

Rapport spécial

## Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement

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



4  
1977 - 2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

## 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 incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter 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.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Samo Jereb, Membre de la Cour, assisté de: M<sup>me</sup> Jerneja Vrabic, attachée de cabinet; M. Robert Markus, manager principal; M. Michal Machowski, chef de mission. L'équipe d'audit était composée M. Aris Konstantinidis, M<sup>me</sup> Paivi Piki, M. Carlos Sanchez Rivero, M<sup>me</sup> Dainora Venckeviciene et M. Krzysztof Zalega.



*De gauche à droite: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene et Jerneja Vrabic.*

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire et abréviations	
Synthèse	I - VIII
Introduction	1 - 9
Étendue et approche de l'audit	10 - 12
Observations	13 - 71
Une logique d'intervention aboutie, avec des objectifs ambitieux et clairement définis, fait défaut pour le verdissement, et le budget de ce dernier n'est pas directement lié à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de l'intervention	13 - 25
Le paiement vert concourt à la réalisation de deux objectifs distincts: améliorer les performances environnementales et climatiques de la PAC, et soutenir le revenu des agriculteurs	13 - 14
La contribution spécifique du verdissement à la réalisation des objectifs de l'UE relatifs aux sols, au climat et à la biodiversité n'est pas clairement définie	15 - 16
La proposition initiale de la Commission était plus ambitieuse sur le plan environnemental...	17 - 18
... mais n'établissait pas clairement quels effets les pratiques de verdissement envisagées induiraient	19 - 21
Cependant, le budget alloué au verdissement n'a pas varié, parce qu'il était lié à une décision politique et non à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de l'intervention	22 - 25
Il est peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat	26 - 57
Le verdissement n'a suscité que de très faibles changements dans les pratiques agricoles...	26 - 33
... ce qui fait bien ressortir l'important effet d'aubaine affectant la conception de la mesure	34 - 39
La diversification des cultures est moins bénéfique pour les sols que leur rotation	40 - 42

Les effets de la protection des prairies sur les émissions nettes des sols agricoles pourraient être améliorés moyennant un meilleur ciblage	43 - 46
La prédominance des surfaces d'intérêt écologique productives, ajoutée aux exigences insuffisantes en matière de gestion, réduit les effets bénéfiques pour la biodiversité que peut apporter le verdissement	47 - 50
Les États membres exploitent davantage la flexibilité offerte par les règles en matière de verdissement pour alléger la charge pesant sur les agriculteurs et sur leurs propres services que pour maximiser les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat	51 - 54
Le verdissement n'a eu qu'un impact limité sur les mesures environnementales du second pilier	55 - 57
Le verdissement confère une complexité accrue à la PAC	58 - 71
Il existe des chevauchements entre le verdissement et les autres instruments verts de la PAC, mais la Commission et les États membres font en sorte de limiter le risque d'effet d'aubaine et de double financement qui en découle	58 - 64
La complexité des règles en matière de verdissement fait naître des difficultés de mise en œuvre auxquelles la Commission a partiellement remédié	65 - 69
Les pratiques de verdissement ressemblent aux normes BCAE, mais les sanctions potentielles attachées à leur non-respect sont plus lourdes	70 - 71
Conclusions et recommandations	72 - 83
Annexe I – Évolution du ratio des prairies permanentes	
Annexe II – Principales données concernant la mise en œuvre des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental en 2016	
Annexe III – Principales données concernant la mise en œuvre des surfaces d'intérêt écologique en 2016	
Réponses de la Commission	

## **GLOSSAIRE ET ABRÉVIATIONS**

**BCAE:** bonnes conditions agricoles et environnementales. Terme collectif désignant un ensemble de normes de base applicables au titre de la conditionnalité et définissant les bonnes conditions agricoles et environnementales relatives aux terres.

**Conditionnalité:** système liant la majeure partie des paiements relevant de la PAC à un ensemble de normes de base qui visent à garantir le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (**BCAE**) et à certaines obligations appelées «exigences réglementaires en matière de gestion» (**ERMG**). Les ERMG sont définies dans la législation de l'UE en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux.

**Développement rural:** politique de l'Union européenne souvent désignée comme le «second pilier» de la politique agricole commune et visant à répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux des zones rurales. Les paiements au titre du développement rural sont prélevés sur le budget affecté au Fonds européen agricole pour le développement rural, avec un cofinancement des États membres.

**DG AGRI:** direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne.

**DG CLIMA:** direction générale de l'action pour le climat de la Commission européenne.

**DG ENV:** direction générale de l'environnement de la Commission européenne.

**Effet d'aubaine:** situation dans laquelle une activité ou un projet subventionné aurait été pleinement ou partiellement entrepris sans l'aide publique.

**ERMG:** exigences réglementaires en matière de gestion. Terme collectif désignant un ensemble d'obligations définies dans la législation de l'UE en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux, applicables dans le cadre de la conditionnalité.

**ESPG:** prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental (*environmentally sensitive permanent grassland*). Il s'agit de parcelles de prairies permanentes

(essentiellement celles situées dans des zones Natura 2000) qui font l'objet d'une désignation par l'État membre en raison de leur importance pour la biodiversité, en particulier en ce qui concerne les espèces et les habitats des prairies protégées. Dans le cadre du verdissement, ces parcelles sont protégées contre la réaffectation à d'autres utilisations ainsi que contre le labourage.

**Exploitation:** exploitation agricole, c'est-à-dire ensemble des terres et des animaux situés sur le territoire d'un même État membre, gérés par un seul agriculteur (qui peut être une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales) et utilisés aux fins d'activités agricoles.

**JRC:** Centre commun de recherche. Il s'agit d'une direction générale de la Commission européenne.

**Natura 2000:** le plus grand réseau écologique cohérent de zones de conservation au monde. Son étendue englobe 18 % du territoire terrestre de l'UE et une part importante des mers qui l'entourent.

**PAC:** politique agricole commune. Il s'agit d'un ensemble d'actes législatifs et de pratiques adoptés par l'Union européenne, constituant une politique commune et unifiée en matière d'agriculture. Les premières mesures en la matière ont été instituées en 1962. Depuis lors, la politique a été revue et étendue; elle a en outre fait l'objet de plusieurs réformes.

**Paiements directs:** aide octroyée directement aux agriculteurs afin de leur servir de «filet de sécurité». Ces paiements sont essentiellement accordés sous la forme d'un soutien au revenu de base découplé de la production et contribuent à compenser l'instabilité des revenus tirés des ventes sur les marchés, qui sont sujettes à la volatilité. Les paiements directs sont prélevés sur le budget du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), ou «premier pilier» de la politique agricole commune.

**Premier pilier de la politique agricole commune:** volet de la politique agricole commune qui comprend les paiements directs aux agriculteurs et les mesures de marché.

**Second pilier de la politique agricole commune:** volet de la politique agricole commune qui regroupe les mesures de développement rural.

**SIE:** surfaces d'intérêt écologique. Il s'agit de surfaces d'une exploitation agricole qui sont consacrées à des pratiques ou à des particularités spécifiques, bénéfiques pour l'environnement. Dans le cadre du verdissement, les agriculteurs doivent généralement affecter au moins 5 % de leurs terres arables aux SIE.

**UE:** Union européenne.

## SYNTHÈSE

I. Le «verdissement», ou «paiement vert», est un nouveau type de paiement direct aux agriculteurs introduit lors de la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013. Conçu pour mettre en pratique le principe selon lequel les agriculteurs devraient être rétribués pour les biens publics qu'ils fournissent, il visait ainsi à améliorer les performances environnementales de la PAC.

II. Le présent rapport présente les constatations dégagées à l'issue de notre audit relatif au verdissement. Notre question d'audit principale a consisté à savoir si le verdissement est apte à générer une amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC, conformément à l'objectif établi dans la législation de l'UE.

III. Pour répondre à cette question, nous avons examiné:

- la logique d'intervention, la question de savoir si le verdissement est assorti d'objectifs clairement définis et suffisamment ambitieux, et la justification du budget alloué à la mesure;
- les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat que le verdissement est susceptible d'induire;
- la complexité accrue que le verdissement confère à la PAC.

IV. En conclusion, nous jugeons peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre entraîne une amélioration significative des performances environnementales et climatiques de la PAC.

V. Nous avons constaté que la Commission n'a pas établi une logique d'intervention complète pour le paiement vert. Elle n'a pas non plus fixé d'objectifs environnementaux clairement définis et suffisamment ambitieux que le verdissement devrait permettre de réaliser. De plus, le budget alloué à ce dernier n'est pas justifié par sa teneur environnementale. Le paiement vert reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu.

VI. D'après nos constatations, il est peu probable que le verdissement induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat – essentiellement à cause de l'important effet d'aubaine qui y est associé. Nous estimons en particulier que le verdissement n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE.

VII. Enfin, nous avons constaté que la complexité nettement accrue que le verdissement confère à la PAC n'est pas justifiée au regard des résultats probables de l'intervention. Cette complexité accrue s'explique, jusqu'à un certain point, par des chevauchements entre le verdissement et les autres instruments verts de la PAC, notamment les normes en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE). Le verdissement s'apparente aux normes BCAE dans la mesure où il repose essentiellement sur un ensemble de conditions environnementales de base applicables à l'aide au revenu.

VIII. À la lumière de ces constatations, nous formulons les recommandations suivantes:

- en prévision de la prochaine réforme de la PAC, la Commission devrait établir, pour la contribution de la PAC à la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques de l'UE, une logique d'intervention complète qui comporte des objectifs spécifiques et tire parti des dernières avancées scientifiques concernant les phénomènes à l'œuvre;
- en vue de l'élaboration de sa proposition relative à la prochaine réforme de la PAC, la Commission devrait dresser un bilan de la mise en œuvre de la PAC actuelle. Pour établir sa proposition, elle devrait partir des principes suivants:
  - les agriculteurs ne devraient pouvoir recevoir des paiements au titre de la PAC que s'ils respectent un ensemble de normes environnementales de base réunissant les aspects couverts par les normes BCAE actuelles et les exigences générales du verdissement (deux groupes de règles censés aller au delà des exigences de la législation en matière d'environnement). Les sanctions encourues en cas de non-conformité à cet ensemble de normes devraient être suffisamment sévères pour être dissuasives. En outre, toutes ces normes de base devraient être intégrées aux exigences environnementales de référence applicables à toute action programmée dans le domaine agricole,

- il devrait être possible d'apporter une réponse appropriée aux besoins spécifiques et locaux liés à l'environnement et au climat grâce à des actions programmées plus solides dans le domaine agricole et reposant sur la réalisation d'objectifs de performance et sur un financement fondé sur une évaluation de la moyenne des coûts et des pertes de revenus engendrés par des actions et des pratiques allant au delà des exigences environnementales de référence,
- lorsque, dans la mise en œuvre de la PAC, les États membres peuvent faire un choix parmi plusieurs options, ils devraient être tenus, préalablement à la mise en œuvre, de démontrer que les options retenues sont efficaces et efficaces du point de vue de la réalisation des objectifs de l'intervention.

## INTRODUCTION

1. L'Union européenne (UE) verse des subventions directes aux agriculteurs dans le cadre du premier pilier<sup>1</sup> de sa politique agricole commune (PAC). L'un des objectifs essentiels de ces paiements directs consiste à soutenir le revenu des agriculteurs. Toutefois, la PAC suscite de plus en plus de critiques du fait qu'elle ne comporte pas de mesures suffisantes pour tempérer les effets négatifs de certaines pratiques agricoles sur l'environnement et le climat<sup>2</sup>.
2. Le «paiement vert» ou «verdissement»<sup>3</sup>, un nouveau type de paiement direct introduit lors de la réforme de la PAC en 2013, constitue la plus récente tentative pour résoudre ce problème. C'est le seul paiement direct qui ait pour principal objectif déclaré un objectif «vert», en l'occurrence l'amélioration des performances environnementales de la PAC<sup>4</sup>.
3. Dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition législative correspondante<sup>5</sup>, la Commission a fait valoir que les agriculteurs «devront être encouragés à adopter et à maintenir des systèmes et des pratiques agricoles particulièrement bénéfiques au regard des objectifs dans le domaine de l'environnement et du climat, car les prix du marché ne rendent pas compte de la fourniture de ces biens publics». Cette insistance sur le fait de consacrer l'argent public à des biens publics et de rétribuer les agriculteurs pour leurs externalités

---

<sup>1</sup> La PAC se divise en deux piliers. Le premier pilier comprend les paiements directs aux agriculteurs et les mesures d'intervention sur le marché. Il est entièrement financé sur le budget de l'UE. Le second pilier regroupe les mesures de développement rural, qui sont cofinancées par les États membres.

<sup>2</sup> L'épuisement et l'érosion des sols, la pollution de l'eau, les émissions de gaz à effet de serre et l'appauvrissement de la biodiversité sont quelques-uns de ces effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement.

<sup>3</sup> La dénomination officielle complète de ce nouveau régime d'aide est «paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement».

<sup>4</sup> Considérant 37 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

<sup>5</sup> COM(2011) 625 final du 12.10.2011.

positives (c'est-à-dire les effets bénéfiques dont ils sont responsables et qui, sans l'intervention, ne seraient pas récompensés par le marché) renforce également la légitimité des dépenses de la PAC dans leur ensemble.

4. Le verdissement n'est pas un régime facultatif. Tous les agriculteurs couverts par les régimes de paiements directs de la PAC (comme le régime de paiement de base ou le régime de paiement unique à la surface) doivent également introduire une demande de paiement vert. Cependant, les petites exploitations peuvent bénéficier d'un soutien au titre du verdissement sans être tenues de respecter les exigences correspondantes, ou l'ensemble de ces exigences. Celles-ci ne s'appliquent pas non plus aux exploitations considérées comme «écologiques par définition»: par exemple, les agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique bénéficient du paiement vert sans avoir à prouver qu'ils se conforment aux trois pratiques de verdissement.

5. Les exigences du verdissement couvrent trois pratiques agricoles qui se veulent simples, généralisées, non contractuelles, annuelles, et bénéfiques pour l'environnement ainsi que pour le climat:

a) la **diversification des cultures**: les agriculteurs disposant de plus de 10 hectares de terres arables sont tenus de cultiver au moins deux types de végétaux. Sur les exploitations couvrant plus de 30 hectares de terres arables, une culture supplémentaire (troisième culture) au moins doit être mise en place. Le pourcentage des terres arables que les agriculteurs sont autorisés à consacrer à la culture principale est limité à 75 %. Sur les exploitations où trois cultures au moins sont exigées, les deux cultures principales réunies ne doivent pas couvrir plus de 95 % des terres arables. Le principal objectif déclaré de la diversification des cultures consiste à améliorer la qualité des sols<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> Considérant 41 du règlement (UE) n° 1307/2013.

b) le **maintien des prairies permanentes**, qui combine deux mécanismes distincts et oblige les États membres:

- à suivre (au niveau national ou régional) l'évolution de la part des prairies permanentes dans la surface agricole totale concernée par les paiements directs de la PAC. Si le ratio correspondant diminue de plus de 5 % par rapport à un niveau de référence, l'État membre doit obliger les agriculteurs à rétablir les prairies permanentes qui ont été réaffectées à d'autres utilisations,
- à désigner les zones de prairies les plus sensibles d'un point de vue environnemental. La réaffectation et le labourage de ces prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental sont interdits.

D'après la législation de l'UE, le maintien des prairies permanentes, dans le cadre du verdissement, vise principalement à permettre la séquestration du carbone<sup>7</sup>. La protection des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental a pour objectif premier de protéger les zones de biodiversité de haute valeur (à quoi s'ajoute l'objectif global de séquestration du carbone);

c) le fait, pour les agriculteurs possédant plus de 15 hectares de terres arables, de réserver l'équivalent de 5 % de ces terres à des **surfaces d'intérêt écologique** (SIE). La législation de l'UE définit 19 types de surfaces d'intérêt écologique permettant aux agriculteurs de respecter cette obligation, entre autres les terres en jachère, celles consacrées aux cultures dérobées ou aux plantes fixant l'azote et plusieurs types de particularités topographiques. Les États membres peuvent néanmoins décider de proposer moins de types de SIE à leurs agriculteurs. Le principal objectif défini, en ce qui concerne les SIE, consiste à préserver et à améliorer la biodiversité<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Considérant 42 du règlement (UE) n° 1307/2013.

<sup>8</sup> Considérant 44 du règlement (UE) n° 1307/2013.

6. Outre le verdissement, la PAC comporte deux instruments importants permettant de poursuivre des objectifs dans le domaine de l'environnement et du climat:

- a) la conditionnalité, un mécanisme qui lie la majeure partie des paiements relevant de la PAC à un ensemble de normes de base qui visent à garantir le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et à certaines obligations appelées «exigences réglementaires en matière de gestion» (ERMG). Les ERMG sont définies dans la législation de l'UE en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux. Les agriculteurs qui ne respectent pas ces normes et exigences s'exposent à une sanction, qui prend la forme d'une réduction (généralement comprise entre 1 % et 5 %) de l'ensemble de leurs paiements directs;
- b) les mesures environnementales relevant du développement rural (second pilier de la PAC) – telle la mesure «Agroenvironnement – climat» –, similaires au paiement vert en ce qu'elles consistent à récompenser les agriculteurs qui respectent certaines pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat. À la différence du verdissement, toutefois, ces mesures sont de nature contractuelle et reposent sur des engagements volontaires de la part des agriculteurs. Les primes versées à ces derniers correspondent aux coûts supplémentaires et aux pertes de revenu résultant des engagements contractés<sup>9</sup>.

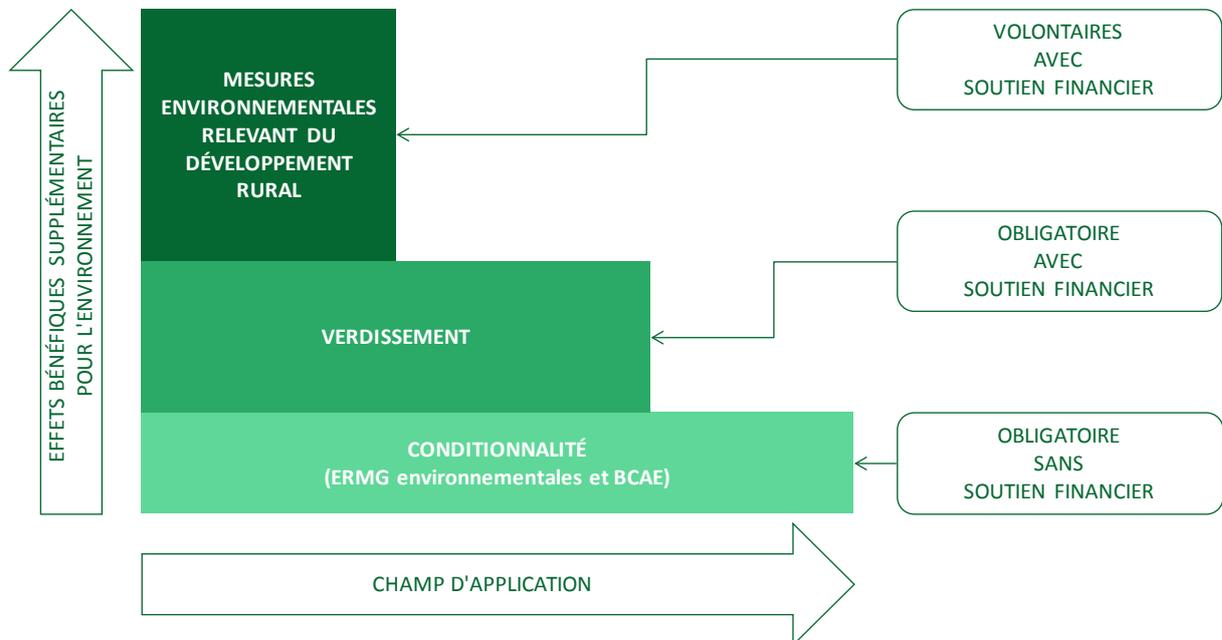
7. D'après la Commission, le verdissement constitue l'étage intermédiaire d'une «pyramide» à trois niveaux composée des instruments verts de la PAC (voir **figure 1**). Les normes et exigences de base imposées au titre de la conditionnalité – celui de ces trois instruments qui couvre le plus grand nombre d'agriculteurs et le plus vaste domaine – constituent la base de la pyramide, et les engagements environnementaux plus ambitieux pris dans le cadre du développement rural – qui ne concernent qu'un plus petit groupe de

---

<sup>9</sup> Considérant 22 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487).

volontaires et portent sur un domaine restreint – en forment le sommet. Ensemble, ces instruments visent à produire des effets qui se conjuguent et se complètent mutuellement.

