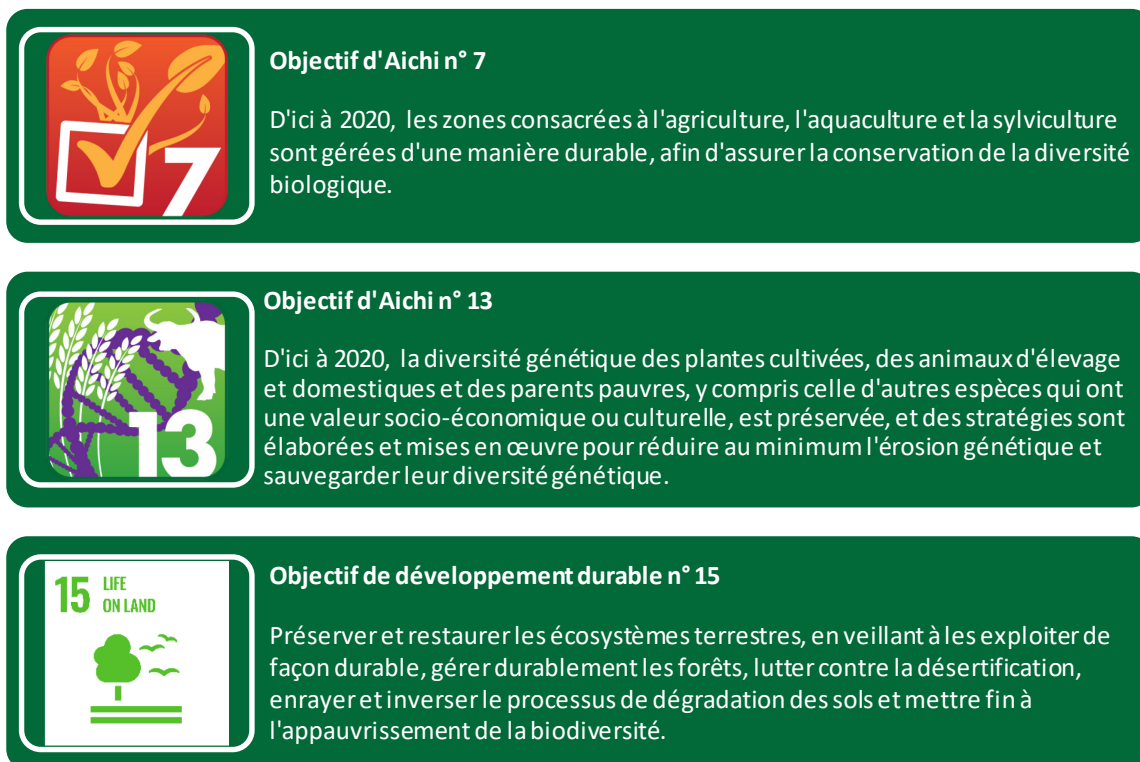
¹⁵ Seibold et al., «Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level», *Nature*, 2019.

¹⁶ Deter, A., «Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik», *TopAgrar Premium*, 2019.

Mesures prises par l'UE et au niveau international pour enrayer la perte de biodiversité

09 L'UE et chacun de ses États membres ont signé la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) en 1992 et en 1993. Celle-ci a été approuvée par le Conseil européen (le Conseil) en 1993¹⁷. Toutes les parties à la CDB, y compris l'UE et ses États membres, se sont engagées en 2010 à respecter les «objectifs d'Aichi» pour la biodiversité, qui fixent le cadre global d'action prioritaire en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020. Au sein de l'UE, le principal mécanisme de coordination est le groupe «Environnement international» (Biodiversité) du Conseil. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 objectifs (ODD), adoptés par les Nations unies en 2015, ont également insufflé un nouvel élan à la biodiversité. Les principaux objectifs d'Aichi et ODD pertinents pour la biodiversité des terres agricoles sont illustrés à la *figure 5*.

Figure 5 – Principaux objectifs d'Aichi pour 2020 et ODD pour 2030 pertinents pour l'agriculture



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de publications des Nations unies.

¹⁷ Décision 93/626/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, concernant la conclusion de la convention sur la diversité biologique.

10 Afin de respecter les engagements qu'elle a pris en vertu de la CDB, la Commission a adopté en 1998 une communication concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique. En 2001, elle a élaboré son premier plan d'action, qu'elle a actualisé en 2006, puis remplacé en 2011 par une stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020. Le Conseil (en 2011)¹⁸ et le Parlement européen (en 2012)¹⁹ ont approuvé la stratégie, qui comporte six objectifs. L'objectif 3 est axé sur le renforcement de la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité. L'objectif 3A, consacré à l'agriculture, comprend un engagement général, trois actions et cinq sous-actions (voir *figure 6*).

Figure 6 – Objectif 3A (Agriculture) de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et actions correspondantes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

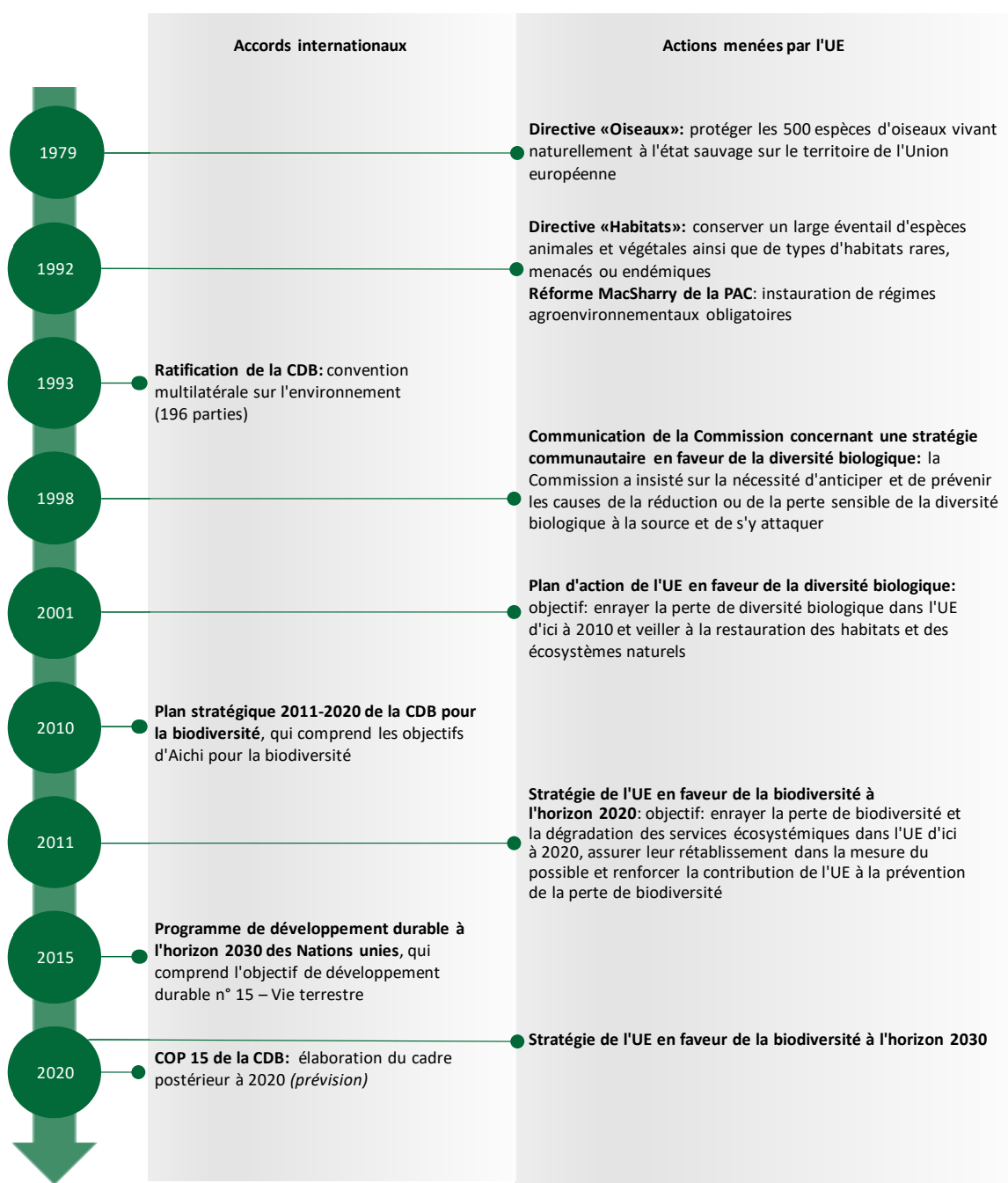
11 À la Commission, la direction générale de l'environnement (DG ENV) est globalement chargée de proposer et de mettre en œuvre la législation et les politiques environnementales. La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) s'occupe de la législation et des politiques agricoles. Les États membres sont tenus de fournir et de superviser les efforts nécessaires pour atteindre l'objectif.

¹⁸ Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 – Conclusions adoptées par le Conseil «Environnement» le 21 juin 2011 (ST11 978/11).

¹⁹ Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 sur notre assurance-vie, notre capital naturel – stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 (2011/2307(INI)).

12 La stratégie actuelle en faveur de la biodiversité venant à expiration cette année, la Commission a annoncé, dans son **Pacte vert pour l'Europe**, qu'elle envisageait de publier une nouvelle stratégie à l'horizon 2030. Cette nouvelle stratégie a été publiée en mai 2020. Elle définit des principes généraux et prépare le terrain pour la Conférence des parties à la CDB (COP15). Afin de donner corps à la nouvelle stratégie, la Commission prévoit de définir des actions et des mesures de suivi en 2021.

Figure 7 – Accords internationaux et actions de l'UE dans le domaine de la biodiversité



Source: Cour des comptes européenne.

13 L'UE établit des normes environnementales et agricoles par voie législative et en apportant un soutien financier au secteur agricole. Pour la période 2014-2020, la Commission déclare avoir affecté 8,1 % du budget de l'UE (soit 86 milliards d'euros) à la biodiversité. Dans son [état prévisionnel 2020](#), elle indique que les fonds consacrés à la biodiversité dans le cadre de la PAC s'élèveront à 66 milliards d'euros (soit 77 % des dépenses dans ce domaine) pour l'ensemble de la période 2014-2020.

Étendue et approche de l'audit

14 L'objectif de cet audit était d'évaluer la contribution de la PAC au maintien et à l'amélioration de la biodiversité au titre de l'objectif 3A de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020. Nous avons choisi ce thème en raison du taux élevé de perte de biodiversité en Europe, du rôle majeur joué par l'agriculture dans cette perte, de la part importante que représente la PAC dans le budget de l'UE ainsi que des récentes évaluations négatives de la manière dont la stratégie, et en particulier l'objectif agricole, ont été mis en œuvre dans l'UE. Le présent rapport vient compléter notre rapport spécial sur Natura 2000²⁰.

15 Notre objectif était de formuler des recommandations à prendre en considération dans le cadre des travaux législatifs en cours pour la PAC 2021-2027, de la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 ainsi que des discussions et prises de décisions lors de la COP15. L'audit n'a porté ni sur le contenu de la nouvelle stratégie ni sur les progrès réalisés par l'UE dans l'accomplissement de ses engagements internationaux en matière de biodiversité. L'audit ne couvre pas non plus les pollinisateurs, qui feront l'objet d'un rapport distinct. On estime la contribution annuelle directe des insectes pollinisateurs à l'agriculture européenne à 15 milliards d'euros²¹.

16 L'audit a porté sur la conception, la mise en œuvre, les résultats et le suivi des actions de l'UE visant à enrayer la perte de biodiversité des terres agricoles dans l'Union. Nous nous sommes concentrés sur les éléments des stratégies de l'UE et des États membres en matière de biodiversité qui sont pertinents pour l'agriculture et sur leur mise en œuvre au moyen de divers instruments, notamment la PAC. Nous nous sommes principalement intéressés à la période de programmation actuelle (2014-2020). À des fins de comparaison, nous avons toutefois examiné également la conception, la mise en œuvre et les résultats des instruments analogues de la PAC de la période précédente (2007-2013). Enfin, nous avons tenu compte des propositions législatives de la Commission relatives à la PAC pour l'après-2020.

²⁰ Voir le [rapport spécial n° 1/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000»](#).

²¹ Potts et al., *Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project*, 14 janvier 2015.

17 La question d'audit principale était la suivante: «La PAC a-t-elle contribué de manière positive à la préservation et à l'amélioration de la biodiversité?» Pour répondre à cette question, nous avons cherché à déterminer:

- o si l'UE avait conçu sa stratégie en faveur de la biodiversité et le cadre juridique de la PAC pour la période 2014-2020 de manière à mieux préserver la biodiversité, et comment la Commission avait suivi et évalué les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif agricole de sa stratégie en faveur de la biodiversité, fixé pour 2020;
- o si les paiements directs avaient eu une incidence positive avérée au cours de la période 2014-2020 de la PAC;
- o si les actions de développement rural menées au titre de la PAC entre 2014 et 2020, notamment dans le cadre des MAEC, avaient été axées sur la biodiversité.

18 Nous avons collecté les éléments probants grâce à:

- o un examen de données et de documents, notamment de documents scientifiques, stratégiques, législatifs, politiques et d'orientation relatifs à la biodiversité des terres agricoles dans l'UE ainsi que dans un échantillon d'États membres et de régions;
- o des entretiens avec des agents de cinq directions générales de la Commission (Agriculture et développement rural, Environnement, Eurostat, Centre commun de recherche et Recherche et innovation) et de l'Agence européenne pour l'environnement, ainsi qu'avec des représentants d'ONG (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Bruxelles et Eurogroup for Animals), d'autorités nationales et régionales, d'organisations d'agriculteurs et d'autres entités;
- o des visites dans cinq États membres (Chypre, Allemagne, Irlande, Pologne et Roumanie) caractérisés par une biodiversité, une agriculture et des paysages très différents;
- o des visites d'exploitations agricoles et des conversations avec 78 agriculteurs dans 14 États membres (voir [annexe I](#));
- o une enquête réalisée auprès des autorités nationales et régionales de neuf autres États membres/régions (pour davantage de précisions, voir [annexe I](#)).

En outre, en octobre 2019, nous avons organisé une table ronde sur la biodiversité des terres agricoles avec des experts scientifiques, politiques et administratifs dans ce domaine. Ces personnes nous ont aidés à élaborer nos constatations d'audit et les ont corroborées. Des agents de la DG AGRI et de la DG ENV ont assisté à cette table ronde en tant qu'observateurs.

Observations

La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité présente des lacunes au niveau de sa conception, de sa coordination avec la PAC et de son suivi

19 Nous avons examiné si l'objectif agricole 2020 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité est spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté, et si l'action de l'UE s'inscrit dans sa logique. Nous avons en outre vérifié si la législation relative à la PAC pour la période 2014-2020 est alignée sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et sur les initiatives nationales, et si le suivi opéré par la Commission permet de disposer d'informations fiables sur les dépenses de l'UE en faveur de la biodiversité.

La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité manque de rigueur en ce qui concerne l'objectif 3A, et les indicateurs correspondants font apparaître des faiblesses

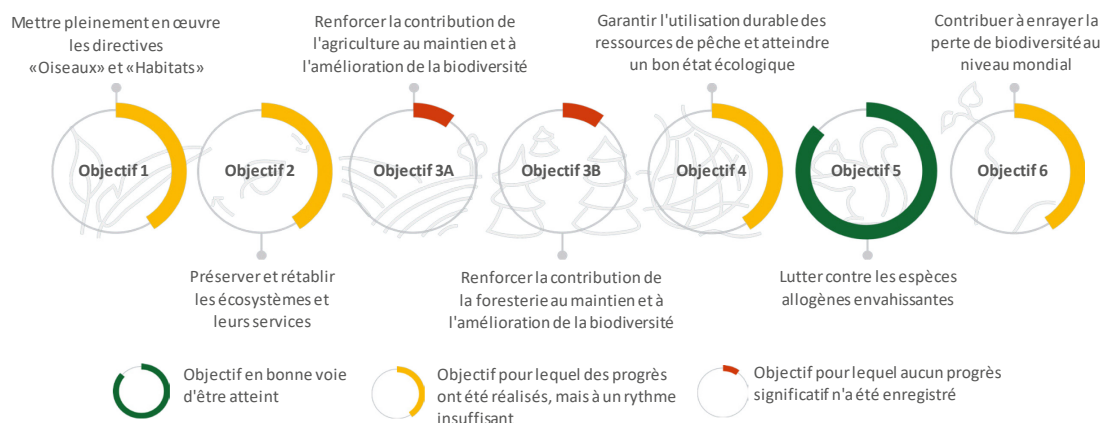
20 Comme le montre la *figure 6*, la stratégie de l'UE comporte des objectifs et des actions. Elle a été établie pour une période de dix ans, alors que le budget de l'Union et le cadre de la politique agricole suivent un cycle politique de sept ans. D'après l'analyse d'impact de 2011 accompagnant la stratégie de l'Union européenne, élaborée par la Commission, en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, l'objectif agricole «indicatif» (3A) devrait se refléter concrètement dans la conception de la réforme de la PAC pour que l'objectif de biodiversité fixé pour 2020 puisse être atteint²². La performance des mesures de la PAC pour la période 2014-2020 est évaluée au regard de trois objectifs, notamment la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en matière de climat, avec un accent particulier sur les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, le sol et l'eau²³.

²² Commission, Document SEC(2011) 540 final intitulé *Impact Assessment Accompanying the Communication—Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020*.

²³ Article 110, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

21 En 2015, dans son **examen à mi-parcours** de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, la Commission a indiqué qu'aucun progrès notable n'avait été accompli, en particulier en ce qui concerne l'objectif 3A relatif à l'agriculture et l'objectif 3B relatif à la foresterie, et que «davantage d'efforts» devaient être déployés pour que les délais soient respectés (voir **figure 8**). Des découvertes scientifiques récentes²⁴ confirment également, comme indiqué aux points **03** à **05**, qu'aucune amélioration globale sensible n'a été constatée en ce qui concerne l'objectif 3 depuis 2015 et que ce dernier ne sera pas atteint d'ici 2020.

Figure 8 – Évaluation à mi-parcours des six objectifs de la stratégie en faveur de la biodiversité



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de 2015 communiquées par la Commission.

²⁴ Voir, par exemple, Langhout, W., *The EU Biodiversity Strategy. Progress report 2011-2018*, 2019; Simoncini et al., «Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia», *Land Use Policy*, volume 88, 2019; AEE, «L'environnement en Europe — État et perspectives 2020», 2019.

22 La Commission a présenté en 2018 ses propositions législatives relatives à la PAC pour l'après-2020. L'un des neuf objectifs spécifiques de la PAC consiste à contribuer à la protection de la biodiversité, renforcer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages²⁵. Compte tenu du calendrier de la nouvelle stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2030 tel qu'il était établi au moment de l'audit (présentation générale en 2020, suivie d'un plan d'action en 2021), il était difficile de tenir compte de cette stratégie lors de l'élaboration des mesures de la PAC pour l'ensemble de l'UE. Les États membres pourront toutefois se référer à la nouvelle stratégie lorsqu'ils établiront, en 2021, leurs plans stratégiques relevant de la PAC.

23 L'objectif agricole (3A) de la stratégie à l'horizon 2020 est divisé en différents domaines d'action, et le délai fixé pour sa réalisation est clair; nous estimons donc qu'il est spécifique et daté. Cependant, il n'est pas suffisamment réalisable et pertinent, et n'est pas lui-même quantifié, ce qui limite les possibilités de mesurer son degré de réalisation. En revanche, il est précisé dans la stratégie que l'objectif agricole doit également contribuer aux objectifs 1 et 2 qui, eux, ont des valeurs cibles. L'objectif 1 concerne les zones Natura 2000 et il est mesurable. Il prévoit que, d'ici 2020, les évaluations d'espèces et d'habitats protégés par la législation de l'UE relative à la nature qui indiquent une amélioration de l'état de conservation ou un état stabilisé ou amélioré doivent augmenter de 50 % pour les espèces et de 100 % pour les habitats. L'objectif 2 vise notamment le «rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés». La stratégie ne définit pas clairement comment mesurer la réalisation de l'objectif de 15 % ou la contribution de l'agriculture à cet égard. Dans son examen à mi-parcours de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, la Commission a indiqué que l'objectif de restauration des masses d'eau avait probablement été atteint (18 %), sans toutefois donner de pourcentage pour d'autres écosystèmes.

²⁵ Article 6, paragraphe 1, point f), de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM(2018) 392 final).

24 En 2005, la Commission a commencé à établir des indicateurs dans le cadre de l'initiative SEBI (pour *Streamlining European Biodiversity Indicators*) de rationalisation des indicateurs européens de la biodiversité, afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de biodiversité de l'UE. Les indicateurs SEBI les plus pertinents pour l'objectif agricole et/ou la biodiversité des terres agricoles sont énumérés à l'[annexe II](#). La Commission a régulièrement mis à jour cinq de ces indicateurs, mais huit d'entre eux n'ont pas été actualisés depuis six ans, voire plus. À titre d'exemple, les dernières données disponibles en ce qui concerne la «diversité génétique du bétail» reflètent la situation en 2005 et couvrent seulement cinq États membres. L'indicateur «zone à haute valeur naturelle», quant à lui, montre la situation en 2006. À cause de ces données lacunaires, il est impossible de suivre les progrès réalisés pour l'ensemble des indicateurs SEBI. Trois des indicateurs actualisés régulièrement font état d'une tendance défavorable (oiseaux des champs, habitats de prairies) ou d'une tendance à la stabilisation (papillons). Les deux autres ne permettent pas de suivre les tendances. Dans le premier cas (espèces d'intérêt européen), les résultats ont été faussés par un changement de méthodologie; dans l'autre (bilan azoté), les données les plus récentes datent de 2015.

25 Les indicateurs destinés au suivi de l'incidence de la PAC sur la biodiversité font partie des indicateurs agroenvironnementaux et du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). À titre d'exemple, la Commission utilise des indicateurs de terres agricoles et d'agriculture «à haute valeur naturelle» (HVN) afin de mesurer la biodiversité des terres agricoles de l'UE dans le cadre de la PAC 2014-2020 (voir [annexe II](#)). Outre la préservation de la biodiversité par une agriculture peu intensive, l'agriculture HVN vise à apporter des avantages sociétaux et environnementaux tels que le stockage du carbone, la propreté de l'eau, la prévention des feux de friche, le renforcement de la diversité génétique et la protection des valeurs culturelles. Comme on peut le voir à l'[annexe II](#), le concept de haute valeur naturelle apparaît dans les trois séries d'indicateurs.

26 La Commission a introduit trois indicateurs relatifs à la haute valeur naturelle dans le CCSE 2007-2013. Pour la période 2014-2020, elle a conservé un indicateur d'agriculture HVN, qui reflète à la fois le contexte et l'impact. D'après une [étude réalisée par la Commission](#), en 2017, six États membres (la Tchéquie, la Grèce, la France, la Lettonie, Malte et la Roumanie) ainsi que 24 régions (de Belgique, d'Espagne, d'Italie et du Portugal) n'avaient ni recensé les exploitations où l'on pratique une agriculture à haute valeur naturelle ni entrepris de suivi régulier. Les derniers rapports sur la mise en œuvre du développement rural adressés à la Commission par les États membres et les régions (juin 2019) ont confirmé la situation: seuls deux tiers des rapports contiennent des informations quantifiées sur les terres

agricoles HVN. Certaines autorités nationales et régionales, telles que celles de Chypre ou d'Allemagne, ont entrepris de collecter des données concernant la haute valeur naturelle par leurs propres moyens. Les valeurs de l'indicateur HVN ne sont pas comparables entre les États membres, car elles reflètent la définition appliquée par chacun d'eux. La Commission n'a pas inclus cet indicateur dans le cadre pour la PAC après 2020.

27 L'analyse d'impact²⁶ ayant précédé les propositions législatives de la Commission pour la PAC 2014-2020 a établi qu'il était important d'intégrer les questions liées à la biodiversité dans le secteur agricole pour pouvoir atteindre l'objectif agricole de la stratégie en faveur de la biodiversité. Dans son analyse, la Commission indique qu'elle s'attendait à ce que la composante écologique des paiements directs de la PAC contribue de manière substantielle à cette stratégie (voir points 51 à 60). La Commission et les États membres mettent en œuvre les actions agricoles de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité principalement au moyen de paiements directs (action 8) et de programmes de développement rural (action 9) (voir *figure 9*).

Figure 9 – Les instruments de la PAC et leurs liens avec la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020

Instruments de la PAC		Biodiversité Objectif 3A
↑ Avantages potentiels cumulés pour la biodiversité	Développement rural Domaine prioritaire 4A <ul style="list-style-type: none"> Mis en œuvre au moyen de programmes de développement rural Sur base du volontariat, paiements compensatoires Présente les avantages potentiels les plus élevés pour la biodiversité 	Action 9 Action 10
	Verdissement <ul style="list-style-type: none"> Mis en œuvre au moyen de paiements directs Obligatoire, assorti d'un soutien financier (certains agriculteurs bénéficient d'une exemption) 	Action 8a
	Conditionnalité <ul style="list-style-type: none"> Constitue la référence Contrôlée dans le cadre de l'application des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales 	Action 8b

Source: Cour des comptes européenne.

²⁶ Commission, Document SEC(2011) 1153 intitulé *Common Agricultural Policy towards 2020*.

L'UE ne dispose pas de stratégie en matière de conservation de la diversité génétique

28 L'action 10 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 imposait à la Commission d'encourager l'utilisation des MAEC pour la conservation de la diversité génétique dans l'agriculture et d'examiner les possibilités d'élaboration d'une stratégie en la matière (voir *figure 10*).

Figure 10 – Action 10 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020



Action 10: Conserver la diversité génétique agricole de l'Europe

La Commission et les États membres encourageront l'**utilisation de mesures agroenvironnementales** pour soutenir la diversité génétique dans l'agriculture et examiner les possibilités d'**élaboration d'une stratégie** pour la conservation de cette diversité.

Source: Cour des comptes européenne.

29 L'uniformité croissante des systèmes de production alimentaire et notre régime alimentaire limité ont non seulement contribué au déclin de la biodiversité, mais également entraîné d'autres conséquences indésirables²⁷. Un appauvrissement des ressources génétiques est synonyme de diminution de la résilience naturelle à l'égard des organismes nuisibles, des maladies et des modifications radicales de l'environnement²⁸.

²⁷ FAO, *The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, 2010; FAO, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, 2019.

²⁸ AEE, «L'environnement en Europe — État et perspectives 2020», 2019.

30 La Commission a continué à soutenir les efforts nationaux visant à inverser la perte de diversité génétique au moyen de mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ainsi que de projets de recherche. Des États membres tels que la Pologne, le Danemark et l'Estonie ont élaboré des stratégies ou des programmes nationaux pour la diversité génétique animale ou végétale. Dans une étude de 2016 réalisée pour le compte de la Commission, il est recommandé à l'UE d'élaborer une stratégie globale alignée sur sa stratégie en faveur de la biodiversité, en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité génétique²⁹. Il est ressorti de cette étude que l'intensification agricole, axée sur les races à haut rendement et les nouveaux modèles de gestion des terres (dans lesquels le pâturage est en forte baisse), est le principal facteur de perte de biodiversité, près de 50 % de l'ensemble des races de bétail européennes étant proches de l'extinction, menacées ou en danger critique d'extinction. Huit des neuf autorités interrogées étaient favorables à une stratégie de conservation de la diversité génétique.

La Commission surestime le montant des dépenses consacrées à la biodiversité

31 La Commission réalise un suivi annuel du budget consacré à la biodiversité, mais elle n'a pas d'objectif à cet égard. Elle publie les montants alloués au financement de la biodiversité dans ses rapports à la CDB et, chaque année, dans le projet de budget général de l'UE. En 2019 et en 2020, l'UE a prévu de consacrer environ 8 % de son budget total à la biodiversité (soit quelque 13,5 milliards d'euros par an). La contribution de la PAC s'élève à 10,3 milliards d'euros par an. La Commission applique des coefficients de 0 %, 40 % et 100 %, qui sont adaptés des «marqueurs de Rio» de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les critères retenus par la Commission pour appliquer ces coefficients sont moins sévères que ceux de l'OCDE (voir [tableau 1](#)).

²⁹ Rapport final de 2016 de la Commission intitulé *Preparatory action on EU plant and animal genetic resources*.

Tableau 1 – Catégories définies par l'OCDE et coefficients de biodiversité établis par l'UE

OCDE		UE	
Catégorie	Activités	Coefficient de financement de la biodiversité	Critères appliqués
2	Dépenses liées à des activités dont l'objectif principal (premier) est la biodiversité	100 %	L'aide apporte une contribution importante aux objectifs relatifs à la biodiversité.
1	Dépenses liées à des activités pour lesquelles la biodiversité constitue un objectif important , mais pas l'objectif principal	40 %	L'aide apporte une contribution modérée à la biodiversité.
0	Dépenses qui ne ciblent pas la biodiversité	0 %	La contribution de l'aide est insignifiante.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude de la Commission de 2017 intitulée *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget* ainsi que de l'état prévisionnel pour 2020 établi par la Commission en 2019.

32 La *figure 11* montre comment la Commission applique ces coefficients aux dépenses de la PAC. Elle ne procède ni au suivi ni à la compensation des dépenses effectuées dans le cadre de programmes qui pourraient avoir une incidence négative sur la biodiversité des terres agricoles.

Figure 11 – Vue d'ensemble de la méthode utilisée par la Commission pour calculer le financement de la biodiversité octroyé au titre de la PAC

	Éléments	Coefficients de biodiversité établis par l'UE	Contribution à la biodiversité prévue en 2019
Paielements directs	Verdissement (30 % des paiements directs)	✗ 40 % =	5,9 milliards d'euros sur 43,2 milliards d'euros (soit environ 14%)
	Conditionnalité (7 % des paiements directs)	✗ 40 % =	
	Paielements directs restants (63%)	✗ 0 % =	
Développement rural	Priorité 4 (Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes; hors montants destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles)	✗ 100 % =	4,4 milliards d'euros sur 14,7 milliards d'euros (soit environ 30%)
	Domaine prioritaire 5E (Conservation et séquestration du carbone)	✗ 40 % =	
	Autres	✗ 0 % =	

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

33 Conformément à l'approche de l'OCDE, la Commission applique un coefficient de 100 % aux dépenses de développement rural destinées à «restaurer, préserver et renforcer la biodiversité» (domaine prioritaire 4A), qui ciblent spécifiquement la biodiversité. Elle applique également un coefficient de 100 % aux dépenses destinées à «améliorer la gestion de l'eau» (domaine prioritaire 4B) et à «prévenir l'érosion des sols et améliorer la gestion des sols» (domaine prioritaire 4C). Étant donné que la biodiversité n'est pas l'objectif principal de ces deux domaines prioritaires, ceux-ci ne remplissent pas les critères correspondant au coefficient de 100 %.

34 La Commission applique un coefficient de 40 % à tous les paiements verts, même si leur impact positif sur la biodiversité des terres agricoles ne peut être clairement démontré (voir points **51** à **60**). En outre, les exigences du verdissement sont généralement peu contraignantes et correspondent dans une large mesure à la pratique agricole normale. Dans notre [rapport spécial n° 21/2017 intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement»](#), nous avons estimé que les agriculteurs n'avaient introduit des éléments d'intérêt écologique que sur quelque 3,5 % des terres arables, soit au plus 2 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE. Quant aux nouvelles exigences du verdissement relatives aux prairies permanentes, elles n'ont entraîné un changement dans les pratiques agricoles que sur 1,5 % des terres agricoles de l'UE.

35 L'impact de la conditionnalité en tant que système de sanction sur la biodiversité des terres agricoles est quelque peu difficile à mesurer. Il est examiné plus en détail aux points **41** à **50**. Pour tenir compte de la contribution de la conditionnalité, la Commission applique un coefficient de 40 % à 10 % des autres composantes des paiements directs (environ 70 % des paiements directs; voir [figure 14](#)). Cette disposition n'est pas applicable aux régimes de développement rural tels que celui prévoyant un financement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques, qui n'est pas plus favorable à la biodiversité des terres agricoles que le régime de paiement de base. Avec les coefficients appliqués, la contribution de la conditionnalité est généralement surestimée.

36 Chypre, l'Irlande et l'Allemagne ont estimé que la méthode de la Commission n'était pas précise. Lorsqu'ils ont élaboré leurs propres systèmes de suivi de la biodiversité, ces deux derniers pays ne l'ont par conséquent pas appliquée. Chacun d'eux a réalisé un exercice de suivi unique, fondé sur des données scientifiques. Dans le cadre de son examen national des dépenses liées à la biodiversité, l'Irlande a utilisé six coefficients (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % et 100 %).

37 Nous estimons que le montant de quelque 10 milliards d'euros obtenu par la Commission à l'aide de trois coefficients seulement (0 %, 40 % et 100 %) n'est pas entièrement fondé ni fiable. Nos constatations sont conformes à celles d'études indépendantes réalisées en 2015³⁰ et en 2017³¹.

³⁰ Medarova-Bergstrom et al., Rapport final de 2014 destiné à la Commission intitulé *Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget*.

³¹ Ernst&Young, *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, 2017.

La majeure partie des fonds de la PAC a un impact positif limité sur la biodiversité

38 Nous avons examiné si, au cours de la période 2014-2020, les paiements directs, y compris le verdissement et la conditionnalité, ont eu un impact positif mesurable sur la biodiversité, comme l'exige l'action 8 de la stratégie de l'UE. L'action 8 est divisée en deux sous-actions (voir [figure 12](#)).

Figure 12 – L'action 8 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et ses sous-actions



Action 8: Intensifier les paiements directs pour les biens publics environnementaux au sein de la PAC de l'UE

- 8a) La Commission proposera que les **paiements directs de la PAC** récompensent la **fourniture de biens publics environnementaux** allant au-delà de la conditionnalité.
- 8b) La Commission proposera d'améliorer ou de simplifier les **critères de conditionnalité relatifs aux BCAE** et envisagera d'intégrer la **directive-cadre sur l'eau** dans la conditionnalité [...].

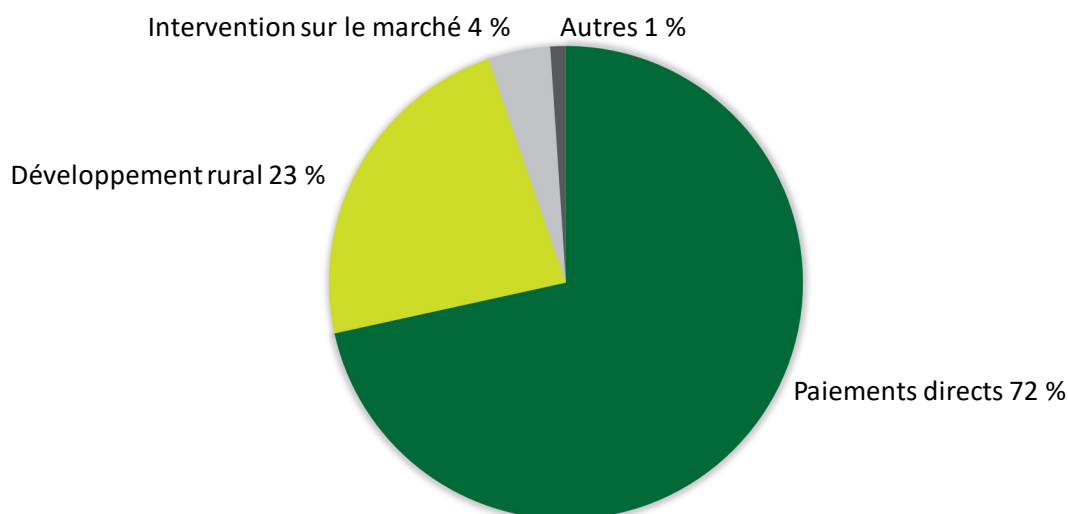
Source: Cour des comptes européenne.

La plupart des paiements directs ne contribuent pas à la préservation ou à l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles

39 Les paiements directs, qui s'élèvent à plus de 40 milliards d'euros, ont représenté plus de 70 % de l'ensemble des dépenses agricoles de l'UE en 2019 (voir [figure 13](#)). Les régimes d'aide directe incluent le régime de paiement de base³², en vertu duquel les agriculteurs activent des droits au paiement associés aux terres admissibles qu'ils déclarent, le régime de paiement unique à la surface³³, en vertu duquel les paiements sont également effectués sur la base des surfaces éligibles déclarées par les agriculteurs, ainsi que les modalités du «verdissement» (voir points [51](#) à [60](#)).

³² Voir le rapport spécial n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs — le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide».

³³ Voir le rapport spécial n° 16/2012 de la Cour des comptes européenne intitulé «L'efficacité du régime de paiement unique à la surface en tant que système transitoire d'aide aux agriculteurs dans les nouveaux États membres».

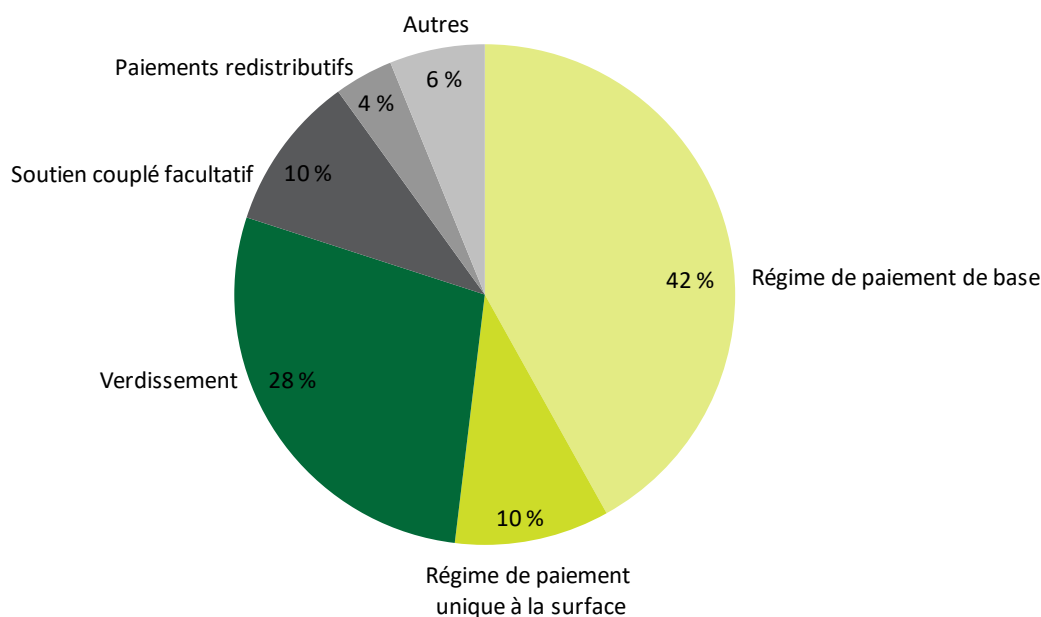
Figure 13 – Budget agricole de l'UE – paiements (2019)

Source: Budget de l'UE pour 2019.

40 Selon les autorités des États membres que nous avons rencontrées, la grande majorité des régimes de paiements directs dans l'UE n'ont pas d'impact direct mesurable sur la biodiversité des terres agricoles. D'après les scientifiques, le soutien couplé facultatif peut avoir un impact négatif. Ce mécanisme lie environ 10 % du budget de l'UE affecté aux paiements directs à la culture ou l'élevage d'espèces végétales ou animales spécifiques (voir [figure 14](#)). Il incite donc à maintenir (ou à augmenter) le niveau de l'activité soutenue³⁴.

³⁴ Brady et al., *Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, 2017.

Figure 14 – Paiements directs (2018)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel d'activité 2018 publié en juin 2019 par la DG Agriculture et développement rural de la Commission.

Le régime de sanctions liées à la conditionnalité n'a pas d'incidence manifeste sur la biodiversité des terres agricoles

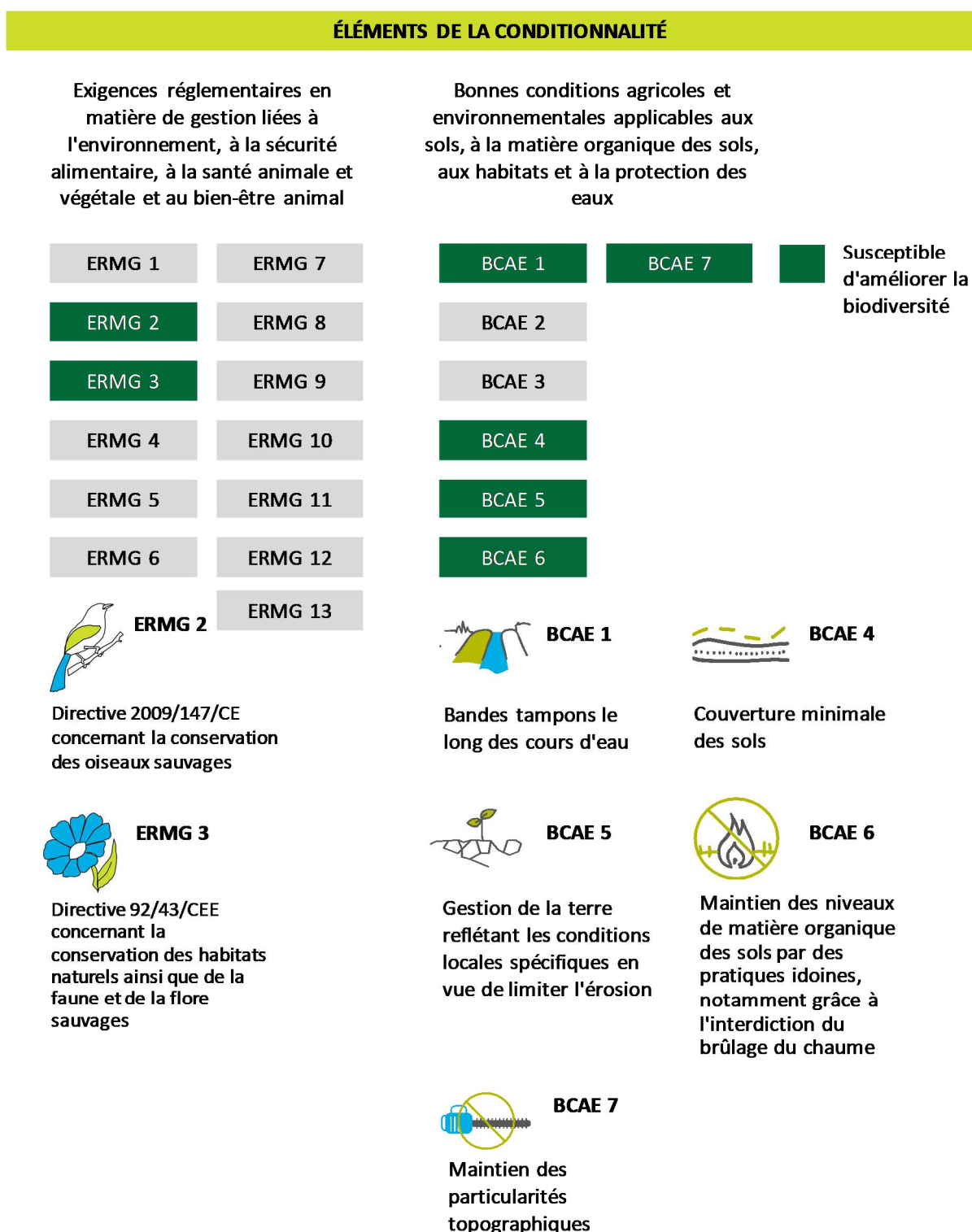
41 Lorsque les organismes payeurs constatent qu'un agriculteur bénéficiant de subventions au titre de la PAC ne respecte pas les exigences réglementaires de base en matière de gestion (ERMG) et les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), ils doivent en règle générale réduire de 1 % à 5 % le montant payé à l'agriculteur. Toutefois, ces exigences et ces normes ne s'appliquent pas à certains agriculteurs de l'UE, tels que ceux qui participent au régime des petits agriculteurs. Les ERMG découlent de l'application d'articles pertinents de la législation (par exemple ceux qui concernent Natura 2000, les produits phytopharmaceutiques et les nitrates) et font donc double emploi avec les règles existantes. La législation sur laquelle sont fondées les ERMG s'applique indépendamment du mécanisme de la conditionnalité. Elle est la même pour tous les agriculteurs de l'UE, qu'ils demandent ou non des subventions au titre de la PAC. Les agriculteurs qui ne respectent pas leurs obligations peuvent également faire l'objet d'une sanction en vertu du droit national. Il arrive que cette deuxième sanction soit plus élevée que la première.

42 Le cadre législatif laisse aux États membres une grande latitude pour définir le contenu des normes BCAE. L'apport d'une norme donnée à la biodiversité est ainsi déterminé par les choix des États membres en ce qui concerne les ambitions environnementales, la définition des exploitations soumises à la norme BCAE, la manière dont les exploitations agricoles doivent appliquer la norme en question et celle dont les autorités nationales s'assurent de son respect. Les organismes payeurs contrôlent généralement entre 1 % et 2 % des exploitations soumises à une norme BCAE spécifique, et ils imposent des sanctions à environ 1 % des exploitations contrôlées. À titre d'exemple, pour quatre des cinq États membres visités, les organismes payeurs ont recensé environ 1 million d'agriculteurs soumis aux conditions de la norme BCAE 4 (couverture minimale des sols). Ils ont inspecté quelque 16 000 exploitations et ont appliqué des sanctions concernant 270 paiements de subventions. Dans la plupart de ces cas, le paiement a été réduit de 1 %.

43 Lors d'un précédent audit³⁵, nous avons observé qu'en cas d'infraction, l'application des sanctions variait fortement d'un État membre à l'autre. Nous avons constaté que les taux d'infraction étaient inférieurs à 1 % pour plusieurs exigences et normes, à savoir les ERMG sur la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels, ainsi que les normes BCAE relatives aux niveaux de matières organiques du sol (BCAE 6), au maintien de la structure des sols et au maintien des particularités topographiques (BCAE 7). Toutes peuvent, théoriquement, contribuer largement à la biodiversité des terres agricoles (voir *figure 15*).

³⁵ Rapport spécial n° 26/2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever».

Figure 15 – Potentiel offert par la conditionnalité en matière d'amélioration de la biodiversité



Source: Cour des comptes européenne.

44 Avec l'action 8b de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, la Commission s'est engagée à améliorer et à simplifier les normes BCAE relatives à la biodiversité. Elle a modifié la structure de la conditionnalité en 2015. Certaines normes BCAE font désormais partie des règles d'admissibilité, tandis que d'autres ont été modifiées (voir [figure 16](#)).

Figure 16 – Normes BCAE avant et après 2015

Avant 2015 Conditionnalité	Après 2015	
	Éligibilité	Conditionnalité
Maintien de prairies permanentes ¹	Ratio de prairies permanentes	
Rotation des cultures ²	Diversification des cultures, SIE ⁷	
Bandes tampons ³		Bandes tampons ⁷
Maintien des particularités topographiques ⁴		Maintien des particularités topographiques, des terrasses et des oliviers ⁷
Terrasses ⁴		
Arrachage d'oliviers ⁴		
Couverture minimale des sols ³		Couverture minimale des sols
Gestion des terres ³		Gestion des terres
Interdiction du brûlage du chaume ⁵		Matière organique des sols
Irrigation ³		Irrigation
Niveau minimal d'entretien (cinq exigences) ¹	Niveau minimal d'entretien des terres agricoles	
Utilisation de machines appropriées ⁶		

1 Maintenu (quoique modifiée) hors conditionnalité

2 Supprimée et remplacée hors conditionnalité

3 Maintenu

4 Fusionnée et maintenue dans le cadre de la conditionnalité

5 Maintenu (quoique modifiée) dans le cadre de la conditionnalité

6 Supprimée

7 Certains éléments classés SIE par les États membres correspondent à des éléments protégés au titre de la conditionnalité

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

45 Avec la réforme de la PAC de 2013, l'exigence relative au maintien de prairies permanentes et la norme BCAE relative à la rotation des cultures ont été transférées de la conditionnalité vers le verdissement. Cela signifie que moins d'agriculteurs sont concernés. La rotation des cultures a été remplacée par la diversification des cultures (dont l'apport à la biodiversité est moindre – voir point [54](#)). L'agrégation de certaines normes n'a pas modifié leur substance: la création d'une nouvelle norme relative aux niveaux de matières organiques du sol n'a amélioré en rien le régime, étant donné que la protection des matières organiques du sol faisait déjà partie du cadre juridique lors du lancement de la conditionnalité, en 2005.

46 En 2014, la Commission a accepté une recommandation en ce sens formulée dans notre [rapport spécial n° 4/2014 intitulé «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle»](#), qui visait à inclure la directive-cadre sur l'eau dans le champ d'application de la conditionnalité. La directive ne relève toujours pas de la conditionnalité, bien qu'elle apparaisse dans les propositions de la Commission pour la PAC après 2020.

47 Le volet «ERMG» de la conditionnalité (voir point [41](#)) n'a pas imposé aux agriculteurs d'obligation supplémentaire en matière de préservation et d'amélioration de la biodiversité des terres agricoles. Toutefois, avec leur inclusion dans le champ d'application de la conditionnalité, ces exigences sont régulièrement contrôlées et les agriculteurs sont informés des conditions à respecter.

48 Dans le cadre de la conditionnalité, ce sont les normes BCAE 1 et 4 à 7 qui présentent le potentiel le plus élevé en ce qui concerne l'objectif agricole de la stratégie en faveur de la biodiversité (voir [figure 15](#)). Néanmoins, seul un des États membres que nous avons visités a été en mesure de démontrer l'existence d'un impact concret: les autorités allemandes ont signalé que les interdictions de fauchage relevant de la norme BCAE 4 ont été bénéfiques pour les oiseaux nicheurs et que les pratiques visant à lutter contre l'érosion relevant de la norme BCAE 5 ont également favorisé la biodiversité. La norme BCAE 7 a permis de protéger environ deux millions de particularités topographiques différentes en Allemagne, dont un million de haies et 150 000 zones humides, un résultat appréciable compte tenu de la diminution du nombre de haies en Europe tout au long du siècle dernier (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Destruction de haies au XX^e siècle

Après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements nationaux ont encouragé l'élimination des haies afin de renforcer l'autosuffisance alimentaire et de permettre l'utilisation de machines incapables de manœuvrer dans des champs de petite taille. Les incitations financières proposées ont entraîné une destruction massive des haies³⁶. Ainsi:

- en France, près de 70 % des haies ont été détruites entre 1945 et 1983;
- en Belgique, le pourcentage de haies détruites dans certaines régions au cours du XX^e siècle a atteint 75 %;
- aux Pays-Bas, au cours de la période 1960-1994, le pourcentage était de 30 % à 50 %;
- en Italie, le pourcentage de haies détruites a atteint 90 % dans la région du Pô;
- dans les régions irlandaises, 15 % à 30 % des haies ont été supprimées.

49 Le CCSE ne comporte que deux indicateurs de réalisation pour la conditionnalité³⁷: «Nombre d'hectares soumis à la conditionnalité» et «Proportion de paiements de la PAC soumis à la conditionnalité». Selon l'AEE, la part de la surface agricole utilisée couverte par les différents régimes fournit une indication de la portée et des possibilités théoriques d'améliorer la biodiversité, mais non de l'efficacité³⁸. La Commission ne dispose d'aucun indicateur de résultat ou d'impact susceptible de mesurer les effets spécifiques de la conditionnalité sur la biodiversité des terres agricoles. Dans notre audit de 2016 relatif à la conditionnalité³⁹, nous sommes également parvenus à la conclusion que les informations disponibles ne permettaient pas à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité.

³⁶ Philippe et al., «Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France», 2009; Pointereau et al., «La haie en France et en Europe: Évolution ou régression, au travers des pratiques agricoles», 2006; Hickie et al., *Irish Hedgerows: Networks for Nature*, 2004; Bazin et al., «La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin», 1994.

³⁷ Commission, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, 2015.

³⁸ AEE, «L'environnement en Europe — État et perspectives 2020», 2019.

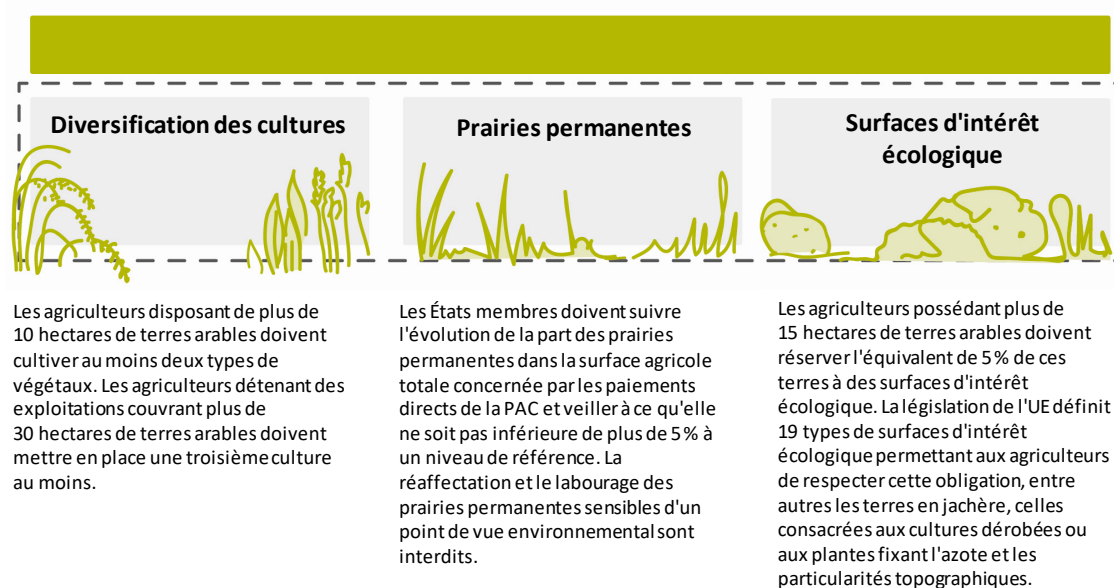
³⁹ Rapport spécial n° 26/2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever».

50 Aucun des États membres visités, à l'exception de l'Allemagne (voir point 48), n'a fourni d'informations concrètes concernant l'impact de la conditionnalité sur la biodiversité des terres agricoles. Les études⁴⁰ sur l'efficacité des actions en faveur de la biodiversité des terres agricoles n'ont pas permis de relever d'effets (positifs ou négatifs) de la conditionnalité. Certains experts ont critiqué le manque d'ambition du régime de conditionnalité et son incapacité à promouvoir la biodiversité des terres agricoles⁴¹.

Le potentiel offert par le verdissement pour améliorer la biodiversité n'est pas suffisamment exploité

51 Le verdissement comprend trois pratiques agricoles qui visent à favoriser l'environnement et le climat (voir [figure 17](#)).

Figure 17 – L'architecture du verdissement



Source: Cour des comptes européenne.

⁴⁰ Hodge et al., «The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union», *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al., «Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services», *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

⁴¹ Brunk et al., *Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity*, 2009.

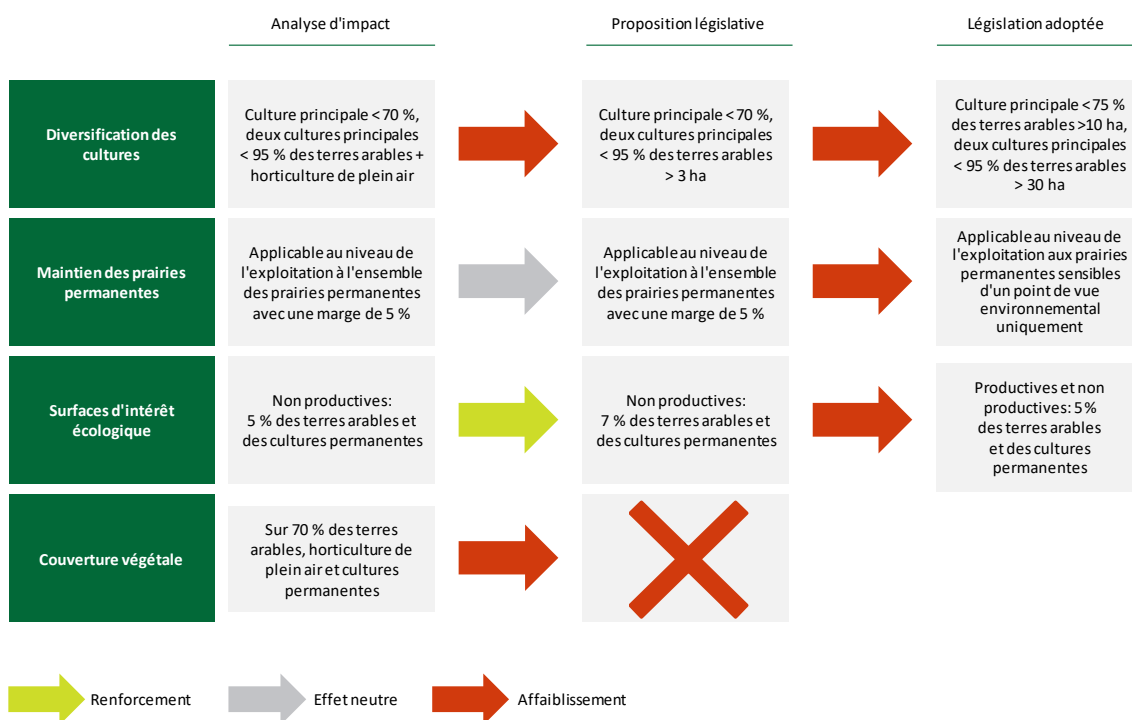
52 Les exigences du verdissement ne s'appliquent pas aux exploitations relevant du régime des petits agriculteurs ou aux exploitations agricoles «écologiques par définition», telles que les exploitations biologiques ou celles constituées à plus de 75 % de prairies permanentes. En 2015, 24 % des exploitations agricoles de l'UE étaient concernées par au moins une obligation relative au verdissement, ces exploitations couvrant 73 % des terres agricoles de l'UE⁴². L'objectif du verdissement est de récompenser la rotation des cultures et la protection des pâturages permanents, la couverture végétale, les jachères écologiques et les zones Natura 2000, comme l'exige l'action 8a de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité. La Commission a inclus tous ces éléments dans sa communication de 2010 intitulée «La PAC à l'horizon 2020»⁴³. Cependant, tous n'étaient pas repris dans l'analyse d'impact ou dans la proposition de 2011 pour la PAC 2014-2020⁴⁴, que les négociations ultérieures ont encore édulcorée (voir *figure 18*).

⁴² Rapport spécial n° 21/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement».

⁴³ Communication de la Commission intitulée «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir» (COM(2010) 672 final).

⁴⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (document COM(2011) 625/3 final).

Figure 18 – Verdissement: des réflexions initiales au texte final



Source: Cour des comptes européenne.

53 Dans notre rapport spécial de 2017⁴⁵, nous sommes parvenus à la conclusion que le verdissement n'a eu qu'un impact mesurable limité: il n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE, la situation de référence n'est qu'imparfaitement connue, et la façon dont le verdissement est censé contribuer à la réalisation des objectifs de biodiversité de l'UE n'apparaît pas clairement. La Commission a confirmé en 2018⁴⁶, citant sa propre évaluation du verdissement de 2017⁴⁷, que la mise en œuvre du verdissement par les États membres et les agriculteurs pourrait être améliorée afin de mieux répondre à ses objectifs. Des articles scientifiques ont débouché sur des conclusions similaires⁴⁸.

⁴⁵ Rapport spécial n° 21/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement».

⁴⁶ Commission, «Rapport concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation et les premiers résultats relatifs à l'efficacité de la politique agricole commune» (document COM(2018) 790 final).

⁴⁷ Commission, «Étude d'évaluation du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement», 2017.

⁴⁸ Ekroos et al., «Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes», *Landscape Ecol* 34, 2019, p. 389-

54 La **diversification des cultures** entraîne rarement un changement dans les pratiques de gestion des terres⁴⁹. La Commission est parvenue à la conclusion, dans un document de travail de ses services⁵⁰, qu'il s'agit de la mesure de verdissement qui produit le moins d'effets bénéfiques pour l'environnement.

55 Le maintien et la protection des **prairies permanentes** sont importants pour la biodiversité des terres agricoles, même si l'absorption de dioxyde de carbone est le principal objectif recherché. Des études⁵¹ ont montré que les niveaux de diversité végétale sont bien plus élevés lorsque les prairies sont exploitées de manière non intensive, par exemple lorsqu'elles sont fauchées seulement une fois par an ou pâturées plus modérément.

402; Pe'er et al., «Adding Some Green to the Greening», *Conservation Letters*, 2017, p. 517-530.

⁴⁹ Rapport spécial n° 21/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement», figure 5.

⁵⁰ Commission, *Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*, document de travail SWD(2018) 479 final.

⁵¹ Plantureux et al., «Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges», *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al., «Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review», *Agronomie*, 24(8), 2004.

Image 1 – Élevage bovin non intensif sur des prairies permanentes en Irlande



Source: Cour des comptes européenne.

56 Les États membres peuvent autoriser le labour des prairies permanentes, ce qui est préjudiciable à la biodiversité. En Pologne, les agriculteurs peuvent, en principe, convertir ces prairies en terres arables tant que le plafond global de 5 % fixé pour le pays n'est pas dépassé (voir [figure 17](#)). En Allemagne et en Irlande, pour se conformer à l'exigence liée aux prairies permanentes, les agriculteurs doivent obtenir une autorisation administrative avant de labourer, et ressemer de l'herbe sur une surface équivalente. Bien que des études indiquent que les prairies récemmentensemencées ont une valeur plus faible du point de vue de l'environnement et de la biodiversité⁵², il s'agit d'une pratique courante: sur les 44 agriculteurs propriétaires de prairies que nous avons interrogés, 17 avaient labouré et réensemencé une partie de leurs prairies depuis 2015.

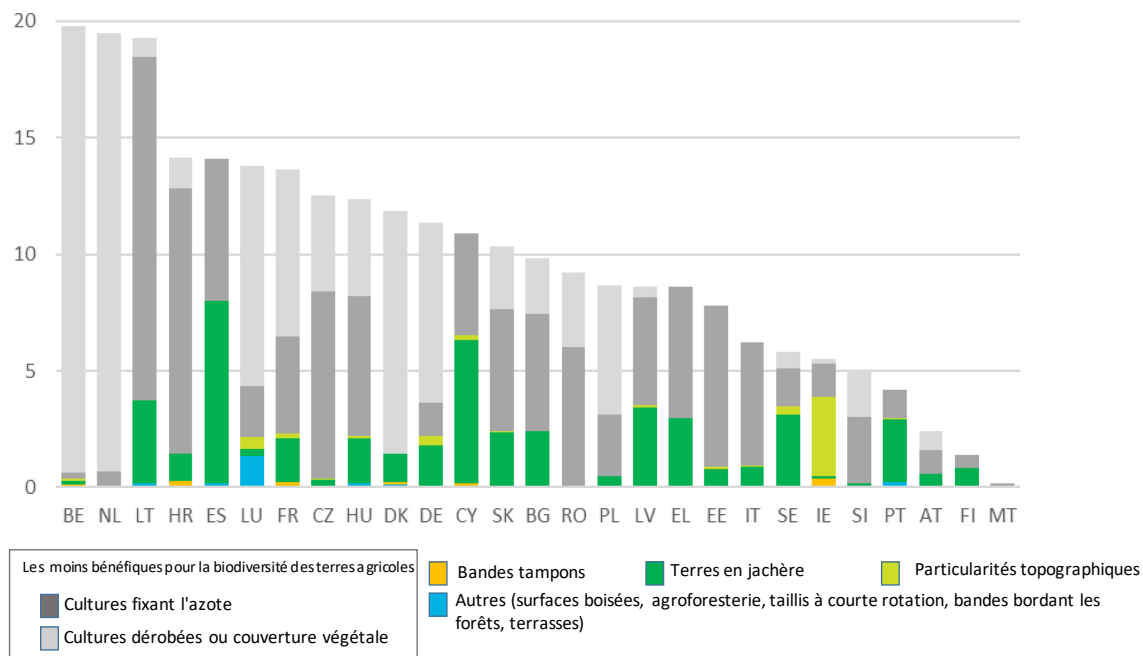
⁵² BfN, *Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017; Plantureux et al., «Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges», *Agronomy Research* 3(2), 2005.

57 Pour conserver les zones riches en biodiversité ou pour préserver les bénéfices de la séquestration du carbone, les agriculteurs ne sont pas autorisés à labourer des terres déclarées sensibles d'un point de vue environnemental. Dans les États membres, cette catégorie ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des prairies permanentes, principalement situées dans des zones Natura 2000. En 2016, la surface de prairies permanentes soumises aux mesures de verdissement était de 47,7 millions d'hectares, dont 7,7 millions d'hectares de prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental situées dans des zones Natura 2000. Les données de la Commission de 2018 ont montré que quatre États membres/régions seulement (Belgique (Flandre), Tchéquie, Lettonie et Luxembourg) avaient déclaré des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental dans des zones ne relevant pas de Natura 2000. La superficie totale de ces prairies représentait moins de 0,3 million d'hectares.

58 Les effets positifs potentiels des **surfaces d'intérêt écologique (SIE)** sur la biodiversité dépendent des types de SIE appliqués et de la manière dont les agriculteurs les gèrent. Selon les dernières informations publiées par la Commission (2017), les options privilégiées par les agriculteurs allemands, polonais et roumains correspondent pour la plupart à celles mises en évidence par de nombreuses études scientifiques⁵³ comme étant les moins bénéfiques pour la biodiversité des terres agricoles, notamment l'ensemencement de cultures fixant l'azote et de cultures dérobées. La situation en Irlande est atypique en ce sens que plus de 95 % des agriculteurs sont exemptés des obligations au titre du verdissement du fait de l'abondance naturelle des prairies. Environ 60 % des agriculteurs chypriotes ont choisi de s'acquitter de leurs obligations relatives aux SIE en optant pour la jachère, une solution respectueuse de la biodiversité; à l'échelle de l'UE, toutefois, ce chiffre ne dépasse pas 20 % (voir [figure 19](#)). En 2017, la part des terres arables dans les SIE variait entre 0,2 % et 20 % selon les États membres, le ratio entre les terres arables et la surface agricole totale étant également très inégal (voir exemples aux points [68](#) et [69](#)).

⁵³ Nilsson et al., «A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas», *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al., «Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes», *Landscape Ecol* 34, 2019.

Figure 19 – Types de SIE en pourcentage (%) des terres arables, 2017



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

59 Le CCSE⁵⁴ comprend 22 indicateurs de réalisation et de résultat liés au verdissement. La Commission ne dispose d'aucun indicateur d'impact qui permette de mesurer les effets du verdissement sur la biodiversité des terres agricoles.

60 Notre enquête corrobore les constatations ci-avant. Un tiers des autorités qui y ont répondu avaient le sentiment qu'aucun des instruments de verdissement actuellement disponibles n'avait permis d'améliorer la biodiversité des terres agricoles. La moitié d'entre elles environ ont déclaré que les exigences du verdissement devaient être accrues dans la PAC après 2020, dans le contexte de la place plus importante accordée à la biodiversité grâce au «renforcement de la conditionnalité». Cette mesure, qui est appelée à remplacer le verdissement et la conditionnalité, devrait comporter un certain nombre d'ERMG et 10 normes BCAE, soit trois de plus que la PAC actuelle. La Commission a également proposé un nouvel instrument connu sous le nom de «programmes écologiques». Les États membres seront tenus de concevoir et de proposer un ou plusieurs «programmes écologiques» couvrant certaines pratiques agricoles (meilleure gestion des pâturages permanents et des particularités


⁵⁴ Commission, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, 2015.

topographiques, gestion des nutriments, ensemble de mesures en faveur de la nourriture et de la nidification des espèces pollinisatrices, agriculture biologique, etc.).

Certains régimes de développement rural pourraient permettre d'améliorer la biodiversité des terres agricoles

61 Nous avons examiné si les actions en faveur du développement rural de la Commission et des États membres, en particulier leur utilisation des mesures agroenvironnementales et climatiques, sont désormais davantage orientées vers la conservation de la biodiversité, comme l'exige l'action 9 de la stratégie de l'UE (voir [figure 6](#)), et si leur impact fait l'objet d'un suivi adéquat. L'action 9 est divisée en deux sous-actions (voir [figure 20](#)).

Figure 20 – L'action 9 de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et ses sous-actions



Action 9: Orienter davantage le développement rural vers la conservation de la biodiversité

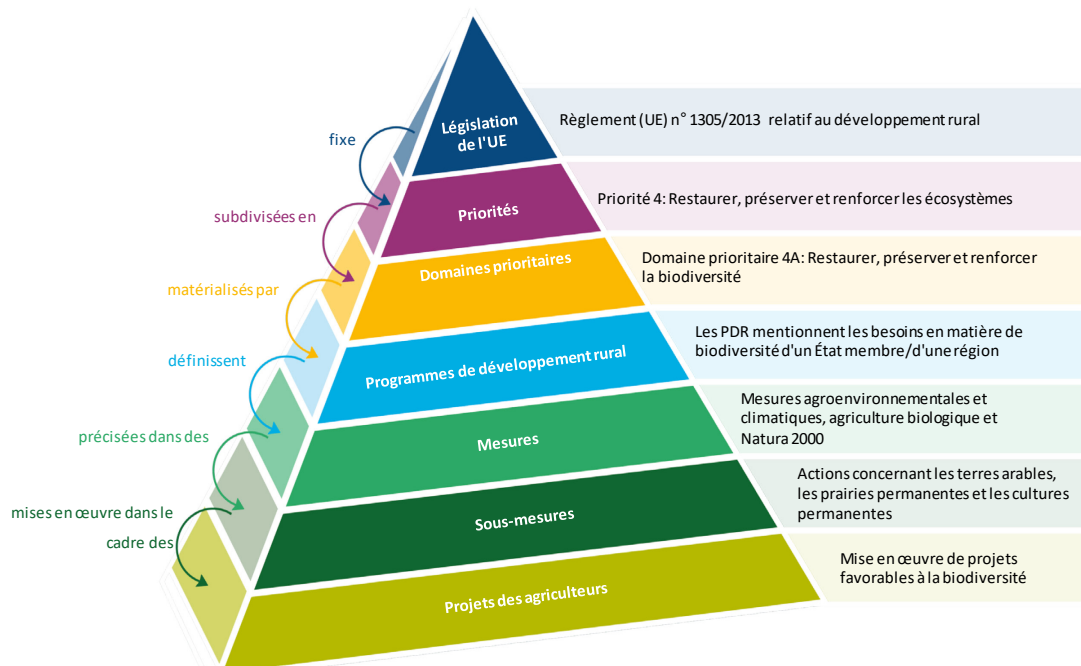
- 9a) La Commission et les États membres intégreront des **objectifs de biodiversité quantifiés** dans les stratégies et les programmes de développement rural [...].
- 9b) La Commission et les États membres établiront des mécanismes de **collaboration entre les agriculteurs et les exploitants forestiers** afin d'assurer le maintien des caractéristiques paysagères et la protection des ressources génétiques, ainsi que d'autres mécanismes de coopération pour la protection de la biodiversité.

Source: Cour des comptes européenne.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques, Natura 2000 et les mesures relatives à l'agriculture biologique sont les plus susceptibles de préserver ou d'améliorer la biodiversité des terres agricoles

62 Chacun des programmes de développement rural (PDR) que les États membres et les régions ont élaborés pour la PAC 2014-2020 devait contenir des mesures destinées à faire face aux défis économiques, environnementaux et sociaux relevés pour la zone géographique à laquelle il se rapporte, y compris les défis en matière de biodiversité (voir [figure 21](#)). À ce jour, le montant consacré par l'UE au [financement du développement rural pour la période 2014-2020 s'élève à quelque 100 milliards d'euros](#), auxquels s'ajoutent 61 milliards d'euros provenant des États membres.

Figure 21 – Développement rural et biodiversité



Source: Cour des comptes européenne.

63 Les autorités nationales des États membres dans lesquels nous nous sommes rendus considéraient que, parmi les mesures figurant dans les programmes de développement rural, ce sont les MAEC, suivies des mesures en faveur de l'agriculture biologique et des mesures Natura 2000, qui sont le plus susceptibles de contribuer à l'objectif agricole de la stratégie en faveur de la biodiversité (voir [encadré 2](#)). Les recherches scientifiques disponibles confirment ce point de vue⁵⁵.

⁵⁵ Voir par exemple CEEweb for Biodiversity, *Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations*, 2013.

Encadré 2

Les mesures de développement rural qui contribuent le plus à la biodiversité

Les agriculteurs qui adhèrent à une **MAEC** s'engagent à adopter sur une base volontaire, pendant au moins cinq ans, des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement qui vont au-delà des obligations légales correspondantes.

La mesure relative à l'**agriculture biologique** prévoit une aide à l'hectare pour les agriculteurs qui maintiennent des pratiques et méthodes de l'agriculture biologique, ou qui adoptent de telles pratiques et méthodes.

La mesure **Natura 2000** prévoit des paiements compensatoires annuels par hectare en faveur des agriculteurs pour les coûts supplémentaires supportés et les pertes de revenus subies du fait des désavantages résultant de l'application des directives «Oiseaux» et «Habitats».

64 Les autorités que nous avons interrogées ont confirmé le potentiel et l'utilité de ces mesures de développement rural pour la conservation de la biodiversité, sachant qu'elles contribuent à la réalisation de l'objectif agricole de la stratégie et permettent de progresser quelque peu dans la résolution des principaux problèmes concernant la biodiversité.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques moins exigeantes connaissent un plus grand succès

65 Les mesures «vert clair» concernent un plus grand nombre d'agriculteurs dans une zone plus large, sont relativement peu exigeantes du point de vue des pratiques agricoles et sont moins bien rémunérées. Les mesures «vert foncé» mettent quant à elles l'accent sur des questions liées à l'environnement et à la biodiversité spécifiques à chaque site, et ciblent donc un nombre plus limité d'exploitations, exigent des agriculteurs qu'ils fournissent davantage d'efforts et rétribuent mieux les services prestés.

66 Les scientifiques et les ONG estiment que les régimes «vert foncé» favorisent davantage la biodiversité que les mesures «vert clair»⁵⁶. Toutefois, nous avons constaté que des MAEC simples et efficaces de type plutôt «vert clair», telles que la réduction de l'intensité des pâturages, la limitation de l'utilisation d'engrais chimiques ou d'herbicides et l'interdiction du fauchage durant les périodes de nidification, bien qu'elles ne nécessitent pas beaucoup de temps et d'efforts de la part des agriculteurs, sont également susceptibles d'améliorer la biodiversité. Nous avons trouvé de bons exemples à la fois de mesures «vert clair» et de mesures «vert foncé» ayant un impact potentiel élevé sur la biodiversité des espèces et des habitats dans les États membres que nous avons audités (voir les exemples roumains et chypriotes dans l'*encadré 3*).

Encadré 3

Exemples de mesures agroenvironnementales et climatiques «vert clair» et «vert foncé»

Mesures «vert clair»

En **Roumanie**, les mesures «vert clair» ciblent la biodiversité grâce, par exemple, à des pratiques agricoles non intensives ou traditionnelles sur les prairies: les engrais chimiques et les pesticides sont interdits, et le pâturage est limité à une unité de gros bétail par hectare. À **Chypre**, une mesure, dont la mise en œuvre doit être spécifiquement documentée, interdit l'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques et impose le désherbage mécanique sur certaines cultures.

Mesures «vert foncé»

La **Roumanie** propose des mesures visant à protéger certaines espèces d'oiseaux et de papillons. **Chypre** a adopté deux mesures qui ciblent spécifiquement les surfaces agricoles à haute valeur naturelle. L'une concerne l'entretien et la réparation des murs de pierre sèche, tandis que l'autre couvre un certain nombre de pratiques environnementales dans les zones à haute valeur naturelle, comme l'enrichissement actif des sols pour les cultures pérennes ou l'interdiction du pâturage pendant la principale époque de floraison.

⁵⁶ Lakner et al., «A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany», *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, décembre 2018; Goetz et al., *New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach*, 2009.

67 Les taux de participation des agriculteurs étaient plus faibles pour les MAEC «vert foncé» que pour les «vert clair»: nous estimons qu'à Chypre, en Allemagne (Rhénanie-Palatinat) et en Roumanie, les MAEC ne sont pas plus de 15 % à 20 % environ à être «vert foncé». S'appuyant sur des preuves scientifiques⁵⁷, les autorités ont principalement invoqué les arguments suivants:

- dans des zones d'exploitation agricole très intensive et rentable, une compensation intégrale au titre des mesures «vert foncé» s'avérerait si coûteuse que les États membres seraient incapables de financer un nombre suffisant d'autres mesures et actions;
- du fait du système actuel de calcul des paiements compensatoires fondé sur les «pertes de revenus/coûts encourus», en particulier dans les zones d'exploitation agricole non intensive, les États membres ne versent pas aux agriculteurs les coûts réellement encourus lorsque les pertes de revenus sont peu élevées; en effet, le calcul ne tient pas compte des coûts de transaction, sous-estime la qualité des résultats et repose sur la moyenne des coûts supportés par plusieurs agriculteurs.

Les producteurs de cultures arables sont moins susceptibles d'opter pour des mesures agroenvironnementales et climatiques pertinentes du point de vue de la biodiversité

68 Les scientifiques reconnaissent que l'intensification des systèmes de culture a entraîné un déclin de la biodiversité sur les terres arables de l'UE⁵⁸. En outre, des études menées dans toute l'Europe ont permis de constater que le déclin des espèces présentes sur les prairies est particulièrement lié aux pratiques agricoles sur les terres arables voisines⁵⁹. Nous avons constaté qu'en Irlande et en Allemagne (Rhénanie-Palatinat), les MAEC en faveur de la biodiversité mises en œuvre sur les prairies permanentes sont plus nombreuses que celles mises en œuvre sur les terres arables,

⁵⁷ Barnes et al., *Alternative payment approaches for non-economic farming systems delivering environmental public goods*, 2011; Berkhout et al., *Targeted payments for services delivered by farmers*, 2018.

⁵⁸ Boatman et al., *The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement*, novembre 1999; Ahnström et al., «Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields», *International Journal of Ecology*, 2013.

⁵⁹ Ekroos et al., «Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?» *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al., «Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level», *Nature*, 2019.

tant en ce qui concerne le nombre de demandes que le nombre d'hectares. Il en va de même pour la Roumanie, bien que les terres arables représentent environ les deux tiers de la surface agricole du pays. En Allemagne (Rhénanie-Palatinat – 60 % de terres arables), notre échantillon a montré que, lorsque les agriculteurs souscrivent à une mesure concernant des terres arables, ils ont tendance à ne l'appliquer qu'aux parcelles improductives plutôt qu'aux parcelles plus grandes, plus productives et faisant l'objet d'une exploitation agricole plus intensive.

69 Plus de 70 % des terres agricoles de Chypre sont arables. En 2018, bien que ce pays ait proposé aux producteurs de cultures arables quatre MAEC en faveur de la biodiversité, celles-ci ne représentaient que 7 % de l'ensemble des MAEC souscrites cette année-là. Sur l'ensemble des demandes, environ 85 % concernaient des cultures permanentes, telles que les fruits à coque, les arbres fruitiers et les caroubiers.

Les régimes fondés sur les résultats ont des effets positifs, mais sont rares

70 Seules deux des MAEC intéressant la biodiversité que nous avons examinées dans les États membres faisant partie de notre échantillon pour la période 2014-2020 étaient fondées sur les résultats. La proportion de régimes fondés sur les résultats est d'ailleurs faible en général⁶⁰. Dans le cadre des 44 autres MAEC utilisées par les États membres de notre échantillon, les agriculteurs ont été rémunérés pour leur engagement à pratiquer ou à ne pas pratiquer certaines activités, mais pas pour les résultats obtenus. Les autorités nationales et régionales que nous avons rencontrées estimaient que les régimes de développement rural fondés sur les résultats pouvaient être plus favorables à la biodiversité. Elles ont souligné que, bien que la conception et la mise en place de ces régimes nécessitent davantage d'efforts, ils permettent de générer de meilleures données de suivi. La conception et l'utilisation d'un système de notation permettant de déterminer le nombre d'espèces végétales différentes présentes sur une parcelle donnée en est un exemple. Les régimes fondés sur les résultats (voir exemples dans l'*encadré 4*) permettent aux agriculteurs de décider plus

⁶⁰ Russi et al., «Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?», *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al., «Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe», *Land Use Policy*, 71, 2018.

librement de la manière de gérer leurs terres et donc de mieux s'approprier leurs résultats⁶¹.

Encadré 4

MAEC fondées sur les résultats

En **Irlande**, le [programme Burren](#) est axé sur la conservation du paysage agricole unique d'une zone spécifique. Il relève du PDR irlandais depuis 2016. Le régime, dirigé par des défenseurs de l'environnement, prévoit des paiements à la fois pour les actions et pour les résultats. Des conseillers aident les agriculteurs à élaborer un plan d'activités visant à maintenir ou à améliorer l'état de conservation des parcelles agricoles. Les résultats sont évalués annuellement. Si la note obtenue est trop faible, aucun paiement n'est effectué. Plus la note est élevée, plus le paiement est élevé. La performance globale en matière de biodiversité des surfaces/parcelles couvertes par le régime s'est progressivement améliorée chaque année depuis le lancement de celui-ci.



Paysage du Burren en Irlande

Source: Cour des comptes européenne.

En **Allemagne** (Rhénanie-Palatinat), les autorités régionales ont mis en place un [programme spécifique de protection de la nature pour les pâturages permanents](#). Les agriculteurs qui y participent sont tenus de compter les espèces végétales présentes sur leurs terres et de documenter le résultat. Aucun paiement n'est effectué si le nombre d'espèces végétales présentes sur une parcelle est inférieur à un certain seuil.

⁶¹ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1).

Rares sont les indicateurs de développement rural axés sur les résultats, et bon nombre d'entre eux n'ont pas été mis à jour récemment

71 Les règles de la PAC⁶² imposent aux États membres de déterminer «dans quelle mesure les interventions du PDR [ont] soutenu la restauration, la préservation et l'amélioration de la biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000, les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques et l'agriculture à haute valeur naturelle, et les paysages européens». Le CCSE ne comporte qu'un seul indicateur cible/de résultat susceptible de les y aider: le «pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages». Aucun indicateur d'impact du CCSE ne mesure l'effet de la politique de développement rural sur la biodiversité des terres agricoles. En ce qui concerne la PAC après 2020, la Commission a proposé trois indicateurs de résultat et trois indicateurs d'impact pour l'évaluation de la biodiversité des terres agricoles. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans un avis récent⁶³, ces éléments devraient être présentés dans un cadre cohérent (voir [figure 22](#)).

⁶² Annexe V du règlement (UE) n° 808/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

⁶³ Avis n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

Figure 22 – Indicateurs de résultat et d'impact liés à la biodiversité des terres agricoles pour la PAC après 2020

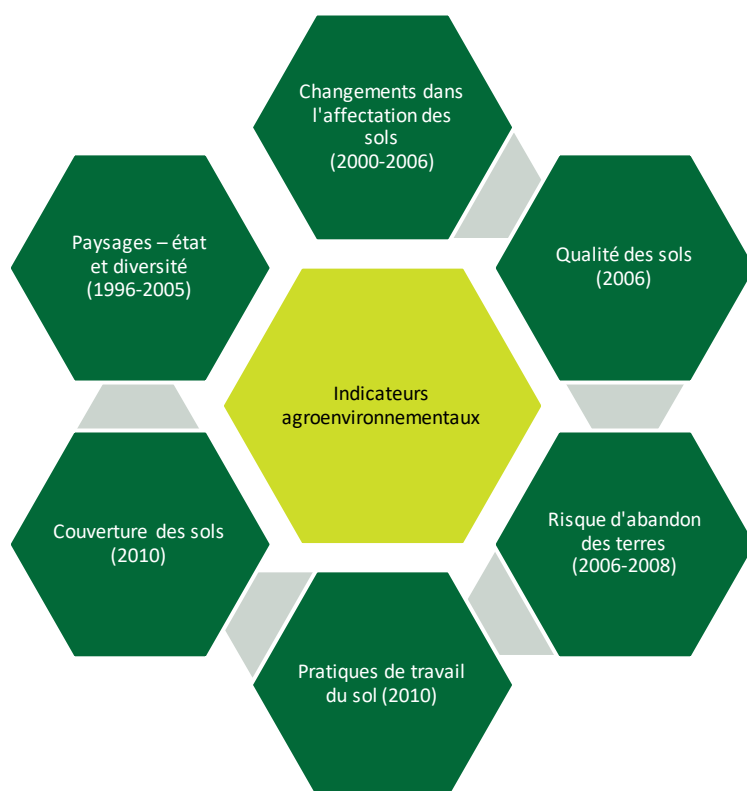
Ce que la Commission entend mesurer	Comment la Commission propose de procéder	Commentaires formulés dans l'avis n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne
Indicateurs de résultat		
R.27 Préservation des habitats et des espèces	Part des terres agricoles faisant l'objet d'engagements en matière de gestion en faveur de la conservation ou de la restauration de la biodiversité	<p>Nous reconnaissons que les résultats relatifs à la biodiversité sont difficiles à mesurer et que les changements immédiats sont rarement évidents. Cependant, pour pouvoir considérer les indicateurs R.27, R.28 et R.29 comme des indicateurs de résultat, il faut disposer de preuves scientifiques qui étayent les résultats et comptés des mesures prises. De plus, chaque hectare a la même importance pour ces indicateurs, même si la contribution à la biodiversité diffère, souvent de manière significative, d'un engagement à l'autre. Opérer une différenciation entre ces hectares en fonction de leur contribution à la réalisation de l'objectif, sur la base de preuves scientifiques, permettrait de rendre ces indicateurs plus utiles.</p> <p>En ce qui concerne l'indicateur R.28, il est difficile de saisir pourquoi c'est la zone en termes absolus qui est mesurée et non la part qu'elle représente, comme pour les deux autres indicateurs.</p>
R.28 Soutenir Natura 2000	Zone appartenant aux sites Natura 2000 faisant l'objet d'engagements en faveur de la protection, du maintien et de la restauration	
R.29 Préservation des particularités topographiques	Part des agriculteurs faisant l'objet d'engagements en faveur de la gestion des particularités topographiques, y compris les haies	
Indicateurs d'impact		
I.18 Accroître les populations d'oiseaux en milieu agricole	Indice des populations d'oiseaux des champs	<p>Nous sommes d'avis qu'un cadre de mesure de la performance cohérent devrait relier les objectifs, les interventions et les indicateurs. L'annexe II de notre avis vise à présenter un tel cadre pour les neuf objectifs spécifiques proposés pour la PAC postérieure à 2020.</p> <p>Il est proposé de mesurer l'indicateur I.20, à savoir la part de la SAU abritant des particularités topographiques, à l'aide d'un indicateur de réalisation. L'impact n'est pas mesuré.</p>
I.19 Renforcer la protection de la biodiversité	Pourcentage des espèces et habitats d'intérêt communautaire liés à l'agriculture qui connaissent une tendance stable ou à la hausse	
I.20 Améliorer la fourniture de services écosystémiques	Part de la superficie agricole utile (SAU) abritant des particularités topographiques	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2018) 392 final.

72 Les États membres sont libres de mettre au point d'autres indicateurs permettant de mesurer l'impact de leurs PDR sur la biodiversité. Aucun des cinq États membres que nous avons visités n'a défini d'indicateurs de résultat ou d'impact supplémentaires susceptibles d'apporter la preuve d'un changement mesurable dans la biodiversité des terres agricoles.

73 Outre le CCSE, la Commission a élaboré en 2006 un ensemble de **28 indicateurs agroenvironnementaux** permettant de suivre l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC⁶⁴. Pour certains indicateurs, les données d'Eurostat les plus récentes datent de dix ans, voire plus (voir *figure 23*), et pour deux autres indicateurs («terres agricoles à haute valeur naturelle» et «diversité génétique»), la Commission n'a jamais publié aucune donnée.

Figure 23 – Indicateurs agroenvironnementaux non actualisés depuis 2010, voire depuis plus longtemps



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

⁶⁴ Commission, «Élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux destinés au suivi de l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune», document COM(2006) 508 final.

Conclusions et recommandations

74 Nous avons examiné la contribution de la PAC au maintien et à l'amélioration de la biodiversité, ainsi que la probabilité d'atteindre l'objectif 3A (Agriculture) de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, qui est d'améliorer sensiblement la biodiversité. Nous avons constaté que, globalement, cet objectif n'a pas été atteint, puisque ni l'évaluation de la Commission ni notre audit n'ont fait état d'une telle amélioration. De fait, les données disponibles relatives à la biodiversité des terres agricoles dans l'UE indiquent un déclin incontestable au cours des dernières décennies.

75 L'objectif agricole et les actions relevant de la stratégie de l'UE pour la biodiversité ne sont pas mesurables, ce qui rend l'évaluation de la performance difficile. La Commission n'a pas veillé à ce que la conception et la mise en œuvre du volet agricole de la stratégie pour la biodiversité à l'horizon 2020 soient coordonnées de manière satisfaisante avec les engagements internationaux pris dans ce domaine. La diversité génétique des cultures agricoles et des animaux d'élevage connaît un déclin continu dans l'UE (points **20** à **30**).

76 Le suivi, par la Commission, des dépenses de la PAC consacrées à la biodiversité n'est pas fiable en raison de faiblesses méthodologiques: certains coefficients ont été fixés à des niveaux plus élevés que ne le suggérait la méthodologie de l'OCDE, et les modalités de suivi incluent certains types de dépenses dont les avantages pour la biodiversité n'ont pas été clairement démontrés (points **31** à **37**).

Recommandation n° 1 – Améliorer la coordination et la conception de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020 et renforcer le suivi des dépenses

La Commission devrait:

- a) définir, conjointement avec les États membres, des actions concrètes et mesurables, à mettre en œuvre pour une échéance donnée, qui concernent le chapitre agricole de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020, ainsi que les actions correspondantes à entreprendre ultérieurement;

- b) étudier comment assurer une meilleure coordination et créer des synergies entre les composantes agricoles des stratégies des États membres en matière de biodiversité et le chapitre agricole de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020, et donner à la diversité génétique une place de choix aussi bien dans la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité pour l'après-2020 que dans les actions ultérieures;
- c) revoir son suivi du budget consacré à la biodiversité en s'appuyant sur des preuves scientifiques, afin que celui-ci cadre avec les nouvelles modifications législatives et suive de près l'approche de l'OCDE.

Quand? En 2023

77 Les paiements directs dans le cadre de la PAC représentent environ 70 % des dépenses agricoles de l'UE. Toutefois, l'impact sur la biodiversité des exigences associées aux paiements directs, y compris le verdissement et la conditionnalité, est négatif (par exemple pour certains régimes de soutien couplé facultatif), limité ou inconnu. La Commission n'a pas amélioré l'utilité de la conditionnalité dans la promotion de la biodiversité depuis 2011, et la directive-cadre sur l'eau ne fait toujours pas partie du régime. Certaines normes de conditionnalité pourraient contribuer largement à la biodiversité, mais ni la Commission ni les États membres n'ont mesuré leur impact, et elles sont peu incitatives. Il n'existe pas de sanctions types relatives à la conditionnalité qui correspondent aux ERMG et aux BCAE intéressant la biodiversité; en outre, lorsque des infractions sont détectées, les sanctions sont légères (points [39](#) à [50](#)).

78 La Commission a conçu le régime de verdissement afin, notamment, de respecter l'engagement, pris dans le cadre de la stratégie en faveur de la biodiversité, de récompenser les agriculteurs qui appliquent des mesures environnementales allant au-delà de la conditionnalité. Toutefois, le verdissement ne profite guère à la biodiversité. La diversification des cultures entraîne rarement une amélioration des pratiques de gestion des terres. L'intérêt des prairies permanentes dépend des pratiques agricoles, qui ne font l'objet d'aucun suivi de la part des États membres. Les surfaces d'intérêt écologique peuvent s'avérer bénéfiques pour la biodiversité, mais les États membres et les agriculteurs privilégient généralement les options à faible impact, telles que les cultures dérobées ou celles fixant l'azote. Le régime de verdissement a provoqué peu de changements dans les pratiques agricoles (points [51](#) à [60](#)).

Recommandation n° 2 – Renforcer la contribution des paiements directs à la biodiversité des terres agricoles

Étant donné qu'elle s'est engagée à intensifier les paiements directs de la PAC en faveur des biens publics environnementaux, en particulier la biodiversité, la Commission devrait à présent veiller, lors de l'évaluation de la planification stratégique de la PAC par les États membres pour la période postérieure à 2020, à ce que les instruments de la PAC dans leur ensemble, et plus particulièrement les régimes de paiements directs, les nouvelles dispositions en matière de «renforcement de la conditionnalité» et les nouveaux programmes écologiques, lorsqu'ils agissent conjointement, soient plus ambitieux et plus favorables à la biodiversité que les instruments disponibles au cours de la période 2014-2020.

Quand? En 2023

79 Les instruments de développement rural de l'UE sont davantage susceptibles que les paiements directs de contribuer au maintien et à l'amélioration de la biodiversité. Les mesures les plus utiles sont les mesures agroenvironnementales et climatiques, suivies des paiements liés à l'agriculture biologique et à Natura 2000 (points [62](#) à [64](#)).

80 Les États membres proposent aux agriculteurs de choisir entre plusieurs types de MAEC. Les régimes «vert clair» sont plus répandus, plus accessibles et plus populaires parmi les agriculteurs, mais moins bénéfiques pour la biodiversité. Les régimes «vert foncé», qui sont plus ciblés et plus exigeants mais également plus bénéfiques pour l'environnement, sont moins fréquents et moins populaires. Les régimes concernant les prairies permanentes sont plus répandus et davantage utilisés que ceux qui visent à préserver la biodiversité des terres arables. Les régimes fondés sur des actions concrètes sont eux aussi plus répandus, quoique moins efficaces, que ceux qui récompensent les agriculteurs pour l'obtention de résultats (points [65](#) à [70](#)).

Recommandation n° 3 – Accroître la contribution du développement rural à la biodiversité des terres agricoles

La Commission devrait:

- a) envisager de lier plus étroitement le niveau de cofinancement de différentes mesures à l'évaluation de leur impact sur la biodiversité;
- b) veiller, au moment d'approuver les plans stratégiques des États membres relevant de la PAC, à ce qu'ils comprennent le cas échéant des interventions et des engagements en matière de développement rural ambitieux, favorables à la biodiversité et répondant aux questions et aux besoins les plus importants en matière de biodiversité, et à ce que les États membres rendent ces régimes attractifs aussi bien pour les producteurs de cultures arables que pour les exploitants herbagers.

Quand? En 2023

81 Nous avons constaté qu'il n'existe pas d'indicateurs fiables pour mesurer les résultats et les impacts des régimes de paiements directs et des programmes de développement rural en ce qui concerne la biodiversité. Le seul indicateur de développement rural obligatoire du CCSE permettant de mesurer le degré de biodiversité des terres agricoles est un indicateur de réalisation. Les quelques indicateurs agroenvironnementaux disponibles pour suivre l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC ne sont pas toujours actualisés (points [71](#) à [73](#)).

82 L'étude publiée récemment, commanditée par la Commission afin d'étayer l'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité, confirme nos constatations. Elle débouche sur la conclusion que, faute de données, il n'est pas possible d'estimer l'impact net combiné des instruments et mesures de la PAC sur la biodiversité. Cependant, d'une manière générale, d'après les résultats du suivi de la biodiversité, il est très clair que la PAC n'a pas suffi à contrer les pressions exercées par l'agriculture sur la biodiversité, que ce soit dans des habitats semi-naturels ou sur des terres agricoles exploitées de manière plus intensive.

Recommandation n° 4 – Montrer l'impact des mesures de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles

La Commission devrait élaborer des indicateurs fiables de la biodiversité des terres agricoles qui permettent d'évaluer les incidences positives et négatives des instruments de la PAC; elle serait ainsi en mesure d'établir une base de référence pour la PAC réformée et de contribuer à la mise au point de régimes de paiement et d'instruments plus efficaces pour la PAC après 2020, tels que le «renforcement de la conditionnalité», les programmes écologiques et les mesures de développement rural.

Quand? En 2022

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 19 mai 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

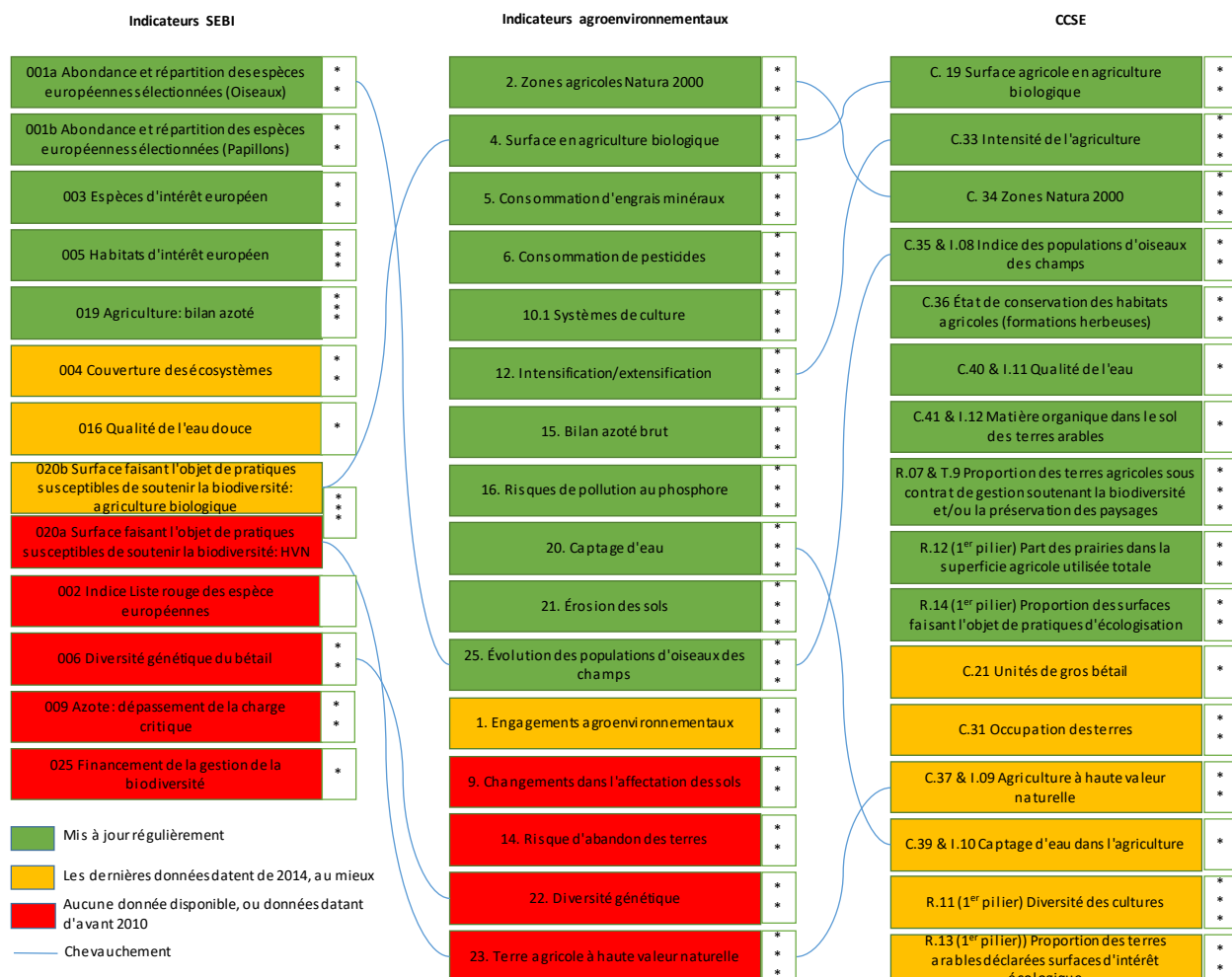
Annexes

Annexe I – Principaux travaux d'audit au niveau des États membres

États membres concernés	Critères de sélection appliqués	Travaux d'audit
Visites dans les États membres		
Allemagne, Irlande, Chypre, Pologne et Roumanie	Caractéristiques: <ul style="list-style-type: none"> • Près de 30 % de l'ensemble des dépenses du Feader déclarées • Large éventail de pratiques agricoles • Différents pourcentages de terres agricoles consacrées à l'agriculture intensive 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens avec des autorités et des ONG • Visites d'exploitations agricoles dans le cadre desquelles des entretiens structurés portant sur les pratiques agricoles ont été menés avec 21 agriculteurs
Enquête		
<u>Niveau national</u> Bulgarie, Danemark, Estonie, Italie et Portugal <u>Niveau régional</u> Flandre (Belgique), Wallonie (Belgique), Campanie (Italie) et Lombardie (Italie)	État de conservation de la nature et de la biodiversité des terres agricoles, efforts déployés pour favoriser la biodiversité, caractéristiques géographiques et pratiques agricoles	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les neuf questionnaires envoyés aux autorités agricoles et environnementales, le taux de réponse a été de 100 %. • Les questions portaient sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, la PAC ainsi que le suivi et le financement de la biodiversité des terres agricoles.
Audit relatif à la déclaration d'assurance 2019		
Tchéquie, Danemark, Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Hongrie, Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni	Échantillonnage statistique	Entretiens structurés avec 57 agriculteurs portant sur les pratiques agricoles

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Indicateurs de la biodiversité



Situation au 19 février 2020.

Les * correspondent au nombre de directions générales de la Commission ayant signalé que l'indicateur est pertinent pour la biodiversité ou pour l'objectif 3A. Au total, nous avons consulté trois directions générales.

Note: la figure ne tient pas compte des indicateurs de réalisation du CCSE.

Pour les indicateurs C.21, C.39/I.10 et R.11, il existe des données plus récentes, mais le portail relatif aux données agroalimentaires (*Agri-food data portal*) n'a pas encore été actualisé.

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

Glossaire, sigles et acronymes

AEE: Agence européenne pour l'environnement.

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

CCSE: Cadre commun de suivi et d'évaluation. Désigne les règles et procédures pour l'évaluation de la performance de la politique agricole commune.

CDB: Convention des Nations unies sur la diversité biologique. Traité multilatéral sur la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

DG AGRI: Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission.

DG ENV: Direction générale de l'environnement de la Commission.

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

FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

HVN: Haute valeur naturelle. Caractéristique de l'agriculture non intensive qui reflète les avantages de celle-ci pour la faune et la flore sauvages et l'environnement naturel.

Indicateurs SEBI (pour *Streamlining European Biodiversity Indicators*, Rationalisation des indicateurs européens de la biodiversité): Initiative de l'UE visant à élaborer un ensemble de données unique et exhaustif pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et des engagements de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et d'autres accords internationaux ainsi que pour rendre compte de ces progrès.

Indice des populations d'oiseaux des champs: Indicateur de l'évolution du nombre et des espèces d'oiseaux présents sur les terres agricoles au fil du temps.

IPBES: Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. Organisme international ouvert à tous les pays membres des Nations unies qui, à l'initiative des décideurs, évalue l'état de la biodiversité et des services écosystémiques qui en découlent.

JRC: Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*). Ce service scientifique et d'information de la Commission fournit des conseils scientifiques et un appui en ce qui concerne la politique de l'UE.

MAEC: Mesure agroenvironnementale et climatique. Désigne une des pratiques facultatives qui vont au-delà des exigences habituelles en matière d'environnement et pour lesquelles les agriculteurs peuvent prétendre à un paiement imputé sur le budget de l'UE.

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques.

PAC: Politique agricole commune. Politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'UE, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

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

Prairies permanentes: Terres agricoles consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées pendant plus de cinq années consécutives.

SIE: Surface d'intérêt écologique. Désigne une surface de terres sur laquelle les agriculteurs appliquent des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I, qui est présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Viorel Ștefan, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Roxana Banica, cheffe de cabinet, et M. Olivier Prigent, attaché de cabinet; M. Robert Markus, manager principal; M. Jan Huth, chef de mission; M^{me} Liia Laanes, cheffe de mission adjointe; M. Maciej Szymura, M^{me} Ramona Bortnowschi, M. Ioan Alexandru Ilie, M. Michail Konstantopoulos et M^{me} Anna Zalega, auditeurs. L'assistance graphique a été assurée par M^{me} Marika Meisenzahl. L'assistance linguistique a été fournie par M. Thomas Everett.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

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

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

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

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

Figure 5: © United Nations: pour reproduire les icônes, veuillez consulter https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

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

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

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

PDF	ISBN 978-92-847-4755-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/778990	QJ-AB-20-012-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-4720-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/14603	QJ-AB-20-012-FR-Q

En Europe, l'abondance et la variété des espèces animales présentes sur les terres agricoles – la «biodiversité des terres agricoles» – connaissent un déclin marqué. L'UE s'était pourtant engagée à enrayer la perte de biodiversité d'ici 2020. À cet effet, la Commission a prévu d'allouer 66 milliards d'euros au titre de la politique agricole commune entre 2014 et 2020.

Nous avons cherché à déterminer si la politique agricole de l'UE avait contribué à préserver et à améliorer la biodiversité des terres agricoles. Nous avons constaté que la formulation des objectifs agricoles de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité complique l'évaluation des progrès accomplis, que le suivi, par la Commission, des dépenses liées à la biodiversité est peu fiable, que l'impact des paiements directs dans le cadre de la PAC est limité ou inconnu, et enfin, que la Commission et les États membres ont favorisé des mesures de développement rural ayant un impact assez faible.

Nous recommandons à la Commission d'améliorer la conception de sa prochaine stratégie en matière de biodiversité, d'accroître la contribution à la biodiversité apportée par les paiements directs et les actions en faveur du développement rural, de renforcer le suivi des dépenses liées à la biodiversité et de mettre au point des indicateurs fiables et adaptés au suivi de l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles.

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors