

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE:

«BIODIVERSITÉ DES TERRES AGRICOLES: LA CONTRIBUTION DE LA PAC N'A PAS PERMIS D'ENRAYER LE DÉCLIN»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à VII

La stratégie en faveur de la biodiversité adoptée par la Commission en 2011 comporte six objectifs, dont l'objectif 3, axé sur la contribution de l'agriculture et de la foresterie. Si l'objectif consacré à l'agriculture est général, les actions correspondantes sont plus spécifiques.

En ce qui concerne l'objectif consacré à l'agriculture, l'amélioration de la biodiversité est appréciée par rapport aux objectifs d'amélioration quantifiés fixés pour l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt UE, sous l'objectif 1, et pour le rétablissement de 15 % des écosystèmes dégradés, sous l'objectif 2.

La Commission considère que la coordination entre les politiques de l'Union est adéquate et souligne que l'évaluation de la diversité génétique est une responsabilité incombant aux États membres. Il a été conclu lors de l'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité que la conception de la politique agricole commune (PAC) était adaptée à ses objectifs: la réforme de la PAC pour la période 2014-2020 fournit un panel d'outils pouvant contribuer à soutenir la biodiversité. Pour atteindre l'objectif fixé, ces mesures doivent maintenant être prises en main par les États membres à un niveau suffisant. Des exemples locaux montrent des pratiques agricoles durables menées avec succès. Si celles-ci sont appliquées plus largement, elles pourraient remettre l'UE sur la voie de la réalisation de l'objectif d'ici la fin 2020.

La méthodologie employée par la Commission pour surveiller le budget de la PAC pour la biodiversité repose sur la méthodologie des marqueurs de Rio, élaborée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et reconnue au niveau international. Partant, la Commission ne considère pas que sa méthodologie manque de fiabilité, même si l'utilisation des marqueurs de Rio est discutée.

En ce qui concerne les instruments de la PAC, la Commission considère que la conditionnalité contribue à la réalisation d'objectifs ambitieux en matière de biodiversité en liant certains paiements de la PAC à un ensemble de règles législatives de base, qui servent de référence pour les mesures d'incitation soutenues par des fonds de la PAC.

Les conseils prodigués dans le cadre du système de conseil agricole (SCA) sont un autre élément important permettant d'aider les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques bénéfiques pour la biodiversité. Dans le cadre des paiements directs, le verdissement peut considérablement contribuer à l'amélioration de la situation en matière de biodiversité.

La vaste couverture territoriale et la nature obligatoire de la conditionnalité et du verdissement permettent, de fait, de garantir des conditions égales entre les agriculteurs. À cet égard, la Commission a privilégié les options ayant des conséquences positives sur la biodiversité dans le cadre de la PAC actuelle, et encore plus dans la proposition de future PAC.

La Commission ne distingue pas de catégories «vert clair» et «vert foncé» pour les différents engagements agroenvironnementaux mis en œuvre dans l'Union, car il s'agit d'une façon simplifiée de décrire le très grand nombre de pratiques encouragées dans l'Union. Si l'on constate effectivement un plus faible taux de participation aux mesures agroenvironnementales et climatiques plus

exigeantes, la Commission estime que la coexistence de plusieurs types de ces mesures, ainsi que d'engagements fondés sur des actions et sur des résultats, fournit des biens publics supplémentaires et contribue à la réalisation des objectifs de biodiversité.

La proposition formulée par la Commission concernant la future PAC dresse l'inventaire des forces et des faiblesses des instruments de la PAC et inclut un cadre cohérent et renforcé, comprenant un renforcement de la conditionnalité, des services de conseil et des programmes écologiques dans le cadre des mesures des premier et deuxième piliers. Les États membres disposeront d'une grande flexibilité pour mobiliser ces instruments de manière cohérente, afin de revoir à la hausse leurs ambitions en matière de biodiversité, et pour les inclure dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, qui seront approuvés par la Commission. Les résultats seront évalués sur une base annuelle, au moyen d'indicateurs de résultats communs spécifiques, dont plusieurs cibleront spécialement la biodiversité, ainsi qu'au moyen d'indicateurs et d'analyses d'impact.

VIII. La Commission accepte toutes les recommandations. Voir les réponses détaillées de la Commission dans la section «conclusions et recommandations».

INTRODUCTION

02. Il existe d'autres causes de perte de biodiversité en Europe que l'intensification agricole. Selon le rapport sur l'état de l'environnement de l'Agence européenne pour l'environnement (rapport SOER), *«[l]a biodiversité et les écosystèmes de l'Europe sont confrontés à des pressions cumulées dues au changement d'affectation des terres, au changement climatique, à l'extraction des ressources naturelles et aux espèces exotiques envahissantes»*. Ce rapport indiquait en outre expressément que l'abandon des terres et l'expansion urbaine constituaient l'une des principales causes du déclin de la biodiversité.

Le rapport SOER expliquait également que *«les tendances à long terme des terres agricoles, des forêts et de toutes les populations d'oiseaux communs et de papillons des champs démontrent que l'Europe a connu un déclin majeur de sa biodiversité¹»*.

Par ailleurs, la Commission a indiqué dans son rapport sur l'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité que *«[t]andis que la tendance générale reste très préoccupante, il existe de nombreuses améliorations locales, résultat direct de bonnes pratiques agricoles et de mesures prises en faveur de la biodiversité dans le cadre de la PAC, en particulier au titre des mesures agroenvironnementales et dans les sites Natura 2000. Ces réussites transmettent un message important pour ce qui est de la faisabilité de l'objectif de biodiversité pour 2020, mais il conviendra de les diffuser plus largement afin d'obtenir des résultats mesurables à l'échelle européenne»*.

La Commission considère que l'étude allemande n'a pas analysé l'abondance des espèces d'insectes. En outre, l'article n'a pas examiné l'hypothèse de l'agriculture en tant que facteur de perte de la biomasse, mais a examiné d'autres facteurs, sans trouver de lien de causalité manifeste. Enfin, les résultats de l'étude ne reflètent pas nécessairement la situation au niveau de l'Union européenne.

03. L'indicateur des oiseaux communs des champs a affiché un déclin significatif sur le plan statistique au niveau de l'Union de 1990 à 2017, à un rythme de 1,47 % par année. Cette courbe déclinante présente un certain aplanissement entre 2009 et 2017.

¹ Cela s'explique essentiellement par la disparition, la fragmentation et la dégradation des écosystèmes naturels et semi-naturels, principalement imputables à l'intensification agricole (Donald et al., 2001; Van Dyck et al., 2009; Jeliakov et al., 2016), la gestion forestière intensive (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), l'abandon des terres et l'expansion urbaine (chapitres 5 et 13). Par exemple, à cause de la simplification (par exemple la suppression des haies et des limites forestières pour élargir les champs), de la disparition et de la fragmentation des habitats, les oiseaux perdent leurs sites de nidification et leurs sources d'alimentation, ce qui aggrave le déclin des populations (Guerrero et al., 2012). L'expansion urbaine augmente les niveaux de lumière anthropogénique ainsi que les niveaux sonores, ce qui affecte le comportement des oiseaux chanteurs et empêche la communication acoustique des oiseaux (chapitre 11).