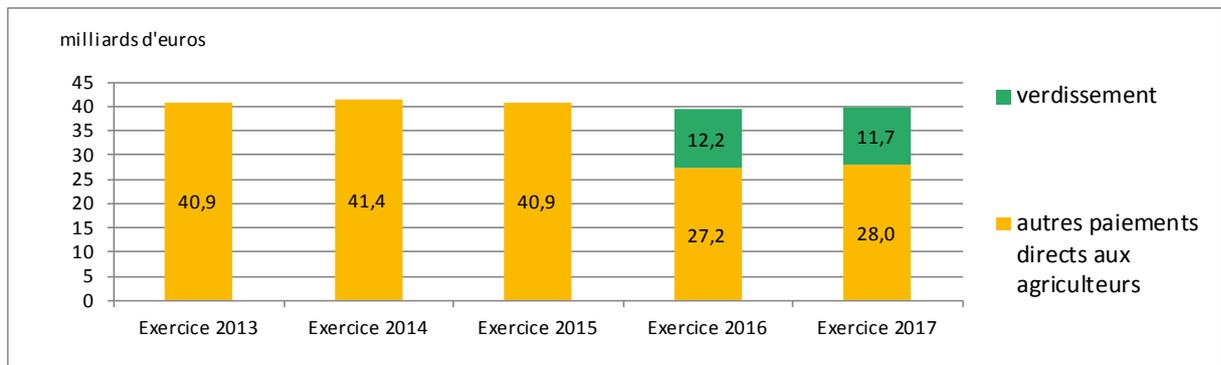
**Figure 1 – «Pyramide» des instruments verts de la PAC**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail des services de la Commission européenne SWD(2016) 218 final.

8. L'UE dépense des montants considérables au titre du nouveau paiement vert: celui-ci représente 12 milliards d'euros par an, soit 30 % de l'ensemble des paiements directs de la PAC et près de 8 % du total du budget de l'UE. Pour les agriculteurs (qui ont reçu au cours de l'exercice 2016 leurs premiers paiements verts, lesquels correspondaient aux demandes introduites en 2015), cela équivaut à un montant moyen avoisinant 80 euros par hectare et par an, avec quelques différences entre les États membres et, parfois, au sein d'un même État membre. Le Parlement européen et le Conseil (qui constituent l'autorité budgétaire) ont prélevé ces fonds sur les montants destinés aux autres paiements directs pour les réaffecter au verdissement, lorsque ce dernier a été mis en place. Ainsi, comme le montre la **figure 2**, le budget global dévolu aux paiements directs de la PAC est resté relativement stable au cours de la période 2013-2017.

**Figure 2 – L'introduction du verdissement n'a pas entraîné de modification du budget global affecté aux paiements directs de la PAC**



Source: Données de la Commission européenne (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>).

9. Le verdissement relève de la gestion partagée, un mode d'exécution budgétaire dans lequel la Commission endosse la responsabilité générale de l'exécution du budget de l'UE, mais délègue certaines tâches d'exécution aux États membres. Ces tâches déléguées comprennent la mise en place et l'exploitation des systèmes de dépôt des demandes des agriculteurs, la réalisation des contrôles administratifs et des contrôles sur place, ainsi que le calcul et le versement des montants d'aide corrects. Dans le cas du verdissement, les États membres doivent en outre définir certains paramètres, par exemple désigner les prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental et sélectionner les types de SIE.

## **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

10. Notre audit a porté sur la conception du verdissement et sur ses deux premières années de mise en œuvre (les années de demande 2015 et 2016), ainsi que sur la cohérence entre ce régime et les autres instruments verts de la PAC, à savoir la conditionnalité et les mesures environnementales relevant du développement rural.

11. Notre principal objectif a consisté à évaluer si le verdissement est apte à générer une amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC, conformément à l'objectif établi dans la législation de l'UE en la matière. Pour répondre à cette question d'audit principale, nous avons examiné:

- a) la logique d'intervention, la question de savoir si le verdissement est assorti d'objectifs clairement définis et suffisamment ambitieux, et la justification du budget alloué à la mesure;
- b) les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat que le verdissement est susceptible d'induire;
- c) la complexité accrue que le verdissement confère à la PAC.

12. Nos travaux ont compris:

- a) l'analyse d'informations provenant d'un grand nombre de sources, notamment la législation, les lignes directrices et les documents de travail de la Commission, la correspondance et les échanges d'informations entre la Commission et les États membres, les données sur la mise en œuvre du verdissement ainsi qu'un examen documentaire critique;
- b) des visites auprès des directions générales compétentes de la Commission (la DG AGRI, la DG CLIMA, la DG ENV et le JRC) et auprès de parties prenantes du niveau de l'UE (le Copa-Cogeca et BirdLife);
- c) une enquête par questionnaire et des échanges (tenus lors de visites ou de visioconférences) avec les autorités de cinq États membres: la Grèce, l'Espagne

(Castille-et-León), la France (Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais), les Pays-Bas et la Pologne;

- d) un examen documentaire ciblé portant sur le risque de double financement et couvrant dix autres États membres: la Belgique (Wallonie), la République tchèque, l'Allemagne (Brandebourg), l'Irlande, l'Italie (Campanie), la Lituanie, l'Autriche, la Slovaquie, la Finlande et le Royaume-Uni (Pays de Galles);
- e) l'analyse des résultats de nos propres audits relatifs à la déclaration d'assurance 2016, en particulier pour ce qui a trait aux changements dans les pratiques agricoles qu'il est possible d'attribuer au verdissement.

## **OBSERVATIONS**

***Une logique d'intervention aboutie, avec des objectifs ambitieux et clairement définis, fait défaut pour le verdissement, et le budget de ce dernier n'est pas directement lié à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de l'intervention***

**Le paiement vert concourt à la réalisation de deux objectifs distincts: améliorer les performances environnementales et climatiques de la PAC, et soutenir le revenu des agriculteurs**

13. L'introduction du verdissement était une tentative pour appliquer le principe selon lequel les agriculteurs devraient être rétribués pour les biens publics environnementaux qu'ils fournissent. L'objectif assigné à l'intervention dans la législation y afférente de l'UE (et cité au **point 2**), à savoir améliorer les performances environnementales et climatiques de la PAC, procède de cette nouvelle approche.

14. Le verdissement contribue également à la concrétisation d'un autre objectif: il apporte une aide au revenu des agriculteurs. Si elle n'est pas expressément citée dans la législation, cette fonction du verdissement résulte implicitement de son classement parmi les paiements directs.

**La contribution spécifique du verdissement à la réalisation des objectifs de l'UE relatifs aux sols, au climat et à la biodiversité n'est pas clairement définie**

15. Les principales questions environnementales et relatives au climat auxquelles le verdissement contribue à répondre – à savoir la qualité des sols, la séquestration du carbone et la biodiversité – sont couvertes par des stratégies plus générales de l'UE (voir **encadré 1**).

### **Encadré 1 – Documents stratégiques de l'UE relatifs aux sols, au climat et à la biodiversité**

La **stratégie thématique de l'UE en faveur de la protection des sols**, adoptée en 2006<sup>10</sup>, décrivait la dégradation des sols comme un grave problème en Europe et donnait des exemples des diverses formes que cette dégradation peut prendre, par exemple l'exposition à l'érosion par l'eau et par le

<sup>10</sup> COM(2006) 231 final du 22.9.2006.

vent ou une faible teneur en matières organiques. Elle visait à prévenir la dégradation ultérieure des sols, à préserver leurs fonctions et à restaurer les sols dégradés.

Le **paquet de l'UE sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020**<sup>11</sup> vise notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif comporte un engagement consistant à réduire les émissions des secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions (y compris l'agriculture) de 10 % par rapport aux niveaux de 2005. Le **cadre de l'UE en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030**<sup>12</sup> comprend, quant à lui, un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport aux niveaux de 1990. Enfin, l'UE entend réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80 % à 95 % par rapport aux niveaux de 1990, d'ici à 2050<sup>13</sup>.

L'actuelle **stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité**<sup>14</sup>, adoptée en 2011, couvre la période allant jusqu'en 2020. Elle a pour objectif prioritaire «[d']enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, [d']assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et [de] renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité».

L'examen à mi-parcours réalisé en 2015<sup>15</sup> a révélé qu'aucun progrès significatif concernant la réalisation de cet objectif n'avait encore été effectué. C'est l'une des suites de l'échec des efforts pour mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité avant 2010, consentis au titre du précédent plan d'action de l'UE en faveur de la biodiversité<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> COM(2008) 30 final du 23.1.2008, «Deux fois 20 pour 2020 – Saisir la chance qu'offre le changement climatique».

<sup>12</sup> COM(2014) 15 final du 22.1.2014, «Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030» (cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030).

<sup>13</sup> COM(2011) 112 final du 8.3.2011, «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050». Le Conseil européen et le Parlement européen ont approuvé l'approche proposée par la Commission en février 2013 et en mars 2013 respectivement.

<sup>14</sup> COM(2011) 244 final du 3.5.2011.

<sup>15</sup> COM(2015) 478 final et SWD(2015) 187 final du 2.10.2015.

<sup>16</sup> COM(2006) 216 final du 22.5.2006.

16. La façon dont le verdissement est censé contribuer à la réalisation des objectifs plus vastes de l'UE définis dans ces documents stratégiques n'apparaît pas clairement:

- a) la Commission n'a établi ni logique d'intervention complète, ni objectifs spécifiques et mesurables pour le verdissement<sup>17</sup>. En d'autres termes, il n'existe pas de plans qui indiquent avec exactitude quelles améliorations, du point de vue de la biodiversité, de la qualité des sols et des émissions nettes de carbone des sols agricoles, l'UE veut obtenir grâce au verdissement. La fixation d'objectifs spécifiques de ce type comporte des difficultés intrinsèques liées à la multiplicité des facteurs qui entrent en jeu et dont certains sont externes (c'est-à-dire indépendants de la volonté des décideurs politiques) et d'autres, mal compris;
- b) pour fixer de tels objectifs, il est indispensable de disposer d'une méthode de mesure des phénomènes à l'œuvre et de connaître leur état actuel. Or la situation de référence – c'est-à-dire la qualité des sols agricoles, la quantité de carbone stockée dans les prairies permanentes et la situation en matière de biodiversité dans les exploitations agricoles au moment où le verdissement a été mis en place – n'est qu'imparfaitement connue. L'**encadré 2** fournit des exemples illustrant ces problèmes.

**Encadré 2 – Biodiversité et sols: manque de clarté concernant la situation actuelle et l'objectif poursuivi**

Biodiversité

On assiste à une prise de conscience croissante du fait que la biodiversité dans les exploitations agricoles est menacée, mais il n'existe guère de données permettant de suivre l'évolution de la situation. La majeure partie des informations disponibles, concernant la faune des terres agricoles, portent sur les oiseaux, qui, parce qu'ils se trouvent près du sommet de la chaîne alimentaire, sont rapidement affectés par les changements touchant les écosystèmes et peuvent donc servir de baromètre du caractère sain de l'environnement<sup>18</sup>. L'indice des populations d'oiseaux en milieu agricole, qui repose sur des données fournies par les citoyens, permet de suivre l'évolution des

<sup>17</sup> Les dépenses de développement rural, par contre, sont assorties d'objectifs de ce type.

<sup>18</sup> Compendium des indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE, éditions OCDE, 2013.

populations de plusieurs espèces d'oiseaux qui se reproduisent ou nidifient sur les terres agricoles. Au cours de la période 1990-2014, il a diminué de 31,5 % (passant de 100 à 68,5)<sup>19</sup>. Cet indice est l'un des indicateurs d'impact adoptés pour la PAC; cependant, la Commission n'a pas défini la valeur cible qu'il devrait atteindre grâce au verdissement (ni d'autre valeur cible concernant le niveau de biodiversité de la faune des terres agricoles).

En 2014 a été lancé un projet pilote<sup>20</sup> visant à déterminer la situation de référence de la biodiversité pour la flore des terres agricoles, en se fondant sur des données de terrain collectées dans 39 régions de l'ensemble de l'UE, avec 25 placettes d'échantillonnage par région. Les résultats de l'étude ont montré que la majeure partie des terres arables avaient une faible valeur naturelle. Cette étude devait en principe être renouvelée en 2016 (ce qui aurait pu fournir une première indication concernant l'impact du verdissement), mais elle a été retardée. La Commission n'a pas défini de valeurs cibles concernant le niveau de biodiversité de la flore des terres agricoles à atteindre dans le cadre du verdissement (ou de la PAC dans son ensemble).

### Sols

Les connaissances relatives à la teneur en carbone organique et à d'autres aspects de la qualité des sols sont fragmentaires. Elles reposent pour partie sur des données d'enquête (par exemple celles de l'enquête LUCAS<sup>21</sup>) et pour partie sur des modélisations (par exemple celle de l'étude CAPRESE<sup>22</sup>). Dans son rapport de 2012 sur l'état des sols en Europe<sup>23</sup>, le Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC) a fait observer que la cartographie pédologique dans les États membres ne permet pas de satisfaire les besoins actuels et que les analyses transfrontalières

<sup>19</sup> Données d'Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tsdnr100&plugin=>

<sup>20</sup> *Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA), Report on the investigation in 2014*, juillet 2015. Projet géré par Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich et Julian Lüdemann de l'*Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)* de Mannheim.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS\\_-\\_Land\\_use\\_and\\_land\\_cover\\_survey](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey)

<sup>22</sup> Arwyn Jones *et al.* (JRC), *CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report*, 2013.

<sup>23</sup> *The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010*, 2012.

comportent des difficultés liées aux différences entre les divers ensembles de données nationaux. La Commission n'a pas défini d'objectifs quantifiés concernant le niveau de qualité des sols à atteindre dans le cadre du verdissement (ou de la PAC dans son ensemble).

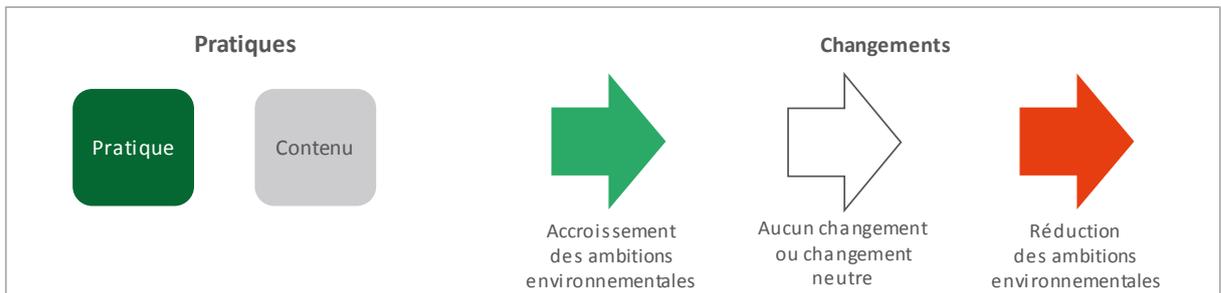
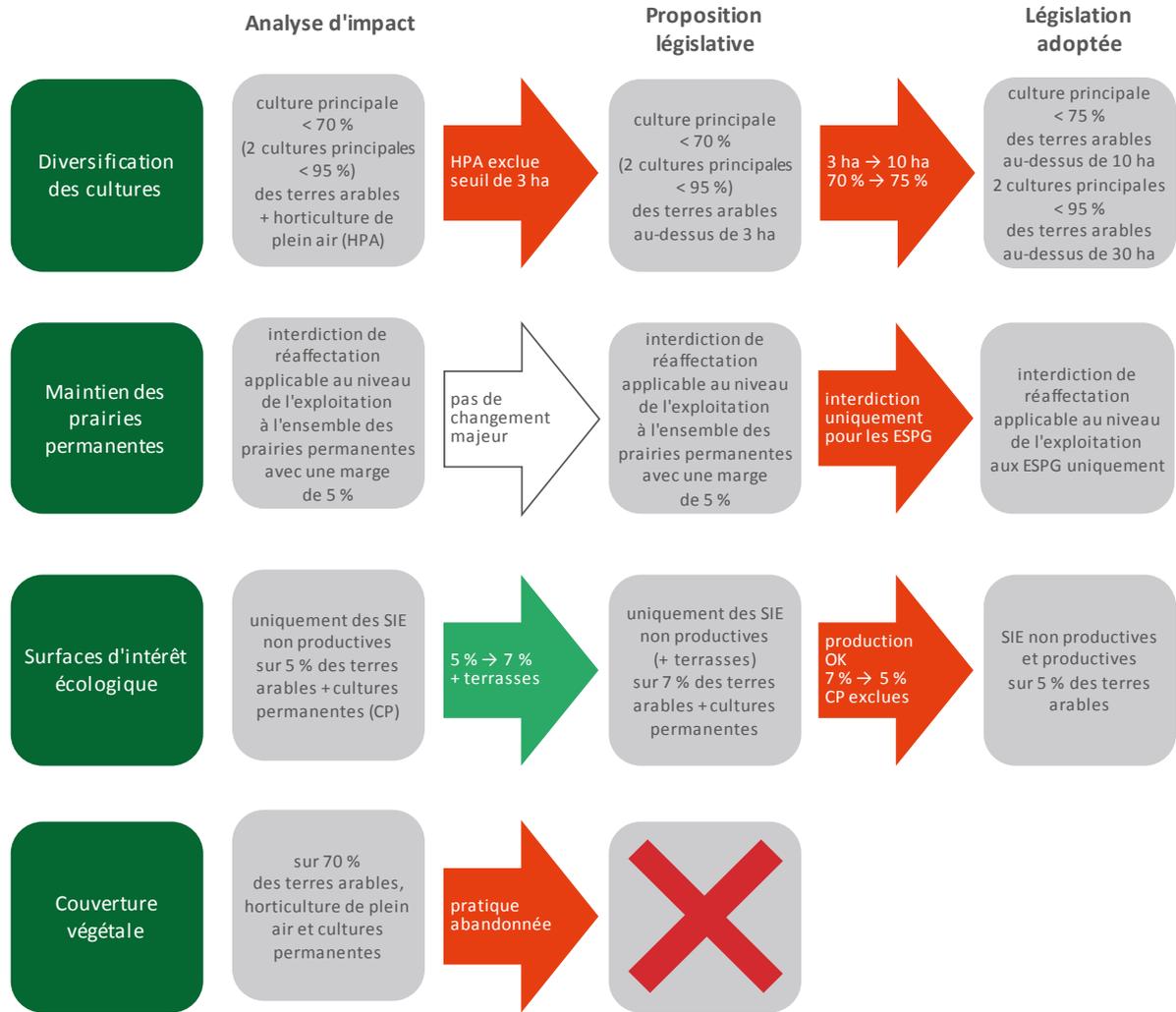
### **La proposition initiale de la Commission était plus ambitieuse sur le plan environnemental...**

17. Le verdissement, tel qu'il était défini dans la proposition initiale de la Commission, était une mesure plus ambitieuse, centrée sur l'environnement, assortie d'exigences plus strictes et comportant moins d'exemptions que les pratiques de verdissement actuelles. La ***figure 3*** donne un aperçu des grands changements intervenus entre le concept initial présenté dans l'analyse d'impact de 2011<sup>24</sup> (une étude approfondie qui examinait différentes options politiques en vue de la réforme de la PAC pour 2014-2020), la proposition législative de la Commission et la législation finalement adoptée.

---

<sup>24</sup> Document SEC(2011) 1153 final/2 du 20.10.2011.

**Figure 3 – Les ambitions environnementales du verdissement ont été revues à la baisse au cours du processus législatif**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation ainsi que de l'analyse d'impact de 2011 et de la proposition législative de la Commission.

18. Le résultat final du processus législatif contraste avec l'approche initiale de la Commission, présentée dans l'analyse d'impact de 2011, selon laquelle « pour que le

verdissement soit efficace, il est crucial de ne pas le proposer "à la carte", avec une liste de mesures parmi lesquelles les États membres et/ou les agriculteurs pourraient faire leur choix. Une approche de ce type en affaiblirait considérablement l'impact, en particulier si le paiement n'était pas au diapason des efforts exigés des agriculteurs, ce qui amènerait ces derniers à opter pour les mesures qu'ils appliquent déjà ou pour les mesures les moins onéreuses et limiterait les effets bénéfiques pour l'environnement produits par l'intervention. En outre, plus grande sera la latitude de choix offerte dans le cadre du verdissement au titre du premier pilier, plus il sera difficile d'assurer la cohérence avec la conditionnalité, surtout avec les BCAE (risque d'avoir des ensembles d'exigences de référence trop différents d'un État membre à l'autre) et, par la suite, avec le second pilier (risque de doubles paiements). Concernant le verdissement, il convient donc de préférer une approche reposant sur un petit nombre de mesures de nature à produire d'importants effets bénéfiques pour l'environnement». En fait, les risques sur lesquels la Commission attirait l'attention en 2011 se sont largement réalisés (voir **points 24, 36, 37, 47 à 49 et 59 à 68**).

**... mais n'établissait pas clairement quels effets les pratiques de verdissement envisagées induiraient**

19. Comme l'indique le **point 16**, la Commission n'a pas établi d'objectifs spécifiques quantifiés pour les pratiques de verdissement envisagées. Pour ce qui est de l'efficacité de ces dernières, l'analyse d'impact de 2011 n'apportait en outre qu'une démonstration partielle, principalement axée sur des aspects relevant de l'atténuation du changement climatique:

- a) concernant le maintien des prairies permanentes, la Commission soulignait que la séquestration du carbone dans les sols arables convertis en sols de prairies est nettement plus lente que la libération de carbone liée à la conversion de prairies permanentes en terres arables. Partant, elle préconisait de préserver le stock de carbone en instaurant une obligation de maintien des prairies permanentes au niveau des exploitations plutôt qu'un système reposant sur la surveillance du ratio prairies permanentes/surface agricole totale au niveau régional ou national;

- b) concernant la proposition de mesure relative aux jachères écologiques/aux SIE, l'analyse d'impact examinait certes les effets mitigés qu'elle promettait d'avoir dans le domaine de l'atténuation du changement climatique, mais, cela mis à part, elle ne démontrait pas clairement l'efficacité environnementale de cette mesure, en particulier du point de vue de la biodiversité;
- c) enfin, l'analyse d'impact apportait des preuves scientifiques des effets bénéfiques de la rotation des cultures, notamment d'un point de vue d'accroissement de la teneur des sols en matières organiques (y compris le carbone). Cependant, pour des raisons pratiques, la Commission proposait de remplacer la rotation des cultures par leur diversification (voir **point 41**).

20. En somme, les deux colégislateurs de l'UE (c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil) ont reçu une proposition visant à une réforme majeure des paiements directs de la PAC avec des informations incomplètes sur les effets que les nouvelles mesures étaient susceptibles d'induire. Nous partageons l'avis émis dans une étude sur le processus législatif relatif au verdissement<sup>25</sup>: faute d'une description claire des effets bénéfiques pour l'environnement que produirait le verdissement, fournie par la Commission dès le début du processus, il s'est ensuite avéré difficile, tant pour celle-ci que pour les autres, d'apprécier avec précision l'importance des édulcorations successives du texte, du point de vue de l'obtention des effets recherchés.

21. Concernant les modifications ultérieures, dont la plupart ont été apportées sur l'initiative des deux colégislateurs, aucune justification scientifique étayant leur efficacité environnementale n'a été fournie: elles visaient essentiellement à réduire l'effort imposé aux agriculteurs.

---

<sup>25</sup> Kaley Hart, *The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations. In: The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm.*

**Cependant, le budget alloué au verdissement n'a pas varié, parce qu'il était lié à une décision politique et non à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de l'intervention**

22. L'affectation de 30 % de l'ensemble du budget des paiements directs de la PAC au verdissement occupait une place centrale dans la toute dernière réforme de la PAC, mais aussi dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. C'est dans le contexte plus vaste de ce dernier que la Commission a proposé cette affectation, en 2011<sup>26</sup>, et que la proposition correspondante a été approuvée par le Conseil européen, en 2013<sup>27</sup>.

23. Le montant du budget alloué – environ 12 milliards d'euros par an – n'a connu aucune variation durant tout le processus législatif, bien que la mesure ait fait l'objet d'importantes modifications touchant sa teneur environnementale et climatique, sur le plan des exigences (qui ont diminué avec le temps) comme sur celui de l'étendue des diverses exemptions (qui a augmenté). Cela montre bien que la décision de consacrer 30 % des paiements directs de la PAC au verdissement n'est pas liée au caractère plus ou moins ambitieux du nouvel instrument, du point de vue environnemental et climatique. Le verdissement reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu.

24. En particulier, nous avons constaté que le montant du paiement vert (environ 80 euros par hectare, en moyenne) n'était pas fondé sur le coût de la mise en œuvre du verdissement pour les agriculteurs<sup>28</sup>:

- a) dans l'analyse d'impact de 2011, ce coût de mise en œuvre était estimé à quelque 30 euros par hectare en moyenne et ce, compte tenu des exigences plus strictes de la mesure de verdissement telle qu'elle était initialement prévue (voir **point 17**);

---

<sup>26</sup> COM(2011) 500 final du 29.6.2011, «Un budget pour la stratégie Europe 2020».

<sup>27</sup> Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le cadre financier pluriannuel (EUCO 37/13).

<sup>28</sup> De manière générale, les paiements directs, y compris le verdissement, ne s'inscrivent pas dans la logique de compensation des coûts et des pertes de revenu supportés, dont relèvent les paiements au titre du développement rural.

- b) d'après une étude du JRC<sup>29</sup> qui repose sur une modélisation de l'impact économique des exigences actuelles du verdissement, pour 71 % des agriculteurs celui-ci n'a aucune incidence et sa mise en œuvre n'engendre aucun coût de mise en conformité. Pour plus de deux tiers des 29 % d'agriculteurs exposés à des coûts de mise en conformité, ceux-ci sont inférieurs à 25 euros par hectare; ils sont même inférieurs à 10 euros par hectare pour plus de 40 % des agriculteurs concernés. Toutefois, ces coûts dépassent 100 euros par hectare pour quelque 2 % des agriculteurs (souvent, ceux qui se trouvent dans ce cas gèrent des exploitations de petite taille, spécialisées dans des activités à forte intensité de capital et de main-d'œuvre, telle la production de légumes);
- c) l'impact estimatif du verdissement sur le revenu des agriculteurs (calculé en soustrayant du revenu – qui se compose du montant des ventes de produits et des subventions – les coûts de production variables, y compris le coût des engrais, des pesticides, des semences et des aliments pour animaux) est très limité. Dans une étude récente<sup>30</sup>, le JRC a estimé que l'introduction du verdissement s'était en fait soldée par une augmentation du revenu des agriculteurs d'environ 1 % (essentiellement en raison de la légère hausse des prix qu'entraîne la baisse limitée de la production). D'après les conclusions préliminaires présentées dans le projet de rapport auquel fait référence le **point 24, lettre b)**, l'impact du verdissement sur le revenu des agriculteurs est estimé à -1 %<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», *European Review of Agricultural Economics*, 2017 (à paraître).

<sup>30</sup> Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., *Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results*, EUR 28 037 EN, Joint Research Centre, Commission européenne, 2016, doi:10.2788/452 051.

<sup>31</sup> La différence entre les estimations de l'effet du verdissement de la PAC sur le revenu fournies dans les deux études s'explique par les divergences entre les modèles appliqués. La première étude repose sur un modèle de marché (CAPRI) qui tient compte de l'impact du verdissement sur les prix, tandis que la deuxième utilise un modèle d'exploitation agricole (IFM-CAP) qui ne tient pas compte de l'effet tarifaire de l'intervention.

25. Le budget dévolu au verdissement ne repose pas sur une estimation de la valeur économique des effets bénéfiques escomptés pour l'environnement et le climat. Les faits suivants apportent un certain éclairage:

- a) il est de bonne pratique de fonder la conception des interventions sur une évaluation des biens publics attendus. La principale tentative de développement de méthodologies permettant de chiffrer la valeur des écosystèmes et de la biodiversité a été effectuée dans le cadre du projet TEEB<sup>32</sup>;
- b) il est déjà arrivé que l'UE mette un prix sur des questions d'environnement: dans l'étude d'impact<sup>33</sup> relative à la stratégie thématique de l'UE en faveur de la protection des sols adoptée en 2006, par exemple, le coût de la diminution de la teneur en matière organique des sols a été estimé à un montant compris entre 3,4 et 5,6 milliards d'euros par an (compte tenu à la fois des coûts sur site et des coûts hors site);
- c) sur la base de sa méta-analyse de la littérature scientifique, le JRC a estimé la valeur du paysage agricole de l'UE à un montant compris entre 134 et 201 euros par hectare, et sa valeur totale à un niveau compris entre 24,5 et 36,6 milliards d'euros par an<sup>34</sup>;
- d) traduire en montants monétaires les effets bénéfiques pour l'environnement comporte des difficultés considérables. La tâche est légèrement plus facile lorsqu'il est possible d'établir une correspondance directe entre les bienfaits pour l'environnement et des coûts ou des revenus réels (par exemple, on peut utiliser le coût du traitement de l'eau polluée pour estimer la valeur d'une moindre pollution des eaux par les nitrates). Elle est plus ardue lorsqu'il est impossible d'établir une correspondance directe de ce genre, comme dans le cas de l'accroissement ou de la préservation de la biodiversité;

---

<sup>32</sup> L'initiative TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers*, économie des écosystèmes et de la biodiversité à l'intention des décideurs politiques nationaux et internationaux), un projet dirigé par le programme des Nations unies pour l'environnement et bénéficiant du soutien de la Commission européenne ainsi que de plusieurs États européens.

<sup>33</sup> Document SEC(2006) 620.

<sup>34</sup> Ciaian, P. et S. Gomez y Paloma, «The Value of EU Agricultural Landscape», JRC Working Papers EUR 24 868 EN, Joint Research Centre, Commission européenne, 2011, doi:10.2791/60 382.

- e) en toute hypothèse, l'évaluation économique des effets bénéfiques pour l'environnement apportés par le verdissement était impossible car, comme cela a été mentionné au **point 16**, ces effets eux-mêmes n'avaient pas été exprimés sous la forme d'objectifs quantifiés.

***Il est peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat***

**Le verdissement n'a suscité que de très faibles changements dans les pratiques agricoles...**

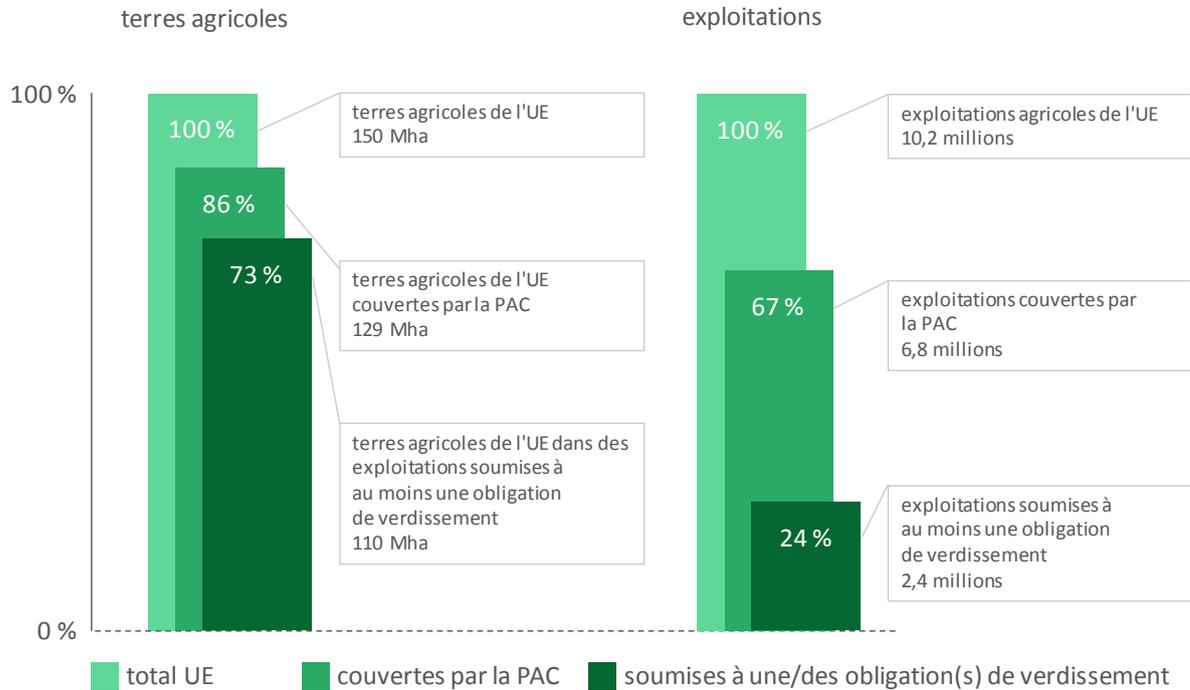
26. À l'issue de la première année de mise en œuvre du verdissement, la Commission a établi un rapport<sup>35</sup> sur les premières réalisations liées à l'intervention, en ce qui concerne la surface agricole et le nombre d'exploitations soumises au régime. La **figure 4** montre qu'en 2015, 24 % des exploitations agricoles de l'UE étaient concernées par au moins une obligation relative au verdissement, ces exploitations couvrant toutefois 73 % des terres agricoles de l'UE<sup>36</sup>. En 2016, le pourcentage des terres agricoles de l'UE qui se situaient dans des exploitations faisant l'objet d'au moins une obligation au titre du verdissement est passé à 77 %. La Commission considère ce chiffre comme un indicateur de résultat clé en matière de verdissement.

---

<sup>35</sup> Document SWD(2016) 218 final actualisé par le document SWD(2017) 121 final.

<sup>36</sup> La différence entre ces deux pourcentages s'explique par le fait que la plupart des exemptions visent les petites exploitations qui, bien qu'elles soient nombreuses, ne représentent à elles toutes qu'une surface limitée. À cela s'ajoute que beaucoup des plus petites exploitations échappent totalement au système de la PAC, aucune demande d'aide directe les concernant n'étant introduite.

**Figure 4 – Les exploitations agricoles de l'UE soumises aux exigences du verdissement sont minoritaires, mais occupent la majeure partie des terres agricoles de l'UE**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission européenne (compte non tenu de la France, les données n'ayant pas été communiquées).

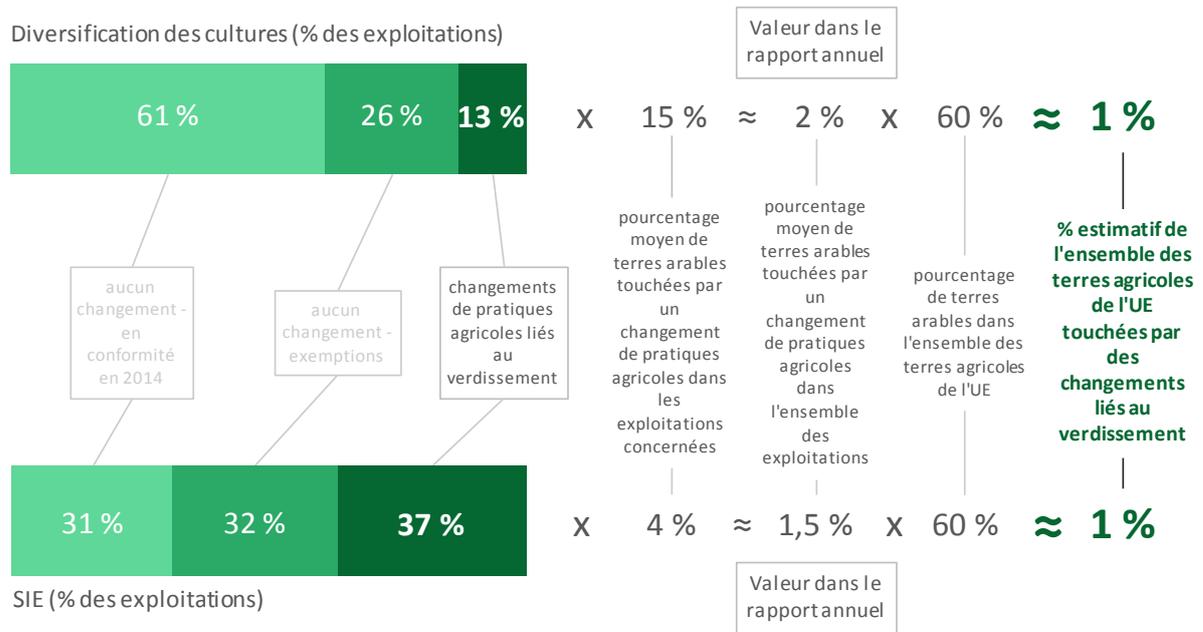
27. Au chapitre 7 de notre rapport annuel 2016<sup>37</sup>, nous avons présenté les résultats de notre analyse des effets du verdissement – ou, plus précisément, de la diversification des cultures et des SIE –, sur l'utilisation des terres après un an de mise en œuvre du régime. Notre analyse a reposé sur une comparaison des pratiques agricoles en 2014 et en 2015 (la dernière année avant l'introduction du verdissement et la première année de sa mise en œuvre)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016 (JO C 322 du 28.9.2017).

<sup>38</sup> Ces résultats sont fondés sur un échantillon de 145 exploitations ayant fait l'objet de visites dans le contexte de notre déclaration d'assurance annuelle. L'évaluation a reposé sur des informations tirées des demandes d'aide, des registres des exploitations et d'entretiens avec les agriculteurs.

28. La **figure 5** présente les résultats de cette analyse. Concernant la diversification des cultures comme concernant les SIE, nous avons constaté que, pour la plupart des exploitations de notre échantillon (et la majeure partie des terres agricoles<sup>39</sup>), la mise en place du verdissement n'a imposé aucun changement dans les pratiques agricoles, soit parce que les exploitations concernées satisfaisaient déjà aux exigences du verdissement en 2014, soit parce qu'elles étaient dispensées de s'y conformer.

**Figure 5 – Les exigences du verdissement relatives à la diversification des cultures et aux SIE ont entraîné des changements dans les pratiques agricoles sur quelque 2 % des terres agricoles de l'UE (estimation effectuée par la Cour des comptes européenne sur la base d'un échantillon)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de résultats d'audit.

<sup>39</sup> Nos résultats, exprimés en pourcentages d'exploitations dans l'échantillon, ne doivent pas être considérés comme une indication des pourcentages d'exploitations dans l'ensemble de la population des bénéficiaires du verdissement. Pour constituer notre échantillon, nous avons en effet recouru au sondage en unités monétaires, une méthode conçue pour donner des résultats statistiquement représentatifs en pourcentage des dépenses et non en pourcentage des bénéficiaires. Toutefois, nos résultats peuvent être considérés comme une approximation raisonnable de la situation du point de vue des pourcentages de terres, car les paiements directs sont généralement proportionnels à la surface de l'exploitation. Les facteurs qui limitent la précision de cette approximation incluent les variations du montant d'aide par hectare et de la proportion des terres arables dans les exploitations.

29. Comme l'indique notre rapport annuel<sup>40</sup>, nous avons décelé «des changements positifs dans les pratiques agricoles à la suite de l'introduction du régime, notamment en ce qui concerne les SIE». Pour les exploitations où l'introduction du verdissement a effectivement suscité des changements positifs dans les pratiques agricoles, nous avons évalué le pourcentage des terres arables touché par ces changements. D'après nos constatations, ce pourcentage approchait 15 %<sup>41</sup> dans le cas de la diversification des cultures et 4 %<sup>42</sup> pour les SIE. Compte tenu du nombre d'exploitations sur lesquelles aucun changement de pratiques agricoles n'était nécessaire et du fait que les terres arables représentent environ 60 %<sup>43</sup> de l'ensemble des terres agricoles dans l'UE, cela signifie qu'après l'introduction du verdissement, les cultures ont dû être davantage diversifiées sur quelque 1 % des terres agricoles de l'Union et de nouvelles SIE ont dû être créées sur quelque 1 % de ces terres.

30. Nos estimations sont très proches de celles établies par le JRC. Sur la base d'une modélisation agro-économique avancée, les chercheurs de la Commission ont estimé<sup>44</sup> que

---

<sup>40</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016 (JO C 322 du 28.9.2017), point 7.56.

<sup>41</sup> Pour ce qui a trait à la diversification des cultures, le pourcentage des terres arables sur lequel un changement de pratiques agricoles s'imposait pouvait atteindre 25 % au maximum (si un agriculteur ne cultivait qu'une seule espèce végétale diversifiait ses cultures en 2015 pour respecter le plafond de 75 % de terres consacrées à la culture principale, fixé dans le cadre du verdissement). Notre résultat est inférieur à 25 % parce que, sur beaucoup des exploitations où les cultures ont dû être davantage diversifiées après l'introduction du verdissement, plusieurs espèces végétales étaient déjà cultivées en 2014.

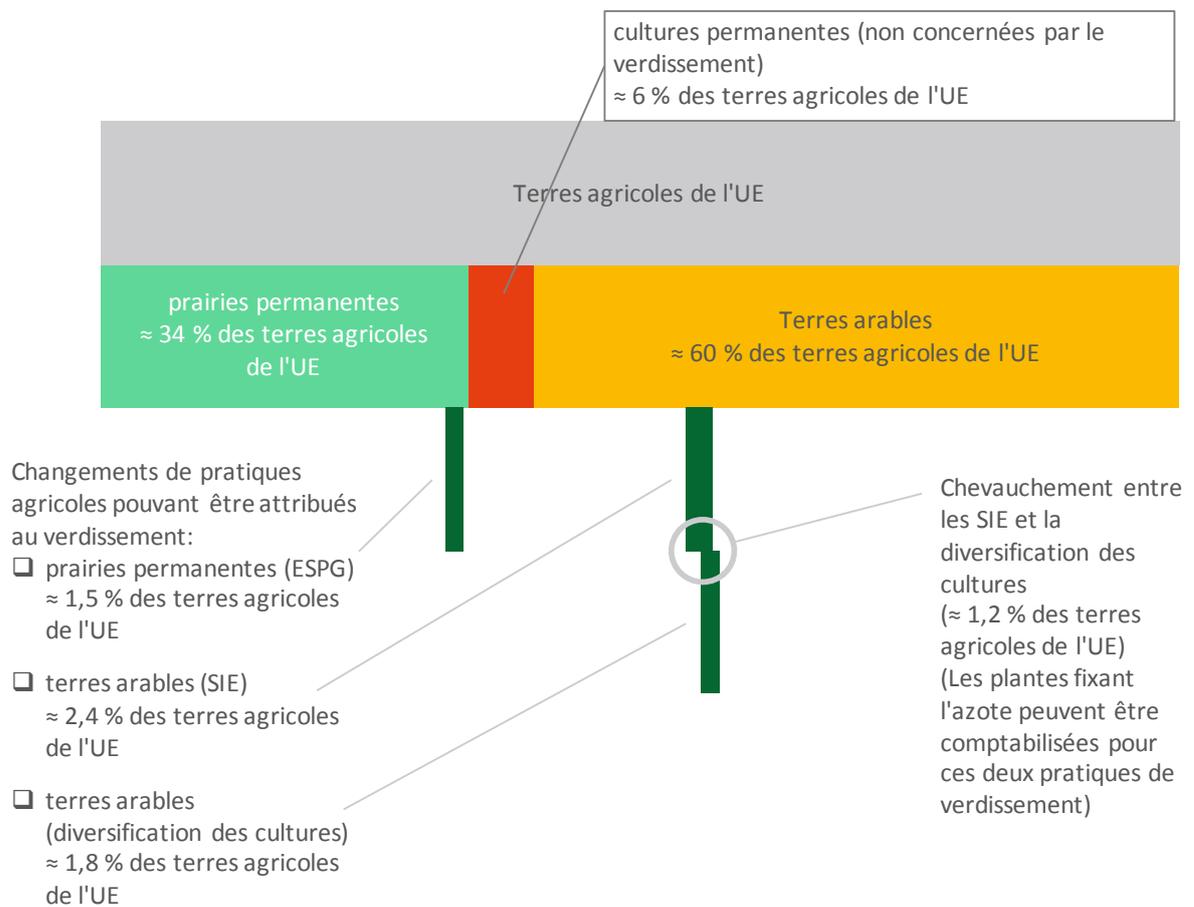
<sup>42</sup> Pour ce qui a trait aux SIE, le pourcentage des terres arables sur lequel un changement de pratiques agricoles s'imposait pouvait atteindre 5 % au maximum (si un agriculteur ne disposait d'aucune SIE en 2014 et en créait en 2015 afin d'atteindre les 5 % exigés au titre du verdissement). Notre résultat est inférieur à 5 % parce qu'un grand nombre des exploitations où des SIE ont dû être établies après l'introduction du verdissement comportaient déjà des surfaces éligibles au statut de SIE en 2014.

<sup>43</sup> Cette dernière étape (la conversion de la part des terres concernées dans les terres arables en pourcentage de ces terres dans l'ensemble des terres agricoles) a été omise de l'analyse présentée dans le rapport annuel 2016. Au point 7.56, nous avons conclu que la surface agricole pour laquelle nous avons constaté des changements positifs «correspondait à 3,5 % environ des terres arables». Ceci concorde avec les résultats intermédiaires présentés à la figure 5 (2 % des terres arables pour la diversification des cultures + 1,5 % des terres arables pour les SIE = 3,5 %).

<sup>44</sup> Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», *European Review of Agricultural Economics*, 2017 (à paraître).

les nouvelles exigences liées au verdissement ont imposé une réaffectation (c'est-à-dire un changement de pratiques agricoles) pour 4,5 % des terres agricoles de l'UE au total: 1,8 % des terres ont été réaffectées pour les besoins de la diversification des cultures, 2,4 % pour les besoins des SIE et 1,5 % pour les besoins des prairies permanentes<sup>45</sup> (voir **figure 6**).

**Figure 6 – Le verdissement a entraîné des changements dans les pratiques agricoles sur environ 5 % des terres agricoles de l'UE (estimation effectuée par le JRC sur la base d'une modélisation)**



*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des résultats de l'étude du JRC et des données d'Eurostat (enquête 2013 sur la structure des exploitations agricoles).

<sup>45</sup> La somme des estimations relatives aux différentes pratiques ne correspond pas au pourcentage total de terres réaffectées en raison du verdissement. Cela tient au fait que certaines pratiques agricoles peuvent être prises en compte au titre de plusieurs exigences du verdissement. Par exemple, les surfaces consacrées aux plantes fixant l'azote peuvent contribuer au respect de l'obligation relative aux SIE mais aussi de l'obligation de diversification des cultures.

31. Il importe de noter que nos estimations comme celles du JRC concernent la surface sur laquelle un changement dans les pratiques agricoles est survenu à la suite de l'introduction du verdissement, et non la surface touchée par les effets bénéfiques de ces changements. Les SIE, en particulier, peuvent apporter des bienfaits qui s'étendent bien au delà de leurs limites (par exemple, une bande tampon semée de fleurs sauvages peut constituer un habitat pour les pollinisateurs, qui visiteront alors les parcelles voisines).
32. L'estimation selon laquelle le verdissement n'a entraîné un changement dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % des terres agricoles de l'UE contraste vivement avec le résultat clé retenu par la Commission et mentionné au **point 26** (voir aussi la **figure 4**), à savoir le fait qu'en 2015, 73 % de la surface agricole de l'UE étaient concernés par le verdissement (77 % en 2016).
33. Cette différence peut s'expliquer si l'on examine ce que mesure l'indicateur de résultat de la Commission: le pourcentage des terres agricoles de l'UE qui se situent dans des exploitations faisant l'objet d'au moins une obligation en matière de verdissement. Ainsi, même si l'obligation de verdissement ne porte que sur une seule parcelle, quelle qu'en soit la taille, l'ensemble de la surface de l'exploitation sera comptabilisé dans l'indicateur de la Commission. En d'autres termes, cet indicateur mesure l'ensemble des terres appartenant à des exploitations qui ne sont pas totalement exemptées des obligations au titre du verdissement (ni en dehors du système de paiements directs de la PAC). Eu égard aux données disponibles concernant la structure des exploitations agricoles et aux différents seuils d'exemption appliqués dans le cadre du verdissement, la Commission aurait pu estimer la valeur de cet indicateur avant de mettre en œuvre la mesure. Partant, ce chiffre en tant que tel ne présente qu'une utilité limitée pour le suivi des résultats obtenus grâce au verdissement. Par exemple, il ne fournit pas d'indication sur l'ampleur réelle des pratiques de verdissement – il ne varierait pas si le pourcentage de SIE requis était porté de 5 % à 7 %.

**... ce qui fait bien ressortir l'important effet d'aubaine affectant la conception de la mesure**

34. L'ampleur limitée des changements dans les pratiques agricoles induits par le verdissement est liée à l'important effet d'aubaine<sup>46</sup> qui affecte le paiement vert.

35. L'effet d'aubaine résultant de chevauchements entre le verdissement et la conditionnalité est examiné aux **points 59 à 61**. Compte tenu de leur faible étendue (seuls quelques types de SIE sont potentiellement concernés) et des facteurs qui contribuent à les limiter (les obligations imposées au titre de la conditionnalité et du verdissement sont généralement différentes), ces chevauchements ne peuvent expliquer qu'une petite partie de l'effet d'aubaine observé.

36. La majeure partie de l'effet d'aubaine associé au verdissement s'explique par la modestie des exigences en la matière, qui correspondent généralement à la pratique agricole normale. C'est particulièrement vrai pour la diversification des cultures. Comme l'indique le **point 30**, le JRC a estimé que la part des terres agricoles de l'UE sur lesquelles les exigences en matière de diversification des cultures n'étaient pas respectées avant l'introduction du verdissement s'élevait seulement à 1,8 % environ.

37. Concernant les SIE, nous avons constaté qu'en Pologne, diverses particularités et pratiques agricoles déjà instituées en 2014 allaient déjà de 30 % au delà des exigences correspondantes du verdissement. Dans l'ensemble de l'UE, les agriculteurs assujettis à l'obligation de disposer de 5 % de SIE ont déclaré deux fois plus de SIE que n'en exige la législation<sup>47</sup>.

38. En outre, comme l'indiquent les **points 4 et 26**, de nombreuses exploitations sont exemptées des exigences du verdissement, mais reçoivent néanmoins le paiement vert. D'après les données communiquées à la Commission par les États membres, 76 % des

---

<sup>46</sup> On parle d'«effet d'aubaine» lorsque des fonds publics (en l'occurrence, le paiement vert) sont versés à un bénéficiaire (ici, un agriculteur) en rétribution de biens publics (ici, des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement) qu'il aurait fournis de toute façon, même sans aide publique, soit parce qu'ils font partie de son activité normale, soit parce qu'il existe une obligation légale à cet égard (ici, la conditionnalité).

<sup>47</sup> Plus de 9 %, en 2015 comme en 2016. Voir également l'annexe III.

exploitations agricoles de l'UE (ou 27 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE) ne faisaient l'objet d'aucune obligation relative au verdissement en 2015 (voir **figure 4**), compte tenu des exploitations pour lesquelles aucune demande de paiement direct au titre de la PAC n'est déposée<sup>48</sup>. Soixante-cinq pour cent des bénéficiaires du paiement vert (ou quelque 16 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE déclarées au titre des paiements directs) étaient exemptés de toute obligation au titre du verdissement.

39. Une partie des exemptions concernent l'ensemble des obligations relatives au verdissement, tandis que d'autres portent seulement sur certaines pratiques en la matière. En outre, comme le montre le **tableau 1**, certaines exemptions visent les exploitations «écologiques par définition», c'est-à-dire réputées fournir des biens publics environnementaux équivalant à ceux qu'apporte le verdissement. La Commission justifie les autres exemptions par la nécessité d'une simplification et par des questions de rapport coût/avantages. Les agriculteurs concernés reçoivent des fonds publics au titre du verdissement sans être tenus de fournir aucun bien public correspondant en contrepartie.

---

<sup>48</sup> Sur les 10,6 millions d'exploitations agricoles de l'UE enregistrées dans le cadre de l'enquête 2013 sur la structure des exploitations agricoles d'Eurostat, près de 3,4 millions (32 %) ne bénéficient pas des aides directes de la PAC. Leurs terres s'étendent sur 19,3 millions d'hectares, soit 11 % de la surface agricole totale de l'UE.

**Tableau 1 – Les différents motifs d'exemption en matière de verdissement**

Pratique de verdissement concernée	JUSTIFICATION DE L'EXEMPTION	
	Exploitations «écologiques par définition»	Simplification - rapport coût/avantages - autres
<b>toutes</b>	<input type="checkbox"/> exploitations pratiquant l'agriculture biologique	<input type="checkbox"/> exploitations relevant du régime des petits agriculteurs  <input type="checkbox"/> exploitations consacrées exclusivement à des cultures permanentes
<b>diversification des cultures</b>	<input type="checkbox"/> exploitations constituées en grande partie de prairies permanentes	<input type="checkbox"/> exploitations couvrant moins de 10 hectares de terres arables
<b>SIE</b>	<input type="checkbox"/> exploitations constituées en grande partie de prairies permanentes  <input type="checkbox"/> exploitations soumises à des contraintes naturelles dans des pays dotés d'une importante couverture forestière	<input type="checkbox"/> exploitations couvrant moins de 15 hectares de terres arables

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

### La diversification des cultures est moins bénéfique pour les sols que leur rotation

40. La pratique de verdissement relative à la diversification des cultures a remplacé une norme BCAE facultative, en vigueur jusqu'en 2014, qui concernait la rotation des cultures. Il existe des différences importantes entre les deux pratiques. Dans le cas de la rotation des cultures, les agriculteurs changent de culture sur chaque parcelle chaque année.

L'appauvrissement des sols en nutriments et la propagation des pathogènes sont ainsi limités. Malgré l'exigence de cultiver au moins deux espèces végétales sur chaque exploitation au cours d'une année donnée, la diversification ne garantit pas un tel changement de cultures sur les terres au fil du temps.

41. Dans l'analyse d'impact de 2011, la Commission a reconnu que la diversification des cultures n'apportait peut-être pas tous les bienfaits environnementaux de leur rotation, mais l'a jugée mieux adaptée à la nature annuelle des paiements directs. La difficulté accrue de contrôler la conformité aux exigences en matière de rotation des cultures, en particulier en cas de redécoupage ou de cession des parcelles agricoles, suscitait également des préoccupations.

42. La Commission a aussi admis qu'une exigence relative aux légumineuses, dans le cadre de la diversification des cultures, pourrait amplifier les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat produits par la mesure. Toutefois, cette idée n'a pas été retenue dans sa proposition, car des doutes pesaient sur la compatibilité d'une telle exigence avec les règles de l'OMC<sup>49</sup>. Les légumineuses ont finalement été intégrées dans le verdissement comme l'un des types de SIE (les plantes fixant l'azote).

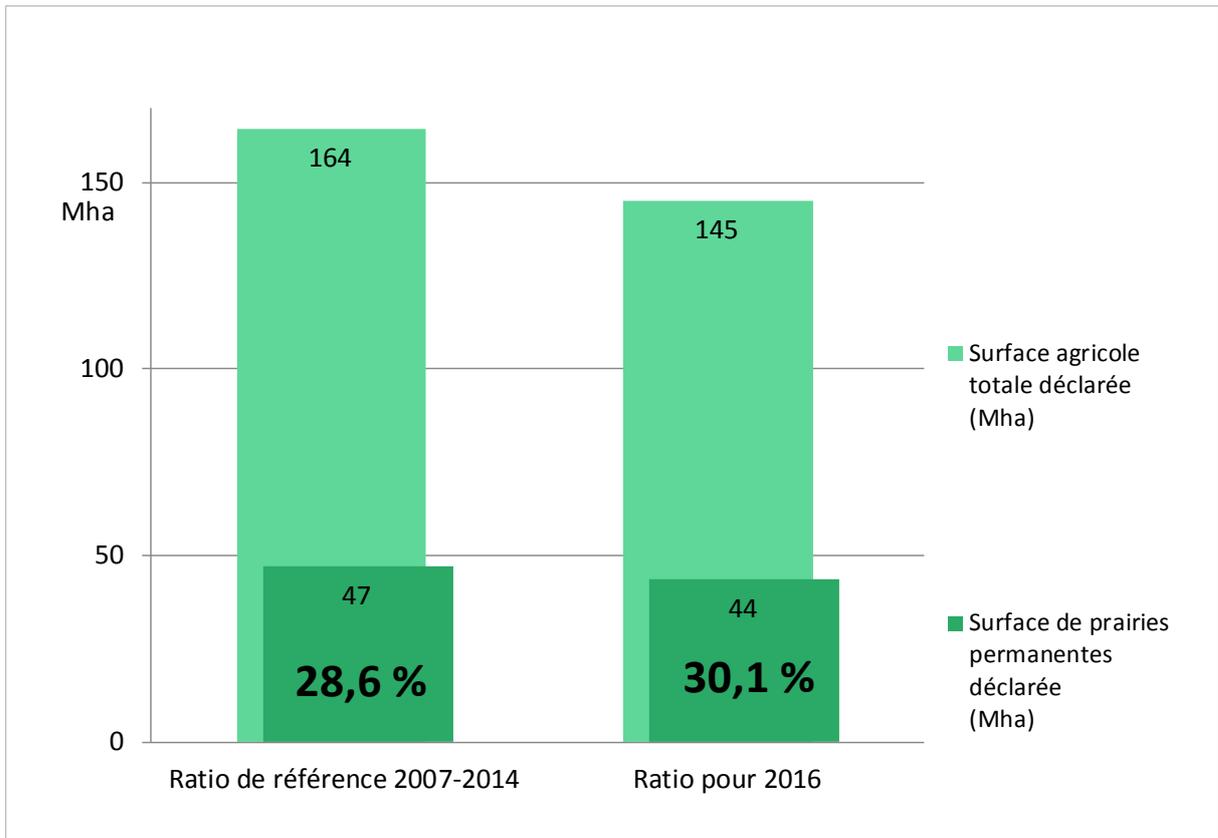
### **Les effets de la protection des prairies sur les émissions nettes des sols agricoles pourraient être améliorés moyennant un meilleur ciblage**

43. La **figure 7** montre que le ratio des prairies permanentes dans l'UE, qui avoisine actuellement les 30 %, n'a pas beaucoup changé au cours de la dernière décennie. Néanmoins, la progression (+ 1,5 point de pourcentage) entre le ratio de référence applicable au cours de la période 2007-2014 (reposant essentiellement sur des données de 2005) et le ratio pour l'année 2016 dissimule une diminution de plus de 3 millions d'hectares de la surface de prairies permanentes déclarée, c'est-à-dire un recul de 7,2 %.

---

<sup>49</sup> L'Organisation mondiale du commerce, dont l'UE est membre, s'occupe des règles régissant le commerce entre les nations. Ces règles interdisent, ou limitent, les subventions publiques de nature à fausser les échanges commerciaux. Dans le domaine agricole, les subventions réputées ne pas fausser les échanges sont généralement «découplées» de la production, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas liées à une culture spécifique.

**Figure 7 – Le ratio des prairies permanentes a augmenté au cours de la dernière décennie, mais leur surface réelle a diminué**



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

44. L'augmentation du ratio des prairies permanentes s'explique principalement par le fait que la surface de prairies permanentes déclarée – le numérateur du ratio – a diminué plus lentement que le dénominateur du ratio, à savoir la surface agricole totale déclarée. Celle-ci a baissé de 11,7 % (une réduction de plus de 19 millions d'hectares). En outre, la définition actuelle des prairies permanentes est plus extensive qu'elle ne l'a été dans le passé, car elle englobe les pâturages sur lesquels l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas. Enfin, les chiffres moyens à l'échelle de l'UE masquent d'importantes variations au niveau des États membres (voir [annexe I](#)).

45. La désignation de prairies permanentes «sensibles d'un point de vue environnemental» fournit un nouveau moyen de préserver les prairies permanentes, au niveau de la parcelle, contre la réaffectation. L'étendue de ce nouveau type de protection est toutefois limitée, car

les prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental ne représentent qu'environ 16 % de l'ensemble des prairies permanentes dans l'UE (avec de nettes différences d'un État membre à l'autre).

46. En outre, comme le montre l'**annexe II**, près de 96 % des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental sont situées dans des zones Natura 2000, qui n'abritent que 18 % de l'ensemble des prairies permanentes de l'UE. Les zones Natura 2000 ayant été délimitées en fonction de critères relatifs à la biodiversité, cette concentration des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental est bénéfique pour la biodiversité. Cependant, dans une optique de préservation du stock de carbone, qui constitue le principal objectif déclaré de la pratique de verdissement consistant à maintenir des prairies permanentes, la protection de ces prairies contre la réaffectation et le labourage devrait être centrée sur les parcelles dont le sol présente déjà une forte teneur en carbone; or un grand nombre de ces parcelles se trouvent probablement en dehors des zones Natura 2000. Jusqu'à présent, seuls six États membres ont décidé de désigner des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental en dehors des zones Natura 2000<sup>50</sup>.

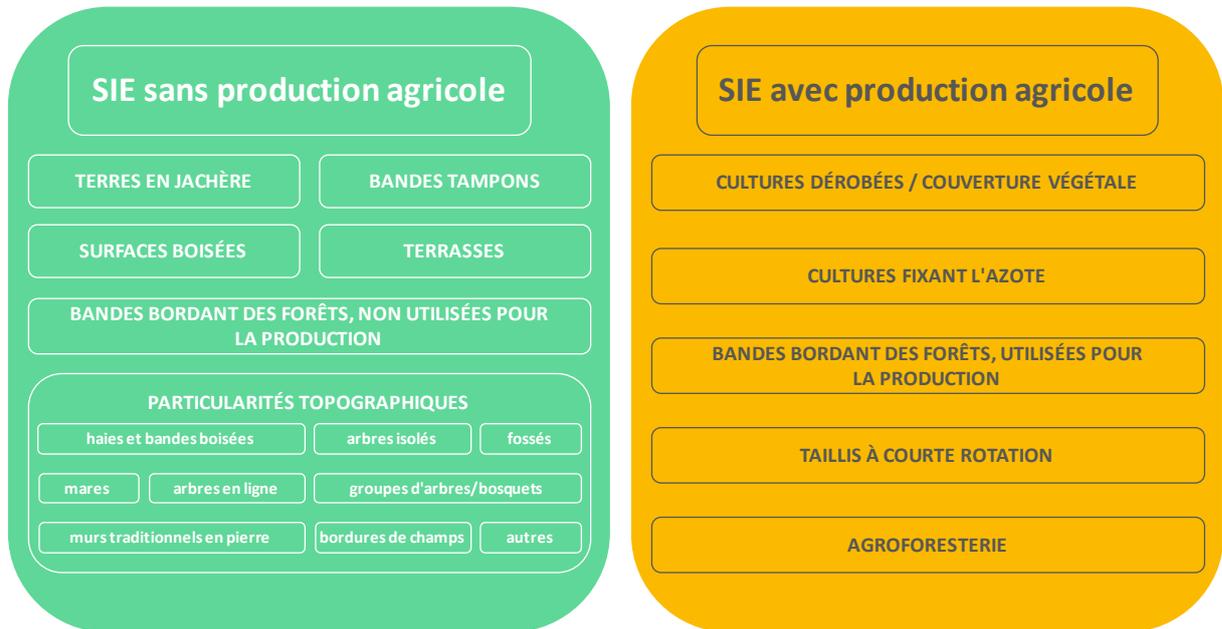
**La prédominance des surfaces d'intérêt écologique productives, ajoutée aux exigences insuffisantes en matière de gestion, réduit les effets bénéfiques pour la biodiversité que peut apporter le verdissement**

47. Comme l'indique le **point 9**, l'une des décisions que les États membres doivent prendre, concernant la mise en œuvre du verdissement, porte sur la sélection des types de SIE qu'ils proposent. Ils peuvent faire leur choix dans une liste de 19 types de SIE, dont cinq sont compatibles avec la production agricole (voir **figure 8**). Les 28 États membres ont tous inclus des SIE productives dans leur sélection.

---

<sup>50</sup> La Belgique (Flandre), la République tchèque, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg et le Royaume-Uni (pays de Galles).

**Figure 8 – SIE non productives et SIE productives**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation et du document de travail des services de la Commission européenne SWD(2017) 121 final.

48. Les indicateurs de réalisation relatifs au verdissement communiqués par les États membres (voir **annexe III**) font apparaître une prédominance des SIE «productives» (principalement les terres consacrées aux plantes fixant l'azote et aux cultures dérobées) dans les exploitations agricoles. En 2015, leur part dans l'ensemble des SIE déclarées par les agriculteurs s'élevait à 54 %, et elle est passée à 58 % l'année suivante. Les terres consacrées aux plantes fixant l'azote constituent le type de SIE productive le plus répandu, viennent ensuite celles consacrées aux cultures dérobées.

49. Deux études de 2016<sup>51</sup> indiquent que les deux principaux types de SIE productives (les cultures dérobées et les plantes fixant l'azote), sans avoir d'effet positif appréciable sur la biodiversité, peuvent toutefois contribuer à améliorer la qualité de l'eau et des sols,

<sup>51</sup> Underwood, Evelyn et Tucker, Graham, *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Institute for European Environmental Policy, novembre 2016 et Pe'er, Guy *et al.*, «Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers», *Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology*, décembre 2016.

notamment en augmentant la teneur en carbone organique de ces derniers dans les zones arables<sup>52</sup>.

50. Les exigences supplémentaires relatives à des pratiques de gestion spécifiques, telles que les restrictions à l'utilisation d'engrais et de pesticides ou les périodes minimales durant lesquelles le champ doit posséder une couverture végétale, jouent un rôle important dans la détermination de l'impact des différentes SIE sur la biodiversité. Parmi les cinq États membres examinés, seuls les Pays-Bas avaient introduit des exigences en matière de pratiques de gestion (limitation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les cultures dérobées) allant au delà du minimum requis en vertu des règles de l'UE. Le rapport récent de la Commission relatif aux SIE<sup>53</sup> constate également que quelques États membres seulement ont retenu des options visant à renforcer l'efficacité environnementale de l'obligation relative aux SIE. La Commission a réagi à ce problème par son acte modificatif<sup>54</sup> de la législation dérivée, qui a interdit l'utilisation de pesticides sur les SIE productives et a également introduit un certain nombre de mesures de simplification (voir **point 66**).

---

<sup>52</sup> Arwyn Jones *et al.* (JRC), *CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production, Final report*, 2013.

<sup>53</sup> COM(2017) 152 final du 29.3.2017.

<sup>54</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1155 de la Commission du 15 février 2017 modifiant le règlement délégué (UE) n° 639/2014 en ce qui concerne les mesures de contrôle liées à la culture du chanvre, certaines dispositions relatives au paiement vert, au paiement en faveur des jeunes agriculteurs exerçant un contrôle sur une personne morale, au calcul du montant unitaire dans le cadre du soutien couplé facultatif, aux fractions de droits au paiement, et certaines exigences en matière de notification liée au régime de paiement unique à la surface et au soutien couplé facultatif, et modifiant l'annexe X du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 167 du 30.6.2017, p. 1).

**Les États membres exploitent davantage la flexibilité offerte par les règles en matière de verdissement pour alléger la charge pesant sur les agriculteurs et sur leurs propres services que pour maximiser les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat**

51. Les États membres disposent d'une grande latitude dans la mise en œuvre du verdissement, en particulier en ce qui concerne le choix des types de SIE et la désignation des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental<sup>55</sup>.

52. Dans les cinq États membres examinés, le but premier des décisions prises a consisté à limiter la charge pesant sur les agriculteurs et sur les autorités. En général, les États membres ont donné la priorité aux types de SIE qui étaient déjà répandus dans leur pratique agricole normale. Les difficultés techniques liées au contrôle de certaines SIE et à l'installation de systèmes informatiques pour certaines SIE ont également eu leur importance (voir **point 67** et **encadré 5**). La maximisation des effets bénéfiques pour le climat et l'environnement apportés par le verdissement n'a constitué qu'une considération secondaire.

53. Sur les cinq États membres examinés, seuls deux (les Pays-Bas et la Pologne) ont commandé des études ou sollicité des avis d'experts concernant l'impact environnemental et climatique de différentes options de mise en œuvre du verdissement. Dans les deux cas, les autorités ont décidé de ne pas suivre certaines recommandations prioritaires, mais ont privilégié des options qui nécessitaient moins d'efforts de la part des agriculteurs (voir **tableau 2**).

---

<sup>55</sup> Les États membres disposent de toute latitude pour désigner des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental en dehors des zones Natura 2000. Concernant les prairies permanentes situées dans des zones Natura 2000, ils doivent tenir compte des objectifs de l'UE en matière de protection des espèces et des habitats.

**Tableau 2 – Les États membres n'ont appliqué que certaines recommandations scientifiques relatives à la mise en œuvre du verdissement**

Type de SIE	Recommandé par les experts, eu égard aux effets positifs sur la biodiversité?	Sélectionné par les autorités de l'État membre	Avis des experts suivi par les autorités de l'État membre?
<b>Pays-Bas</b>			
bordures de champs	✓	✓	✓
jachères	✗	✗	✓
taillis à courte rotation	✗	✓	✗
plantes fixant l'azote	✗	✓	✗
cultures dérobées	✗	✓	✗
<b>Pologne</b>			
bandes tampons	✓	✓	✓
fossés	✗	✓	✗
taillis à courte rotation	✗	✓	✗

Source: Résultats d'audit de la Cour des comptes européenne.

54. La Commission supervise la manière dont les États membres mettent le verdissement en œuvre. Ces travaux sont décrits au **point 69**. Cependant, comme l'illustre l'**encadré 3**, la Commission ne jouit que d'un pouvoir très limité pour ce qui est d'amener les États membres à conférer une dimension environnementale plus importante à leur mise en œuvre du verdissement.

**Encadré 3 – Absence de démonstration convaincante des bienfaits de certaines cultures fixant l'azote, du point de vue de la biodiversité**

L'approbation de la Commission n'est pas requise en ce qui concerne la sélection de types de SIE des États membres. Cependant, les États membres qui y incluent les terres consacrées aux plantes fixant l'azote sont tenus de dresser une liste exhaustive des espèces qu'ils entendent autoriser et d'expliquer en quoi ces espèces seront bénéfiques pour la biodiversité. Cette exigence répond, dans une certaine mesure, aux doutes sur l'importance de la contribution à la biodiversité apportée par les plantes fixant l'azote (voir **point 49**).

Les États membres examinés autorisent tous les cinq les agriculteurs à s'acquitter de leur obligation relative aux SIE grâce à des plantes fixant l'azote. Sur ces cinq États membres, seule la France a présenté à la Commission une justification spécifique pour chacune des espèces sélectionnées. Les autres États membres ont limité leur analyse à des arguments génériques en faveur des plantes fixant l'azote en général.

Nous avons constaté que, dans ce type de situation, la Commission peut demander une justification plus poussée et plus précise, notamment pour les plantes dont la contribution à la biodiversité est particulièrement sujette à caution (comme le soja), et qu'elle le fait souvent. Elle ne peut toutefois pas empêcher les États membres de sélectionner des espèces dont l'apport à la biodiversité n'a pas été mis en évidence.

**Le verdissement n'a eu qu'un impact limité sur les mesures environnementales du second pilier**

55. L'un des effets positifs que l'on aurait pu s'attendre à observer à la suite de l'introduction du verdissement est un recentrage des dépenses de développement rural sur des actions en rapport avec l'environnement et le climat plus ambitieuses. Nous n'avons relevé aucun élément indiquant qu'un tel recentrage se soit produit.

56. Dans les cinq États membres couverts par nos travaux d'audit, nous avons comparé les types d'opérations (c'est-à-dire les différents ensembles d'engagements que les agriculteurs peuvent contracter) relevant actuellement de la mesure Agroenvironnement – climat aux types d'opérations correspondants de la période de programmation précédente (2007-2013). Nous avons ainsi cherché à apprécier si les États membres avaient durci les

exigences de référence pour cette mesure et s'il était possible d'expliquer ce changement (le cas échéant) par l'introduction du verdissement.

57. Dans l'ensemble, notre analyse a montré que les opérations relevant de la mesure Agroenvironnement – climat n'avaient guère évolué. Les engagements actuellement proposés aux agriculteurs sont souvent identiques à ceux qui s'appliquaient au cours de la période 2007-2013. Nous avons constaté que, pour la quasi-totalité des types d'opérations inclus dans l'analyse, les exigences de référence (ou du moins celles qui ont trait au verdissement) n'avaient pas été renforcées au cours de la période 2014-2020. Dans la plupart des cas, cela n'était d'ailleurs pas nécessaire, parce que les exigences de référence de la période précédente étaient déjà plus strictes que les exigences du verdissement. Dans les autres cas, les engagements concernés n'avaient rien à voir avec les pratiques de verdissement.

### ***Le verdissement confère une complexité accrue à la PAC***

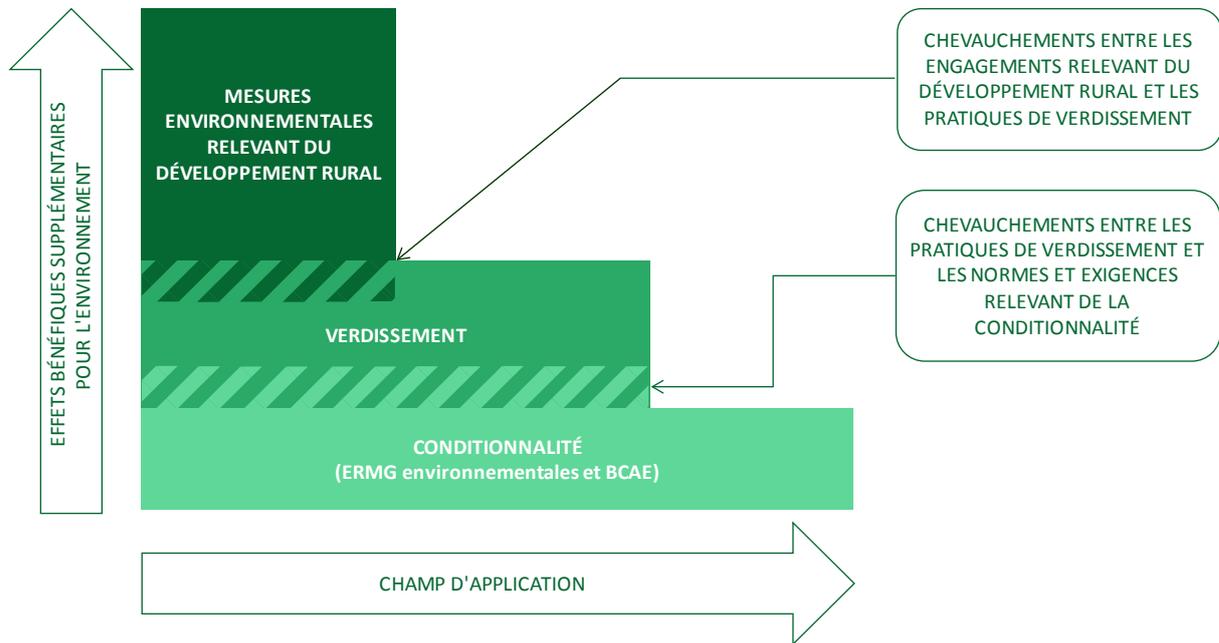
#### **Il existe des chevauchements entre le verdissement et les autres instruments verts de la PAC, mais la Commission et les États membres font en sorte de limiter le risque d'effet d'aubaine et de double financement qui en découle**

58. La pyramide des trois instruments verts de la PAC, évoquée au **point 7** et représentée à la **figure 1**, illustre de manière simplifiée le principe selon lequel le verdissement doit aller au delà de la conditionnalité et constituer l'ensemble d'exigences de référence<sup>56</sup> des mesures de développement rural. En réalité, ce principe ne se vérifie pas toujours, et il existe des chevauchements importants entre le verdissement et les deux autres niveaux de la pyramide, comme le montre la **figure 9**.

---

<sup>56</sup> Dans ce contexte, le terme «ensemble d'exigences de référence» désigne le niveau de service public (ici, une pratique agricole bénéfique pour l'environnement) qu'un bénéficiaire (ici, un agriculteur qui participe à une mesure environnementale relevant du développement rural) est tenu de fournir sans rétribution. Seuls les services (engagements) allant au delà des exigences de référence peuvent donner lieu à une compensation.

**Figure 9 – Chevauchements entre le verdissement et les autres instruments verts de la PAC**

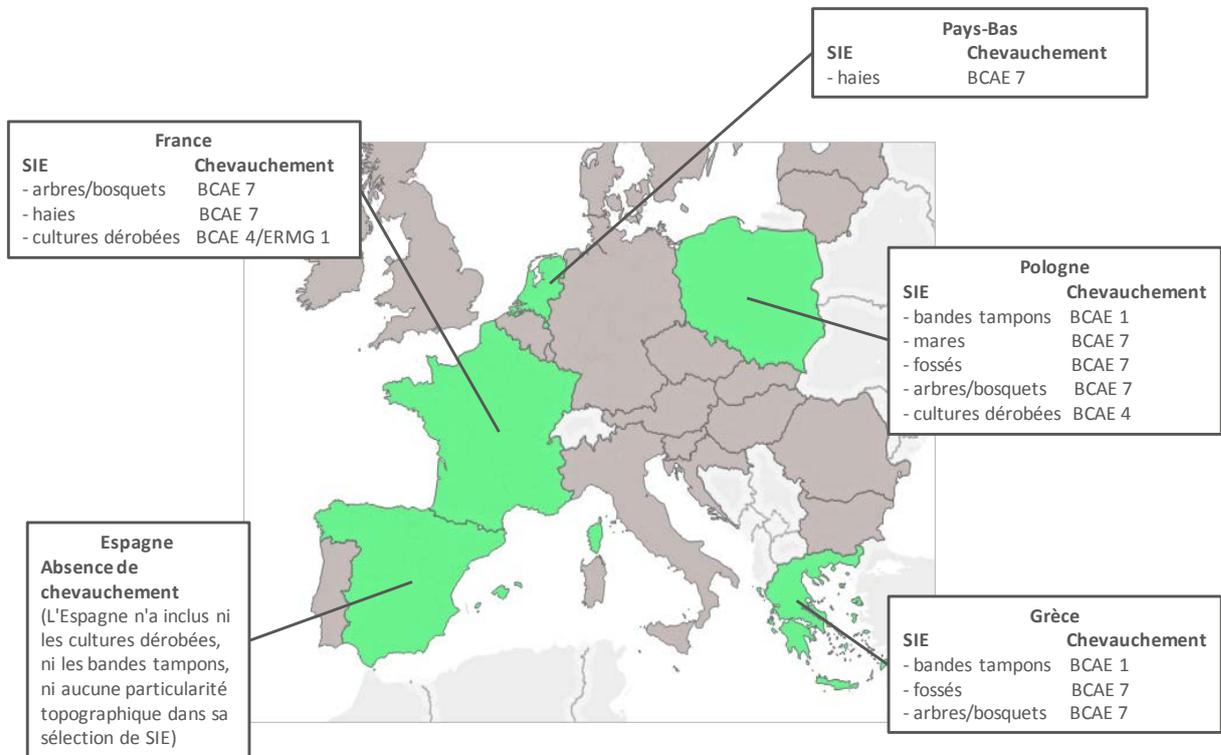


Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail des services de la Commission européenne SWD(2016) 218 final.

Les chevauchements entre le verdissement et la conditionnalité sont répandus, mais des différences au niveau des exigences détaillées limitent le risque d'effet d'aubaine

59. Les chevauchements entre le verdissement et la conditionnalité sont liés à certaines particularités ou pratiques, protégées ou obligatoires au titre des BCAE ou des ERMG, qu'il est possible de déclarer afin de satisfaire à l'exigence relative aux SIE. Les principaux types de SIE concernés incluent les cultures dérobées, les bandes tampons et différentes sortes de particularités topographiques. Comme le montre la **figure 10**, nous avons observé des chevauchements de ce genre dans quatre des cinq États membres sélectionnés.

**Figure 10 – Des chevauchements entre le verdissement et la conditionnalité ont été observés dans quatre des cinq États membres examinés**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des constatations d'audit concernant la Grèce, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Pologne.

60. De tels chevauchements engendrent un effet d'aubaine, atténué, dans la plupart des cas, par des différences entre les exigences en matière de verdissement et de conditionnalité (concernant les cultures dérochées, par exemple, un mélange d'au moins deux espèces est requis dans le cadre du verdissement, alors qu'une seule espèce suffit normalement pour satisfaire à la norme BCAE 4 ou à l'ERMG 1).

61. Les États membres examinés n'ont généralement pas introduit de restrictions, de procédures ou de contrôles supplémentaires pour éviter ou limiter l'effet d'aubaine affectant le paiement vert du fait des chevauchements avec les exigences en matière de conditionnalité. Nous avons relevé une exception: aux Pays-Bas, les cultures dérochées requises au titre de l'ERMG 1 ne peuvent pas être déclarées comme SIE.

Les chevauchements entre le verdissement et le développement rural (second pilier de la PAC) sont généralement bien gérés par les États membres

62. Des chevauchements entre le verdissement et les mesures environnementales relevant du développement rural (par exemple la mesure Agroenvironnement – climat<sup>57</sup>) sont susceptibles d'apparaître lorsque les agriculteurs prennent des engagements au titre du second pilier qui s'avèrent similaires aux exigences standard du verdissement. Ceci est possible parce que la législation de l'UE n'exige pas que les obligations au titre du verdissement soient intégrées aux exigences de référence en matière de développement rural<sup>58</sup>. En vertu des règles de l'UE<sup>59</sup>, les États membres sont toutefois tenus d'empêcher tout double financement des pratiques de verdissement, en réduisant les montants versés aux agriculteurs au titre du développement rural si nécessaire. La Commission a diffusé des orientations détaillées à l'intention des États membres, concernant la manière de prévenir ce double financement (voir **point 68**).

63. Dans les 15 États membres concernés par ce volet de l'audit (les cinq États avec lesquels des informations ont été échangées lors de visites d'audit ou de visioconférences et les dix États couverts par un examen documentaire ciblé; voir **point 12**), nous avons examiné divers types d'opérations (c'est-à-dire différents ensembles d'engagements) relevant de la mesure Agroenvironnement – climat. Nous avons constaté qu'environ un tiers des types d'opérations inclus dans notre échantillon comprenaient des engagements qui faisaient partiellement double emploi avec les exigences du verdissement. Nous avons également observé que les États membres étaient généralement conscients de ces chevauchements et

---

<sup>57</sup> La mesure Agroenvironnement – climat n'est pas la seule mesure de développement rural qui risque de faire double emploi avec les exigences du verdissement. Tel est également le cas de trois autres mesures moins importantes du point de vue financier: les mesures relatives à l'agriculture biologique, au boisement, et aux paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau.

<sup>58</sup> En vertu de l'article 28, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1305/2013, les exigences de référence applicables à la mesure Agroenvironnement – climat doivent inclure les exigences relatives à la conditionnalité, à l'activité agricole et à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires.

<sup>59</sup> Article 28, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1305/2013.

élaboraient des procédures – parfois assez complexes – pour éliminer toute possibilité de double financement.

64. L'**encadré 4** présente des exemples de chevauchements types entre les engagements au titre de la mesure Agroenvironnement – climat et les pratiques de verdissement. Il décrit en outre diverses méthodes employées par les États membres pour empêcher tout double financement.

**Encadré 4 – Différents exemples de chevauchements entre les engagements au titre de la mesure Agroenvironnement – climat et les pratiques de verdissement, et diverses méthodes pour parer au risque de double financement**

En Espagne (Castille-et-León), l'engagement pris par les agriculteurs au titre de l'un des types d'opérations relevant de la mesure Agroenvironnement – climat consiste à cultiver de la luzerne sur 15 % de la surface concernée. Les surfaces portant de la luzerne, plante qui fixe l'azote, peuvent également être déclarées en tant que SIE dans cet État membre. Une restriction, mise en œuvre par l'intermédiaire d'un contrôle croisé automatique dans le système informatique, prévient tout risque de double financement en empêchant qu'une même surface soit prise en compte à la fois pour le respect de l'engagement au titre du second pilier et pour celui de l'obligation relative aux SIE.

En France (Aquitaine), certains types d'opérations relevant de la mesure Agroenvironnement – climat comportent un engagement en matière de diversification des cultures. Un double financement en rapport avec l'obligation de verdissement correspondante n'est toutefois pas possible, car le paiement au titre du développement rural couvre uniquement le surcoût lié à l'introduction d'une quatrième espèce végétale dans le mélange de cultures. Ceci revient à dire que, dans ce cas précis, l'exigence du verdissement relative à l'existence de trois cultures est en fait intégrée dans l'ensemble d'exigences de référence du second pilier.

**La complexité des règles en matière de verdissement fait naître des difficultés de mise en œuvre auxquelles la Commission a partiellement remédié**

65. Les agriculteurs critiquent le verdissement pour la complexité des règles qui le régissent. Dans ses réponses à la consultation publique concernant l'expérience de la première année de mise en œuvre du verdissement, le Copa-Cogeca (une organisation qui représente les agriculteurs au niveau de l'UE) a estimé que les règles de mise en œuvre de

l'ensemble des pratiques de verdissement étaient difficiles à respecter, mais aussi à comprendre.

66. Dans son bilan du verdissement à l'issue de sa première année de mise en œuvre<sup>60</sup>, la Commission a proposé de simplifier et d'harmoniser certaines exigences du verdissement, chaque fois qu'il est possible de le faire sans limiter les effets bénéfiques pour l'environnement. Le rapport recensait plusieurs améliorations possibles, telles que la fusion de certains types de SIE similaires (par exemple les bandes tampons et les bordures de champs), l'assouplissement de certaines contraintes en matière de pratiques de gestion et de délais, et l'augmentation des tolérances relatives à la taille ainsi qu'à l'emplacement des particularités topographiques. La Commission a récemment intégré ces mesures de simplification dans son acte modificatif<sup>61</sup> de la législation dérivée, qui a également interdit l'utilisation de pesticides sur les SIE productives (voir ***point 50***).

67. Mettre en œuvre le verdissement n'a pas été chose facile pour les États membres. Premièrement, cette mise en œuvre a nécessité un important effort sur le plan financier et organisationnel. Dans les États membres qui ont sélectionné des types de SIE à caractère permanent (à savoir l'ensemble des particularités topographiques – bordures de champs exceptées – mais aussi les terrasses, les hectares en agroforesterie, les surfaces plantées de taillis à courte rotation et les surfaces boisées), les systèmes informatiques existants, en particulier le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA)<sup>62</sup>, ont dû être adaptés. L'***encadré 5*** illustre la manière dont la charge associée à la création de la couche SIE peut affecter les choix des États membres en matière de SIE.

---

<sup>60</sup> SWD(2016) 218 final du 22.6.2016.

<sup>61</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1155 de la Commission.

<sup>62</sup> Voir également notre rapport spécial n° 25/2016 intitulé «Le système d'identification des parcelles agricoles: un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles malgré une gestion encore perfectible» (<http://eca.europa.eu>).

**Encadré 5 – La lourde charge liée à la mise en place de la couche SIE**

Les particularités topographiques produisant d'importants effets bénéfiques pour l'environnement, les autorités espagnoles se sont d'abord proposé de les inclure dans leur sélection de types de SIE. Elles ont finalement renoncé à le faire à cause des difficultés et des retards que risquait d'occasionner l'enregistrement de l'ensemble des particularités topographiques dans le SIPA.

68. En outre, les États membres ont estimé que certaines des règles en matière de verdissement manquaient de clarté. Ils ont posé des questions à la Commission concernant différents aspects de la mise en œuvre du paiement vert. La Commission les a publiées, avec ses réponses, sur une plateforme web dédiée, accessible à tous les États membres.

L'**encadré 6** fournit un exemple de question posée. La plateforme en cause a également servi à diffuser d'autres types d'orientations relatives au verdissement: les conclusions des réunions de groupes d'experts et des documents d'orientation synthétisant les principaux aspects de la mise en œuvre. Les cinq États membres examinés ont généralement été satisfaits des orientations fournies par la Commission, tant à l'égard de leur qualité qu'à celui du moment où elles ont été disponibles.

**Encadré 6 – La complexité des règles de verdissement: un exemple**

Certains États membres ont demandé comment évaluer la conformité aux exigences relatives à la diversification des cultures lorsque seule une partie d'une exploitation est cultivée selon les règles de l'agriculture biologique. La Commission a expliqué qu'en général, le verdissement ne vise que la partie non biologique de l'exploitation. En d'autres termes, les terres arables cultivées selon les principes de l'agriculture biologique ne sont pas comptabilisées pour le respect des seuils en matière de diversification des cultures. Si les terres arables qui ne sont pas en culture biologique dépassent 10 hectares, c'est sur ces terres que doivent être cultivées les espèces végétales supplémentaires requises. Les cultures biologiques ne sont pas prises en compte pour les besoins de la diversification des cultures. Les agriculteurs qui ne cultivent qu'une partie de leur exploitation selon les règles de l'agriculture biologique peuvent également décider d'appliquer les trois pratiques de verdissement sur l'ensemble de l'exploitation.

69. Il incombe à la Commission de superviser la mise en œuvre du verdissement par les États membres. Un aspect important de ses responsabilités à cet égard consiste à contrôler régulièrement les diverses notifications que les États membres sont tenus de transmettre,

concernant leurs choix en matière de mise en œuvre du verdissement et les réalisations apportées par le verdissement au niveau des exploitations. Nous avons constaté que la Commission s'acquittait de ces tâches de façon satisfaisante. En particulier, elle recense systématiquement les divers problèmes liés aux retards dans la communication d'informations<sup>63</sup> ou à l'application incorrecte des règles de l'UE, et en assure le suivi avec les États membres. Toutefois, comme l'illustrent le **point 54** et l'**encadré 3**, la Commission ne peut pas obliger les États membres à préférer les options de mise en œuvre du verdissement les plus bénéfiques pour l'environnement et le climat.

**Les pratiques de verdissement ressemblent aux normes BCAE, mais les sanctions potentielles attachées à leur non-respect sont plus lourdes**

70. Avant l'introduction du verdissement, le seul lien entre les paiements directs de la PAC et les objectifs de l'UE en matière d'environnement et de climat était la conditionnalité. À l'instar du verdissement, celle-ci est obligatoire pour les agriculteurs qui bénéficient de paiements directs au titre de la PAC. La différence réside dans le fait que le respect des obligations en matière de conditionnalité ne donne lieu à aucune récompense. Les infractions aux règles en la matière peuvent entraîner des sanctions, qui prennent la forme d'une réduction (généralement comprise entre 1 % et 5 %) de l'ensemble des paiements directs en faveur du bénéficiaire. Dans le cas du verdissement, le respect des pratiques obligatoires donne lieu à un paiement spécifique, versé à l'agriculteur. Les réductions infligées en cas de non-conformité sont globalement proportionnelles à la surface en infraction (exprimée en pourcentage de la surface faisant l'objet d'obligations de verdissement dans l'exploitation), et peuvent atteindre 100 % du paiement<sup>64</sup>. À compter de l'année de demande 2017, des sanctions administratives seront appliquées en plus de ces réductions, dans les cas où la réduction initiale dépasse 3 %. Ces sanctions seront limitées à

---

<sup>63</sup> Environ 25 % des notifications relatives au verdissement sont transmises hors délai.

<sup>64</sup> Des règles détaillées en la matière sont énoncées dans le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité (JO L 181 du 20.6.2014, p. 48).

20 % du montant du paiement vert accordé à l'agriculteur pour l'année de demande 2017, et à 25 % de ce montant pour l'année de demande 2018.

71. Par ses modalités pratiques, le verdissement est assez similaire à la conditionnalité<sup>65</sup>. Le paiement vert est présenté comme un moyen de rétribuer les agriculteurs pour les biens publics de nature environnementale et climatique qu'ils fournissent. Toutefois, il est aussi possible de considérer cette mesure comme un mécanisme visant à punir le non-respect d'un ensemble de conditions de base relatives à l'environnement et au climat (similaires aux normes BCAE), lié à un régime d'aide au revenu. La seule différence notable par rapport à la conditionnalité réside dans le niveau en principe plus élevé des sanctions en cas d'infraction importante aux règles du verdissement.

---

<sup>65</sup> Voir également notre rapport spécial n° 26/2016 intitulé «Gains d'efficience et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever» (<http://eca.europa.eu>).

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

72. Dans ce rapport, notre question d'audit principale a consisté à savoir si le verdissement est apte à générer une amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC, conformément à l'objectif établi dans la législation de l'UE.

73. En conclusion, nous jugeons peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre entraîne une amélioration significative des performances environnementales et climatiques de la PAC.

74. Pour répondre à cette question d'audit principale, nous avons examiné:

- a) la logique d'intervention, la question de savoir si le verdissement est assorti d'objectifs clairement définis et suffisamment ambitieux, et la justification du budget alloué à la mesure (voir **points 13 à 25**);
- b) les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat que le verdissement est susceptible d'induire (voir **points 26 à 57**);
- c) la complexité accrue que le verdissement confère à la PAC (voir **points 58 à 71**).

75. Le verdissement concourt à la réalisation de deux objectifs distincts. D'une part, il vise à améliorer les performances environnementales et climatiques de la PAC. D'autre part, en tant que paiement direct de la PAC, il reste un instrument destiné à soutenir le revenu des agriculteurs. Seul le premier de ces deux objectifs est expressément formulé dans la législation (voir **points 13 et 14**).

76. Une logique d'intervention aboutie fait défaut pour le verdissement. La Commission n'a pas établi d'objectifs spécifiques, ni fourni aucune autre indication sur les effets que le verdissement est susceptible d'induire, concernant l'environnement et le climat. Toute évaluation de l'efficacité de l'intervention pâtera en outre du fait que la situation de référence (en particulier pour ce qui est de la biodiversité et de la qualité des sols, y compris leur teneur en carbone organique) n'est qu'imparfaitement connue (voir **points 15 et 16**).

77. La proposition de verdissement initialement présentée par la Commission était plus ambitieuse sur le plan environnemental. La teneur environnementale de l'intervention a

ensuite été réduite, mais le niveau de financement proposé, fixé dès le départ à 30 % des paiements directs de la PAC, n'a pas varié en conséquence. En moyenne, le montant des subventions au titre du verdissement dépasse largement le coût engendré pour les agriculteurs (y compris ceux qui ont de faibles revenus) par le respect des exigences en la matière. Cela tient au fait que le budget dévolu au verdissement n'a pas été lié aux ambitions environnementales de l'intervention. Le verdissement reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu (voir **points 17 à 25**).

78. Il est peu probable que le verdissement induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat – essentiellement à cause de l'important effet d'aubaine qui y est associé. Cet effet d'aubaine résulte principalement du fait que les exigences du verdissement sont généralement modestes et correspondent, dans une grande mesure, à la pratique agricole normale. En outre, l'ampleur des exemptions est telle que la plupart des agriculteurs (65 %) peuvent bénéficier du paiement vert sans avoir d'obligations à respecter au titre du verdissement. Aussi celui-ci ne suscite-t-il des changements positifs dans les pratiques agricoles que sur un très petit pourcentage des terres agricoles de l'UE. D'après nos estimations, les agriculteurs n'ont établi de nouvelles SIE ou diversifié davantage les cultures que sur quelque 3,5 % des terres arables, soit environ 2 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE. Quant aux nouvelles exigences du verdissement relatives aux prairies permanentes, elles n'ont entraîné un changement dans les pratiques agricoles que sur 1,5 % des terres agricoles de l'UE, d'après une étude du JRC. Au total, quelque 5 % des terres cultivées dans l'UE ont été réaffectées pour des raisons liées au verdissement (voir **points 26 à 39**).

79. Nous avons également constaté que certains défauts de conception nuisaient à l'efficacité des trois pratiques de verdissement. La diversification des cultures n'est pas de nature à apporter tous les bienfaits environnementaux de leur rotation. La désignation des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental a principalement reposé sur des critères relatifs à la biodiversité et n'a pas suffisamment visé les prairies permanentes riches en carbone situées en dehors des zones Natura 2000. Enfin, la prédominance des types de SIE productifs, associée au manque d'exigences pertinentes en matière de gestion, a limité les effets positifs des SIE sur la biodiversité (voir **points 40 à 50**).

80. Les États membres disposent d'une grande latitude dans la mise en œuvre du verdissement, en particulier en ce qui concerne le choix des types de SIE et la désignation des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental. Nous avons observé qu'en règle générale, ils ne profitent pas de la liberté qui leur est laissée pour maximiser les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat apportés par l'intervention. Ils ne cherchent pas à cerner des besoins spécifiques liés à l'environnement et au climat et à adopter les pratiques de verdissement appropriées pour y répondre. Ils s'efforcent bien davantage de mettre en œuvre le verdissement de manière à alléger au maximum la charge pesant sur les agriculteurs et sur leurs propres services. La Commission ne jouit que d'un pouvoir limité pour ce qui est d'amener les États membres à choisir les options de mise en œuvre du verdissement les plus bénéfiques pour l'environnement (voir **points 51 à 54**).

81. Le verdissement n'a eu que des effets limités sur les exigences de référence des mesures environnementales du second pilier. Cela s'explique principalement par le fait qu'avant même que le verdissement soit mis en place, les engagements proposés aux agriculteurs dans le cadre de ces mesures étaient plus exigeants que ne le sont actuellement les exigences du verdissement (voir **points 55 à 57**).

82. Le verdissement confère à la PAC une complexité nettement accrue qui n'apparaît pas justifiée eu égard aux résultats qu'il est susceptible de produire (voir **points 78 à 81**). Cette complexité accrue s'explique en particulier par des chevauchements entre le verdissement et les autres instruments verts de la PAC (la conditionnalité et les mesures environnementales du second pilier), chevauchements qui engendrent un risque d'effet d'aubaine et de double financement. Certaines décisions et interventions de la Commission et des États membres limitent ces risques. L'acte modificatif de la législation dérivée récemment adopté a répondu à certaines préoccupations des agriculteurs et des États membres concernant la complexité de l'intervention. Nous avons également constaté que la Commission supervisait de façon satisfaisante la mise en œuvre du verdissement par les États membres (voir **points 58 à 69**).

83. Le verdissement s'apparente aux normes BCAE dans la mesure où il repose essentiellement sur un ensemble de conditions environnementales de base applicables à

l'aide au revenu. Il s'en distingue par les sanctions potentielles plus lourdes attachées à son non-respect (voir **points 70 et 71**).

#### **Recommandation n° 1**

En prévision de la prochaine réforme de la PAC, la Commission devrait établir, pour l'action de l'UE en matière d'environnement et de climat dans le domaine de l'agriculture, une logique d'intervention complète qui comporte des objectifs spécifiques et tire parti des dernières avancées scientifiques concernant les phénomènes à l'œuvre.

- a) Lors de l'établissement de la logique d'intervention, elle devrait définir les besoins, les intrants, les processus, les effets, les résultats, les impacts et les facteurs externes pertinents.
- b) La Commission devrait définir des objectifs spécifiques concernant la contribution de la PAC à la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques de l'UE.
- c) Pour permettre la conception d'une intervention efficace, puis le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre, la Commission devrait développer des modèles et constituer des ensembles de données relatifs à la biodiversité, à l'état des sols (y compris leur teneur en carbone) et à d'autres questions pertinentes en rapport avec l'environnement et le climat.

Délai de mise en œuvre: fin 2019.

#### **Recommandation n° 2**

En vue de l'élaboration de sa proposition relative à la prochaine réforme de la PAC, la Commission devrait dresser un bilan de la mise en œuvre de la PAC actuelle. Pour établir cette proposition, elle devrait partir des principes suivants:

- a) les agriculteurs ne devraient pouvoir recevoir des paiements au titre de la PAC que s'ils respectent un ensemble de normes environnementales de base:
  - ces normes devraient réunir les aspects couverts par les normes BCAE actuelles et les exigences générales du verdissement (deux groupes de règles censés aller au delà des exigences de la législation en matière d'environnement). Cela simplifierait le système de paiements directs de la PAC en évitant des distinctions artificielles et confuses entre des instruments foncièrement similaires,

- les sanctions encourues en cas de non-conformité à cet ensemble de normes devraient être suffisamment sévères pour être dissuasives,
  - pour prévenir les doubles financements, toutes ces normes de base devraient être intégrées aux exigences environnementales de référence applicables à toute action programmée dans le domaine agricole;
- b) il devrait être possible d'apporter une réponse appropriée aux besoins spécifiques et locaux liés à l'environnement et au climat grâce à des actions programmées plus solides dans le domaine agricole et reposant sur:
- la réalisation d'objectifs de performance,
  - un financement fondé sur une évaluation de la moyenne des coûts et des pertes de revenus engendrés par des actions et des pratiques allant au delà des exigences environnementales de référence;
- c) lorsque, dans la mise en œuvre de la PAC, les États membres peuvent faire un choix parmi plusieurs options, ils devraient être tenus, préalablement à la mise en œuvre, de démontrer que les options retenues sont efficaces et efficientes du point de vue de la réalisation des objectifs de l'intervention.

Délai de mise en œuvre: fin 2019.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 novembre 2017.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

**Évolution du ratio des prairies permanentes**

État membre	Ratio pour 2016			Ratio de référence pour 2015-2020			Ratio de référence pour 2007-2014		
	Surface agricole totale déclarée (ha)	Surface de prairies permanentes	Ratio annuel %	Surface agricole totale déclarée (ha)	Surface de prairies permanentes	Ratio de référence %	Surface agricole totale déclarée (ha)	Surface de prairies permanentes	Ratio de référence %
		(ha)			(ha)			(ha)	
BE	1 314 400	448 987	34,2 %	1 315 486	443 224	33,7 %	1 353 009	454 292	33,6 %
BG	3 715 306	430 730	11,6 %	3 679 813	429 132	11,7 %	3 384 244	441 710	13,1 %
CZ	3 052 450	568 829	18,6 %	3 060 035	562 796	18,4 %	3 499 205	771 052	22,0 %
DK	2 406 971	187 406	7,8 %	2 432 797	188 410	7,7 %	2 794 151	218 588	7,8 %
DE	15 837 869	4 225 999	26,7 %	15 910 715	4 275 141	26,9 %	17 079 413	5 024 490	29,4 %
EE	780 945	191 413	24,5 %	808 521	226 379	28,0 %	862 508	229 640	26,6 %
IE	4 492 546	4 146 476	92,3 %	4 529 921	4 126 327	91,1 %	4 739 370	4 306 615	90,9 %
EL	3 474 055	1 113 762	32,1 %	3 351 290	1 148 530	34,3 %	4 309 659	1 348 970	31,3 %
ES	19 282 905	5 188 284	26,9 %	17 924 941	4 738 728	26,4 %	22 810 689	4 977 008	21,8 %
FR	26 443 752	8 308 807	31,4 %	26 084 955	8 138 942	31,2 %	27 191 897	8 065 062	29,7 %
HR	943 389	128 516	13,6 %	877 953	112 044	12,8 %	1 021 088	126 663	12,4 %
IT <sup>1</sup>	8 388 012	1 352 638	16,1 %	8 388 012	1 318 111	15,7 %	10 268 869	1 949 256	19,0 %
CY	133 987	2 622	2,0 %	132 259	2 994	2,3 %	141 133	154	0,1 %
LV	1 402 663	320 117	22,8 %	1 396 574	310 985	22,3 %	1 534 046	371 539	24,2 %
LT	2 683 626	695 077	25,9 %	2 680 109	577 221	21,5 %	2 568 706	417 962	16,3 %
LU	116 009	61 497	53,0 %	118 283	60 716	51,3 %	122 858	58 929	48,0 %
HU	4 657 441	576 847	12,4 %	4 649 119	583 495	12,6 %	5 091 878	134 447	2,6 %
NL	1 703 370	690 270	40,5 %	1 733 770	704 152	40,6 %	1 951 645	470 383	24,1 %
AT	2 060 208	904 038	43,9 %	1 963 729	852 273	43,4 %	2 887 353	1 458 766	50,5 %
PL	11 893 373	1 849 142	15,5 %	11 813 509	1 694 509	14,3 %	14 112 797	2 352 294	16,7 %
PT	2 370 452	893 592	37,7 %	2 314 906	884 013	38,2 %	3 357 552	815 454	24,3 %
RO	7 513 858	1 675 808	22,3 %	7 277 405	1 741 649	23,9 %	9 411 557	2 029 630	21,6 %
SL <sup>1</sup>	412 748	234 513	56,8 %	412 748	231 666	56,1 %	459 554	273 804	59,6 %
SK	1 697 140	390 167	23,0 %	1 717 269	400 310	23,3 %	1 854 458	504 402	27,2 %
FI	2 042 392	134 006	6,6 %	2 076 488	132 482	6,4 %	2 287 868	16 935	0,7 %
SE	2 522 147	424 332	16,8 %	2 613 443	374 188	14,3 %	3 186 163	564 182	17,7 %
UK <sup>2</sup>	13 807 482	8 547 962	61,9 %	13 939 630	9 037 730	64,8 %	16 099 487	9 694 376	60,2 %
Total UE	145 149 497	43 691 838	30,1 %	143 203 679	43 296 146	30,2 %	164 381 157	47 076 603	28,6 %

<sup>1</sup> Dernières données: 2015.

<sup>2</sup> Dernières données pour l'Angleterre: 2015.

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

**ANNEXE II****Principales données concernant la mise en œuvre des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental en 2016**

État membre	Ensemble des ESPG		ESPG désignées, situées dans des zones Natura 2000			ESPG désignées, situées en dehors des zones Natura 2000			Ensemble des prairies permanentes (PP)	PP dans des zones Natura 2000		PP en dehors des zones Natura 2000	
	(ha)	(en % de l'ensemble des PP)	(ha)	(en % de l'ensemble des ESPG)	(en % des PP situées dans des zones Natura 2000)	(ha)	(en % de l'ensemble des ESPG)	(en % des PP situées en dehors des zones Natura 2000)	(ha)	(ha)	(en % de l'ensemble des PP)	(ha)	(en % de l'ensemble des PP)
BE	14 640	3%	11 152	76 %	21 %	3 488	24 %	1 %	486 600	54 212	11 %	432 388	89 %
BG	425 491	33%	425 491	100 %	100 %	0	0 %	0 %	1 271 320	426 348	34 %	844 972	66 %
CZ	416 962	43%	138 737	33 %	101 %	278 225	67 %	33 %	960 080	137 384	14 %	822 696	86 %
DK	9 547	5%	9 547	100 %	18 %	0	0 %	0 %	195 480	53 544	27 %	141 936	73 %
DE	543 674	12%	543 674	100 %	57 %	0	0 %	0 %	4 620 980	958 000	21 %	3 662 980	79 %
ET	687	0%	687	100 %	2 %	0	0 %	0 %	324 560	36 725	11 %	287 835	89 %
IE	30 175	1%	30 175	100 %	92 %	0	0 %	0 %	3 915 770	32 933	1 %	3 882 837	99 %
EL	458 258	22%	458 258	100 %	103 %	0	0 %	0 %	2 102 380	443 996	21 %	1 658 384	79 %
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100 %	121 %	0	0 %	0 %	7 962 040	2 053 279	26 %	5 908 761	74 %
HR	76 487	12%	76 487	100 %	105 %	0	0 %	0 %	618 070	73 126	12 %	544 944	88 %
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83 %	121 %	217 326	17 %	0 %	3 316 430	869 545	26 %	2 446 885	74 %
CY	740	40%	740	100 %	95 %	0	0 %	0 %	1 850	777	42 %	1 073	58 %
LV	9 703	1%	3 762	39 %	6 %	5 941	61 %	1 %	654 260	62 634	10 %	591 626	90 %
LT	66 313	12%	66 313	100 %	100 %	0	0 %	0 %	560 100	66 557	12 %	493 543	88 %
LU	6 526	10%	3 025	46 %	35 %	3 501	54 %	6 %	66 900	8 573	13 %	58 327	87 %
HU	460 145	65%	460 145	100 %	92 %	0	0 %	0 %	702 720	499 692	71 %	203 028	29 %
NL	48 984	6%	48 984	100 %	95 %	0	0 %	0 %	773 090	51 451	7 %	721 639	93 %
AT	24 795	2%	24 795	100 %	9 %	0	0 %	0 %	1 296 270	269 414	21 %	1 026 856	79 %
PL	256 825	8%	256 825	100 %	41 %	0	0 %	0 %	3 206 310	622 927	19 %	2 583 383	81 %
RO	679 522	15%	679 522	100 %	88 %	0	0 %	0 %	4 398 350	769 100	17 %	3 629 250	83 %
SL	20 850	7%	20 850	100 %	28 %	0	0 %	0 %	284 780	73 909	26 %	210 871	74 %
SK	142 239	27%	142 239	100 %	95 %	0	0 %	0 %	518 340	149 651	29 %	368 689	71 %
FI	3 143	10%	3 143	100 %	111 %	0	0 %	0 %	30 670	2 834	9 %	27 836	91 %
SE	49 058	11%	49 058	100 %	104 %	0	0 %	0 %	448 650	47 325	11 %	401 325	89 %
UK	580 112	5%	561 491	97 %	47 %	18 621	3 %	0 %	10 791 520	1 198 646	11 %	9 592 874	89 %
<b>Total UE*</b>	<b>8 085 285</b>	<b>16%</b>	<b>7 558 183</b>	<b>93 %</b>	<b>84 %</b>	<b>527 102</b>	<b>7 %</b>	<b>1 %</b>	<b>49 507 520</b>	<b>8 962 582</b>	<b>18 %</b>	<b>40 544 938</b>	<b>82 %</b>

\* Ce tableau exclut la France et le Portugal, pour lesquels des données complètes font défaut, ainsi que Malte, qui ne possède pas de prairies permanentes.

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

**ANNEXE III****Principales données concernant la mise en œuvre des surfaces d'intérêt écologique en 2016**

État membre	SIE requises:		Ensemble des SIE déclarées (ha)	SIE déclarées au delà du minimum exigé (%)	SIE productives						SIE non productives					
	Terres arables soumises à l'obligation relative aux SIE (ha)	5 % des terres arables soumises à l'obligation relative aux SIE (ha)			Ensemble des SIE productives		dont		Ensemble des SIE non productives		dont					
	(ha)	(ha)			(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)	(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)	(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)	(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)	(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)	(ha)	(en % de l'ensemble des SIE déclarées)
BE	706 984	35 349	53 315	51 %	49 223	92 %	1 746	4 %	47 438	89 %	4 205	8 %	1 629	3 %	1 791	3 %
BG	2 992 629	149 631	210 043	40 %	109 760	52 %	91 013	32 %	18 227	9 %	108 047	51 %	105 239	50 %	1 740	1 %
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49 %	164 840	92 %	132 623	72 %	32 196	18 %	13 370	8 %	10 638	6 %	2 361	1 %
DK	2 106 321	105 316	108 850	3 %	77 348	71 %	non sélectionnées		76 298	70 %	32 564	30 %	25 693	24 %	969	1 %
DE	10 738 721	536 936	681 520	27 %	392 623	58 %	120 662	16 %	271 360	40 %	263 565	39 %	181 275	27 %	74 855	11 %
ET	399 630	19 981	39 807	99 %	29 852	75 %	29 852	65 %	non sélectionnées		9 954	25 %	8 987	23 %	968	2 %
IE	317 777	15 889	39 117	146 %	5 210	13 %	4 401	12 %	784	2 %	34 177	87 %	555	1 %	30 896	79 %
EL	672 977	33 649	111 797	232 %	53 492	48 %	53 492	51 %	non sélectionnées		58 305	52 %	58 152	52 %	55	0 %
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221 %	496 942	33 %	496 942	33 %	non sélectionnées		1 009 038	67 %	969 662	65 %	non sélectionnées	
HR	523 344	26 167	73 255	180 %	55 714	76 %	51 466	72 %	4 239	6 %	17 550	24 %	11 241	15 %	677	1 %
IT	3 352 576	167 629	307 295	83 %	228 102	74 %	227 851	72 %	non sélectionnées		84 716	28 %	79 758	26 %	2 117	1 %
CY	61 862	3 093	9 123	195 %	2 983	33 %	2 983	24 %	non sélectionnées		6 140	67 %	5 806	64 %	224	2 %
LV	826 932	41 347	81 369	97 %	33 743	41 %	31 726	30 %	2 017	2 %	47 626	59 %	46 101	57 %	1 525	2 %
LT	2 103 701	105 185	251 038	139 %	188 796	75 %	182 463	56 %	5 349	2 %	69 617	28 %	68 575	27 %	58	0 %
LU	47 818	2 391	3 668	53 %	2 738	75 %	957	29 %	1 782	49 %	930	25 %	165	5 %	528	14 %
HU	3 348 571	167 429	298 598	78 %	204 897	69 %	148 305	45 %	56 366	19 %	93 927	31 %	83 008	28 %	7 011	2 %
MT	91	5	17	264 %	14	84 %	14	60 %	non sélectionnées		3	16 %	3	16 %	0	0 %
NL	582 736	29 137	60 378	107 %	59 503	99 %	3 821	7 %	55 675	92 %	881	1 %	non sélectionnées		875	1 %
AT	305 859	15 293	20 837	36 %	13 647	65 %	10 174	54 %	3 394	16 %	7 269	35 %	7 182	34 %	8	0 %
PL	5 791 052	289 553	408 652	41 %	356 890	87 %	197 531	49 %	158 858	39 %	52 262	13 %	32 134	8 %	8 723	2 %
PT	405 779	20 289	38 882	92 %	7 521	19 %	7 521	15 %	non sélectionnées		31 361	81 %	29 578	76 %	233	1 %
RO	5 103 229	255 161	383 267	50 %	380 281	99 %	272 468	68 %	107 788	28 %	3 011	1 %	non sélectionnées		2 524	1 %
SL	70 803	3 540	5 705	61 %	5 391	94 %	4 357	43 %	1 034	18 %	328	6 %	328	6 %	non sélectionnées	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46 %	56 227	63 %	46 945	55 %	9 113	10 %	33 150	37 %	30 787	35 %	2 070	2 %
FI	413 588	20 679	27 312	32 %	7 297	27 %	7 296	25 %	non sélectionnées		20 012	73 %	20 011	73 %	0	0 %
SE	1 379 908	68 995	118 308	71 %	51 091	43 %	36 014	29 %	13 897	12 %	68 397	58 %	62 111	52 %	5 107	4 %
UK	4 795 556	239 778	497 274	107 %	190 481	38 %	178 624	34 %	11 839	2 %	306 822	62 %	194 966	39 %	71 744	14 %
<b>Total UE*</b>	<b>60 004 114</b>	<b>3 000 206</b>	<b>5 594 727</b>	<b>86 %</b>	<b>3 224 604</b>	<b>58 %</b>	<b>2 341 247</b>	<b>39 %</b>	<b>877 653</b>	<b>16 %</b>	<b>2 377 228</b>	<b>46 %</b>	<b>2 033 582</b>	<b>39 %</b>	<b>217 060</b>	<b>5 %</b>

\* Ce tableau exclut la France, pour laquelle des données complètes font défaut.

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

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

### **«LE VERDISSEMENT: COMPLEXITÉ ACCRUE DU RÉGIME D'AIDE AU REVENU ET EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE ENCORE À DÉMONTRER»**

#### **SYNTHÈSE**

IV. La Commission estime que le verdissement est susceptible d'entraîner une amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC par rapport à la période précédant son introduction. À titre d'exemple, l'obligation d'affecter un pourcentage des terres arables aux surfaces d'intérêt écologique (SIE) est un élément nouveau. La protection des prairies permanentes au niveau national ou régional a été renforcée par une limitation de la marge de conversion de ces pâturages.

De manière générale, le verdissement s'applique aux exploitations qui représentent une part importante de la surface agricole (77 % en 2016). En outre, dans ses rapports sur le verdissement, la Commission reconnaît que des améliorations sont nécessaires concernant sa mise en œuvre. Plusieurs modifications réglementaires ont été adoptées à la fois pour simplifier le fonctionnement du régime et pour améliorer ses performances environnementales. À titre d'exemple, l'interdiction d'utiliser des pesticides sur les SIE sera d'application à partir de 2018, ce qui représente une amélioration significative sur le plan de la performance environnementale du verdissement.

V. Le verdissement constitue une aide au revenu découplé qui récompense les agriculteurs pour la fourniture de biens publics de base. À cet égard, le verdissement, qui est un paiement normalisé, diffère de mesures agroenvironnementales et climatiques plus ciblées et plus ambitieuses, qui compensent les coûts et les pertes de revenus supportés par rapport aux exigences de base. Le «paiement vert», qui est normalisé à des fins de simplification administrative, n'est pas destiné à refléter les coûts supportés par les agriculteurs ou la valeur des effets bénéfiques de base escomptés pour l'environnement et le climat. La part des paiements directs engagée (30 %, plus d'éventuelles sanctions pouvant atteindre 7,5 % du montant des paiements directs) est suffisamment dissuasive. Grâce à la part significative de paiements directs et à la nature obligatoire de ce paiement, pratiquement tous les agriculteurs soumis aux obligations en matière de verdissement mettent en œuvre les pratiques de verdissement, ce qui garantit une adoption aussi large que possible de ces pratiques.

VI. Tel que le comprend la Commission, l'effet d'aubaine ne tient pas uniquement compte des changements imposés par le verdissement dans les pratiques agricoles, mais également du maintien des pratiques et des zones existantes (par exemple les jachères, la protection des haies, les bandes tampons) qui sont bénéfiques pour l'environnement et le climat. Cela est d'autant plus vrai que des facteurs exogènes renforcent la tendance actuelle à l'intensification et à la spécialisation de la production. La Commission estime que, si l'on prend également en considération cette incidence du verdissement, l'effet d'aubaine mentionné par la Cour est plus limité. Le potentiel du verdissement, en ce qui concerne l'amélioration des performances environnementales de la PAC, réside également dans la surface couverte par les obligations en matière de verdissement où ces changements ou le maintien de pratiques bénéfiques existantes doivent être observés par les agriculteurs.

#### **VIII.**

Premier point: bien que la Commission accepte la recommandation n° 1 sur le fond, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020 et au délai de mise en œuvre. Toutefois, des travaux ont déjà débuté en vue de poursuivre le développement des logiques d'intervention des instruments environnementaux et climatiques de la PAC, notamment le verdissement

Second point: la Commission accepte la première phrase de la recommandation n° 2 et a déjà entrepris de réaliser un examen et de faire le bilan de la mise en œuvre de la PAC actuelle en vue de l'élaboration des propositions législatives de la Commission concernant la PAC post-2020. À cet égard, la Commission a déjà publié deux rapports sur la mise en œuvre du verdissement en 2016 et 2017.

Bien que la Commission accepte le reste de la recommandation n° 2 sur le fond, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020 et au délai de mise en œuvre.

## **OBSERVATIONS**

### **Réponse commune de la Commission au point 16 a) et b) et à l'encadré 2:**

L'objectif du verdissement est d'améliorer les performances environnementales de la PAC. Cet objectif devrait être atteint grâce à trois exigences portant sur les objectifs environnementaux et climatiques relatifs à la biodiversité (principalement par les SIE), à la séquestration du carbone (principalement par la protection des prairies permanentes) et aux sols (par la diversification des cultures). Naturellement, le verdissement a comme seul objectif de contribuer à améliorer la situation en ce qui concerne ces défis en matière d'environnement et de climat. En ce qui concerne la mesure de l'efficacité du verdissement par rapport à son objectif, la surface concernée par au moins une obligation de verdissement constitue un indicateur pertinent, et l'objectif est de maximiser cette surface. Comme le note la Cour, fixer des objectifs et mesurer la contribution spécifique du verdissement pour chaque défi environnemental et climatique comportent des difficultés intrinsèques liées à la multiplicité des facteurs internes et externes qui entrent en jeu.

### **Encadré 2 – Biodiversité et sols: manque de clarté concernant la situation actuelle et l'objectif poursuivi**

#### **Sols**

La communication de la Commission concernant la «[s]tratégie thématique en faveur de la protection des sols» reste le cadre de l'UE le plus complet couvrant plusieurs formes de dégradation des sols. De grandes avancées ont été réalisées depuis 2006 grâce aux piliers non législatifs, notamment l'intégration de la protection des sols dans les politiques de l'Union, et en particulier dans la PAC. En l'absence de législation de l'Union concernant les sols [la proposition de directive-cadre sur les sols [COM(2006)231] s'est heurtée à une minorité de blocage au Conseil et a été retirée après huit ans), il n'existe toujours pas d'objectifs spécifiques relatifs aux sols au niveau de l'UE. Plusieurs mesures ont été prises au niveau de l'UE, comme la mise en place d'un groupe d'experts de l'UE pour la protection des sols, afin de donner suite aux engagements pris dans le cadre du septième programme d'action pour l'environnement et de réfléchir à une éventuelle nouvelle initiative sur les sols au niveau de l'UE. Selon un récent inventaire de la politique des sols au niveau de l'UE et des États membres<sup>1</sup>, la protection des sols repose encore sur un grand nombre d'instruments politiques.

19. Voir la réponse de la Commission au point 16 a) et b) et à l'encadré 2 ainsi que la réponse de la Commission au point 20.

b) Les impacts doivent être observés sur plusieurs années et découlent des effets combinés de plusieurs facteurs, notamment les effets attendus des SIE.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil\\_inventory\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf).

20. Bien que la quantification précise des effets bénéfiques attendus pour l'environnement n'ait pas été établie dans l'analyse d'impact, les objectifs de chaque exigence en matière de verdissement ont été définis lors de l'adoption par la Commission. Les surfaces d'intérêt écologique avaient essentiellement pour objectif de renforcer la biodiversité, la protection des prairies permanentes aux fins de garantir la séquestration du carbone et la diversification des cultures (tout comme la rotation des cultures envisagée dans un premier temps) pour préserver la qualité des sols. Pour certaines pratiques, la présentation des objectifs était étayée par la littérature scientifique existante, en particulier en ce qui concerne la diversification des cultures et les prairies permanentes. Les discussions ultérieures ont porté sur les objectifs attendus du verdissement, mais sans que ceux-ci soient quantifiés.

#### Réponse commune de la Commission aux points 23 et 24:

Le verdissement constitue un soutien du revenu découplé qui récompense les agriculteurs pour la fourniture de biens publics environnementaux et climatiques. À cet égard, le verdissement, qui est un paiement normalisé, diffère de mesures agroenvironnementales et climatiques plus ciblées et plus ambitieuses, qui compensent les coûts et les pertes de revenus supportés par rapport aux exigences de base. Le paiement vert, qui est normalisé à des fins de simplification administrative, n'est pas destiné à refléter les coûts supportés par les agriculteurs ou la valeur des effets bénéfiques de base escomptés pour l'environnement et le climat. La part des paiements directs engagée (30 %, plus d'éventuelles sanctions pouvant atteindre 7,5 % du montant des paiements directs) est suffisamment dissuasive. Grâce à la part significative de paiements directs, et à la nature obligatoire de ce paiement, pratiquement tous les agriculteurs soumis aux obligations en matière de verdissement mettent en œuvre les pratiques de verdissement, ce qui garantit une adoption aussi large que possible de ces pratiques.

25. Étant donné que le verdissement s'associe à d'autres instruments politiques pour atteindre certains objectifs environnementaux généraux (tels que l'amélioration de la teneur en matières organiques des sols, la protection des paysages ou la qualité de l'eau), il serait très compliqué d'isoler la valeur économique spécifique des effets bénéfiques attendus du verdissement pour le climat et l'environnement concernant ces objectifs généraux.

e) Voir la réponse de la Commission au point 16.

#### Réponse commune de la Commission aux points 29 à 31:

S'agissant des changements dans les pratiques, la Commission estime que le nombre d'exploitations concernées représente le meilleur indicateur des effets de l'introduction du verdissement. À cet égard, la Commission fait observer que le verdissement est à l'origine de changements pour 13 % des exploitations en ce qui concerne la diversification des cultures et pour 37 % des exploitations en ce qui concerne les SIE<sup>2</sup>. Les effets de ces changements sur l'environnement en termes de surfaces sont difficiles à évaluer en ce sens que les résultats positifs sont attendus non seulement sur la partie spécifique des terres concernées par les changements, mais aussi sur une surface plus étendue. Ces effets dépendent des pratiques bénéfiques mises en place.

Voir également la réponse de la Commission au point 34.

#### Réponse commune de la Commission aux points 32 et 33:

---

<sup>2</sup> Voir figure 5.

La Commission estime que la part de la surface concernée par au moins une obligation en matière de verdissement constitue un indicateur pertinent du potentiel du verdissement concernant l'amélioration des performances environnementales de la PAC. En effet, cet indicateur reflète la surface sur laquelle toutes les exigences en matière de verdissement s'appliquent en synergie et de manière complémentaire avec d'autres mesures telles que les BCAE et les MAEC. L'impact final du verdissement sur l'environnement et sur le climat dépend évidemment aussi de l'ambition des exigences qui s'appliquent à ces surfaces (par exemple l'augmentation du pourcentage de surfaces d'intérêt écologique de 5 % à 7 %), mais l'aspect quantitatif, à savoir la surface concernée, est essentiel pour le résultat final. En 2016, les exploitations soumises à une ou plusieurs obligations en matière de verdissement représentaient 77 % de la surface agricole totale. D'autres indicateurs relatifs à des obligations plus spécifiques en matière de verdissement sont également utilisés pour le suivi du verdissement, comme le pourcentage de SIE sur les terres arables (sur la base des SIE déclarées par les agriculteurs). Ces indicateurs sont analysés en détail dans tous les rapports disponibles relatifs au verdissement, à savoir le document de travail de 2016 des services de la commission et le rapport de 2017 au Conseil et au Parlement européen sur les SIE.

En outre, les obligations en matière de verdissement ne visent pas nécessairement à changer les pratiques agricoles (voir la réponse de la Commission au point 34).

34. Tel que le comprend la Commission, l'effet d'aubaine ne tient pas uniquement compte des changements imposés par le verdissement dans les pratiques agricoles, mais également du maintien des pratiques et des zones bénéfiques existantes, en particulier lorsque des facteurs externes renforcent la tendance à l'intensification de la production (par exemple, la tendance à réduire les prairies permanentes et les jachères). À titre d'exemple, dans un esprit de simplification, l'exigence relative aux SIE n'exige pas nécessairement de créer de nouveaux éléments ou de nouvelles zones écologiques dans chaque exploitation lorsque ceux-ci existent déjà au niveau exigé. Toutefois, le verdissement protège et promeut ces éléments et zones et prévient par conséquent leur destruction causée par l'intensification. Si cette incidence était prise en considération, l'effet d'aubaine décrit par la Cour serait plus limité.

39. Les agriculteurs biologiques considérés comme «écologiques par définition» fournissent des biens publics qui vont au-delà des biens publics assurés par le verdissement. Les petits agriculteurs sont exemptés des obligations relatives au verdissement en raison de la nécessité d'une simplification et de questions liées au rapport coûts-avantages. Toutefois, le régime des petits agriculteurs ne s'applique qu'à une surface limitée (7 % de la surface relevant des paiements directs).

45. La protection des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental (ESPG) cible essentiellement Natura 2000, qui inclut les zones les plus précieuses en termes de biodiversité.

46. Bien que la protection des prairies permanentes ait pour objectif général de préserver le stock de carbone, l'objectif de la protection des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental (ESPG) en particulier est de préserver la biodiversité et de contribuer à atteindre un état de conservation favorable des habitats herbeux figurant à l'annexe I de la directive 92/43/CEE, des espèces mentionnées à l'annexe II qui dépendent de la gestion des prairies, ainsi que des espèces d'oiseaux protégées en vertu de la directive 2009/147/CE dans les zones de protection spéciales qui contiennent des prairies. Il existe en effet un lien étroit avec certaines règles des directives «Oiseaux» et «Habitats». Dans un premier temps, sur la base de la législation actuelle, la biodiversité doit donc être mieux ciblée.

48. Les terres consacrées aux plantes fixant l'azote et aux cultures dérobées constituent en effet des SIE importantes, mais les terres en jachère, qui sont des surfaces non productives, représentent le deuxième type de SIE le plus important, à savoir 38 % des SIE en 2015. Puisque les terres en

jachère sont bénéfiques pour l'environnement et le climat lorsque des exigences appropriées en matière de gestion sont définies, l'importance de ce type de SIE est susceptible d'accroître la valeur ajoutée des SIE.

50. La Commission estime que la dernière modification de l'acte délégué<sup>3</sup>, qui apporte des clarifications concernant des pratiques de gestion telles que l'interdiction d'utiliser des pesticides sur les SIE productives ou la précision de la période minimale relative à la couverture végétale, constitue une étape importante dans l'amélioration de l'état de la biodiversité sur ces surfaces. Par conséquent, sur les surfaces considérées, ces changements devraient sensiblement améliorer les exigences en matière de gestion pour les SIE.

54. La Commission supervise activement la mise en oeuvre du verdissement par les États membres et effectue un suivi en cas de mise en oeuvre incorrecte des règles de l'UE. Il existe toutefois des limites aux capacités d'évaluation de la Commission, qui n'est pas en position de valider avec précision la mesure dans laquelle ces choix sont pertinents pour l'environnement dans des situations nationales ou locales spécifiques.

57. La continuité représente l'un des aspects les plus importants de la mesure Agroenvironnement – climat. La mise en oeuvre de régimes efficaces et qui apportent des résultats au-delà d'une période de programmation permet de consolider l'apport de résultats.

Bien qu'il puisse être attendu de l'introduction du verdissement qu'elle renforce l'ambition environnementale de la mesure Agroenvironnement – climat, cet élément ne doit pas se concrétiser dans tous les cas. En premier lieu, le verdissement ne fait pas partie des exigences de base de la mesure Agroenvironnement – climat. Cette mesure doit éviter de financer des actions qui chevauchent avec le verdissement (ce qui exige *de facto* de relever le niveau d'ambition afin de proposer une prime majorée), mais ces actions non financées peuvent tout de même faire partie de la mesure. Ensuite, en particulier en ce qui concerne les engagements relatifs à la diversification des cultures, les effets du verdissement peuvent être plus facilement observés étant donné que, pour conserver le soutien, cette diversification doit être plus ambitieuse que ce qu'exige le verdissement.

58. La Commission estime que la réglementation traite de manière appropriée le risque de chevauchement entre le verdissement et la conditionnalité ainsi qu'entre le verdissement et les mesures environnementales relevant du développement rural. Dans le dernier cas, les chevauchements entre le verdissement et les engagements relevant de la mesure Agroenvironnement – climat ne sont pas exclus par le cadre juridique pour autant que le soutien en faveur de la même pratique soit fourni une seule fois (le double financement est donc évité).

#### Réponse commune de la Commission aux points 59 et 60:

Le risque de chevauchement entre le verdissement et la conditionnalité mentionné par la Cour est couvert par la réglementation. Les éléments ou pratiques obligatoires dans différents États membres au titre de la conditionnalité forment plutôt les exigences de base relatives aux pratiques en matière de verdissement établies au niveau de l'UE. À titre d'exemple, des cultures dérobées à une seule espèce peuvent être exigées au titre de la conditionnalité, mais il est possible qu'elles ne soient considérées comme SIE que si elles présentent un mélange constitué d'une deuxième espèce. Les deux instruments fonctionnent donc en synergie: la conditionnalité représente une mesure législative et les SIE favorisent le renforcement de l'impact environnemental.

---

<sup>3</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1155 de la Commission du 15 février 2017 modifiant le règlement délégué (UE) n° 639/2014 (JO L 167 du 30.6.2017, p. 1).

66. Le bilan du verdissement faisait partie de la simplification de la PAC dans le cadre de l'exercice REFIT de la Commission pour 2016. Il s'agissait d'une réponse à l'engagement pris par la Commission dans sa déclaration du 2 avril 2014 qui consistait, après un an de mise en œuvre, à examiner la charge administrative et l'incidence sur les conditions équitables et sur le potentiel de production à l'échelle de l'UE. Un document de travail des services de la Commission a été publié en juin 2016<sup>4</sup>.

Sur la base de ce bilan, les services de la DG AGRI ont élaboré une série de propositions de simplification concrètes. Ces propositions constituent un ensemble équilibré qui offre un ajustement des règles actuelles, en particulier en ce qui concerne les SIE, pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre de celles-ci par les agriculteurs et les administrations.

À cette fin, la Commission a présenté un acte délégué [modifiant le règlement délégué (UE) n° 639/2014]. Ce texte a été adopté par les deux colégislateurs et a été publié le 30 juin 2017<sup>5</sup>.

Treize mesures viendront adapter les conditions de gestion et encourager les agriculteurs à déclarer les particularités topographiques et les bandes tampons. Par exemple,

- certaines catégories ont été regroupées et les exigences qui y sont liées ont été rationalisées lorsque certaines particularités topographiques des SIE et des bandes sont similaires, et ce pour éviter toute confusion et toute source d'erreur.
- Une certaine flexibilité a été ajoutée concernant la taille maximale et la localisation des particularités topographiques. Cette flexibilité permet en particulier une plus grande couverture des types de SIE comme les haies et les bordures de champs.
- Certaines conditions ont été retirées lorsqu'il était difficile de les justifier en termes d'effets bénéfiques pour l'environnement, comme les obligations d'utiliser des cultures fixant l'azote en tant que cultures pures.

Il convient de noter que l'objectif de certaines modifications est d'améliorer les performances environnementales de la politique et de renforcer la crédibilité générale du verdissement des paiements directs de 2013.

Cela inclut une durée minimale pour certains éléments tels que les cultures dérobées et les terres en jachère ainsi qu'une interdiction générale de l'utilisation de produits phytosanitaires sur les surfaces cultivées considérées comme SIE. Cette interdiction traduit l'objectif du paiement: l'utilisation de pesticides ne peut être considérée comme compatible avec l'objectif de préservation et de développement de la biodiversité sur une surface représentant seulement 5 % des terres arables.

67. Depuis 2015, plusieurs mesures de simplification ont été adoptées dans les règlements ou les lignes directrices afin de soutenir les États membres dans la mise en œuvre du verdissement. En ce qui concerne les SIE, les principaux changements concernaient:

- la simplification du critère de la taille pour certains éléments et de la possibilité d'utiliser la surface (par exemple les bandes tampons ou les bordures de champs);
- le fait que le type et la localisation peuvent être modifiés dans une certaine mesure par l'agriculteur après la demande d'aide;

---

<sup>4</sup> SWD(2016) 218 final du 22.06.2016.

<sup>5</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1155 de la Commission.

- la possibilité de ne pas cartographier toutes les SIE permanentes potentielles dans la couche SIE;
- la flexibilité apportée lorsqu’il s’agit de distinguer les haies ou les bandes boisées et les arbres alignés ainsi que pour le regroupement des types de SIE;
- la clarification de définitions (lacunes relatives aux haies ou aux bandes boisées);
- l’acceptation de particularités topographiques adjacentes situées autour d’une parcelle agricole.

### **Encadré 5 – La lourde charge liée à la mise en place de la couche SIE**

En 2015, c’est-à-dire au cours de la première année de mise en œuvre du verdissement, la Commission a modifié les lignes directrices relatives à la couche SIE afin de clarifier le fait que toutes les SIE déclarées par les agriculteurs et qui sont stables dans le temps doivent être cartographiées dans la couche SIE, et pas nécessairement toutes les SIE potentielles.

69. Voir la réponse de la Commission au point 54.

### **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

73. La Commission estime que le verdissement est susceptible d’entraîner une amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC par rapport à la période précédant son introduction. À titre d’exemple, l’obligation d’affecter un pourcentage des terres arables aux surfaces d’intérêt écologique (SIE) est un élément nouveau. La protection des prairies permanentes au niveau national ou régional a été renforcée par une limitation de la marge de conversion de ces pâturages. De manière générale, le verdissement s’applique aux exploitations qui représentent une part importante de la surface agricole (77 % en 2016). En outre, dans ses rapports sur le verdissement, la Commission reconnaît que des améliorations sont nécessaires concernant sa mise en œuvre. Plusieurs modifications réglementaires ont été adoptées à la fois pour simplifier le fonctionnement du régime et pour améliorer ses performances environnementales. À titre d’exemple, l’interdiction d’utiliser des pesticides sur les SIE sera applicable à partir de 2018, ce qui représente une amélioration significative sur le plan de la performance environnementale du verdissement.

77. Le verdissement constitue une aide au revenu découplé qui récompense les agriculteurs pour la fourniture de biens publics environnementaux et climatiques. À cet égard, le verdissement, qui est un paiement normalisé, diffère de mesures agroenvironnementales et climatiques plus ciblées et plus ambitieuses, qui compensent les coûts et les pertes de revenus supportés par rapport aux exigences de base. Le paiement vert, qui est normalisé à des fins de simplification administrative, n’est pas destiné à refléter les coûts supportés par les agriculteurs ou la valeur des effets bénéfiques de base escomptés pour l’environnement et le climat. La part des paiements directs engagée (30 %, plus d’éventuelles sanctions pouvant atteindre 7,5 % du montant des paiements directs) est suffisamment dissuasive. Grâce à la part significative de paiements directs et à la nature obligatoire de ce paiement, pratiquement tous les agriculteurs soumis aux obligations en matière de verdissement mettent en œuvre les pratiques de verdissement, ce qui garantit une adoption aussi large que possible de ces pratiques.

78. Tel que le comprend la Commission, l’effet d’aubaine ne tient pas uniquement compte des changements imposés par le verdissement dans les pratiques agricoles, mais également du maintien des pratiques et des zones existantes (par exemple les jachères, la protection des haies, les bandes tampons) qui sont bénéfiques pour l’environnement et le climat. Cela est d’autant plus vrai que des facteurs exogènes renforcent la tendance actuelle à l’intensification et à la spécialisation de la production. La Commission estime que, si l’on prend également en considération cette incidence du verdissement, l’effet d’aubaine mentionné par la Cour est plus limité. Le potentiel du verdissement, en ce qui concerne l’amélioration des performances environnementales de la PAC, réside également

dans la surface couverte par les obligations en matière de verdissement où ces changements ou le maintien des pratiques bénéfiques existantes doivent être observés par les agriculteurs.

79. La conception des mesures de verdissement dans la législation de l'Union représente un compromis entre les résultats environnementaux escomptés et les contraintes à imposer aux agriculteurs et aux administrations nationales. À cet égard, la diversification des cultures a été préférée à la rotation des cultures en raison de la gestion des contraintes. La désignation des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental établit un lien avec certaines exigences relatives à Natura 2000 ciblant la biodiversité. Les types de SIE intègrent des éléments productifs de façon à éviter une incidence trop sévère sur le potentiel de production. Après la première année de mise en œuvre du verdissement, et en s'appuyant sur l'expérience acquise, la Commission a amorcé les changements nécessaires pour simplifier et améliorer les résultats du verdissement sur l'environnement. Parmi ces changements, on peut notamment citer l'interdiction d'utiliser des pesticides sur les types de SIE productives.

80. Voir la réponse de la Commission au point 54.

### **Recommandation n° 1**

Bien que la Commission accepte la recommandation n° 1 sur le fond, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020 et au délai de mise en œuvre. Toutefois, des travaux ont déjà débuté en vue de poursuivre le développement des logiques d'intervention des instruments environnementaux et climatiques de la PAC, notamment le verdissement

### **Recommandation n° 2**

La Commission accepte la première phrase de la recommandation n° 2 et a déjà entrepris de réaliser un examen et de faire le bilan de la mise en œuvre de la PAC actuelle en vue de l'élaboration des propositions législatives de la Commission concernant la PAC post-2020. À cet égard, la Commission a déjà publié deux rapports sur la mise en œuvre du verdissement en 2016<sup>6</sup> et 2017<sup>7</sup>.

Bien que la Commission accepte le reste de la recommandation n° 2 sur le fond, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020 et au délai de mise en œuvre.

---

<sup>6</sup> Document de travail des services de la Commission sur le bilan du verdissement à l'issue de sa première année de mise en œuvre (SWD 218 final du 22.06.2016).

<sup>7</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'obligation en matière de surfaces d'intérêt écologique au titre du régime des paiements directs verts [SWD(2017) 121 final du 29.03.2017].

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	5.10.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	28.9.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	15.11.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	29.11.2017

L'agriculture, et en particulier l'agriculture intensive, a des effets négatifs sur l'environnement et le climat. Le verdissement, un paiement direct destiné à récompenser les agriculteurs qui recourent à des pratiques agricoles bénéfiques pour la qualité des sols, la séquestration du carbone et la biodiversité, a été introduit en 2015 dans le but d'améliorer les performances environnementales et climatiques de la politique agricole commune de l'UE. D'après nos constatations, il apparaît peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre atteigne cet objectif. Cela s'explique principalement par la modestie des exigences en la matière, qui correspondent dans une large mesure à la pratique agricole normale. Nous estimons que le verdissement n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % des terres agricoles de l'UE. Nous avons formulé des recommandations visant à permettre de concevoir des instruments environnementaux plus efficaces pour la politique agricole commune après 2020.

4  
1977-2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.