

Rapport spécial

Les plans relevant de la politique agricole commune

Plus verts, mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VII
Introduction	01 - 19
L'agriculture et le pacte vert pour l'Europe	01 - 07
Le verdissement de la PAC	08 - 14
Principales responsabilités	15 - 16
Le financement de la PAC en faveur du climat et de l'environnement	17 - 19
Étendue et approche de l'audit	20 - 21
Observations	22 - 82
La législation régissant la PAC est plus verte, mais les Plans n'exploitent pas suffisamment ce potentiel	22 - 47
L'architecture verte du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC permet de revoir à la hausse les ambitions environnementales et climatiques	23 - 27
La Commission a procédé à un examen approfondi des projets de Plans, mais n'a pas appliqué de critères mesurables pour évaluer l'ambition écologique.	28 - 31
Les États membres ont répondu à toutes les observations de la Commission, mais souvent sans modifier les Plans	32 - 35
Dans l'ensemble, les Plans approuvés sont plus verts, mais pas substantiellement	36 - 45
En réponse aux demandes des agriculteurs, l'UE a réduit les exigences en matière de conditionnalité	46 - 47
Les Plans ne sont pas correctement alignés sur les objectifs du pacte vert	48 - 72
Les objectifs du pacte vert n'ont pas été intégrés dans la législation relative à la PAC	49 - 51
Faute d'estimations quantifiées, la Commission n'a pas pu mesurer la contribution des Plans à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe	52 - 56

La réalisation des objectifs du pacte vert dépend dans une large mesure d'actions qui ne relèvent pas de la PAC	57 - 64
Certaines pratiques agricoles essentielles pour les objectifs du pacte vert n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les quatre Plans sélectionnés	65 - 72
Le cadre de suivi s'est amélioré, mais des éléments essentiels pour évaluer la performance écologique de la PAC font défaut	73 - 82
Un cadre de suivi simplifié, mais les objectifs manquent de clarté, et les indicateurs sont concentrés sur les réalisations et non sur les résultats	74 - 77
D'importants indicateurs de résultat font défaut dans certains Plans, et les liens avec les objectifs spécifiques sont très variables	78 - 82
Conclusions et recommandations	83 - 92

Annexes

Annexe I – BCAE et ERMG — Correspondance entre les périodes

Annexe II – Principales modifications apportées aux exigences relevant des BCAE dans les quatre Plans de notre échantillon

Annexe III – Vue d'ensemble des travaux d'audit antérieurs de la Cour des comptes européenne

Annexe IV – Inclusion, dans les Plans, de valeurs cibles nationales pour les objectifs du pacte vert, ainsi que de la contribution estimative des Plans à ces objectifs

Annexe V – Objectifs du pacte vert et indicateurs de résultat associés

Annexe VI – Communication des indicateurs de résultat

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La politique agricole commune (PAC), un domaine d'action clé de l'Union européenne, représente 31 % (soit 378,5 milliards d'euros) du budget de l'UE pour la période 2021-2027. La PAC, qui vise à garantir la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des zones rurales ainsi qu'une aide au revenu équitable pour les agriculteurs, a également pour but de soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action en faveur du climat. Les nouveaux règlements régissant la PAC affichent des ambitions accrues en matière d'environnement et de climat.

II Nous avons vérifié si les plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 (ci-après «les Plans») constituaient une bonne base pour atteindre l'objectif stratégique de verdissement de cette politique. Notre rapport devrait permettre d'apporter un éclairage lors d'éventuelles modifications des Plans ou en cas de révisions des règlements régissant la PAC, et contribuer ainsi à une meilleure protection du climat et de l'environnement.

III Dans l'ensemble, nous parvenons à la conclusion que les Plans de la PAC de la période 2023-2027 sont plus verts que ceux de la période précédente, mais qu'ils ne sont pas à la hauteur des ambitions de l'UE en matière de climat et d'environnement. À cela s'ajoute qu'il manque des éléments clés pour pouvoir évaluer la performance écologique.

IV L'«architecture verte» du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 permet de revoir à la hausse les ambitions environnementales et climatiques de la politique agricole commune. Nous avons évalué la manière dont ce potentiel était exploité dans les Plans. La Commission a procédé à un examen approfondi des projets de Plans, mais n'a pas appliqué de critères mesurables pour en évaluer l'ambition écologique. Les quatre États membres sur lesquels nous nous sommes penchés ont répondu à l'ensemble des observations de la Commission, même s'ils se sont souvent contentés de suivre en partie ses suggestions ou d'expliquer pourquoi ils maintenaient pour l'essentiel leur proposition initiale. De manière générale, les Plans définitifs ne témoignent pas d'une hausse substantielle des ambitions écologiques par rapport à la période précédente. En outre, leur incidence réelle sur le climat et l'environnement pâtit des mesures adoptées récemment par la Commission en réponse aux demandes des agriculteurs et dépend du degré d'adhésion de ces derniers aux régimes volontaires.

V Nous avons également constaté que les Plans n'étaient pas correctement alignés sur les objectifs du pacte vert pour l'Europe. Premièrement, ces objectifs n'ont pas été intégrés dans la législation relative à la PAC. Deuxièmement, en l'absence d'estimations quantifiées établies par les États membres, la Commission n'a pas pu mesurer — sauf en ce qui concerne l'augmentation des terres en culture biologique — la contribution des Plans aux objectifs du pacte vert. Troisièmement, notre analyse montre que la réalisation des objectifs du pacte vert dépend dans une large mesure des actions planifiées en dehors de la PAC. Quatrièmement, si les Plans prévoient certaines pratiques agricoles essentielles devant permettre de faire face aux défis climatiques et environnementaux à long terme, certaines autres pratiques de base n'ont pas été suffisamment prises en considération dans les Plans sélectionnés.

VI Bien que le nouveau cadre de suivi ait été simplifié, les objectifs de la PAC manquent de clarté et les indicateurs ciblent davantage les réalisations que les résultats. D'importants indicateurs de résultat font défaut dans certains Plans, et les liens établis par les États membres entre les indicateurs de résultat et les objectifs varient. Il est par conséquent difficile de démontrer les réalisations de la PAC au cours de la période 2023-2027.

VII Nous recommandons à la Commission:

- de promouvoir les échanges de bonnes pratiques écologiques pour qu'il en soit tenu compte dans les Plans;
- d'estimer la contribution de la PAC aux objectifs du pacte vert;
- de renforcer le futur cadre de suivi de la PAC en matière de climat et d'environnement.

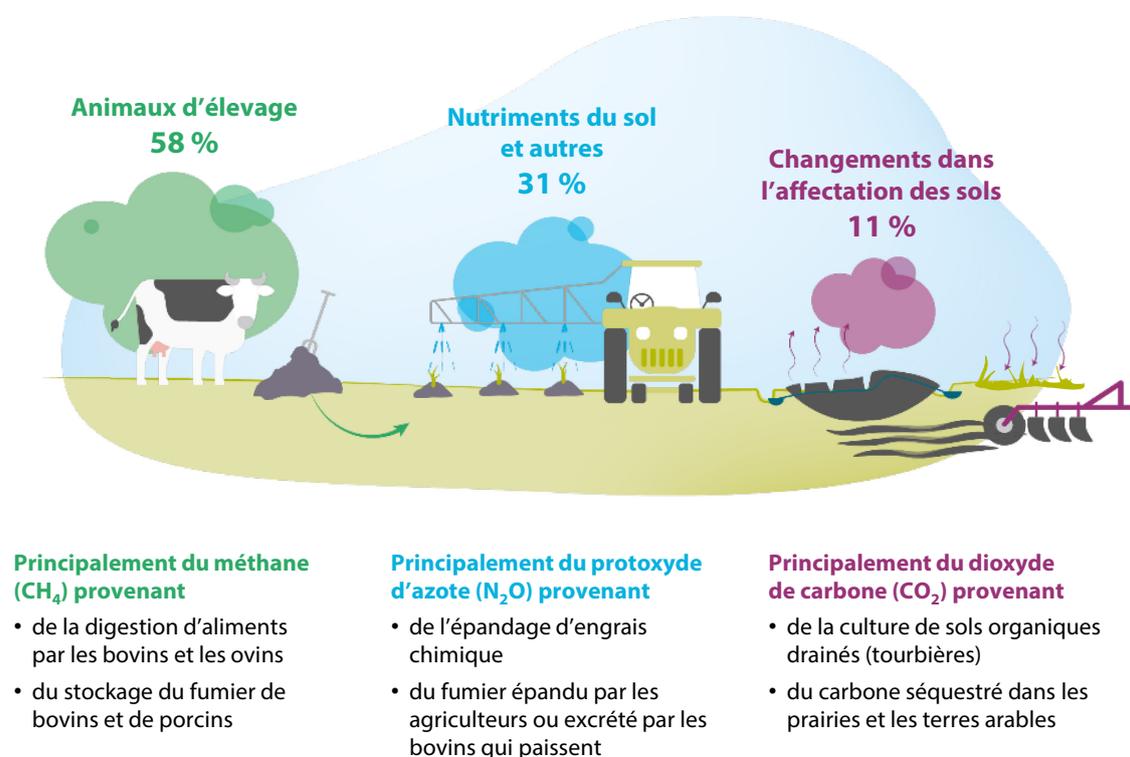
Introduction

L'agriculture et le pacte vert pour l'Europe

01 L'agriculture est essentielle pour garantir la sécurité alimentaire, et vitale pour les économies des zones rurales. Cependant, en marge des bienfaits qu'elle procure, son impact sur le climat et l'environnement est considérable. En raison de l'évolution du climat et des conditions météorologiques plus extrêmes, les agriculteurs sont également appelés à adapter leurs pratiques.

02 Le secteur représente 13,1 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) de l'EU-27. Plus de la moitié de ces émissions proviennent du méthane émis par le secteur de l'élevage, 31 %, des engrais et du fumier et 11 %, des changements dans l'affectation des sols (voir *figure 1*).

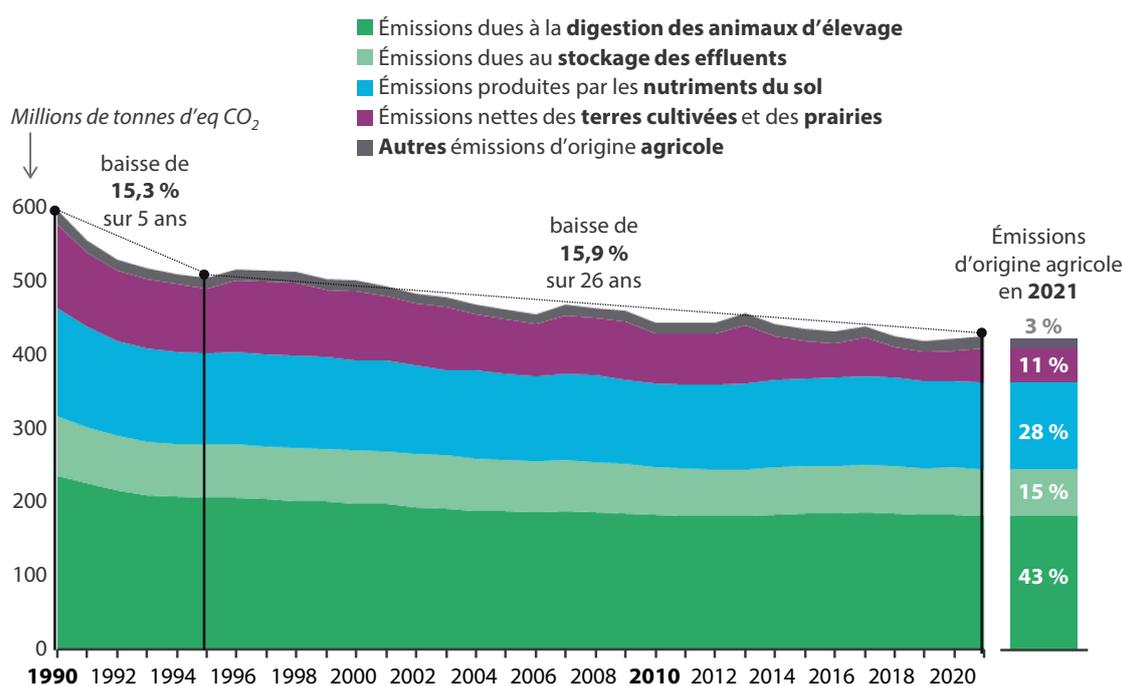
Figure 1 – Émissions nettes de gaz à effet de serre d'origine agricole dans l'EU-27 en 2021



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des inventaires des gaz à effet de serre de l'EU-27 pour 2021 ([visionneuse de données sur les gaz à effet de serre](#), Agence européenne pour l'environnement (AEE)).

03 Les émissions de GES provenant de l'agriculture affichent une lente tendance à la baisse sur le long terme, principalement en raison d'une utilisation d'engrais moindre et d'une diminution du nombre d'animaux d'élevage. Toutefois, après une chute brutale de 15,3 % entre 1990 et 1995, les émissions n'ont diminué que de 15,9 % sur les 26 années suivantes (voir [figure 2](#)).

Figure 2 – Émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole dans l'EU-27 de 1990 à 2021

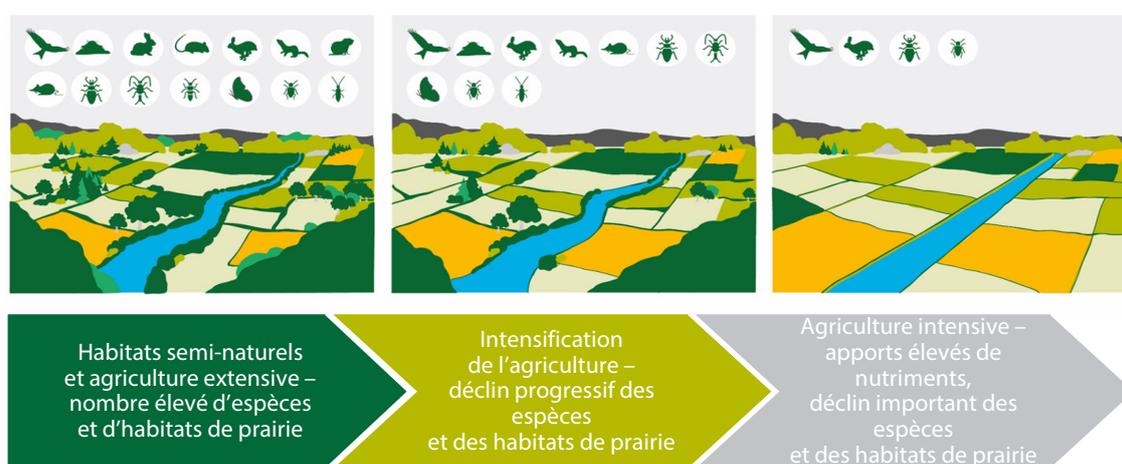


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des inventaires des GES de l'EU-27 pour les années 1990 à 2021 ([visionneuse de données de l'AAE sur les GES](#)).

04 Le changement climatique aura une incidence directe sur la production agricole. Des conditions météorologiques extrêmes, telles que des sécheresses, nuisent au rendement des cultures. En 2018, le Centre commun de recherche (JRC) a estimé que l'incidence globale du changement climatique pourrait se traduire par une baisse de 16 % du revenu agricole total, avec d'importantes variations régionales.

05 Dans son [dernier rapport sur l'état de l'environnement](#), l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a constaté que l'intensification agricole reste, avec la gestion intensive des forêts, l'abandon des terres et l'étalement urbain, l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe. Nous avons signalé précédemment, dans notre [rapport spécial 13/2020](#), que dans de nombreuses régions d'Europe, l'intensification avait 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 3](#)).

Figure 3 – Le déclin de la biodiversité des terres agricoles est dû à une utilisation plus intensive des terres

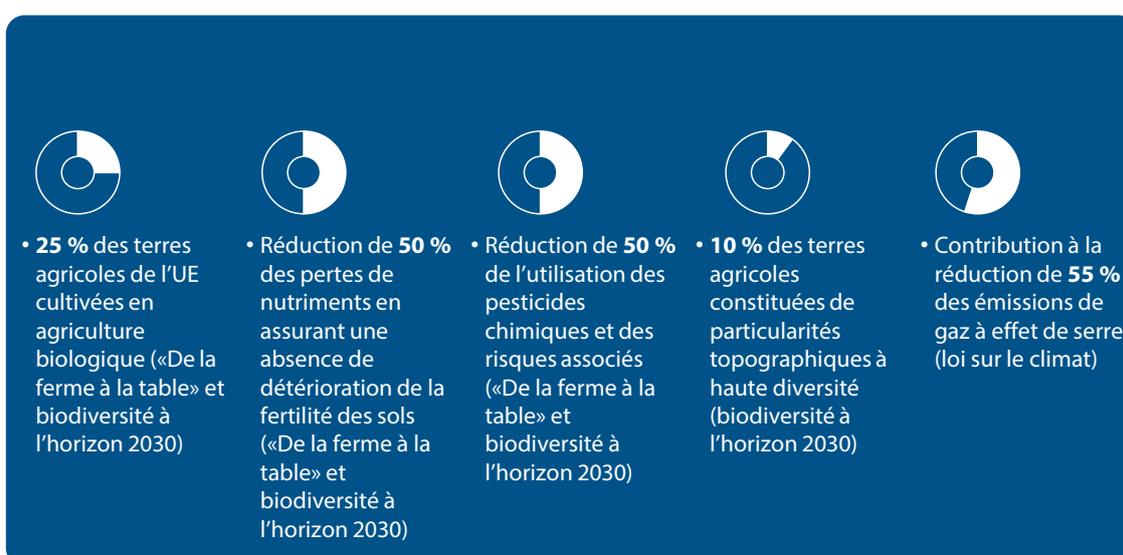


Source: [Rapport spécial 13/2020](#).

06 En décembre 2019, la Commission a adopté sa [communication sur le pacte vert pour l'Europe](#), une stratégie de croissance devant permettre à l'UE de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 et de combattre la perte de biodiversité et la pollution d'une manière équitable et inclusive. En mai 2020, la Commission a adopté deux stratégies associées: la [stratégie en faveur de la biodiversité](#), pour mettre celle-ci «sur la voie du rétablissement d'ici 2030», et la [stratégie «De la ferme à la table»](#), afin de promouvoir un système alimentaire durable.

07 Ces stratégies fixent les objectifs du pacte vert à atteindre d'ici à 2030, dont plusieurs objectifs environnementaux pertinents pour l'agriculture: l'augmentation des terres en culture biologique, la réduction des pertes de nutriments polluant l'eau, celle de l'utilisation des pesticides et des risques y afférents ainsi que la préservation des particularités topographiques à haute diversité. En juillet 2021, la [loi sur le climat](#) a défini la voie à suivre pour parvenir à la neutralité climatique en fixant, au vu de l'objectif climatique du pacte vert, une réduction des émissions nettes de GES d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 (voir [figure 4](#)). En juin 2022, la Commission a [proposé](#) d'inscrire dans la législation l'objectif du pacte vert concernant la réduction des pesticides, mais en mars 2024, s'attendant à ce que sa proposition soit rejetée lors du processus législatif, elle l'a retirée.

Figure 4 – Objectifs climatiques et environnementaux du pacte vert pertinents pour l'agriculture



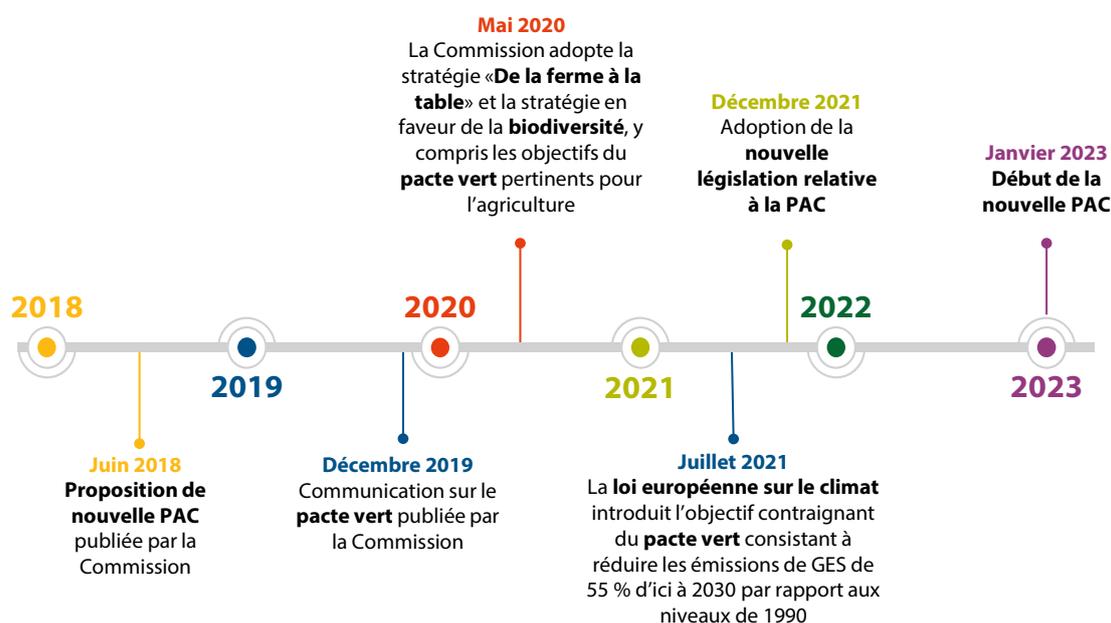
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la stratégie «De la ferme à la table», de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et de la loi européenne sur le climat.

Le verdissement de la PAC

08 La politique agricole commune (PAC), un domaine d'action clé de l'Union européenne, représente 31 % (soit 378,5 milliards d'euros) du budget de l'UE pour la période 2021-2027. Au cours de ces dernières décennies, la PAC a fait l'objet de plusieurs réformes visant à aider l'agriculture de l'UE à relever de nouveaux défis, tels que le changement climatique, l'utilisation durable des ressources naturelles et le développement des zones rurales.

09 La dernière réforme de la PAC a été adoptée le 2 décembre 2021 (voir [figure 5](#)) avec le [règlement¹](#) relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (ci-après le «règlement PSPAC»), le [règlement](#) relatif à la gestion de la PAC² et le [règlement](#) portant organisation commune des marchés des produits agricoles³ (tous trois appelés «règlements relatifs à la PAC»). Elle visait à ouvrir la voie à une politique agricole commune plus verte.

Figure 5 — Élaboration de la nouvelle législation relative à la PAC et du cadre du pacte vert



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du site internet de la DG AGRI.

10 La PAC est composée de deux Fonds: le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). La plupart des dépenses relevant du FEAGA sont des «paiements directs», c'est-à-dire des paiements effectués en faveur des agriculteurs, généralement par hectare de terres agricoles, pour apporter un complément à leurs revenus.

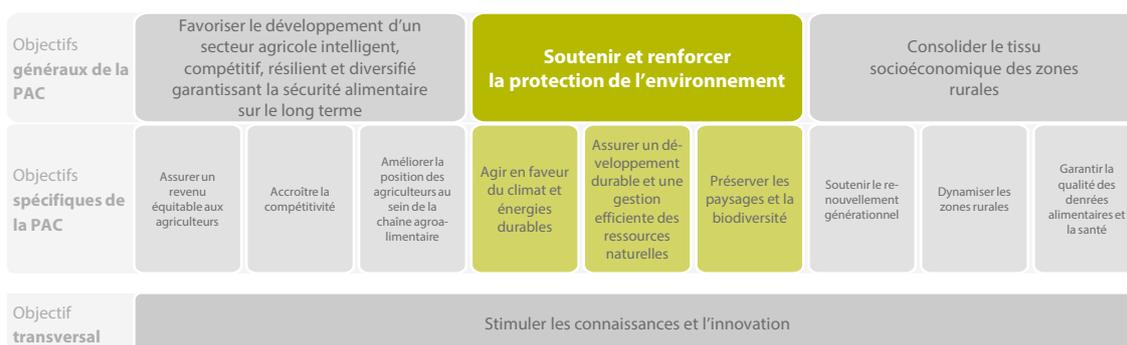
¹ Règlement (UE) 2021/2115.

² Règlement (UE) 2021/2116.

³ Règlement (UE) 2021/2117.

11 Si la PAC vise à garantir une aide au revenu équitable pour les agriculteurs, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des zones rurales, elle a également pour but de «soutenir et renforcer la protection de l’environnement, y compris la biodiversité, et l’action en faveur du climat»⁴. Dans la *figure 6*, les objectifs généraux et spécifiques de la PAC qui concernent le climat et l’environnement sont inscrits sur fond vert.

Figure 6 — Objectifs généraux, spécifiques et transversaux de la PAC



Remarque: Les objectifs qui ne sont pas pertinents pour cet audit sont présentés sur fond gris.

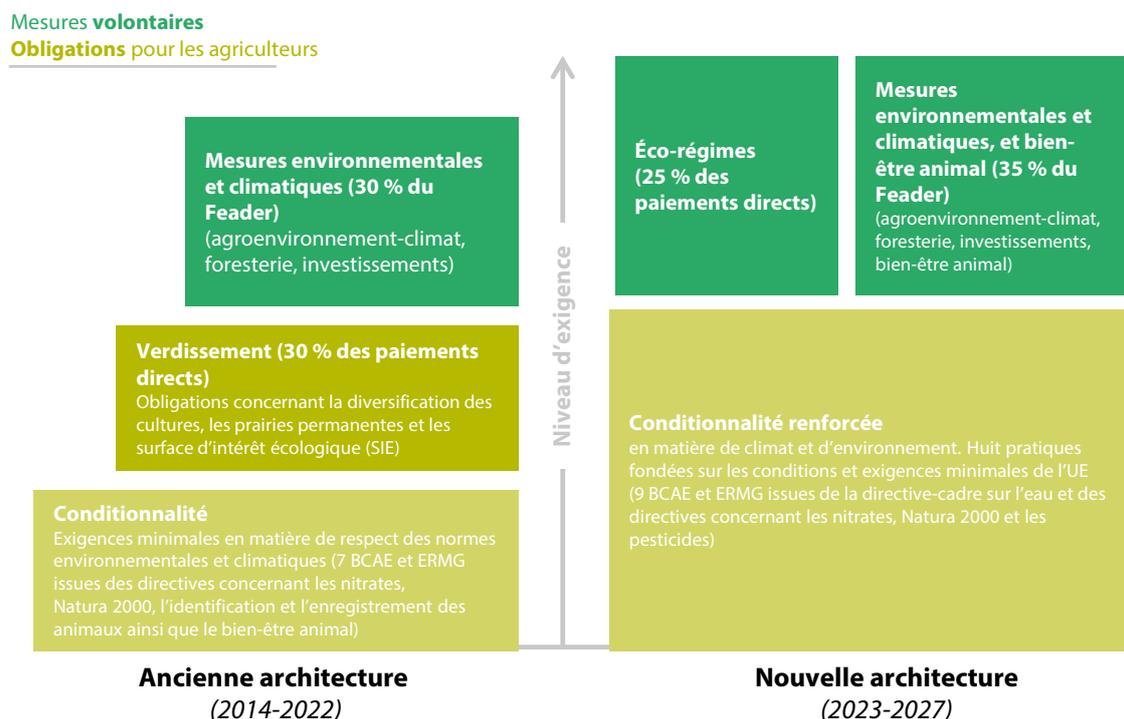
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement PSPAC.

12 À l’appui de ces objectifs, le règlement PSPAC a mis en place une nouvelle «architecture verte» (voir *figure 7*), composée principalement des éléments suivants:

- un nouveau système de «conditionnalité renforcée» qui s’appuie sur l’ancien système de conditionnalité et sur les obligations de «verdissement» de la précédente PAC;
- des «éco-régimes» introduits dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie, qui soutiennent les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l’environnement et le bien-être animal. De manière générale, ceux-ci doivent représenter 25 % au moins des paiements directs prévus dans chaque Plan, et leur adoption est facultative pour les agriculteurs;
- un pourcentage de 35 % au moins de la contribution du Feader à chacun des Plans réservé à des interventions portant sur l’environnement, le climat et le bien-être animal, elles aussi facultatives pour les agriculteurs.

⁴ Article 5, point b), du [règlement PSPAC](#).

Figure 7 – L’architecture verte de la PAC



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne intitulé *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027)*, juin 2023.

13 L’architecture verte s’appuie sur des systèmes de connaissances et d’innovation agricoles (SCIA), qui promeuvent les services de conseil agricole, le transfert de connaissances, l’innovation et la coopération.

14 Les règlements relatifs à la PAC introduisent un cadre de suivi permettant de mesurer la performance. Le suivi, les rapports et l’évaluation en matière de performance reposent sur un ensemble d’indicateurs communs de réalisation, de résultat et d’impact.

Principales responsabilités

15 La politique agricole commune de l'UE pour la période 2023-2027 repose sur des textes législatifs proposés par la Commission et adoptés par les colégislateurs. Afin de soutenir la mise en œuvre de la PAC, les États membres ont présenté pour 2023-2027 des plans stratégiques relevant de la PAC (appelés «Plans» dans notre rapport) à la Commission. Celle-ci a alors formulé des observations sur lesquelles les États membres se sont fondés pour réviser leurs Plans initiaux. La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) a conduit ce processus avec le soutien d'autres directions générales, telles que la direction générale de l'action pour le climat (DG CLIMA) et la direction générale de l'environnement (DG ENV). Ensuite, d'août à décembre 2022, la Commission a approuvé les Plans révisés. Le [règlement](#) prévoit pour les États membres la possibilité de modifier leurs Plans.

16 La Commission et les États membres doivent effectuer un suivi et rendre compte régulièrement de l'état d'avancement des Plans. Les États membres sont notamment tenus de rendre compte chaque année des réalisations et des résultats dans leurs «rapports annuels de performance». Les paiements de la Commission aux États membres sont subordonnés à un «apurement des performances» annuel, fondé sur des dépenses déclarées qui se rapportent à des réalisations (effectuées) correspondantes, ainsi qu'à des «examens des performances», fondés sur des indicateurs de résultat. La Commission procédera également à des évaluations.

Le financement de la PAC en faveur du climat et de l'environnement

17 La Commission rend compte chaque année des dépenses globales en lien avec le climat. La PAC 2023-2027 devrait consacrer 40 % des dépenses relevant des Plans à des objectifs en matière de climat⁵. En appliquant la pondération définie dans le règlement PSPAC, la Commission a calculé que 47 % des financements de la PAC inscrits dans les Plans étaient pertinents pour le climat, soit 123 milliards d'euros sur la période 2023-2027.