Les pressions sur les populations d'oiseaux des champs sont exercées par une combinaison de facteurs, dont la conversion de l'occupation des terres (par exemple l'urbanisation), l'abandon des terres, le changement climatique, les espèces exotiques envahissantes et l'agriculture.

04. L'indice européen des papillons des prairies n'est que partiellement représentatif. Actuellement, l'indice européen des papillons des prairies repose sur une surveillance effectuée dans 14 pays, et 75 % des sites de surveillance se trouvent dans trois pays seulement, à savoir le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne. Même sans tenir compte du Royaume-Uni, les pays d'Europe de l'Ouest représentent 74 % des transects. Les pays de l'Europe du Nord (14 %), du Sud (11 %) et de l'Est (1 %) sont sous-représentés².

La Commission a lancé un projet pilote (Assessing Butter Flies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) afin d'accroître le nombre de pays couverts par la surveillance.

05. Natura 2000 est un réseau écologique européen cohérent de sites abritant des habitats naturels protégés et des habitats d'espèces d'importance européenne. Les derniers rapports nationaux élaborés dans le cadre du cycle de présentation des rapports sur 6 ans 2013-2018 au titre des directives «Habitats» et «Oiseaux» sur l'état et les tendances des habitats et des espèces n'ont pas encore été finalisés et font actuellement l'objet d'une évaluation. Les chiffres présentés par la Cour des comptes indiquent la somme des données nationales pertinentes; un calcul plus complexe doit être réalisé pour l'UE. Toutefois, les données nationales indiquent déjà que la situation des habitats des prairies s'est très peu améliorée depuis le dernier cycle de présentation des rapports et que les tendances négatives dominent. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a déclaré que les pressions et les menaces les plus souvent rapportées par les États membres, toutes espèces terrestres, tous habitats et tous écosystèmes confondus, étaient associées à l'agriculture.

06. La Commission reconnaît les préoccupations dues aux tendances au déclin de la biodiversité liée à l'agriculture mentionnées par l'AEE dans les études (pratiques agricoles intensives et peu intensives). Il convient de noter que ces études ne reflètent pas toute la diversité des systèmes agricoles de l'Union.

En outre, une des études (Sutcliffe et al.) présente certaines limitations en ce qui concerne les inconvénients de la PAC, en raison d'un manque de données probantes.

07. L'évaluation globale de la Commission inclura également une consultation publique en ligne, dont les résultats devraient être publiés dans le courant de l'année 2020. Un document de travail des services de la Commission consacré à une évaluation plus vaste des ressources naturelles devrait être publié au cours du premier trimestre 2021.

L'évaluation externe a conclu que, faute de données, il n'était pas possible d'estimer l'impact net combiné des instruments et mesures de la PAC sur la biodiversité, même sous une forme semi-quantitative.

En outre, l'étude a conclu que les rapports des États membres relatifs à la gestion durable des ressources naturelles et à la protection de la biodiversité étaient regroupés sous la priorité n° 4. Dès lors, pour la future PAC, il a été proposé de séparer plus clairement ces rapports.

08. La Commission considère que la première étude relative à la situation en République tchèque présente des résultats relatifs à l'intensification agricole et à l'abondance des oiseaux des champs, mais ne démontre pas réellement l'influence de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles.

² Au Sud, seule l'Espagne est représentée en partie; le Portugal, l'Italie, la Grèce, Malte et Chypre ne le sont pas. Dans les pays d'Europe de l'Est, la représentation est marginale, avec 12 transects en Roumanie et 8 en Slovaquie; aucun autre pays de l'Est n'a été échantillonné. Parmi les pays du Nord, le Danemark et l'Estonie ne sont pas représentés, et la plupart des transects se trouvent en Suède (voir van Sway et al. 2017).

En outre, s'agissant de l'étude allemande (Seibold et al.), les auteurs ont indiqué qu'*«il reste difficile de déterminer quels types d'utilisation des terres et quels groupes d'arthropodes sont concernés et s'il existe un lien entre les déclins observés de la biomasse et de la diversité»*.

12. La Conférence des parties à la CDB (COP15) a été reportée au début 2021. La forme concrète que prendra l'action de suivi en 2021 n'a pas encore été déterminée.

OBSERVATIONS

19. La contribution des directives relatives à la nature concernant les habitats et les espèces protégés liés à l'agriculture, qui contiennent des mesures essentielles pour lutter contre la perte de biodiversité sur les terres agricoles, sera également prise en considération: le plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie contient plusieurs initiatives, et, en parallèle, la Commission a ouvert des procédures d'infraction ciblant directement les habitats et espèces des terres agricoles.

20. Les politiques et stratégies de l'UE n'ont pas toutes la même durée.

La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 a été adoptée en mai 2011, avec pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2020, soit en une période de neuf ans.

La réforme de la PAC pour la période 2014-2020 fournit un panel d'outils pouvant contribuer à soutenir la biodiversité. Ces possibilités doivent maintenant être prises en main par les États membres à un niveau suffisant. Des exemples locaux montrent des pratiques agricoles durables menées avec succès. Si celles-ci sont appliquées plus largement, elles pourraient remettre l'UE sur la voie de la réalisation de l'objectif d'ici 2020 (voir point 2 de l'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité).

La future PAC post-2020 mettra davantage l'accent sur la performance: plusieurs indicateurs de résultats liés à la biodiversité seront contrôlés chaque année par rapport aux valeurs intermédiaires annuelles définies dans les plans stratégiques relevant de la PAC. Ils seront complétés par des indicateurs et des analyses d'impact.

21. L'examen à mi-parcours de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 réalisé en 2015, tout en reconnaissant la perte globale de biodiversité, souligne également la constatation de nombreuses améliorations locales obtenues grâce aux mesures en faveur de la biodiversité au titre de la PAC. Le message important concernant la faisabilité de l'objectif de biodiversité relatif à l'agriculture fixé pour 2020 était que les réussites et les possibilités devaient être prises en main par les États membres à un niveau suffisant.

Des éléments probants plus récents ont été fournis dans l'étude d'appui à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la biodiversité, ainsi que dans les rapports préliminaires des États membres au titre des directives relatives à la nature (État de l'environnement en 2020, AEE). L'évaluation de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité est toujours en cours et des résultats préliminaires de l'étude d'appui devraient être disponibles en mai; toutefois, pour l'objectif 3A, ces résultats s'appuieront également sur le rapport «État de l'environnement en 2020» ainsi que sur l'évaluation de l'impact de la PAC sur la biodiversité.

22. La nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030³ (associée à la stratégie «De la ferme à la table»⁴), adoptée par la Commission en mai 2020, définit des objectifs liés à l'agriculture. La proposition de la Commission pour la PAC au-delà de 2020 impose expressément

³ Communication de la Commission: «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies», COM(2020) 380 final.

⁴ Communication de la Commission: «Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement», COM(2020) 381 final.

aux États membres de tenir compte des plans environnementaux nationaux, et de leurs objectifs, découlant de la législation de l'Union, qui inclut les directives «Oiseaux» et «Habitats».

23. L'objectif 3 est un objectif horizontal divisé en deux sous-objectifs: 3A pour l'agriculture et 3B pour la foresterie. La Commission considère que seul l'objectif 3A est pertinent en ce qui concerne la biodiversité des terres agricoles. Cet objectif n'est pas lui-même quantifié. Selon la stratégie, l'objectif 3A vise à *«améliorer sensiblement l'état de conservation des espèces et des habitats tributaires de l'agriculture ou subissant ses effets, ainsi que la fourniture des services écosystémiques par rapport au niveau de référence fixé par l'UE en 2010»*.

Cet objectif comporte en outre un volet quantifiable dans la mesure où il fait référence à l'amélioration sensible de l'état de conservation des espèces et des habitats par rapport à l'objectif 1 et à l'objectif 2 consistant en un rétablissement de 15 %. De fait, l'interprétation et l'évaluation de l'objectif 2 se sont avérées problématiques.

24. La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 ne fait pas référence aux indicateurs dans le cadre de l'initiative «Streamlining European Biodiversity Indicators» (SEBI), ni à un autre système de suivi.

Depuis sa création en 2005, la gamme d'indicateurs SEBI a été révisée et adaptée afin de tenir compte de la disponibilité et des manques d'informations pertinentes pour la biodiversité. De nombreux indicateurs ont été renforcés sur le plan méthodologique afin de fournir des évaluations plus solides de la biodiversité. Ainsi, la gamme actuelle d'indicateurs SEBI continue de fournir une large base de données permettant de suivre l'état et les tendances de la biodiversité en Europe, y compris des écosystèmes agricoles.

Certains indicateurs de la gamme initiale ont dû être abandonnés en raison de l'absence de systèmes de suivi établis capables de fournir de nouvelles données et informations, notamment sur la diversité génétique et les surfaces à haute valeur naturelle. En outre, afin d'éviter les doubles emplois, la gamme visait à tenir compte de l'évolution et des modifications d'autres initiatives pertinentes en matière d'indicateurs, telles que les indicateurs agroenvironnementaux ou les indicateurs de la PAC, ainsi que de nouveaux processus tels que les services de cartographie et d'évaluation des services écosystémiques (Mapping and Assessing Ecosystem Services, ou « MAES ») ou les ODD.

L'abandon de certains indicateurs ne signifie pas que les autres indicateurs SEBI ne peuvent pas être utilisés pour suivre les progrès en matière de biodiversité.

25. Les principaux indicateurs de suivi de la PAC sont ceux qui figurent dans le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Les indicateurs agroenvironnementaux sont censés suivre l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC. Ils ne sont pas les principaux indicateurs utilisés pour le suivi global de la PAC.

En ce qui concerne la notion de «haute valeur naturelle» (HVN), la Commission opère une distinction entre

a) l'agriculture HVN et b) les terres agricoles HVN.

La notion d'agriculture HVN fait référence au lien de causalité existant entre certains types d'activités agricoles et les résultats environnementaux correspondants, notamment des niveaux élevés de biodiversité et la présence d'habitats et d'espèces à grande valeur environnementale.

L'indicateur des terres agricoles HVN est défini comme étant la part de surface agricole utilisée à haute valeur naturelle.

26. Une large gamme d'approches et de combinaisons de méthodes est actuellement utilisée dans toute l'UE afin d'évaluer l'étendue des terres agricoles HVN. Si des progrès satisfaisants ont été accomplis dans l'évaluation de l'étendue des terres agricoles HVN, l'évaluation de leur état ou de leur qualité pose toujours de gros problèmes. Compte tenu des différences observées entre États membres

et régions de l'UE en ce qui concerne la disponibilité de données, et de la diversité des situations physiques (taille du territoire, structures et systèmes des exploitations agricoles, types prédominants de terres et d'habitats), il ne convient pas d'imposer une méthodologie commune pour l'évaluation des terres agricoles HVN. L'utilisation d'une méthode unique limiterait l'analyse aux données disponibles dans toute l'UE, ce qui exclurait les sources de données les plus riches et les plus pertinentes, et empêcherait les États membres ayant élaboré des méthodes plus affinées de les utiliser, réduisant ainsi sensiblement la qualité et la précision de l'évaluation.

L'AEE et la Commission, qui ont estimé que les terres agricoles HVN occupaient 33,5 % des terres agricoles de la base de données CORINE Land Cover (CLC) dans toute l'EU-28, sur la base d'ensembles de données à l'échelle de l'UE en 2012, peuvent donner une estimation de la part de terres agricoles HVN au niveau national. Toutefois, elles reconnaissent également les difficultés et les contraintes rencontrées pour établir une méthodologie commune lorsqu'il faut se fonder sur des ensembles de données nationales. Une fois qu'une méthodologie commune et reproductible et des ensembles de données durables seront disponibles, il pourra être envisagé à nouveau d'utiliser l'indicateur sur l'agriculture HVN au niveau de l'UE, afin de compléter les travaux déjà réalisés au niveau de l'UE concernant les terres agricoles HVN.

29. La Commission reconnaît les préoccupations mentionnées par la Cour des comptes, mais estime néanmoins que les systèmes de production alimentaire sont divers.

30. Tant la PAC 2014-2020 que la PAC après 2020 incluent parmi leurs actions éligibles la conservation, l'utilisation et le développement durables des ressources génétiques en agriculture. Les informations obtenues dans le cadre des mesures agroenvironnementales et climatiques ciblant des races locales se trouvent dans les programmes de développement rural. Par ailleurs, la conservation des ressources génétiques est également encouragée dans le cadre de la sous-mesure 10.2, au niveau de laquelle il existe des données. Par ailleurs, dans le cadre d'Horizon 2020, la Commission soutient déjà le projet GenResBridge, qui vise notamment à élaborer une stratégie plus vaste en matière de ressources génétiques et de biodiversité agricole.

La Commission n'a jamais reçu de demande des États membres en vue d'élaborer une nouvelle stratégie européenne.

31. La Commission fournit une estimation brute du montant qu'elle consacre à la biodiversité et considère que la surestimation n'est pas clairement démontrée, pour les raisons exposées ci-après.

La méthodologie utilisée par la Commission pour surveiller le budget établi dans le cadre financier pluriannuel (CFP) - qui comprend la PAC - pour la biodiversité s'appuie sur la méthodologie des marqueurs de Rio, élaborée par l'OCDE et reconnue au niveau international. Cette méthodologie applique les trois coefficients suivants relatifs à la biodiversité:

- 1) Objectif prédominant (100 %),
- 2) Objectif important (40 %), et
- 3) Aucun objectif de biodiversité (0 %)

La méthodologie de l'OCDE ne définit pas les coefficients exacts à appliquer à chaque instrument de la PAC: la Commission a donc développé l'application de cette méthodologie à la PAC 2014-2020.

La Commission révisera sa méthodologie de suivi de son budget pour la biodiversité afin de l'aligner sur les nouvelles évolutions législatives, en tenant compte des preuves scientifiques et en s'appuyant sur ces dernières, et en l'adaptant au prochain CFP 2021-2027 ainsi que sur d'autres évolutions pertinentes.

Cette méthodologie de suivi devrait être étroitement alignée sur celle de l'OCDE.

32. L'étude d'appui à l'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité n'a pas prouvé l'existence de dépenses au titre de la PAC ayant systématiquement une incidence négative sur la biodiversité des terres agricoles.

La Commission a également élaboré, dans le cadre d'une étude réalisée en 2014, des lignes directrices pour évaluer la compatibilité avec la biodiversité⁵, afin de veiller à ce que les principaux fonds de l'UE, dont le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), n'aient pas d'effet préjudiciable sur la biodiversité.

33. En ce qui concerne la priorité 4, axée sur les services écosystémiques liés à l'agriculture et à la foresterie, la Commission a considéré, dans le cadre de sa méthodologie actuelle, que les pratiques agricoles encouragées en vue de favoriser la biodiversité contribuaient parallèlement à l'amélioration de l'environnement en général, y compris de l'eau et des sols, et inversement. Cette forte interconnexion au niveau de l'impact environnemental des pratiques programmées dans le cadre des trois domaines prioritaires a conduit la Commission à appliquer un coefficient de 100 % pour la contribution de chaque domaine prioritaire de cette priorité, y compris de l'eau et des sols.

34. La Commission applique la méthode convenue d'une contribution du verdissement à la biodiversité à hauteur de 40 %, qu'elle considère être une référence raisonnable pour la contribution des mesures de verdissement à la préservation de la biodiversité de l'Union européenne. Selon l'estimation réalisée par la Commission au moyen de son actuelle méthodologie de suivi, les paiements verts contribuent, pour la biodiversité, à 12 % des paiements directs. Compte tenu de la vaste couverture des pratiques de verdissement et du fait que le verdissement a évité la détérioration de la biodiversité ou amélioré celle-ci (en particulier après 2018, lorsque les pesticides ont été interdits pour les SIE), ce chiffre a été jugé raisonnable lors de l'élaboration de l'actuelle méthodologie de suivi des dépenses liées à la biodiversité dans le cadre de la PAC.

35. Sur la base de l'approche des marqueurs de Rio, la Commission a considéré qu'elle devrait utiliser le facteur moyen (40 %) pour calculer la contribution de la conditionnalité au moment d'élaborer son actuelle méthodologie de suivi. Sur la base de cette estimation, et en tenant compte d'un facteur de pondération, il a été considéré que la conditionnalité contribuait, pour la biodiversité, à moins de 3 % des paiements directs. Compte tenu de la vaste couverture des pratiques soumises à la conditionnalité (90 % de la surface agricole totale) et du fait que des pratiques élémentaires, mais importantes pour la biodiversité y sont incluses, ce chiffre a été jugé raisonnable.

37. Voir la réponse de la Commission au point 31.

39. Les paiements directs octroyés aux agriculteurs dans le cadre du régime de paiement de base et du régime de paiement unique à la surface fournissent un soutien au revenu de base sur la base du nombre d'hectares exploités. Ce soutien est complété par une série d'autres régimes de soutien ciblant des objectifs spécifiques ou certains types d'agriculteurs, dont un paiement direct «vert» pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

40. L'étude d'appui à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la biodiversité n'a mis en lumière aucune étude qui démontrerait une incidence négative du soutien couplé facultatif sur la biodiversité des terres agricoles

Le soutien couplé facultatif n'a pas pour but d'accroître la production. Il s'agit d'un régime de limitation de la production, notifié à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans la catégorie bleue. Les États membres ne peuvent accorder ce soutien qu'à certains secteurs en difficulté. Plusieurs mécanismes ont été mis en place afin de garantir le caractère limitatif de la production de ce régime, en particulier le strict respect des enveloppes financières allouées à chaque mesure de soutien, et le

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm et <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

paiement, fondé sur des surfaces et des rendements fixes (niveau de production historique) ou sur un nombre fixe d'animaux.

Le soutien couplé facultatif offre la possibilité de soutenir certains secteurs/certaines productions, en particulier afin d'éviter l'aggravation des difficultés qu'ils rencontrent et les conséquences qui en découlent (abandon de la production, désertification des zones rurales, etc.): il s'agit par exemple de la production d'ovins et de caprins dans des zones (par exemple les régions montagneuses) où elle disparaîtrait sans aide, afin d'éviter ainsi l'abandon des terres.

Le cadre juridique du soutien couplé facultatif offre aux États membres suffisamment de flexibilité pour pouvoir adapter les conditions d'éligibilité à leurs besoins spécifiques, et prendre en considération, par exemple, les préoccupations environnementales (par exemple, soutien ciblant des races autochtones, etc.)

Réponse groupée de la Commission aux points 41 à 50:

La conditionnalité représente un lien entre les paiements au titre de la PAC et le respect des règles législatives de l'UE, en particulier pour la biodiversité. Lorsqu'un agriculteur ne respecte pas ces règles, les paiements qu'il reçoit au titre de la PAC peuvent être réduits proportionnellement à la gravité du manquement. Cette réduction peut s'échelonner entre 1 % et 100 %. Dans la pratique, la plupart des manquements sont involontaires et sans gravité, et les sanctions liées à la conditionnalité qui sont appliquées sont donc comprises dans une fourchette de 1 % à 5 %.

Un certain nombre de règles sont établies dans des directives et règlements de l'UE (exigences réglementaires en matière de gestion - ERMG). La conditionnalité aide à sensibiliser les agriculteurs à la nécessité de respecter ces dispositions réglementaires de l'UE.

D'autres règles sont énoncées dans la PAC (normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales - BCAE); actuellement, elles concernent surtout la gestion des sols et de l'eau, mais aussi le maintien des particularités topographiques. Les États membres doivent définir des normes nationales adaptées aux conditions et aux besoins locaux.

Lorsque, grâce à l'expérience acquise, les États membres concluent que les bénéfices en matière de biodiversité n'ont pas été obtenus, ils disposent d'une large marge de manœuvre pour adapter les règles appliquées aux agriculteurs sous la forme d'ERMG ou de normes BCAE. En outre, la conditionnalité n'est pas le seul facteur influençant l'état de la biodiversité, et ses effets ne peuvent être spécifiquement évalués au moyen d'indicateurs de résultat ou d'impact, qui reflètent des tendances multifactorielles. C'est la raison pour laquelle la Commission se base sur des indicateurs de réalisation pour évaluer la mise en œuvre d'instruments uniques tels que la conditionnalité.

La proposition de future PAC renforce les règles relatives à la conditionnalité, notamment pour la biodiversité et les pesticides, en introduisant de nouvelles ERMG et normes BCAE dans le cadre d'un renforcement de la conditionnalité. Toutefois, les normes BCAE et les ERMG sont des pratiques obligatoires élémentaires, qui constituent une base de départ pour de plus ambitieuses pratiques soutenues par des fonds de la PAC. Les règles de conditionnalité ne visent pas à réaliser à elles seules une ambition élevée en matière de biodiversité: elles fonctionnent uniquement en association avec les mesures de soutien et les incitations financières. À cet égard, les conseils prodigués dans le cadre du système de conseil agricole (SCA) sont un élément important pour aider les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques bénéfiques, notamment, pour la biodiversité.

La Commission considère par conséquent que la conditionnalité, associée aux autres instruments de la PAC, a une incidence positive sur la biodiversité des terres agricoles.

Encadré 1 - Destruction de haies au XX^e siècle

La PAC ne peut être tenue pour seule responsable de toutes les destructions de haies, qui sont dues à de nombreux facteurs, en particulier l'intensification agricole et le remembrement des terres. Par ailleurs, s'il est vrai que certains mécanismes de la PAC pourraient avoir eu pour effet d'amplifier cette tendance par le passé, cela fait quelques années que la PAC ne comporte aucune mesure incitative entraînant la destruction de haies.

Réponse groupée de la Commission aux points 53 à 60:

Le verdissement est un régime d'aide établi dans le cadre des paiements directs et visant à rémunérer les agriculteurs pour les biens publics fournis par trois mesures: la protection des prairies permanentes, y compris les plus sensibles d'un point de vue environnemental, la diversification des cultures et le maintien d'un pourcentage de terres arables en tant que surfaces d'intérêt écologique (SIE). Dans son évaluation de la mise en œuvre du verdissement réalisée en 2016, la Commission a conclu que cet instrument présentait un potentiel important, notamment grâce à sa vaste couverture territoriale (77 % de la surface agricole totale), mais que ce potentiel n'était pas pleinement exploité par les États membres et les agriculteurs. C'est pourquoi, à la suite de cette évaluation, la Commission a introduit un certain nombre d'améliorations, notamment en interdisant l'utilisation de pesticides sur les SIE à partir de 2018.

Lorsque, grâce à l'expérience acquise, les États membres concluent que les bénéfices en matière de biodiversité n'ont pas été obtenus, ils disposent d'une large marge de manœuvre pour adapter les règles appliquées aux agriculteurs dans le cadre du verdissement.

En outre, le verdissement n'est pas le seul facteur influençant l'état de la biodiversité, et ses effets ne peuvent être spécifiquement évalués au moyen d'indicateurs de résultat ou d'impact, qui reflètent des tendances multifactorielles. C'est la raison pour laquelle la Commission se base sur des indicateurs de réalisation pour évaluer la mise en œuvre d'instruments uniques tels que le verdissement.

Il a été jugé que l'articulation entre les instruments de la PAC pouvait être améliorée afin d'atteindre les objectifs environnementaux. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé, pour la future PAC, que tous les instruments soient inclus dans des plans stratégiques relevant de la PAC, définis par les États membres et approuvés par la Commission. À cet égard, les obligations en matière de verdissement sont fusionnées, sous une forme renforcée, avec les obligations liées à la conditionnalité, et un nouveau régime a été établi dans le cadre des paiements directs à des fins environnementales, à savoir les programmes écologiques.

La Commission considère par conséquent que les capacités du verdissement actuel à améliorer la biodiversité ne sont pas sous-développées au niveau de l'UE, mais plutôt non pleinement exploitées. La proposition de future PAC vise à remédier à ce défaut.

54. La citation complète dans le document de travail des services de la Commission consacré à l'évaluation (résumé) est la suivante: *«[s]i toutes les mesures de verdissement sont de nature à permettre de répondre aux besoins et problèmes environnementaux et climatiques, les règles qui sont associées à ces mesures limitent souvent le degré de pertinence de ces dernières, la diversification des cultures étant la moins pertinente (même pour les sols)».*

63. Si le soutien des mesures agroenvironnementales et climatiques et les paiements liés à l'agriculture biologique et à Natura 2000 constituent effectivement les principales mesures de développement rural contribuant aux objectifs et aux cibles en matière de biodiversité, il ne faut pas pour autant sous-estimer le potentiel d'autres mesures pertinentes de développement rural. Dans ce contexte, il convient de souligner le rôle joué par les investissements non productifs dans l'établissement et/ou la restauration des particularités topographiques telles que les haies, les murs de pierre, les zones humides, etc.) La formation et la fourniture de conseils agricoles jouent également un rôle important dans la promotion des pratiques et approches agricoles pertinentes du point de vue de la biodiversité.

65. La Commission ne distingue pas de catégories «vert clair» et «vert foncé» pour les différents engagements agroenvironnementaux mis en œuvre dans l'Union, car il s'agit d'une façon simplifiée de décrire le très grand nombre de pratiques encouragées dans l'Union. Les caractéristiques des différentes mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) sont beaucoup plus complexes (voir également réponse au point 67).

66. Les engagements dits «vert foncé» ne sont pas les seuls à avoir un véritable potentiel en ce qui concerne la réalisation des objectifs relatifs à la biodiversité. S'il est clair que les engagements plus ciblés/plus spécifiques sont plus à même de répondre aux besoins territoriaux spécifiques, il est tout aussi clair que certains engagements (moins exigeants) jouent également un rôle significatif en encourageant les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Ils ont également une finalité didactique (par exemple, pour convaincre les agriculteurs de se porter candidats à des mesures plus exigeantes lors d'une étape ultérieure) et assurent une large couverture territoriale de méthodes durables de gestion des terres. Pour ces raisons, la coexistence de ces deux approches d'engagements, qui doivent toutes deux dépasser les obligations juridiques contraignantes et donc fournir des biens publics supplémentaires, présente d'importants avantages.

La nouvelle architecture du verdissement, telle que proposée par la Commission pour la période postérieure à 2020, permet aux États membres de maintenir et d'élargir cette approche en utilisant différents instruments tels que la conditionnalité et les programmes écologiques, en plus des engagements agroenvironnementaux et climatiques.

67. De par leur nature même, les engagements ciblés, qui nécessitent des changements plus ambitieux par rapport aux pratiques agricoles habituelles, sont proposés pour des zones limitées, afin de répondre à des problèmes environnementaux propres à ces endroits. C'est pourquoi ces engagements affichent un plus faible taux de participation, et couvrent donc moins d'exploitations agricoles et une plus faible superficie. En revanche, certains engagements peuvent être moins exigeants (tout en étant pertinents et bénéfiques pour l'environnement), et les agriculteurs les prennent souvent comme point de départ pour commencer à mettre en œuvre des approches agroenvironnementales et climatiques (AEC). Ces éléments ont une incidence sur les taux de participation, sans pour autant remettre en cause la valeur ajoutée de ces engagements sur le plan environnemental.

Comme déjà indiqué au point 65, la Commission ne classe pas les différents engagements agroenvironnementaux mis en œuvre dans l'Union en engagements «vert clair» et «vert foncé». Elle ne possède donc aucune statistique concernant cette classification.

Premier tiret. La conception des engagements agroenvironnementaux et climatiques, leur dotation financière et le fait qu'ils ciblent des zones spécifiques doivent être replacés dans le contexte plus large de leur contribution aux objectifs et cibles pertinents et de leur réponse aux besoins environnementaux recensés. Les États membres disposent d'une certaine latitude, dans leur programmation, pour atteindre les objectifs.

Pendant la période de programmation 2014-2020, les États membres peuvent également décider de compenser tout ou une partie des pertes de revenus subies et des coûts exposés en raison des engagements agroenvironnementaux et climatiques. Toutefois, la compensation partielle et la couverture géographique des engagements environnementaux (y compris le niveau d'utilisation) doivent être envisagées et décidées en tenant compte de leur incidence potentielle sur la réalisation des objectifs auxquels ces engagements contribuent.

Deuxième tiret. Le principe consistant à calculer les paiements sur la base des pertes de revenus et des coûts supplémentaires permet d'assurer une grande flexibilité tout en assurant son application.

Premièrement, pour les engagements visant à maintenir des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement qui courent un risque avéré de disparition, les coûts d'opportunité peuvent être pris en considération et les pertes de revenus peuvent être calculées par rapport aux pratiques moins bénéfiques pour l'environnement qui risquent de remplacer les pratiques qui disparaissent.

Deuxièmement, le calcul des pertes de revenus et des coûts exposés devrait également tenir compte des objectifs auxquels les engagements sont censés contribuer. Afin d'assurer une contribution fructueuse, l'adoption des engagements doit être adéquate, et pour y parvenir, le niveau d'aide doit compenser les coûts et les pertes de revenus de tous les agriculteurs et de toutes les terres agricoles nécessaires à la réalisation des objectifs.

Enfin, les États membres peuvent ajouter des coûts de transaction à hauteur de 20 % de la prime payée pour les engagements agroenvironnementaux et climatiques, si ces coûts sont nécessaires à la mise en œuvre des engagements.

68. La Commission considère qu'au cours des dernières décennies, un indicateur fait état d'une stabilité dans l'UE, avec une certaine tendance à l'extensification⁶.

La conception des engagements agroenvironnementaux et climatiques dépend des choix des États membres, qui sont influencés par l'analyse de leur situation environnementale, des besoins recensés et des priorités à traiter. Cette analyse peut entraîner une focalisation sur un type d'agriculture spécifique, par exemple les prairies ou les cultures permanentes, lors de la conception des engagements agroenvironnementaux et climatiques.

Le soutien fourni dans le cadre des mesures agroenvironnementales et climatiques constitue l'un des instruments du développement rural et de l'architecture générale de la PAC. L'analyse des réponses apportées par les États membres aux besoins environnementaux recensés doit se faire au moyen d'une approche holistique et synergique. Par exemple, les besoins environnementaux propres à un type d'agriculture peuvent être couverts par un instrument, tel que la conditionnalité, tandis que les réponses à d'autres problèmes et besoins typiques d'un autre type d'agriculture peuvent être apportées dans le cadre d'un autre instrument, tel qu'une mesure agroenvironnementale et climatique.

69. Le nombre de demandes d'engagements agroenvironnementaux et climatiques recensées par type de surface agricole (terre arable, prairie, culture permanente) ne devrait pas servir de principal critère pour illustrer la contribution globale des mesures agroenvironnementales et climatiques aux objectifs et besoins recensés dans le programme de développement durable. Compte tenu de l'incidence transsectorielle de l'agriculture sur l'environnement, il est plus pertinent d'analyser de manière globale l'effet de la mesure (et du programme) dans son intégralité sur les problèmes environnementaux recensés dans un programme.

70. La Commission a encouragé l'approche axée sur les résultats dans le cadre de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et climatiques. La proposition formulée par la Commission pour la PAC après 2020 fait expressément référence à des approches axées sur les résultats et encourage les États membres à les soutenir, en même temps que d'autres approches innovantes, afin d'assurer une amélioration significative de l'environnement.

Si l'approche axée sur les résultats semble plus exigeante au moment de la phase de conception, son suivi et sa gestion peuvent être considérés comme moins contraignants que l'approche axée sur les actions (par exemple, il n'est pas nécessaire de vérifier la conformité avec des exigences préétablies, et une sélection efficace des indicateurs servant à évaluer les résultats contribue à simplifier le processus de suivi).

Toutefois, les approches axées sur les résultats ne devraient pas être considérées comme étant la seule méthode de mettre en œuvre les engagements agroenvironnementaux et climatiques et d'atteindre les objectifs environnementaux. En outre, il convient de tenir compte du fait que ces approches ne sont pas toujours applicables à tous les types de terres et que leur efficacité dépend parfois de certaines conditions naturelles (par exemple l'existence d'un certain nombre d'espèces végétales de référence).

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

71. Le CCSE inclut deux indicateurs d'impact afin d'évaluer l'incidence de la PAC sur la biodiversité: I.08 Indice des populations d'oiseaux des champs et I.09 Agriculture à haute valeur naturelle (HVN).

Dans la proposition de PAC après 2020, qui sera fortement axée sur les performances, plusieurs indicateurs de résultats seront consacrés au suivi des interventions relatives à la protection de la biodiversité, sur une base annuelle. Ces indicateurs seront comparés à des valeurs intermédiaires annuelles préétablies afin de pouvoir détecter rapidement les écarts par rapport à la mise en œuvre attendue.

C'est le cas notamment pour les indicateurs suivants:

- Protection des écosystèmes forestiers: part des terres forestières faisant l'objet d'engagements en matière de gestion pour soutenir la préservation des paysages, de la biodiversité et des services écosystémiques (R 26)
- Préservation des habitats et des espèces: part des terres agricoles faisant l'objet d'engagements en matière de gestion en faveur de la conservation ou de la restauration de la biodiversité (R 27)
- Soutenir Natura 2000: zone appartenant aux sites Natura 2000 faisant l'objet d'engagement en faveur de la protection, du maintien et de la restauration (R 28)
- Préservation des particularités topographiques: part des agriculteurs faisant l'objet d'engagements en faveur de la gestion des particularités topographiques, y compris les haies (R 29)

Il y aura également des indicateurs d'impact relatifs à la biodiversité:

- Accroître les populations d'oiseaux en milieu agricole (indice des populations d'oiseaux en milieu agricole)
- Renforcer la protection de la biodiversité (pourcentage des espèces et habitats d'intérêt communautaire liés à l'agriculture qui connaissent une tendance stable ou à la hausse)
- Améliorer la fourniture de services écosystémiques: part de la SAU abritant des particularités topographiques

72. Des indicateurs de résultat spécifiques au programme pour le domaine prioritaire 4A «biodiversité» ont été établis par cinq États membres (Danemark, Espagne, France, Grèce et Italie, pour un total de 19 programmes de développement rural), essentiellement afin de couvrir les mesures qui ne l'étaient pas par les indicateurs existants, tels que les investissements non productifs et les paiements liés à Natura 2000 dans les forêts, la prévention des incendies de forêt et la restauration des forêts après un incendie.

Vu la présence de deux indicateurs de résultats communs dans le CCSE relatif à la biodiversité (concernant la part de terres agricoles et de terres forestières faisant l'objet d'engagements de protection de la biodiversité), il est logique que peu d'États membres en aient élaboré des spécifiques. Il convient de garder à l'esprit le fait que l'ensemble d'indicateurs fourni par la Commission pour la période actuelle a été élaboré afin de trouver un équilibre adéquat et d'éviter une charge administrative excessive liée à des systèmes d'indicateurs trop complexes.

Pour la PAC après 2020, le système a été une nouvelle fois renforcé (voir également réponse de la Commission au point 71).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

74. La Commission devrait déterminer si les conditions sont réunies pour faciliter la réalisation des objectifs de biodiversité (c'est-à-dire étendre au maximum les zones cultivées dans les prairies, les terres arables et les cultures permanentes couvertes par des mesures de biodiversité au titre de la PAC, afin d'assurer la conservation de la biodiversité), mais elle ne peut pas garantir de résultats, étant

donné que l'état de conservation dépendra des mesures de gestion mises en œuvre sur chaque site Natura 2000 pour chaque habitat et chaque espèce. L'état de conservation des habitats et des espèces (objectif 1) est influencé par de nombreux facteurs et il convient d'éviter d'imputer à la PAC l'absence d'amélioration significative de celui-ci (laquelle a été constatée pour l'ensemble des habitats et des espèces, agricoles ou non).

75. L'objectif agricole n'est pas lui-même quantifié, mais il comporte un volet quantifiable dans la mesure où il fait référence à l'amélioration sensible de l'état de conservation des espèces et des habitats par rapport à l'objectif 1 et à l'objectif 2 consistant en un rétablissement de 15 % des écosystèmes dégradés. Voir également la réponse de la Commission au point 23.

76. La méthodologie employée par la Commission pour surveiller le budget de la PAC pour la biodiversité repose sur la méthodologie des marqueurs de Rio, élaborée par l'OCDE et reconnue au niveau international. Cette méthodologie applique trois coefficients, mais n'indique pas lesquels appliquer aux différents volets du budget de la PAC. La Commission doit donc développer la méthodologie relative à la PAC 2014-2020 sur la base de leur contribution estimée à la biodiversité.

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

a) La Commission accepte cette recommandation. La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et la stratégie «De la ferme à la table», qui ont été adoptées par la Commission en mai 2020, incluent un certain nombre d'objectifs et de cibles concernant l'agriculture.

Les États membres ont participé aux discussions préliminaires pour la préparation de la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité par l'intermédiaire du groupe spécialisé d'experts «groupe de coordination pour la biodiversité et la nature» et ont fourni des orientations politiques dans les conclusions du Conseil de décembre 2019; en outre, certaines autorités infranationales des États membres ont transmis d'autres retours d'informations sur la feuille de route pour la «stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030» en janvier 2020. Les autorités nationales participeront activement à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité, notamment dans l'élaboration des mesures nationales visant à mettre en œuvre ses objectifs, y compris l'éventuel soutien de cette stratégie au titre de la PAC.

b) La Commission accepte cette recommandation.

Ces aspects sont abordés dans la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Il existe déjà des exemples de telles synergies entre des mesures agricoles et des mesures pour la biodiversité à l'échelle nationale. Toutefois, elles dépendent en grande mesure des choix effectués par les États membres concernant l'utilisation des fonds de la PAC, notamment dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre de la future PAC.

Les États membres discuteront des propositions de la Commission dans le cadre de la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité et adopteront des conclusions du Conseil à ce sujet. Ils auront également la possibilité d'en discuter de manière approfondie et de créer d'autres synergies avec des initiatives nationales dans le cadre du groupe spécialisé d'experts «groupe de coordination pour la biodiversité et la nature».

c) La Commission accepte cette recommandation.

La Commission lancera la révision de sa méthodologie pour le suivi du budget relatif à la biodiversité dans le CFP, notamment en tenant compte des modifications de la PAC qui seront convenues par les colégislateurs. Dans ce contexte, la Commission ne peut s'engager concernant les résultats de cette révision. Elle convient du fait que la révision visera à aligner plus étroitement sa méthodologie sur les nouvelles évolutions législatives, en tenant compte des preuves scientifiques et en s'appuyant sur ces dernières. Cette méthodologie de suivi devrait être étroitement alignée sur celle de l'OCDE.

Réponse commune de la Commission aux points 77 et 78:

La conditionnalité fournit un outil permettant d'établir un lien entre les paiements au titre de la PAC et les règles législatives de l'UE, en particulier pour la biodiversité. Ces règles servent de base à des mesures d'incitation plus ambitieuses, et les systèmes de conseil aident les agriculteurs à les appliquer.

Les paiements directs n'ont pas pour but, en tant que tels, d'améliorer la biodiversité, exception faite de leurs éléments d'intérêt écologique. Toutefois, leur large utilisation par les agriculteurs permet de sensibiliser ces derniers aux règles environnementales, grâce à la conditionnalité. Dans le cadre des paiements directs, le verdissement peut considérablement contribuer à l'amélioration de la situation en matière de biodiversité, grâce à sa large couverture territoriale, mais des améliorations étaient nécessaires et ont été apportées à partir de 2018. En outre, rien ne prouve que les paiements couplés facultatifs actuels ont des effets négatifs sur la biodiversité.

La proposition formulée par la Commission concernant une future PAC dresse l'inventaire des forces et des faiblesses des instruments de la PAC et inclut un cadre cohérent et renforcé d'instruments de la PAC, comprenant un renforcement de la conditionnalité, des services de conseil et des programmes écologiques dans le cadre des mesures des premier et deuxième piliers. Les États membres disposeront d'une grande flexibilité pour mobiliser ces instruments pour la biodiversité de manière cohérente et pour les inclure dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, qui seront approuvés par la Commission.

Recommandation n° 2 – Rendre les paiements directs plus favorables à la biodiversité

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission veillera à ce que la gamme entière des instruments de la PAC, utilisés ensemble de manière cohérente et synergique, dont la conditionnalité, les programmes écologiques, les interventions au titre du deuxième pilier, les interventions sur le marché et les instruments transversaux tels que les services de conseil, soit plus ambitieuse que celle disponible au cours de la période actuelle.

79. Dans le cadre du développement rural, il existe plusieurs mesures qui ont un important potentiel en ce qui concerne la réalisation des objectifs relatifs à la biodiversité. Il s'agit notamment des mesures agroenvironnementales et climatiques et des paiements liés à l'agriculture biologique et à Natura 2000, mais aussi du soutien aux investissements non productifs, par exemple pour l'établissement et/ou la restauration des particularités topographiques telles que les haies, les murs de pierre et les zones humides. La formation et la fourniture de conseils agricoles jouent également un rôle important dans la promotion des pratiques et approches agricoles pertinentes du point de vue de la biodiversité (voir également réponses aux points 62 à 64).

80. Selon la Commission, la coexistence de différents types de ces mesures agroenvironnementales et climatiques, qui fournissent tous des biens publics environnementaux supplémentaires, présente d'importants avantages. La nouvelle architecture du verdissement proposée par la Commission pour la PAC après 2020 permet aux États membres d'élargir cette approche

La conception des engagements agroenvironnementaux et climatiques dépend des choix des États membres, fondés sur la situation environnementale et les besoins spécifiques de ces derniers. Ce sont ces besoins qui expliquent que l'accent soit mis sur un type donné d'utilisation des terres, par exemple les prairies, les terres arables ou les cultures permanentes. Par ailleurs, les mesures agroenvironnementales et climatiques ne sont que l'un des instruments de la PAC utilisés pour répondre aux besoins environnementaux.

Dans le contexte de ces mesures, la Commission a encouragé l'approche axée sur les résultats, et sa proposition pour la PAC après 2020 encourage expressément les États membres à soutenir cette approche, avec d'autres approches innovantes visant à améliorer la qualité de l'environnement.

Toutefois, la Commission ne partage pas l'avis selon lequel les régimes fondés sur des actions concrètes sont moins efficaces. C'est la conception et la pertinence des engagements qui déterminent leur efficacité pour répondre aux besoins environnementaux.

Les approches axées sur les résultats ne devraient pas être considérées comme étant la seule méthode d'atteindre les objectifs environnementaux (voir réponses aux points 65 à 70).

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

a) La Commission accepte cette recommandation.

La proposition formulée par la Commission pour la PAC après 2020 (article 85, paragraphe 3) prévoit déjà un taux de cofinancement plus élevé (maximum 80 %) pour les engagements en matière de gestion visés à l'article 65 (y compris les engagements agroenvironnementaux et climatiques), le soutien aux paiements liés à Natura 2000 (article 67) et aux investissements non productifs (article 68), qui, dans la majorité des cas, visent à soutenir des objectifs environnementaux.

b) La Commission accepte cette recommandation.

Si la Commission convient que les futurs plans relevant de la PAC doivent être plus efficaces en ce qui concerne la réalisation des différents objectifs et cibles environnementaux et climatiques, dont ceux relatifs à la biodiversité, le nouveau modèle de mise en œuvre proposé laisse davantage de latitude aux États membres quant aux méthodes à utiliser pour mettre en œuvre la politique et atteindre les objectifs de la nouvelle PAC. Il est donc important de souligner que la gamme entière des instruments de la PAC, utilisés ensemble de manière cohérente et synergique, devra être plus ambitieuse que celle disponible au cours de la période actuelle.

Par ailleurs, les États membres sont censés fonder leurs plans relevant de la PAC sur leurs besoins particuliers, ce qui aura une influence directe sur les choix des États membres concernant la sélection des interventions au titre de la PAC et leur conception. Ces facteurs auront une incidence sur les approches proposées par les États membres pour mettre en œuvre le soutien aux interventions agroenvironnementales et climatiques telles que les paiements fondés sur les actions et/ou les résultats, sur le ciblage des types d'agriculture et d'utilisation des terres les plus pertinents ainsi que sur l'équilibre entre les différents types d'interventions.

La Commission veillera à ce que les régimes, leur conception et les méthodes choisies pour les mettre en œuvre servent l'objectif général de garantir une plus grande ambition environnementale pour les futurs plans relevant de la PAC, y compris en ce qui concerne les objectifs de biodiversité.

81. L'indicateur de réalisation mentionné ne mesure pas le degré de biodiversité des terres agricoles, mais le nombre d'hectares de végétaux menacés ainsi que le nombre d'unités de gros bétail de races menacées soutenues au titre de la PAC. Il existe d'autres indicateurs de réalisation liés à la biodiversité, généralement en ce qui concerne les surfaces d'intérêt écologique et le soutien de Natura 2000.

Le CCSE inclut des indicateurs fiables concernant la biodiversité: les deux indicateurs de résultat relatifs à la part de terres agricoles et de terres forestières faisant l'objet d'engagements de protection de la biodiversité mesurent les progrès accomplis par les États membres sur la voie de leurs objectifs de soutien de la biodiversité au titre du développement rural. Il existe également trois indicateurs de résultat relatifs aux paiements directs: diversité des cultures (R. 11), proportion des terres agricoles déclarées SIE (R. 13) et proportion des surfaces faisant l'objet de pratiques d'écologisation (R. 14).

L'évaluation de la biodiversité, et, partant, la sélection des indicateurs d'impact appropriés n'est pas une tâche facile. Pour la future PAC, les enseignements tirés de l'actuel CCSE ont conduit la Commission à supprimer l'indicateur relatif à la HVN. Malgré ses inconvénients, l'indice des populations d'oiseaux des champs a été conservé, car il représente un bon indicateur de l'état de la

biodiversité et il est également un indicateur ODD. Enfin, deux nouveaux indicateurs d'impact sur les particularités topographiques et l'état des espèces et habitats ont été ajoutés.

En outre, dans la future PAC, il est proposé d'établir à part les rapports sur la biodiversité (tandis qu'actuellement, les États membres rendent compte en même temps de toutes les dépenses relatives à la priorité n° 4 - gestion durable des ressources naturelles et biodiversité).

82. Le document actuellement publié est une étude commandée par la Commission à l'appui d'une évaluation formelle. L'évaluation globale de la Commission devrait être publiée au premier trimestre 2021, dans le cadre d'un document de travail des services de la Commission sur l'évaluation plus vaste de l'impact de la PAC sur les ressources naturelles.

La Commission souligne que l'étude d'appui à l'évaluation émanant du contractant concluait également que les États membres auraient pu utiliser une plus large gamme d'instruments et de mesures au titre de la PAC afin de favoriser la coexistence entre agriculture et biodiversité.

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

La Commission accepte cette recommandation.

Afin de déterminer le niveau de référence de 2020 pour la PAC après 2020, les indicateurs inclus dans l'actuelle proposition législative seront utilisés (C.35 - I.18 Indice des populations d'oiseaux en milieu agricole, C.36 - I.19 Pourcentage des espèces et habitats d'intérêt communautaire liés à l'agriculture qui connaissent une tendance stable ou à la hausse, C.21 – I.20 Terres agricoles abritant des particularités topographiques). Les deux derniers sont nouveaux et sont actuellement en cours d'élaboration. Le niveau de référence effectif pour chaque indicateur dépendra des dates auxquelles les données spécifiques nécessaires pour chaque indicateur seront disponibles.

Les services de la Commission et d'autres organes réalisent en ce moment des travaux sur le suivi et les indicateurs de la biodiversité. La recherche financée par l'UE devrait également contribuer à l'élaboration d'indicateurs solides en soutenant les initiatives de suivi de la biodiversité.