⁵ Considérant 94 du règlement PSPAC.

18 Nous avons précédemment signalé dans notre [rapport spécial 09/2022](#) que la Commission avait probablement surestimé les contributions de la politique agricole au climat de près de 60 milliards d'euros pour 2014-2020 et que, malgré quelques améliorations, certaines des pondérations à appliquer pour la nouvelle période — telles que définies dans le règlement PSPAC — restent problématiques.

19 L'UE s'est également fixé des objectifs pour les dépenses qui contribuent à inverser le déclin de la biodiversité, le but étant d'affecter en 2024 7,5 % du budget total de l'UE aux objectifs en matière de biodiversité, puis 10 % en 2026 et en 2027⁶. Il n'existe pas d'objectif spécifique concernant les dépenses de la PAC en faveur de la biodiversité, mais la Commission a estimé que près de 9 milliards d'euros — soit 17 % des dépenses de la PAC — seraient consacrés à la biodiversité en 2024⁷.

⁶ [Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020](#), point 16, lettre e).

⁷ [Commission européenne, État prévisionnel pour 2024](#).

Étendue et approche de l'audit

20 Nous avons vérifié si les Plans 2023-2027 constituaient une bonne base pour atteindre l'objectif stratégique de verdissement de la PAC. Nous avons examiné:

- o si les Plans affichaient des ambitions environnementales et climatiques accrues par rapport à la période précédente de la PAC;
- o s'ils étaient conformes aux objectifs du pacte vert;
- o s'ils disposaient d'un cadre de suivi adéquat permettant de déterminer leur contribution à la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques.

21 Notre audit a couvert la période allant de juin 2018 à avril 2024. La *figure 8* montre comment nous avons obtenu les éléments probants sous-tendant nos observations. Nous nous sommes également appuyés sur les travaux antérieurs de la Cour sur la PAC (voir *annexe III*). Notre rapport devrait permettre d'apporter un éclairage lors d'éventuelles modifications des Plans ou en cas de révisions des règlements régissant la PAC, et contribuer ainsi à une meilleure protection du climat et de l'environnement.

Figure 8 – Notre approche d’audit: travaux effectués



Examen des travaux de la Commission, en particulier ses premières orientations à l’intention des États membres, son évaluation des projets de Plans, les observations qui en ont résulté, les informations disponibles sur la manière dont les États membres ont répondu aux observations, ainsi que les rapports de la Commission sur les Plans et la PAC



Examen approfondi des Plans de quatre États membres, à savoir l’Irlande, l’Espagne, la France et la Pologne. Sélection basée sur: l’importance relative du budget engagé, l’équilibre entre les Plans gérés aux niveaux national et régional, ainsi que l’importance des grands défis climatiques/environnementaux auxquels sont confrontés ces pays. Par ailleurs, évaluation de sujets spécifiques à l’échelle de l’UE (par exemple, la conditionnalité)



Examen d’évaluations et d’études réalisées par plusieurs parties prenantes: organisations agricoles, chercheurs et organisations non gouvernementales de défense de l’environnement



Entretiens avec 66 agriculteurs – rencontrés dans 14 États membres dans le cadre de notre audit aux fins de la déclaration d’assurance 2023 – à propos des changements que la nouvelle PAC impliquerait pour leurs pratiques

Source: Cour des comptes européenne.

Observations

La législation régissant la PAC est plus verte, mais les Plans n'exploitent pas suffisamment ce potentiel

22 La PAC 2023-2027 affiche des ambitions accrues par rapport à la PAC de la période précédente en ce qui concerne les objectifs en matière d'environnement et de climat⁸. Nous avons vérifié si ces ambitions étaient prises en considération – et le cas échéant, de quelle manière:

- dans l'architecture verte définie dans le règlement PSPAC;
- dans l'évaluation des projets de Plans par la Commission;
- lors de négociations ultérieures avec la Commission et dans les modifications apportées aux Plans par les États membres;
- dans les Plans approuvés;
- dans les mesures prises récemment (jusqu'en avril 2024) par l'UE en réponse aux demandes des agriculteurs.

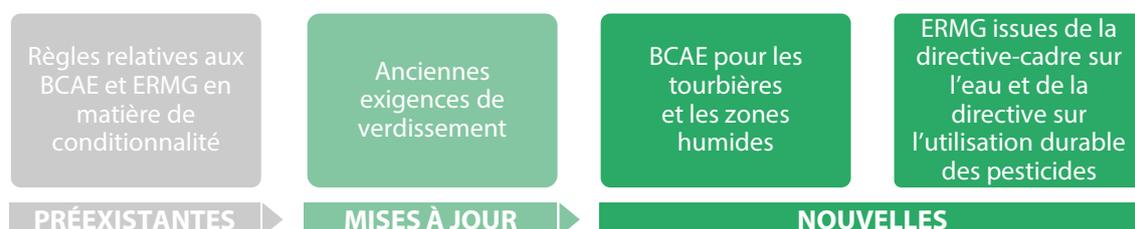
L'architecture verte du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC permet de revoir à la hausse les ambitions environnementales et climatiques

23 Nous avons vérifié si la nouvelle architecture verte permettait de relever le niveau d'ambition environnementale et climatique de la période précédente.

⁸ Considérant 123 et article 105 du [règlement](#) PSPAC.

24 Le **nouveau système de conditionnalité** est étendu et renforcé par rapport à son prédécesseur et au système de verdissement de la PAC précédente. Dans le cadre de l'ancien système de conditionnalité, les agriculteurs recevant des paiements au titre de la PAC devaient respecter certaines normes visant à assurer de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et certaines exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) concernant la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux et l'environnement. Le système renforcé de conditionnalité introduit une nouvelle BCAE et deux nouvelles ERMG, et met à jour quatre anciennes exigences en matière de verdissement (voir [figure 9](#) et [annexe I](#)).

Figure 9 — Le nouveau système de conditionnalité



Source: Cour des comptes européenne.

25 S'appuyant sur le système renforcé de conditionnalité, la nouvelle architecture verte a ajouté les **éco-régimes** et reconfirmé les mesures de **développement rural**, assortissant les uns et les autres d'exigences relatives à l'affectation d'un pourcentage minimal de fonds aux mesures environnementales et climatiques (voir point [12](#)), des exigences auxquelles tous les États membres ont satisfait. Les éco-régimes, qui récompensent les pratiques bénéfiques pour le climat, l'environnement et le bien-être animal dans le cadre du FEAGA, constituent l'une des principales innovations de la PAC 2023-2027. La dotation budgétaire pour le climat et l'environnement (hors interventions portant spécifiquement sur le bien-être animal)⁹ au titre du Feader est en légère hausse par rapport à la période précédente (de 42,5 % à 44,5 %).

⁹ Article 70 du règlement PSPAC.

26 La nouvelle architecture verte demande des efforts supplémentaires aux agriculteurs. Dans son analyse d'impact sur la proposition de nouvelle législation relative à la PAC, la Commission a estimé que les agriculteurs subiraient une baisse de 5 % à 10 % de leurs revenus selon le scénario envisagé, en raison de l'effet combiné des réductions budgétaires et des exigences écologiques supplémentaires. Selon une autre étude¹⁰, spécialement consacrée à l'incidence globale de la nouvelle architecture verte sur les revenus des agriculteurs, la conditionnalité renforcée et les éco-régimes entraîneraient une baisse des revenus des agriculteurs de 2,1 % à 3,5 % par rapport à la PAC précédente, essentiellement du fait de contraintes supplémentaires pesant sur l'agriculture et d'une augmentation des coûts de mise en conformité. La Commission n'a pas procédé à une analyse plus détaillée (par exemple au niveau de chaque BCAA ou ERMG) des coûts de la nouvelle architecture verte pour les agriculteurs ou de ses effets bénéfiques pour le climat et l'environnement. Une telle analyse aurait permis d'évaluer le rapport coûts-avantages de ces différentes composantes de la PAC 2023-2027.

27 Notre évaluation montre que la nouvelle architecture verte permet de relever le niveau d'ambition. Les réalisations dépendent toutefois de la manière dont les États membres transposent l'architecture verte dans leurs Plans et de l'adhésion des agriculteurs à ces régimes volontaires.

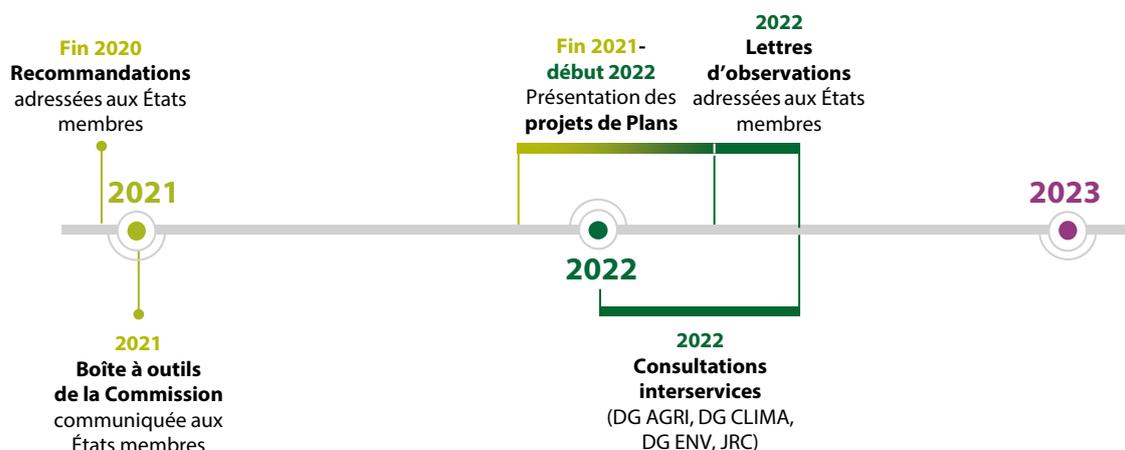
La Commission a procédé à un examen approfondi des projets de Plans, mais n'a pas appliqué de critères mesurables pour évaluer l'ambition écologique.

28 Nous avons examiné comment la Commission s'était efforcée, en évaluant les Plans, de garantir le niveau d'ambition accru permis par l'architecture verte.

29 Le règlement PSPAC lui-même n'a pas fixé de critères pour mesurer l'ambition écologique. La Commission a néanmoins élaboré, en marge du règlement, une boîte à outils complète pour son évaluation des Plans, qu'elle a communiquée aux États membres à titre d'information en 2021 (voir *figure 10*). Elle a déclaré que l'«esprit» de la PAC 2023-2027 était de faire en sorte de «relever substantiellement» le niveau d'ambition.

¹⁰Petsakos, A., et al., *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023, p. 1178.

Figure 10 – Processus d'évaluation des Plans



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

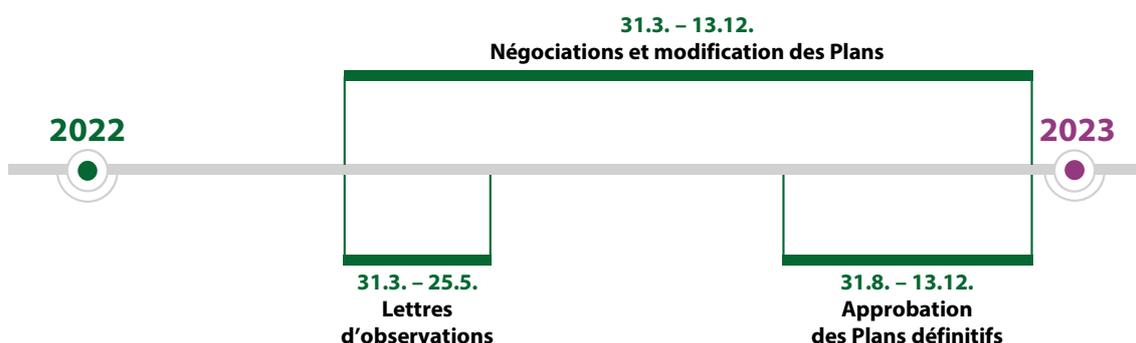
30 La Commission a d'abord adressé des recommandations à chaque État membre, en soulignant les principales priorités qu'ils devaient prendre en considération. Elle a ensuite procédé à l'évaluation des Plans présentés par les États membres en 2022. Nous avons constaté que son évaluation des quatre Plans que nous avons examinés était approfondie. Cependant, la Commission n'a pu appliquer qu'en partie les critères qu'elle avait fixés dans sa boîte à outils d'orientation, notamment parce qu'il est difficile de comparer des informations qui concernent des périodes différentes de la PAC. Elle a en revanche examiné chaque section des Plans de manière essentiellement qualitative et a approuvé ces derniers selon une approche «globale». En conséquence, elle n'a pas pu déterminer dans quelle mesure le niveau d'ambition environnementale et climatique des Plans avait augmenté. Nous avons déjà attiré l'attention sur ce risque dans notre [avis 07/2018](#).

31 Après avoir examiné les projets de Plans, la Commission a adressé aux États membres des lettres d'observations dans lesquelles elle s'inquiétait du fait que 25 des 28 Plans (la Belgique en a présenté un pour la Wallonie et un pour la Flandre) n'étaient pas à la hauteur des objectifs environnementaux et climatiques de l'UE. Une étude commandée par le Parlement européen a également révélé que la pertinence écologique des projets de Plans était modérée.

Les États membres ont répondu à toutes les observations de la Commission, mais souvent sans modifier les Plans

32 Nous avons évalué la manière dont les quatre États membres que nous avons sélectionnés ont donné suite, au cours du processus d’approbation (voir [figure 11](#)), aux observations de la Commission dont le but était d’assurer un relèvement substantiel de l’ambition écologique.

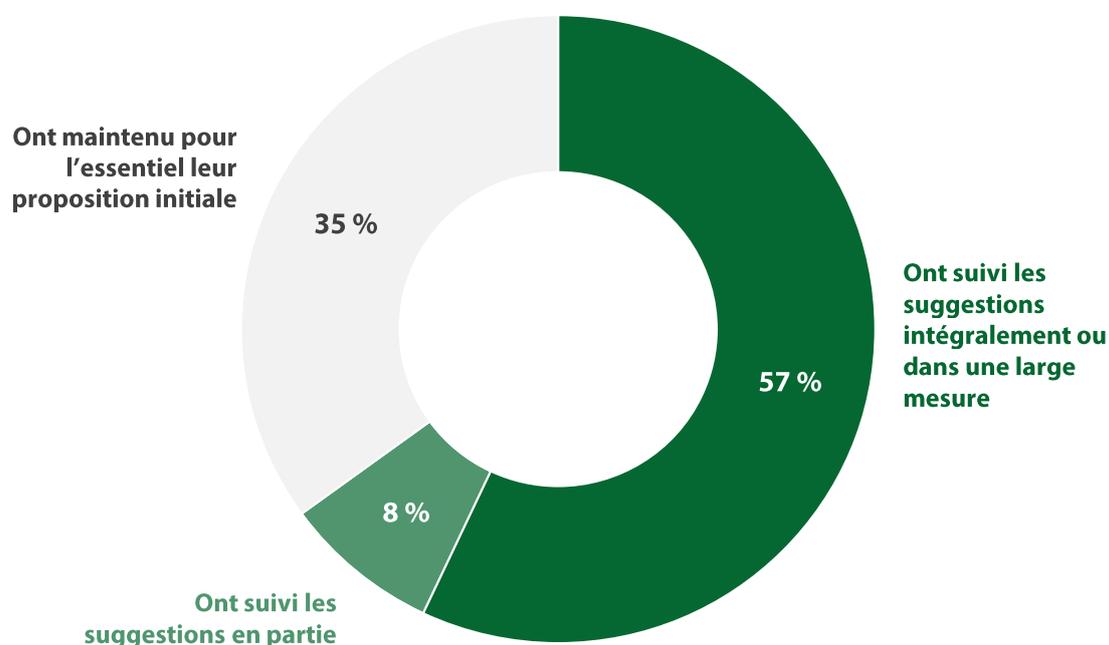
Figure 11 – Processus d’approbation des Plans



Source: Cour des comptes européenne.

33 Les États membres ont répondu à toutes les observations de la Commission. Ils ont apporté des corrections en réponse à 79 observations concernant le non-respect du règlement PSPAC. D’autres observations de la Commission (près de 200) allaient au-delà des exigences légales spécifiques. Les États membres ont donné suite, intégralement ou dans une large mesure, à 57 % de ces observations, en apportant des modifications à leurs Plans ou en fournissant les éclaircissements demandés par la Commission. En ce qui concerne les 43 % restants, ils ont soit appliqué en partie les suggestions de la Commission (8 %), soit expliqué pourquoi ils avaient, pour l’essentiel, maintenu leur proposition initiale (35 %) (voir [figure 12](#)).

Figure 12 — Réponse des États membres aux suggestions de la Commission en faveur d'une augmentation de l'ambition écologique allant au-delà de l'exigence légale



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

34 L'*encadré 1* présente des exemples dans lesquels les États membres:

- ont suivi intégralement ou dans une large mesure les suggestions de la Commission;
- ont suivi en partie les suggestions de la Commission, ce qui s'est traduit par des actions moins ambitieuses que celles recommandées par cette dernière;
- ont maintenu pour l'essentiel leur proposition initiale malgré les suggestions de la Commission, en motivant leurs décisions et/ou en faisant référence à des politiques nationales complémentaires qui relèvent de la seule responsabilité des États membres. Dans ce dernier cas, la Commission n'exerce aucun contrôle sur ces actions.

Encadré 1

Réponses aux observations de la Commission sur les Plans

Les États membres ont suivi les suggestions de la Commission

- France: la Commission a invité les autorités françaises à augmenter les paiements en faveur de l'agriculture biologique dans le cadre de l'éco-régime, afin de la rendre plus attrayante et de récompenser les avantages environnementaux accrus qu'elle apporte. Les autorités françaises ont modifié l'éco-régime en conséquence.
- Espagne: la Commission a invité les autorités espagnoles à augmenter, dans les éco-régimes, la part des surfaces devant faire l'objet d'une rotation annuelle des cultures. Les autorités espagnoles ont fait passer la part minimale de 40 % à 50 %.

Les États membres ont suivi en partie les suggestions de la Commission

- Irlande: la Commission a souligné la valeur environnementale modeste de certaines des pratiques proposées dans le cadre de l'unique éco-régime présenté par l'Irlande. Si les autorités irlandaises ont renforcé les exigences de certaines pratiques, elles ont essentiellement maintenu l'éco-régime initial, car leur stratégie visait avant tout à porter à son maximum la participation des agriculteurs.
- Espagne: la Commission a invité l'Espagne à porter de 5 % à 10 % le pourcentage minimal d'économies d'eau à réaliser en améliorant les systèmes d'irrigation hors exploitation existants. Ce chiffre a finalement été fixé à 7 % dans le Plan.

Les propositions initiales des États membres sont, pour l'essentiel, maintenues

- Espagne: la Commission a recommandé d'impliquer davantage de régions dans les actions visant à promouvoir des solutions de substitution à la lutte chimique contre les nuisibles. Les autorités espagnoles n'ont pas modifié le Plan car elles estimaient que l'agriculture biologique, planifiée dans toutes les régions, contribuait déjà à la réalisation de l'objectif.
- France: la Commission a vivement encouragé la France à augmenter le financement du Feader en faveur de l'environnement et du climat au-delà du seuil minimal requis par le règlement PSPAC. Un changement négligeable a été apporté, les autorités françaises ayant fait remarquer qu'elles avaient satisfait aux exigences légales.

Références à des politiques nationales autres que les Plans

Irlande: la Commission a estimé que les actions prévues dans le Plan pour faire face à la pression du secteur laitier sur l'environnement et le climat pouvaient être insuffisantes. L'Irlande a fait état de plusieurs initiatives nationales complémentaires visant à remédier à ces problèmes, telles que celles figurant dans le plan d'action irlandais pour le climat. La Commission n'exerce aucun contrôle sur ces actions.

35 Par ailleurs, selon un [rapport commandé par le Parlement européen](#) et couvrant tous les objectifs de la PAC, y compris le climat et l'environnement, les réponses des États membres aux lettres d'observations dénotaient une volonté relativement faible de mettre en œuvre les observations parfois assez substantielles formulées par la Commission européenne. Toujours d'après ce rapport, les États membres ont invoqué diverses raisons, notamment le renforcement de la subsidiarité qui caractérise la période actuelle de la PAC, les limites du cadre juridiquement contraignant et la nécessité d'approuver les Plans le plus rapidement possible. Il y est aussi fait état d'une tendance consistant, pour cibler les besoins, à délaissier les interventions de la PAC au profit d'instruments politiques extérieurs à celle-ci, tels que les politiques nationales. La Commission a confirmé qu'aucune modification radicale ou structurelle n'avait été apportée aux Plans à la suite de ses observations. Elle a également indiqué que les États membres cherchaient à atteindre leurs objectifs en mobilisant des ressources en dehors des Plans ou au moyen de politiques et d'instruments nationaux¹¹.

Dans l'ensemble, les Plans approuvés sont plus verts, mais pas substantiellement

36 La nouvelle architecture verte contribue à rendre les Plans plus verts (voir point 27). Nous avons vérifié si ce potentiel avait été exploité et si les Plans reflétaient un relèvement «substantiel» du niveau d'ambition par rapport à la période précédente pour les trois composantes principales de l'«architecture verte».

¹¹ Commission de l'agriculture et du développement rural, Centre multimédia du Parlement européen (europa.eu), 29.6.2023, à partir de 9 minutes 25.

Conditionnalité renforcée

37 Les quatre États membres que nous avons couverts avaient introduit, pour les normes BCAE et les ERMG, des dispositions plus strictes que celles qui s'appliquaient dans le cadre de la conditionnalité de la PAC précédente (voir [figure 9](#)). L'[encadré 2](#) en donne quelques exemples. L'[annexe II](#) présente une comparaison entre les deux périodes de la PAC concernées.

Encadré 2

Exemples d'exigences plus strictes dans les Plans

En Espagne et en France, les bandes tampons situées le long des cours d'eau doivent désormais être recouvertes d'herbe. Cela contribue à retenir l'eau et à protéger le sol contre la percolation des pesticides.

En Irlande, en Espagne et en Pologne, la largeur des bandes tampons a été étendue.

Dans les quatre États membres que nous avons examinés, la zone couverte par des exigences visant à réduire l'érosion des sols a été étendue.

38 Les nouvelles BCAE et les quatre exigences mises à jour en matière de verdissement (voir point [24](#)) apportent des modifications pouvant s'avérer positives, telles que la rotation obligatoire des cultures, mais les avantages potentiels pour l'environnement et le climat n'ont pas été pleinement exploités dans les Plans des 27 États membres, et ce pour deux raisons.

39 Premièrement, les États membres se sont servis de dispositions du règlement PSPAC pour réduire l'applicabilité de certaines exigences ou pour retarder leur application. À titre d'exemple, tous les États membres ont exempté certains bénéficiaires de l'obligation de rotation des cultures (BCAE 7), et 24 en ont fait de même pour la norme concernant la part minimale de surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs (BCAE 8). Seize États membres ont reporté l'obligation de protéger les tourbières et les zones humides (BCAE 2) à 2024 ou 2025, les zones en question n'ayant pas été entièrement cartographiées. Il s'agit notamment de l'Irlande et de la Pologne, qui sont de grands émetteurs de GES provenant de l'agriculture en tourbière¹².

40 Deuxièmement, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour définir les BCAE, ce qu'ils n'ont pas toujours fait d'une manière susceptible d'optimiser leur potentiel environnemental et climatique (voir exemples dans l'*encadré 3*). Dans ces deux cas de figure, les États membres ont invoqué des considérations telles que la nécessité de préserver la rentabilité de certaines exploitations ou l'absence de marché pour les cultures alternatives.

¹² Greifswald Mire Centre, *Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)*, novembre 2019.

Encadré 3

Les États membres n'exploitent pas pleinement le potentiel de certaines BCAE

La BCAE 7 du règlement PSPAC prévoit une rotation annuelle des cultures, une pratique qui est bénéfique pour la qualité des sols. Dans leurs Plans, la plupart des États membres — y compris les quatre que nous avons sélectionnés aux fins de notre audit — exigent des bénéficiaires qu'ils changent de culture principale, soit au bout de trois ans seulement, soit chaque année mais sur une partie de leurs terres agricoles uniquement.

Vingt-deux États membres, dont l'Irlande et la Pologne, ont établi dans leurs Plans que le ratio de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale (BCAE 1) devait être respecté à l'échelon national. Il est jugé préférable d'appliquer ce ratio au niveau régional — comme en Espagne et en France — ou à celui de l'exploitation agricole, car cela limite les changements dans l'affectation des sols¹³.

Éco-régimes

41 Lors de notre examen des quatre Plans sélectionnés, nous avons constaté qu'en Irlande et en France, les éco-régimes consistaient essentiellement à poursuivre les pratiques écologiques existantes en matière d'agriculture. En Espagne et en Pologne, nous avons rencontré des cas dans lesquels les pratiques écologiques ont pu être étendues, mais aucune donnée permettant d'évaluer le changement global produit par les éco-régimes (voir [encadré 4](#)).

¹³ Commission européenne, *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, SWD(2021) 425 final, décembre 2021, p. 34; Ministère espagnol de la transition écologique et du défi démographique, *résolution du 7 décembre 2022*, p. 188171; Commission européenne, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, p. 538.

Encadré 4

Des éco-régimes aux différents potentiels de changement

Exemple d'expansion des pratiques écologiques

- Plusieurs éco-régimes espagnols soutiennent la couverture de certains types de terres agricoles – tels qu'oliveraies, vignobles et vergers – par de la végétation ou des déchets d'élagage, ce qui améliore les sols et réduit l'érosion. Ces éco-régimes ont permis d'étendre la superficie couverte par cette pratique, qui est passée ainsi de 1,3 million à 2,4 millions d'hectares.

Poursuite de pratiques agricoles existantes

- Une étude récente¹⁴ a révélé qu'en France, presque tous les agriculteurs (99,9 %) pouvaient recevoir un paiement sans devoir modifier leurs pratiques.
- En Irlande, le nouveau taux d'aide est un taux fixe unique accordé aux agriculteurs qui mettent en œuvre soit deux pratiques standard, soit une pratique renforcée, à choisir sur une liste de huit pratiques. Les autorités irlandaises nous ont expliqué que 91 % des agriculteurs recouraient déjà à l'une des pratiques renforcées proposées avant le début de la nouvelle période de la PAC.
- Cela a été confirmé par les retours d'agriculteurs français et irlandais obtenus sur place. Les douze agriculteurs auxquels nous avons rendu visite et qui avaient demandé à bénéficier d'éco-régimes nous ont informés que ces derniers s'inscrivaient dans la continuité des pratiques qu'ils utilisaient déjà.

42 Les éco-régimes sont volontaires et leur incidence dépendra de leur adoption par les agriculteurs. Il peut s'avérer difficile de garantir à la fois une adhésion massive et une ambition accrue. En Allemagne, par exemple, le taux d'adhésion est particulièrement faible. Selon nos estimations, seuls 66 % de la superficie prévue sont couverts par un éco-régime. Les autorités ont modifié le Plan le 30 novembre 2023, assouplissant certaines exigences environnementales et augmentant le taux de paiement afin d'attirer un plus grand nombre d'agriculteurs.

¹⁴ Lassalas, M., et al., «La mise en œuvre de la nouvelle Politique Agricole Commune en France ne sera pas ambitieuse sur le plan environnemental». Contribution au XVII^e congrès de l'EAAE, 29 août-1^{er} septembre 2023, Rennes (France) .

Contribution du Feader à l'environnement et au climat

43 Dans les quatre Plans sélectionnés, nous avons examiné la conception des principales interventions du Feader, à savoir les «engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion», le «soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles» et le «soutien aux zones présentant des désavantages spécifiques», afin d'évaluer leur potentiel à produire des effets bénéfiques pour l'environnement et le climat. Ces interventions représentent plus de 80 % du budget du Feader affecté au climat et à l'environnement dans les Plans. Les 20 % restants proviennent de mesures d'investissement susceptibles de contribuer au climat et à l'environnement, mais souvent définies de manière très large, ce qui complique l'évaluation de cette contribution et la comparaison des périodes.

44 Notre analyse montre que la superficie consacrée à l'agriculture biologique bénéficiant d'un soutien a augmenté et que de nouvelles interventions vertes du Feader ont été introduites, dont une récompensant l'état des habitats (sur la base des résultats) en Irlande et une nouvelle intervention visant à accroître la biodiversité sur les terres arables en Pologne. Néanmoins, bon nombre d'interventions du Feader sont semblables à celles de la période précédente.

45 Les indicateurs de performance ont considérablement évolué entre les deux périodes de la PAC, en partie du fait de sa nouvelle architecture verte. Il est dès lors impossible de se servir de ces indicateurs pour comparer utilement l'ambition écologique des interventions en faveur du développement rural de l'une et l'autre périodes.

En réponse aux demandes des agriculteurs, l'UE a réduit les exigences en matière de conditionnalité

46 Au premier trimestre de 2024, les agriculteurs ont organisé dans l'ensemble de l'UE des manifestations de protestation contre toute une série de mesures, dont les dispositions de la PAC 2023-2027. En réponse aux demandes des agriculteurs, la Commission a proposé un règlement de l'UE qui assouplit certaines exigences en matière de conditionnalité. Celui-ci a été adopté par le Parlement européen et le Conseil en mai 2024 (voir [figure 13](#)).

Figure 13 — Mesures de réduction de la conditionnalité en 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) 2024/1468](#).

47 Si ces changements permettent aux agriculteurs de satisfaire plus facilement aux exigences en matière de conditionnalité, ils sont moins bénéfiques pour l'environnement et le climat. À titre d'exemple, la rotation des cultures (BCAE 7), censée renforcer la qualité des sols, est désormais facultative. La BCAE 8 devait améliorer la biodiversité en exigeant qu'une part minimale des terres soit consacrée à des éléments non productifs, mais cette exigence n'a pas été maintenue. En lieu et place, les États membres doivent apporter un soutien en faveur des zones non productives et des nouvelles particularités topographiques dans le cadre des éco-régimes. Ces derniers sont toutefois facultatifs pour les agriculteurs, ils seront probablement mis en œuvre au détriment d'autres mesures vertes, et le maintien d'une part minimale de surface non productive n'est plus obligatoire.

Les Plans ne sont pas correctement alignés sur les objectifs du pacte vert

48 D'après le pacte vert pour l'Europe, la PAC 2023-2027 joue un rôle clé dans les efforts déployés pour lutter contre le changement climatique, protéger l'environnement et préserver la biodiversité. Nous avons vérifié:

- si les objectifs du pacte vert (voir points **06** et **07**) avaient été pris en considération dans la législation relative à la PAC;
- si l'évaluation des Plans par la Commission avait garanti leur alignement sur les objectifs du pacte vert;

- o si les Plans contribueraient largement à la réalisation des objectifs du pacte vert;
- o si les Plans comprenaient des pratiques agricoles essentielles allant dans le sens des objectifs plus généraux du pacte vert.

Les objectifs du pacte vert n'ont pas été intégrés dans la législation relative à la PAC

49 Cinq objectifs du pacte vert pertinents pour l'agriculture concernent le climat et l'environnement, comme le montre la [figure 4](#). Nous avons évalué la manière dont ces objectifs ont été intégrés dans la législation relative à la PAC.

50 Cette législation a été conçue au moment où le pacte vert était mis en place (voir [figure 5](#)). Elle a été proposée par la Commission en juin 2018 et adoptée en décembre 2021. La [communication sur le pacte vert](#) a été publiée en décembre 2019. Les quatre objectifs quantifiés non contraignants du pacte vert pour l'environnement ont été définis en mai 2020 dans la stratégie «De la ferme à la table» et dans la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité. En juillet 2021, la [loi européenne sur le climat](#) est entrée en vigueur. Elle a introduit l'objectif contraignant du pacte vert consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

51 Le règlement PSPAC précise que les Plans devraient contribuer à la réalisation des objectifs du pacte vert¹⁵, mais ne prévoit pas d'exigences spécifiques à cet égard. Comme cela a été souligné dans plusieurs études¹⁶, la nouvelle législation relative à la PAC ne reflète pas l'importance des objectifs du pacte vert.

¹⁵ Considérants 122 et 123, ainsi qu'article 109, paragraphe 2, point a) v), du [règlement PSPAC](#).

¹⁶ Cuadros-Casanova, I., et al., [Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal](#), janvier 2023; Guyomard, H., et al., [The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources](#), recherche pour la commission AGRI, Parlement européen, 2020.

Faute d'estimations quantifiées, la Commission n'a pas pu mesurer la contribution des Plans à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe

52 Nous avons examiné comment la Commission avait vérifié si les Plans s'inscrivaient dans la logique des objectifs du pacte vert pour 2030.

53 Le règlement n'exige pas des États membres qu'ils fassent figurer dans leurs Plans des objectifs du pacte vert ou des contributions estimatives de la PAC à ce dernier, et la Commission ne l'a pas demandé non plus. Pour l'agriculture biologique toutefois, la législation imposait aux États membres d'utiliser un indicateur de résultat permettant d'évaluer la contribution des Plans à la réalisation de l'objectif du pacte vert. Sauf dans le cas de l'agriculture biologique et à quelques exceptions près (voir un exemple dans l'*encadré 5*), les États membres n'ont pas fourni d'estimation de la contribution que les Plans eux-mêmes étaient censés apporter à la réalisation des objectifs du pacte vert (voir *annexe IV*). Les représentants des quatre États membres de notre échantillon ont notamment fait valoir qu'ils ne disposaient pas de définitions et de méthodes communes pour procéder à de telles estimations.

Encadré 5

Contribution des Plans à la réalisation d'un objectif du pacte vert

Le Plan français indique que, selon les estimations de l'association de recherche CITEPA, les mesures qu'il prévoit permettraient d'enregistrer, en 2030, une baisse des émissions de GES d'origine agricole pouvant aller de 9 % à 11 % par rapport au niveau de 2015. Ce résultat serait obtenu grâce à :

- une réduction de 10 à 12 % des émissions de protoxyde d'azote;
- une réduction de 9 à 12 % des émissions de méthane.

54 La Commission a demandé aux États membres d’attribuer dans leurs Plans des «valeurs-cibles nationales précises» aux objectifs environnementaux du pacte vert, lesquelles prendraient non seulement la PAC en considération, mais également toutes les actions des États membres. Comme l’a également souligné une étude commandée par le Parlement¹⁷, malgré les demandes de la Commission, les États membres n’ont généralement pas fourni de valeurs cibles nationales dans leurs Plans, sauf pour l’agriculture biologique (voir [annexe IV](#)).

55 Les États membres ont fourni des explications qualitatives – plus ou moins détaillées – concernant l’alignement de leurs Plans sur les objectifs du pacte vert. La Commission a par ailleurs estimé que quatre indicateurs de résultat étaient associés aux objectifs environnementaux du pacte vert¹⁸ pour l’environnement (voir [annexe V](#)).

56 Il ressort de notre examen de l’évaluation, par la Commission, de l’alignement des Plans sur les objectifs du pacte vert pour l’Europe à l’horizon 2030 que la Commission n’est pas à même, sauf pour l’agriculture biologique, de mesurer l’ampleur de leur contribution et qu’elle ne peut donc pas vérifier s’ils sont conformes aux objectifs.

La réalisation des objectifs du pacte vert dépend dans une large mesure d’actions qui ne relèvent pas de la PAC

57 Afin d’évaluer les contributions des Plans à la réalisation des objectifs du pacte vert, nous avons examiné les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de résultat correspondants de la PAC pour la période 2023-2027 (voir [tableau 1](#)), ainsi que les exigences en matière de conditionnalité. Ces indicateurs de résultat sont ceux que la Commission estimait être associés aux objectifs du pacte vert (voir point [55](#)), auxquels s’ajoutent deux autres indicateurs de résultat qui, selon nous, relèvent totalement de la réduction des émissions de GES.

¹⁷ Münch, A., et al., 2023, p. 65.

¹⁸ Commission européenne, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, mai 2020.

Tableau 1 — Indicateurs de résultat concernant les objectifs du pacte vert dans les États membres sélectionnés

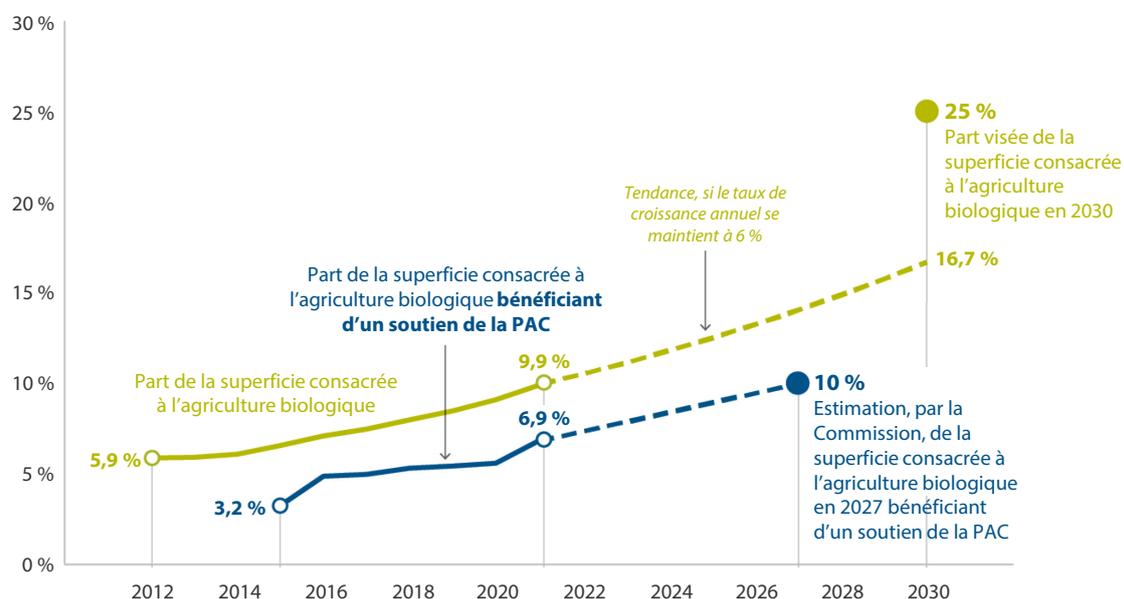
Valeurs cibles pour la PAC 2023-2027	R.29 Développement de l'agriculture biologique (part de la superficie agricole totale)	R.22 Gestion durable des nutriments (part de la superficie agricole totale)	R.24 Utilisation durable et limitée des pesticides (part de la superficie agricole totale)	R.34 Préservation des particularités topographiques (part de la superficie agricole totale)	R.13 Réduire les émissions du secteur de l'élevage (part du nombre total d'unités de gros bétail)	R.14 Stockage de carbone dans les sols et la biomasse (part de la superficie agricole totale)
Irlande	7,5 %	42,4 %	7,5 %	4,7 %	–	8,9 %
Espagne	5,1 %	5,6 %	4,6 %	0,3 %	0,1 %	32,1 %
France	11,7 %	1,1 %	61,1 %	0,3 %	–	26,2 %
Pologne	4,5 %	27,0 %	9,4 %	0,2 %	–	38,0 %
Pour l'ensemble de l'UE	10 %	15,2 %	26,8 %	1,8 %	2,4 %	35,1 %

Remarque: Les cibles indiquées sont celles qui figuraient dans les premiers Plans approuvés. Elles dépendent des mesures choisies par chaque État membre. Elles correspondent à la valeur la plus élevée prévue au cours de la PAC 2023-2027.

Source: plans stratégiques relevant de la PAC.

58 En ce qui concerne l'agriculture biologique, la Commission, s'appuyant sur les valeurs cibles fixées dans les Plans pour l'indicateur de résultat **R.29**, a estimé que d'ici à 2027, 10 % des surfaces agricoles à l'échelle de l'UE seraient cultivées en mode biologique avec le soutien de la PAC. Bien qu'il soit prévu d'augmenter considérablement la superficie bénéficiant d'un soutien dans le cadre de la PAC 2023-2027, l'objectif du pacte vert pour l'Europe consistant à consacrer 25 % des terres à l'agriculture biologique d'ici à 2030 semble très difficile à atteindre (voir [figure 14](#)). Dans notre récent [rapport spécial 19/2024](#) sur l'agriculture biologique de l'UE, nous avons constaté que le rythme d'adoption des pratiques de l'agriculture biologique devrait doubler pour que cet objectif puisse être atteint. L'AEE note qu'il est «très peu probable» que l'objectif de 25 % puisse être atteint d'ici à 2030.

Figure 14 — Part de la surface agricole de l'UE consacrée à l'agriculture biologique de 2012 à 2021, et objectifs (pour 2027 et 2030)



Source: Cour des comptes européenne sur la base des Plans, ainsi que sur celle des données de la Commission et d'Eurostat.

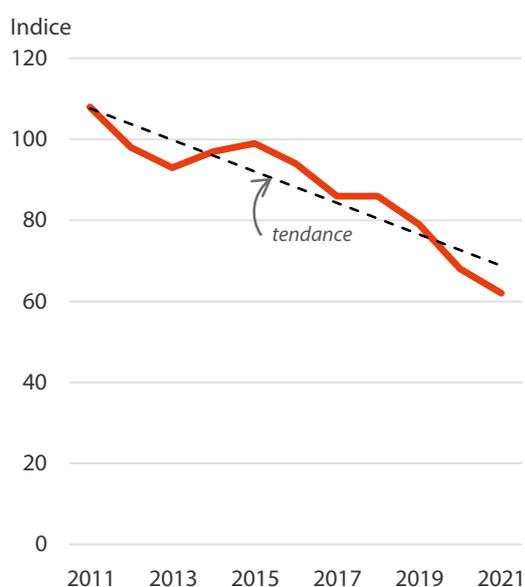
59 D'après les Plans, 15,2 % de la superficie agricole de l'UE devraient faire l'objet d'une gestion durable des nutriments d'ici à 2027 (indicateur de résultat **R.22**). Cette cible est liée à l'objectif du pacte vert consistant à réduire de 50 % les pertes de nutriments d'ici à 2030. La conditionnalité, et plus particulièrement l'ERMG relative à la mise en œuvre de la directive «Nitrates», est également importante pour atteindre l'objectif du pacte vert, mais nous avons récemment conclu dans notre [rapport spécial 19/2023](#) que les modifications apportées dans la PAC 2023-2027 aux règles de conditionnalité concernant la protection des sols étaient insuffisantes. Selon une [étude récente de l'AEE](#), les progrès accomplis depuis 2000 en matière de concentration d'azote dans les eaux souterraines sont limités, et la probabilité que les pertes de nutriments dans ces eaux diminuent de 50 % d'ici à 2030 dans l'ensemble de l'UE reste faible.

60 La conditionnalité (notamment les ERMG concernant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et la rotation obligatoire des cultures) est pertinente pour atteindre l'objectif du pacte vert visant à réduire de 50 % l'utilisation des pesticides en général, et les risques qui leur sont associés, d'ici à 2030. Les États membres ont également l'intention de pratiquer une utilisation durable et limitée des pesticides sur 26,8 % de la superficie agricole de l'UE (indicateur de résultat **R.24**). La Commission a indiqué que lors de son examen des Plans, elle n'avait relevé aucun éco-régime dont la mise en œuvre serait prioritaire dans des zones où les pesticides sont fortement

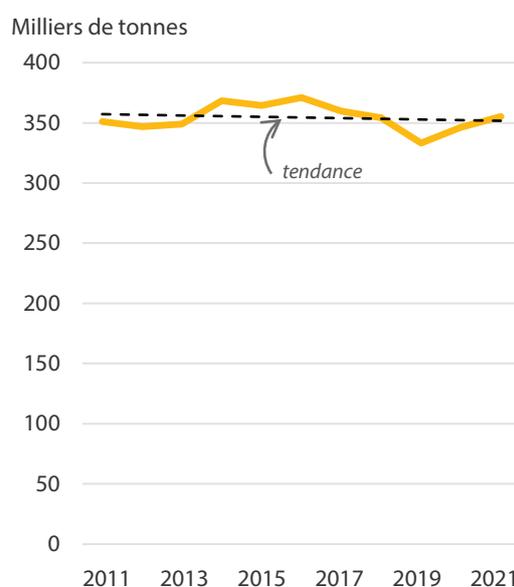
utilisés et présentent un risque élevé¹⁹. En outre, si l'«indicateur de risque harmonisé» (IRH) au niveau de l'UE, tel qu'il est observé par Eurostat, affiche des progrès constants (voir [figure 15](#)), nous avons précédemment indiqué dans notre [rapport spécial 05/2020](#) que la méthode induisait une surestimation de la réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides. En réalité, les ventes de pesticides (en tonnes) sont restées relativement stables depuis 2011 (voir [figure 15](#)). L'annonce du retrait de la proposition de [règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable](#) (voir point [07](#)) représente un obstacle supplémentaire à la réalisation de l'objectif du pacte vert.

Figure 15 — Indicateur d'utilisation et de risque des pesticides, et ventes de pesticides dans l'EU-27 (2011-2021)

**Indicateur de risque harmonisé n° 1 (IRH 1)
au niveau de l'UE**



Ventes de pesticides



Source: pour le graphique de gauche, [Commission européenne](#), sur la base de données d'Eurostat; pour le graphique de droite, [données d'Eurostat](#).

¹⁹ Commission européenne, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, p. 561.

61 Pour pouvoir atteindre l'objectif du pacte vert consistant à réserver 10 % de la surface à des particularités topographiques à haute diversité (y compris des terres mises en jachère), il faudra aller bien au-delà de la superficie minimale (de 4 %) requise par la BCAE 8, dont les exigences s'amenuisent (voir point 46). Les éco-régimes et les mesures de développement rural des Plans visent une préservation des particularités topographiques sur 1,8 % de la superficie agricole de l'UE (indicateur de résultat R.34). Dans les lettres d'observations qu'elle a adressées à l'Espagne, à la France et à la Pologne, la Commission a fait remarquer que leurs valeurs cibles fixées pour cet indicateur étaient trop faibles. Elles le sont pourtant encore davantage dans les Plans définitifs, en raison notamment de surestimations initiales. La Commission reconnaît que, dans certains cas, les valeurs cibles fixées dans les Plans semblent peu ambitieuses²⁰ pour ce qui est de préserver la biodiversité, et qu'il convient de redoubler d'efforts²¹ si l'on veut accroître la présence de particularités topographiques à haute diversité.

62 En ce qui concerne l'atténuation du changement climatique, les Plans comportent des mesures pour lutter contre les émissions de GES, aussi bien en les réduisant à la source (R.13) qu'en promouvant les puits de carbone (R.14). La valeur cible agrégée à l'échelle de l'UE pour l'indicateur R.13 montre que les mesures de réduction des émissions dans le secteur de l'élevage ne devraient être appliquées qu'à 2,4 % du cheptel de l'UE, qui est à lui seul responsable de 58 % des émissions provenant de l'agriculture. Les États membres ont invoqué des motifs tels que la difficulté de concevoir des interventions liées au nombre d'animaux d'élevage ou celle de mesurer les réalisations et d'en rendre compte. Selon l'AEE, le secteur agricole doit fournir des efforts supplémentaires substantiels, compte tenu des progrès limités qu'il a accomplis ces dernières années.

²⁰ Commission européenne, *Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary*, novembre 2023, p. 5.

²¹ Commission européenne, *rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil: «Synthèse des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027: effort conjoint et ambition collective»*, novembre 2023, p. 10.

63 Concernant le stockage du carbone, la valeur cible agrégée au niveau de l'UE pour l'indicateur **R.14** est de 35 % (pourcentage de terres disponibles sur lesquelles des actions seront mises en œuvre). Pour ce qui est des États membres sélectionnés, la Commission a estimé que la valeur cible fixée par l'Irlande (8,9 %) était faible, mais cette dernière ne l'a pas modifiée. Les nouvelles exigences en matière de conditionnalité (notamment la BCAE 2 relative à la protection des tourbières) contribueront également aux mesures de stockage du carbone, une fois l'autorisation de repousser le respect des obligations arrivée à échéance (voir point **39**), . L'AEE indique que d'après les projections en matière de GES présentées par les États membres en mars 2023, le puits de carbone devrait encore croître, mais pas à un rythme permettant d'atteindre le niveau visé à l'horizon 2030.

64 Dans son rapport de 2023 sur l'«effort conjoint», la Commission indique que pour l'agriculture biologique, les Plans «apportent une contribution majeure» aux objectifs du pacte vert et que pour les autres objectifs, ils «disposent d'un bon potentiel»²². Des études²³ ont souligné que, dans sa conception actuelle, la PAC pourrait s'avérer insuffisante pour atteindre les objectifs, ce que corrobore notre analyse des Plans. Globalement, nous estimons que les Plans contribuent modestement aux objectifs du pacte vert, mais que la réalisation de ces derniers dépend dans une large mesure d'actions qui ne relèvent pas de la PAC.

²² Commission européenne, *rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil:«Synthèse des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027: effort conjoint et ambition collective»*, novembre 2023, p. 9.

²³ OCDE, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union, OECD Agriculture and Food Policy Reviews* («Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne», version abrégée disponible en français), octobre 2023, p. 11; Pe'er, G., et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, juin 2022; Cuadros-Casanova, I., et al., *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, janvier 2023.

Certaines pratiques agricoles essentielles pour les objectifs du pacte vert n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les quatre Plans sélectionnés

65 Alors que les Plans arrêtent la configuration de la politique à mettre en œuvre pour la période 2023-2027, de par leur nature, les défis climatiques et environnementaux liés à l'agriculture s'inscrivent sur le long terme. Selon le pacte vert, les Plans «devraient déboucher sur des pratiques durables». La Commission et les experts ont relevé plusieurs pratiques essentielles, dont beaucoup ont été évoquées par celle-ci lors de l'élaboration des Plans. Nous avons examiné si les quatre Plans de notre échantillon encourageaient de telles pratiques.

66 Nous avons constaté que les Plans prévoyaient certaines pratiques essentielles liées, par exemple, au pâturage extensif, à la gestion des effluents d'élevage, à l'agriculture de précision, aux cultures de couverture, à la réduction du travail du sol et à la préservation de la biodiversité. Néanmoins, d'autres pratiques essentielles ne sont guère couvertes dans les quatre Plans que nous avons examinés (voir ci-après).

67 Les émissions de méthane dues à la fermentation entérique sont responsables de près de la moitié des émissions totales de GES d'origine agricole²⁴. Pourtant, dans les quatre Plans, très peu d'interventions concernent cet aspect (voir point **62**). Comme nous l'avons rappelé dans notre [rapport spécial 16/2021](#), la restauration des tourbières est également reconnue comme un moyen efficace de réduire les émissions de GES. L'Irlande et la Pologne disposent de vastes zones de tourbières, mais il n'est guère question de mesures de restauration dans leurs Plans.

68 Une [étude du JRC de 2020](#) fait état d'autres mesures visant à lutter contre le changement climatique, telles que l'utilisation de digesteurs anaérobies pour produire du biogaz à partir de fumier, ou celle d'inhibiteurs de nitrification, qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre et les pertes de nitrates. Deux des quatre États membres de notre échantillon ont prévu dans leurs Plans des interventions clairement arrêtées (Pologne) ou optionnelles (Espagne) concernant les digesteurs anaérobies. Aucun des Plans ne mentionne explicitement des mesures en rapport avec des inhibiteurs de nitrification.

²⁴ Agence européenne pour l'environnement, 2023.

69 La stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique souligne que «les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes sont de plus en plus fréquents et de plus en plus graves» et que le passage à des cultures mieux adaptées à la sécheresse est une pratique essentielle. L'Espagne a prévu une intervention concernant notamment des cultures résistantes à la sécheresse, mais uniquement à titre facultatif, tandis que dans les trois autres Plans de notre échantillon, nous n'avons trouvé aucune mesure promouvant spécifiquement cette pratique. Dans certains cas, les Plans reposent sur des investissements dans des infrastructures d'irrigation, dont l'efficacité en matière de réduction de la consommation totale d'eau est sujette à caution²⁵. Dans son document d'évaluation, la Commission reconnaît qu'il aurait été bon de promouvoir davantage le passage à des modes de culture plus adaptés à la sécheresse²⁶.

70 Lier les paiements à une combinaison de pratiques adaptatives est également considéré comme plus adapté lorsqu'il s'agit de faire face aux phénomènes climatiques extrêmes, mais la plupart des 28 Plans²⁷ (dont ceux de trois des quatre États membres de notre échantillon) appliquent une approche plus simple pour les éco-régimes. En revanche, la Pologne a introduit un éco-régime récompensant les agriculteurs qui combinent plusieurs pratiques.

71 L'agroforesterie est bénéfique pour la biodiversité ainsi que pour l'adaptation au changement climatique²⁸. Trois des quatre Plans prévoient des interventions spécifiquement consacrées à l'agroforesterie, mais la superficie couverte est soit inconnue (France), soit négligeable (Pologne et Espagne), puisqu'elle ne concerne par exemple que 0,03 % des terres agricoles en Pologne.

²⁵ Rapport spécial 20/2021 de la Cour des comptes européenne, points 77 et 78; OCDE (2023), *Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, juin 2023.

²⁶ Commission européenne, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, p. 553.

²⁷ Devot, A., et al., *Research for AGRI committee, The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU*, Parlement européen, avril 2023, p. 64.

²⁸ EPRS, *Agroforestry in the European Union*, juin 2020.

72 Les Plans comportent des actions bénéfiques pour la biodiversité au niveau des exploitations. Il apparaît néanmoins que la coordination spatiale des actions des agriculteurs permet d’obtenir un meilleur impact environnemental que les pratiques individuelles non coordonnées au niveau des exploitations agricoles²⁹. Dans l’ensemble, la coopération n’est toujours pas suffisamment développée dans les Plans, comme l’a reconnu la Commission dans son [rapport d’évaluation sur les efforts conjoints déployés dans le cadre des Plans](#).

Le cadre de suivi s’est amélioré, mais des éléments essentiels pour évaluer la performance écologique de la PAC font défaut

73 Dans cette section, nous nous concentrons sur le cadre de suivi de la PAC 2023-2027 applicable au climat et à l’environnement. Nous avons vérifié:

- si le cadre défini dans le règlement PSPAC prévoit des objectifs clairs et des indicateurs pertinents pour la politique agricole commune;
- si les Plans s’inscrivent dans la logique de ce cadre et s’il existe des liens cohérents entre les indicateurs et les objectifs.

Un cadre de suivi simplifié, mais les objectifs manquent de clarté, et les indicateurs sont concentrés sur les réalisations et non sur les résultats

74 Nous avons examiné les objectifs généraux et spécifiques ainsi que les indicateurs prévus dans la législation relative à la PAC, afin de déterminer s’ils sont susceptibles de rendre compte de la performance écologique de cette politique. La PAC 2023-2027 harmonise les objectifs spécifiques et les indicateurs des deux piliers, présentant ainsi une structure simplifiée par rapport à la période précédente.

²⁹ Pe’er, G., et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, juin 2022.

75 Toutefois, comme nous l'avons noté dans notre [avis 07/2018](#), les objectifs spécifiques eux-mêmes, y compris ceux qui concernent le climat et l'environnement, ne sont ni précisément définis (par exemple «contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies durables»), ni traduits en valeurs cibles quantifiées. En raison de ces lacunes, il est difficile d'assurer le suivi de la réalisation des objectifs spécifiques.

76 Nous avons précédemment indiqué dans notre [avis 07/2018](#) que des objectifs de haut niveau insuffisamment ciblés ne permettent pas une bonne mise en œuvre, et que pour qu'un système axé sur la performance soit efficace, il faudrait tout d'abord fixer des objectifs clairs et spécifiques. Des études récentes commandées par la commission AGRI du Parlement européen ont également débouché sur la conclusion que les objectifs spécifiques de la PAC ne sont pas quantifiés au niveau de l'Union³⁰.

77 Comme nous l'avons également fait remarquer dans notre [avis](#), la plupart des indicateurs de résultat concernent plutôt des réalisations, telles que le pourcentage de la superficie, le nombre d'animaux ou les exploitations faisant l'objet d'interventions, mais ne mesurent pas les effets des interventions elles-mêmes. L'indicateur R.14, par exemple, reflète la part de la superficie agricole faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue de la réduction des émissions, ou du maintien ou du renforcement du stockage de carbone, mais il ne nous apprend rien sur l'efficacité des actions mises en œuvre.

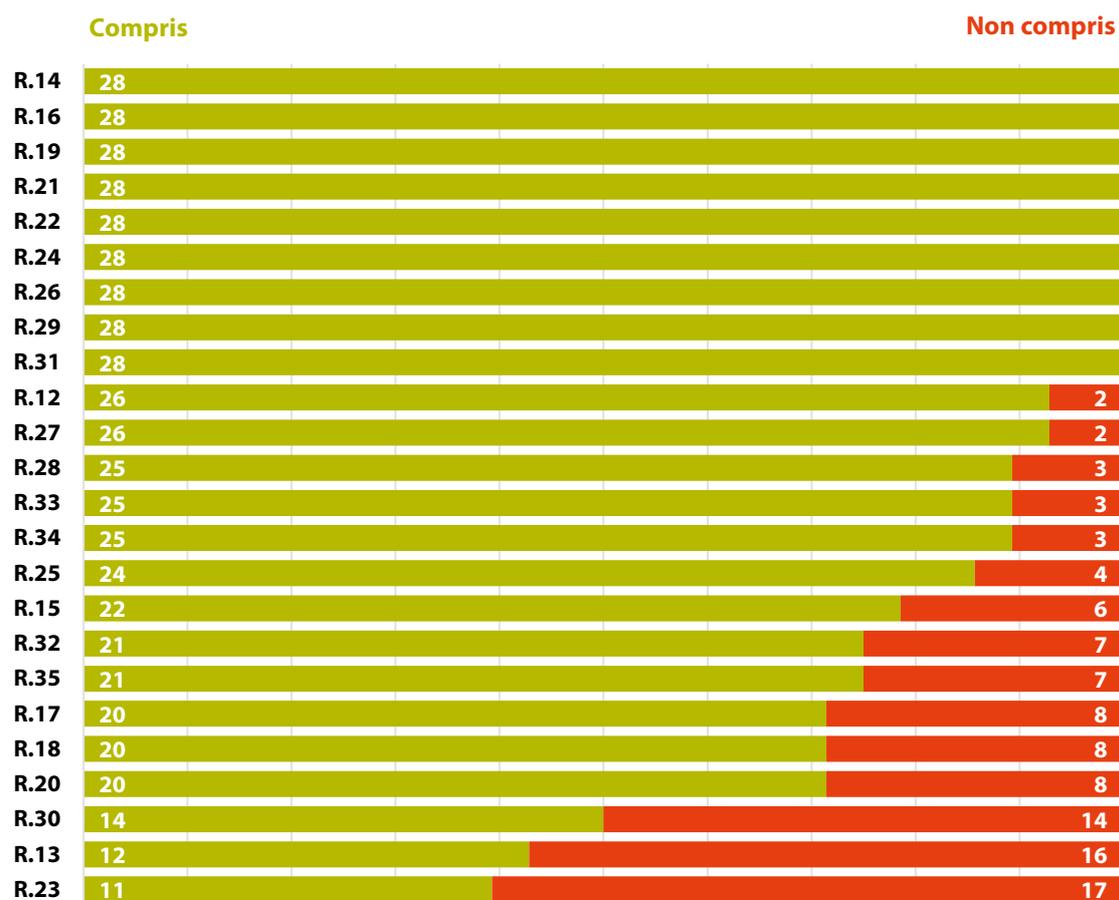
D'importants indicateurs de résultat font défaut dans certains Plans, et les liens avec les objectifs spécifiques sont très variables

78 Les États membres ont bénéficié d'une certaine marge de manœuvre pour appliquer le cadre de suivi à leurs Plans. Nous avons examiné comment la Commission avait vérifié si les indicateurs climatiques et environnementaux étaient cohérents avec les évaluations des besoins des États membres, les objectifs spécifiques et les interventions correspondantes.

³⁰ Münch, A., et al., 2023.

79 Nous avons constaté que les indicateurs figurant dans les Plans variaient considérablement d'un État membre à l'autre (voir [figure 16](#)). Au total, 9 des 24 indicateurs climatiques et environnementaux ont été sélectionnés par tous les États membres.

Figure 16 — Indicateurs de résultat liés au climat et à l'environnement compris dans les Plans



Remarque: La Belgique a présenté un Plan pour la Wallonie et un pour la Flandre.

Source: Cour des comptes européenne.

80 Nos quatre États membres sélectionnés ont chacun défini les grandes priorités correspondant à leurs besoins particuliers, sur la base d'objectifs spécifiques. Ils n'ont cependant pas fait figurer dans leurs Plans définitifs tous les indicateurs pertinents pour ces priorités, car ils n'ont pas conçu d'interventions alimentant lesdits indicateurs. À titre d'exemple, bien que l'Irlande, la France et la Pologne aient fait de la réduction des émissions de GES une priorité, elles n'ont pas prévu l'indicateur R.13 (Réduire les émissions du secteur de l'élevage), étant donné que cet indicateur n'est destiné qu'aux interventions liées au nombre d'animaux d'élevage, qu'elles ont eu des difficultés à concevoir (voir point 62). L'Espagne considère l'accès à une eau de bonne qualité en quantité suffisante comme une priorité, mais n'a pas recouru à l'indicateur R.23 (Utilisation durable de l'eau). Cet indicateur n'est destiné qu'aux interventions fondées sur la surface, tandis que les contributions prévues en faveur de la gestion durable de l'eau dans le Plan espagnol proviennent en grande partie d'investissements, pour lesquels il n'existe aucun indicateur spécifique sur l'utilisation de l'eau.

81 Sur les 24 indicateurs de résultat concernant l'environnement et le climat, seuls 13 sont obligatoires pour l'examen de la performance réalisé par la Commission, qui les utilise pour suivre les progrès accomplis, demander des mesures correctrices ou, en dernier ressort, réduire ou suspendre les paiements (voir *annexe VI*). La Commission avait initialement prévu de se servir de la totalité des 24 indicateurs pour son examen de la performance, mais ce chiffre a été ramené à 13 au cours du processus législatif. Sur ces 13 indicateurs, sept seulement ont été sélectionnés par tous les États membres. La diminution du nombre d'indicateurs nuira à la pertinence de l'examen de la performance et pourrait donner lieu à un traitement inégal des États membres.

82 Nous avons également examiné comment les États membres avaient relié les 24 indicateurs de résultat aux objectifs spécifiques. Ces liens doivent permettre de mettre en évidence les relations de cause à effet. Nous avons constaté que les liens établis par les États membres variaient considérablement. Il est dès lors difficile de déterminer la contribution des Plans à la réalisation des objectifs spécifiques au niveau de l'UE.

Conclusions et recommandations

83 Nous estimons, en conclusion, que les Plans de la politique agricole commune (PAC) de la période 2023-2027 sont plus verts que ceux de la période précédente, mais qu'ils ne sont pas à la hauteur des ambitions de l'UE en matière de climat et d'environnement. À cela s'ajoute qu'il manque des éléments clés pour pouvoir évaluer la performance écologique.

84 L'architecture verte du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC permet de revoir à la hausse les ambitions environnementales et climatiques de cette politique. Le nouveau système de conditionnalité est étendu et renforcé par rapport à son prédécesseur et au système de verdissement de la PAC précédente. Les éco-régimes et les mesures de développement rural, qui récompensent les pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement, s'appuient sur ces exigences renforcées (points [23](#) à [27](#)).

85 La PAC 2023-2027 a accordé aux États membres une large marge de manœuvre pour transposer l'architecture verte dans leurs Plans. Le rôle de la Commission était de veiller à ce que les Plans comportent des «ambitions accrues», et elle visait à cet égard un progrès substantiel. Elle a formulé des observations concernant les projets de Plans. Les quatre États membres de notre échantillon ont répondu à l'ensemble des observations de la Commission, même s'ils se sont souvent contentés de ne suivre qu'en partie les suggestions de la Commission ou d'expliquer pourquoi ils maintenaient pour l'essentiel leur proposition initiale. Dans de nombreux cas, ils se sont référés à des politiques nationales complémentaires sur lesquelles la Commission n'exerce aucun contrôle (points [28](#) à [35](#)).

86 La manière dont l'architecture verte est traduite dans les Plans détermine leur niveau d'ambition. Pour ce qui est du nouveau système de conditionnalité, tous les États membres ont eu recours à des dérogations aux normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, et 16 États membres ont reporté l'obligation de protéger les tourbières et les zones humides en faisant usage des options prévues dans le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC. En outre, les États membres n'ont pas toujours exploité pleinement le potentiel des bonnes conditions agricoles et environnementales. Souvent, les éco-régimes et les mesures de développement rural, mis en œuvre sur une base volontaire, n'entraînent pas de modification des pratiques existantes. De manière générale, d'après notre analyse, les Plans définitifs ne témoignent pas d'une hausse substantielle des ambitions écologiques par rapport à la période précédente (point [36](#) à [45](#)).

87 Si certaines pratiques essentielles destinées à faire face aux défis climatiques et environnementaux à long terme figurent dans les quatre Plans de notre échantillon, d'autres n'y sont pas suffisamment représentées (points [65](#) à [72](#)).

88 L'incidence réelle des Plans sur le climat et l'environnement pâtit des mesures adoptées récemment par la Commission en réponse aux demandes des agriculteurs et dépend du degré d'adhésion de ces derniers aux régimes volontaires (voir points [42](#) à [47](#)).

Recommandation n° 1 – Promouvoir les échanges de bonnes pratiques écologiques pour qu'il en soit tenu compte dans les Plans

La Commission devrait promouvoir les échanges de bonnes pratiques dans les éco-régimes, ainsi que les échanges de pratiques et approches essentielles pour mieux faire face aux défis climatiques et environnementaux à long terme, de manière à encourager la généralisation de ces pratiques et approches dans les Plans.

Quand? Pour 2025.

89 Nous avons constaté que les Plans n'étaient pas correctement alignés sur les objectifs du pacte vert malgré l'importance que revêt ce dernier pour la Commission. Cela corrobore le point de vue des parties prenantes selon lequel l'alignement entre la PAC et le pacte vert est insuffisant. Le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC fait référence à certains objectifs du pacte vert, mais ne fixe pas d'objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de la politique agricole commune (points [49](#) à [51](#)).

90 Il n'impose pas non plus aux États membres de faire figurer dans leurs Plans des objectifs du pacte vert ou des contributions estimatives de la PAC à la réalisation de ces objectifs. À quelques exceptions près, les États membres n'ont pas fourni de valeurs cibles ou d'estimations au niveau des Plans, en partie du fait de l'absence de définitions et de méthodes communes (points [52](#) et [53](#)). Par conséquent, la Commission n'a pas pu mesurer — sauf en ce qui concerne l'augmentation des terres en culture biologique — l'ampleur de la contribution des Plans aux objectifs du pacte vert. Notre analyse montre que la réalisation de ces objectifs dépend dans une large mesure d'actions ne relevant pas de la PAC (points [54](#) à [64](#)).

Recommandation n° 2 — Estimer la contribution de la PAC aux objectifs environnementaux et climatiques du pacte vert

Dans le rapport qu'elle doit présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2025, sur la contribution des Plans aux engagements de l'Union en matière d'environnement et de climat, la Commission devrait faire figurer des estimations quantifiées de la contribution des Plans aux objectifs du pacte vert.

Quand? Pour 2025.

91 En l'absence de définition de la notion d'«ambitions accrues» et dans l'impossibilité de s'appuyer sur un ensemble de critères transparents et mesurables, la Commission n'a pas pu démontrer le niveau d'ambition environnementale et climatique des Plans, malgré l'évaluation qualitative approfondie qu'elle a réalisée avant de les approuver (points **28** à **30**).

92 En ce qui concerne l'évaluation de la performance, nous avons constaté que le nouveau cadre de suivi des objectifs climatiques et environnementaux représentait une amélioration du point de vue de la cohérence, mais qu'il lui manquait les éléments nécessaires pour assurer un suivi efficace de la performance. Les objectifs spécifiques manquent de clarté, et la plupart des indicateurs de résultat communs rendent en fait compte des réalisations. D'importants indicateurs de résultat (qui reflètent des priorités majeures des États membres ou sont nécessaires à l'examen de la performance) font défaut dans certains Plans, et les liens avec les objectifs spécifiques varient considérablement. En raison de ces problèmes de suivi de la performance, il est difficile de démontrer les réalisations de la PAC au cours de la période 2023-2027 (points **73** à **82**).

Recommandation n° 3 – Renforcer le futur cadre de suivi de la PAC en matière de climat et d’environnement

Lors de l’élaboration de sa proposition relative à la PAC de l’après-2027, la Commission devrait tenir compte de la nécessité, mise en évidence dans le rapport:

- d’évaluer quels objectifs de l’UE en matière de climat et d’environnement pourraient être intégrés dans des objectifs quantifiés de la PAC, et de quelle manière;
- de préciser comment ces objectifs quantifiés serviront de critères pour évaluer les documents de programmation des États membres concernant la PAC;
- de définir des indicateurs de résultat pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

Quand? Pour 2027.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 juillet 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – BCAE et ERMG — Correspondance entre les périodes

	2014-2020	2023-2027
Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)		
	ERMG	Mêmes ERMG + nouvelle ERMG 1 concernant la directive sur l'eau et ERMG 8 sur l'utilisation des pesticides — ERMG sur l'identification et le bien-être des animaux
Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)		
Changement climatique	Verdissement. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale déclarée par les agriculteurs ne diminue pas de plus de 5 % par rapport à un ratio de référence établi en 2015	BCAE 1. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale au niveau national, régional, sous-régional, au niveau du groupe d'exploitations ou de l'exploitation ne diminue pas de plus de 5 % par rapport au ratio de 2018
		BCAE 2. Protection des zones humides et des tourbières
	BCAE 6. Maintien des niveaux de matière organique des sols, notamment par l'interdiction du brûlage du chaume	BCAE 3. Interdiction du brûlage du chaume
Eau et sols	BCAE 1. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau	BCAE 4. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau
	BCAE 2. Procédures d'autorisation pour l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 3. Protection des eaux souterraines contre la pollution	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 4. Couverture des sols	BCAE 6. Couverture minimale des sols pour ne pas avoir de terre nue pendant les périodes les plus sensibles
	BCAE 5. Gestion des terres pour limiter l'érosion	BCAE 5. Gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation et d'érosion des sols, en tenant compte de la déclivité
	Verdissement. Diversification des cultures (surface agricole supérieure à 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 7. Rotation des cultures sur les terres arables

Biodiversité	Verdissement. 5 % de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur les terres arables (de plus de 15 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 8.1. 4 % de la surface consacrée à des éléments non productifs (surface agricole de plus de 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe). Possibilité d'opter pour 3 % en incluant des zones productives jusqu'à obtenir un total de 7 %
	BCAE 7. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)	BCAE 8.2. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)
	Verdissement. Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes situées dans des zones désignées comme écologiquement sensibles par les États membres dans des zones Natura 2000 et, le cas échéant, en dehors de ces zones	BCAE 9. Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000

Source: Présentation réalisée par la Cour des comptes européenne sur la base d'un article de Guyomard, H., et al., *How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, 2023.

Annexe II – Principales modifications apportées aux exigences relevant des BCAE dans les quatre Plans de notre échantillon

BCAE	Irlande	Espagne	France	Pologne
BCAE 1. Ratio de prairies permanentes	S'applique également aux agriculteurs biologiques et aux petits agriculteurs. Renforcement des règles en matière d'autorisation préalable et de sanctions	Ratio fixé au niveau régional (auparavant: niveau national). Autorisation lorsque la réduction est comprise entre 4 % et 5 % (auparavant entre 4,5 % et 5 %). S'applique également aux agriculteurs biologiques et aux petits agriculteurs.	Autorisation nécessaire lorsque la réduction est comprise entre 2 % et 5 % (auparavant entre 2,5 % et 5 %). S'applique également aux agriculteurs biologiques et aux petits agriculteurs.	S'applique également aux agriculteurs biologiques et aux petits agriculteurs.
BCAE 2. Protection des zones humides et des tourbières	À partir de 2025. Conditions à définir	À partir de 2024. Interdiction du drainage, de la conversion en terres arables et du labourage des pâturages permanents. Sur les terres arables, seul le travail superficiel du sol est autorisé	À partir de 2025. Conditions à définir	À partir de 2025. Conditions à définir
BCAE 3. Interdiction du brûlage du chaume	Pas de changement majeur	Pas de changement majeur	Pas de changement majeur	Pas de changement majeur
BCAE 4. Bandes tampons le long des cours d'eau	Augmentation de la largeur, passée de 2 à 3, 4 ou 6 mètres	Largeur augmentée dans certaines régions (minimum 5 mètres) et couverture d'herbe obligatoire. Inclusion de certains canaux d'irrigation à ciel ouvert	Largeur maintenue (minimum 5 mètres), mais couverture d'herbe obligatoire. Inclusion de certains canaux d'irrigation	Zone tampon de 3 mètres, qui s'applique désormais à tous les engrais et produits phytopharmaceutiques
BCAE 5. Gestion du travail du sol	Inclusion des parcelles couvertes de prairies dont la pente est supérieure à 20 %. Période d'application mieux définie	Augmentation de la superficie (la pente concernée passe de 15 % à 10 %)	Pas de changement	Augmentation de la superficie (la pente concernée passe de 36 % à 14 %)

BCAE	Irlande	Espagne	France	Pologne
BCAE 6. Couverture des sols	La BCAE a une période d'application mieux définie et comporte à présent des dispositions qui relevaient d'une autre norme BCAE en 2014-2020 (gestion minimale des terres).	Interdiction du travail vertical du sol et limitation de la période de maintien des sols nus	Obligation désormais applicable également en dehors des zones vulnérables aux nitrates	Superficie minimale de sols à couvrir de 80 % (contre 30 % auparavant). S'applique à présent à l'ensemble du pays.
BCAE 7. Rotation des cultures	Rotation de la culture principale au niveau des parcelles tous les quatre ans, combinée à la diversification des cultures	Rotation au niveau des parcelles au moins tous les 4 ans, ou cultures secondaires chaque année. Complétée par une diversification plus stricte	Au niveau des exploitations, rotation annuelle de 35 % ou cultures secondaires chaque année; au niveau des parcelles, rotation de la culture principale sur 4 ans ou cultures secondaires chaque année	Au moins 40 % des terres arables de l'exploitation doivent faire l'objet d'une rotation annuelle. La même culture principale ne doit pas être présente sur la parcelle pendant plus de 3 ans. La diversification, plus stricte, vient compléter la rotation
BCAE 8. Éléments favorables à la biodiversité	Étendue aux agriculteurs biologiques. Ne prévoit que l'option avec éléments non productifs. S'applique également aux prairies permanentes	Étendue aux agriculteurs biologiques. Prévoit l'option avec éléments non productifs ainsi qu'une combinaison d'éléments productifs et non productifs.	Étendue aux agriculteurs biologiques. Prévoit l'option avec éléments non productifs ainsi qu'une combinaison d'éléments productifs et non productifs.	Étendue aux agriculteurs biologiques. Prévoit l'option avec éléments non productifs ainsi qu'une combinaison d'éléments productifs et non productifs.
BCAE 9. Prairies permanentes sensibles	Pas de changement majeur	Pas de changement majeur	Augmentation de la surface protégée	Augmentation de la surface protégée

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe III – Vue d’ensemble des travaux d’audit antérieurs de la Cour des comptes européenne

Rapport annuel relatif à 2014, chapitre 3 – Le budget de l’UE: obtenir des résultats

Rapport spécial 21/2017 – Verdissement.

Rapport spécial 33/2018 – Lutte contre la désertification dans l’UE

Avis 07/2018 – Avis sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

Rapport sur la performance du budget de l’UE – Situation à la fin de 2019 – Chapitre 4

Rapport spécial 18/2019 – Émissions de gaz à effet de serre de l’UE

Document d’analyse 01/2020 – Dépenses liées à l’action pour le climat

Rapport spécial 05/2020 – Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques

Rapport spécial 13/2020 – Biodiversité des terres agricoles

Rapport spécial 16/2021 – Politique agricole commune et climat

Rapport spécial 20/2021 – La PAC et l’utilisation durable de l’eau dans l’agriculture

Rapport spécial 09/2022 – Intégration des questions climatiques

Rapport spécial 18/2023 – Objectifs de l’UE en matière de climat et d’énergie

Rapport spécial 19/2023 – Action de l’UE pour une gestion durable des sols

Rapport spécial 19/2024 – L’agriculture biologique dans l’UE

Annexe IV – Inclusion, dans les Plans, de valeurs cibles nationales pour les objectifs du pacte vert, ainsi que de la contribution estimative des Plans à ces objectifs

	Agriculture biologique	Pertes de nutriments	Pesticides	Particularités topographiques à haute diversité	GES (agriculture)
Belgique (Flandre)	P	–	–	–	–
Belgique (Wallonie)	VN et P	–	–	–	VN
Bulgarie	VN et P	–	–	–	–
Tchéquie	P	–	–	–	–
Danemark	VN et P	–	–	–	VN
Allemagne	VN et P	–	–	–	VN
Estonie	P	–	–	–	–
Irlande	VN et P	VN	–	VN	VN et P
Grèce	P	–	–	–	–
Espagne	VN et P	–	–	–	VN
France	VN et P	P	VN	–	P
Croatie	VN et P	–	–	–	–
Italie	VN et P	–	–	–	–
Chypre	VN et P	–	–	–	–
Lettonie	VN et P	–	P	–	–
Lituanie	VN et P	–	–	VN	–
Luxembourg	VN et P	–	VN	–	VN
Hongrie	VN et P	–	–	–	–
Malte	VN et P	VN	VN	VN	–
Pays-Bas	P	–	–	–	–
Autriche	VN et P	–	–	VN	–
Pologne	VN et P	–	VN	VN	–
Portugal	P	–	–	–	–
Roumanie	P	–	–	–	–
Slovénie	VN et P	–	–	–	VN
Slovaquie	VN et P	–	VN	VN	–
Finlande	VN et P	–	–	–	–
Suède	VN et P	–	–	–	–

Remarque: «VN» signifie que le Plan comprend une valeur cible nationale pour l'objectif concerné du pacte vert. «P» signifie que le Plan comprend l'estimation de la contribution apportée à l'objectif concerné du pacte vert. «–» signifie que le Plan ne comprend ni valeur cible nationale ni estimation de la contribution du Plan à l'objectif concerné du pacte vert.

Source: plans stratégiques nationaux relevant de la PAC.

Annexe V – Objectifs du pacte vert et indicateurs de résultat associés

Objectifs du pacte vert liés au secteur agricole	Indicateurs de résultat	Lien avec l'objectif du pacte vert
Consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique d'ici à 2030	R.29 – Développement de l'agriculture biologique: part de la superficie bénéficiant d'une aide de la PAC en faveur de l'agriculture biologique	Lien direct, selon la Commission
Réduire les pertes de nutriments de 50 % au moins d'ici à 2030	R.22 – Gestion durable des nutriments: part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Réduire de 50 %, d'ici à 2030, l'utilisation des pesticides chimiques et les risques associés Réduire de 50 % l'utilisation des pesticides à haut risque	R.24 – Utilisation durable et limitée des pesticides: part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Augmenter les terres favorisant la biodiversité, y compris les terres agricoles présentant des particularités topographiques à haute diversité	R.34 – Préservation des particularités topographiques: part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Associés, selon la Commission
Contribuer à la réduction de 55 % des émissions de GES	R.13 – Réduction des émissions de GES du secteur de l'élevage: part des unités de gros bétail faisant l'objet d'engagements R.14 – Stockage de carbone dans les sols et la biomasse: part de la superficie faisant l'objet d'engagements	Peuvent être associés, selon la Cour des comptes européenne

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail des services de la Commission *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, retravaillé.

Annexe VI – Communication des indicateurs de résultat

Indicateur n°	Description de l'indicateur de résultat	Pertinent pour l'examen de la performance	Indicateur de performance de base de l'UE
R.12	Adaptation au changement climatique: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur d'une meilleure adaptation au changement climatique	Non	Non
R.13	Réduire les émissions du secteur de l'élevage: part des unités de gros bétail (UGB) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac, y compris la gestion des effluents d'élevage	Oui	Non
R.14	Stockage de carbone dans les sols et la biomasse: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue de la réduction des émissions, ou du maintien ou du renforcement du stockage de carbone (prairies permanentes, cultures permanentes avec enherbement permanent, terres agricoles dans les zones humides et les tourbières, notamment)	Oui	Oui
R.15	Énergie renouvelable provenant de l'agriculture, de la sylviculture et d'autres sources renouvelables: aide aux investissements dans la capacité de production d'énergie renouvelable, y compris la bio-énergie (en MW)	Non	Non
R.16	Investissements liés au climat: part des exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à l'investissement au titre de la PAC contribuant à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, et à la production d'énergie renouvelable ou de biomatériaux	Non	Non
R.17	Terres boisées: zone bénéficiant d'une aide au boisement, à l'agroforesterie et au reboisement, avec ventilations	Oui	Oui
R.18	Aide à l'investissement pour le secteur forestier: total des investissements visant à améliorer les performances du secteur forestier	Non	Non
R.19	Amélioration et protection des sols: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la gestion des sols afin d'améliorer la qualité des sols et le biote (par exemple, réduction du travail du sol, couverture végétale par les cultures, rotation des cultures, y compris les cultures de légumineuses)	Oui	Oui
R.20	Amélioration de la qualité de l'air: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la réduction des émissions d'ammoniac	Oui	Oui
R.21	Protection de la qualité de l'eau: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la qualité des masses d'eau	Oui	Oui
R.22	Gestion durable des nutriments: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur d'une meilleure gestion des nutriments	Oui	Oui
R.23	Utilisation durable de l'eau: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur d'un meilleur équilibre hydrique	Oui	Non

Indicateur n°	Description de l'indicateur de résultat	Pertinent pour l'examen de la performance	Indicateur de performance de base de l'UE
R.24	Utilisation durable et limitée des pesticides: part de la superficie agricole utile (SAU) au titre des engagements spécifiques bénéficiant d'une aide qui conduisent à une utilisation durable des pesticides afin de réduire les risques et les effets des pesticides, comme les fuites de pesticides	Oui	Oui
R.25	Performance environnementale dans le secteur de l'élevage: part des unités de gros bétail (UGB) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue d'améliorer la durabilité environnementale	Non	Non
R.26	Investissements liés aux ressources naturelles: part des exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à l'investissement productif et non productif au titre de la PAC liée à la protection des ressources naturelles	Non	Non
R.27	Performances liées à l'environnement ou au climat grâce à des investissements dans les zones rurales: nombre d'opérations contribuant à la durabilité environnementale et à la réalisation des objectifs d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci dans les zones rurales	Non	Non
R.28	Performances liées à l'environnement ou au climat grâce aux connaissances et à l'innovation: nombre de personnes bénéficiant de conseils, d'une formation, d'un échange de connaissances ou participant à des groupes opérationnels du partenariat européen d'innovation (PEI) soutenus au titre de la PAC liés aux performances liées à l'environnement et au climat	Non	Non
R.29	Développement de l'agriculture biologique: part de la superficie agricole utile (SAU) bénéficiant d'une aide de la PAC en faveur de l'agriculture biologique, avec ventilation entre le maintien et la conversion	Oui	Oui
R.30	Soutien à la gestion durable des forêts: part des terres forestières faisant l'objet d'engagements pour soutenir la protection des forêts et la gestion des services écosystémiques	Oui	Non
R.31	Préservation des habitats et des espèces: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la conservation ou de la restauration de la biodiversité, y compris les pratiques agricoles à haute valeur naturelle	Oui	Non
R.32	Investissements liés à la biodiversité: part des exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à l'investissement au titre de la PAC contribuant à la biodiversité	Non	Non
R.33	Amélioration de la gestion Natura 2000: part de la superficie totale Natura 2000 faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide	Non	Non
R.34	Préservation des particularités topographiques: part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en faveur de la gestion des particularités topographiques, y compris les haies et les arbres	Oui	Oui
R.35	Préservation des ruches: part des ruches bénéficiant d'une aide au titre de la PAC	Non	Non

Source: annexes I et XIV du [règlement \(UE\) 2021/2115](#).

Sigles, acronymes et abréviations

AEE: Agence européenne pour l'environnement

BCAE: bonnes conditions agricoles et environnementales

DG CLIMA: direction générale de l'action pour le climat

DG AGRI: direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG ENV: direction générale de l'environnement

ERMG: exigence réglementaire en matière de gestion

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie

GES: gaz à effet de serre

PAC: politique agricole commune

PSPAC: plan(s) stratégique(s) relevant de la PAC

Glossaire

Adaptation aux effets du changement climatique: réduction de la vulnérabilité des pays et des populations au changement climatique par l'augmentation de leur capacité à en supporter les effets.

Agriculture biologique: approche agricole reposant sur l'utilisation de substances et de procédés naturels pour produire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

Agroforesterie: pratique consistant à combiner cultures, arbres et/ou bétail sur une même zone de terre.

Atténuation du changement climatique: réduction ou limitation des gaz à effet de serre en raison de leurs effets sur le climat.

Bande tampon: bande de terre agricole consacrée à une végétation permanente qui contribue à lutter contre des problèmes environnementaux tels que ceux concernant la qualité des sols ou des eaux.

Biodiversité: diversité des organismes vivants – au sein des espèces, entre espèces et entre écosystèmes – dans un environnement donné.

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 d'aide, pour pouvoir recevoir certains paiements au titre de la PAC. La gestion de l'eau et des sols est prise en considération dans ces conditions.

Cadre de performance: valeurs intermédiaires et valeurs cibles définies pour un ensemble d'indicateurs et pour chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel (à l'exception de l'assistance technique).

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

Conditionnalité (nouvelle PAC): système qui remplace l'ancien système de conditionnalité et le verdissement dans la PAC après 2020 et qui vise à promouvoir des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, le bien-être animal et la sécurité alimentaire.

Conditionnalité renforcée: système en vertu duquel les paiements aux agriculteurs sont subordonnés à l'adoption, par ceux-ci, de pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement, le bien-être animal et la sécurité alimentaire. La conditionnalité renforcée remplace le verdissement et la conditionnalité dans la politique agricole commune à compter de 2023.

Culture dérobée: culture secondaire à croissance rapide plantée entre deux cultures principales successives.

Digestion anaérobie: transformation des déchets animaux ou des déchets alimentaires en gaz et en engrais, opérée par des micro-organismes en l'absence d'oxygène.

Éco-régime: régime de paiements directs, prévu dans les propositions concernant la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020, afin d'allouer des fonds aux agriculteurs qui s'engagent à utiliser des pratiques agricoles respectueuses du climat et de l'environnement.

Équivalent CO₂: unité permettant de mesurer de façon comparable l'incidence des gaz à effet de serre sur le climat. Elle correspond à la quantité émise de dioxyde de carbone qui provoquerait la même incidence.

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.

Fixation de l'azote: processus par lequel des cultures transforment l'azote moléculaire de l'air en ammoniac ou en composés azotés apparentés dans le sol.

Fonds européen agricole de garantie: Fonds de l'UE destiné à financer les paiements directs aux agriculteurs et les mesures régulant ou soutenant les marchés agricoles.

Fonds européen agricole pour le développement rural: Fonds de l'UE destiné à financer la contribution de l'Union aux programmes de développement rural.

Indicateur de résultat: variable mesurable qui donne des informations permettant d'évaluer les effets immédiats des projets financés sur la population cible.

Indice des populations d'oiseaux en milieu agricole: indicateur de l'évolution du nombre et des espèces d'oiseaux présents sur les terres agricoles au fil du temps.

Inhibiteur de nitrification: produit chimique qui réduit les émissions de protoxyde d'azote.

Mesure agroenvironnementale et climatique: pratique facultative qui va au-delà des exigences habituelles en matière d'environnement et pour laquelle les agriculteurs peuvent prétendre à un paiement imputé sur le budget de l'UE.

Natura 2000: réseau constitué de zones de conservation des espèces rares et menacées, et de certains types d'habitats naturels rares protégés en vertu du droit de l'UE.

Pacte vert pour l'Europe: stratégie de croissance que l'UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

Particularité topographique: végétation naturelle ou semi-naturelle qui pousse sur les terres agricoles, rend des services écosystémiques et contribue à la biodiversité.

Plan stratégique relevant de la PAC: document établi dans le cadre de la politique agricole commune après 2020, dans lequel un État membre de l'UE expose la manière dont il entend atteindre ses objectifs tout en tenant compte des objectifs généraux de la 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'Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

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

Puits de carbone: forêt, océan ou autre environnement naturel qui absorbe et stocke le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère.

Superficie agricole utile: superficie totale des terres agricoles, comprenant les terres arables, les prairies permanentes, les cultures permanentes et les jardins familiaux.

Surface d'intérêt écologique: terres arables réservées aux pratiques et caractéristiques agricoles qui permettent d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles. Il s'agit de l'un des critères d'éligibilité pour les paiements verts.

Tourbière: type de zone humide présentant une épaisse couche de sol organique, particulièrement riche en matières organiques.

Verdissement: adoption de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Terme également couramment utilisé pour désigner le régime d'aide de l'UE correspondant.

Zone humide: terre recouverte d'eau pendant tout ou partie de l'année.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-20>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-20>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, assisté de: Kristian Sniter, chef de cabinet; Matteo Tartaggia, attaché de cabinet; Florence Fornaroli, manager principale; Xavier Ignasi Farrero, chef de mission; Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega et Daniela Jinaru, auditeurs; Austin Maloney, stagiaire. L'assistance linguistique a été fournie par Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak et Tomasz Surdykowski. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Alexandra-Elena Mazilu.



De gauche à droite: Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski et Barbara Knapiak.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans 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 \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas 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'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou contient des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 8 – Icônes: cette figure a été conçue à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

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.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2967-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/837140	QJ-AB-24-020-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2948-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/824591	QJ-AB-24-020-FR-N

La politique agricole commune (PAC) est un domaine d'action clé de l'Union européenne, dont il représente 31 % du budget. La nouvelle PAC de la période 2023-2027 affiche des ambitions accrues en matière d'environnement et de climat. Elle s'appuie sur des plans définis par chaque État membre.

Selon nous, ces plans sont plus verts que ceux de la PAC précédente, mais ils ne sont pas à la hauteur des ambitions climatiques et environnementales de l'UE. À cela s'ajoute qu'il manque des éléments clés pour pouvoir évaluer la performance écologique.

Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission de promouvoir les échanges de bonnes pratiques écologiques pour qu'il en soit tenu compte dans les plans, d'estimer la contribution de la PAC aux objectifs du pacte vert et de renforcer le futur cadre de suivi de la PAC en matière de climat et d'environnement.

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/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors