

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: «POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET CLIMAT: LA MOITIÉ DES DÉPENSES DE L'UE LIÉES AU CLIMAT RELÈVENT DE LA PAC, MAIS LES ÉMISSIONS D'ORIGINE AGRICOLE NE DIMINUENT PAS»

SYNTHÈSE

Réponses communes de la Commission aux points I à III:

La Commission souligne que la plupart des mesures liées au climat dans l'agriculture ont des avantages en termes d'atténuation et d'adaptation qu'il est préférable d'évaluer ensemble. De même, l'action pour le climat a des effets d'atténuation et d'adaptation qu'il est impossible, dans le cas de l'agriculture, de distinguer clairement pour ce qui est de la plupart des mesures climatiques pertinentes.

IV. Le suivi de l'action pour le climat mis en œuvre pour la période 2014-2020 a déjà fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes.

La Commission rappelle son attachement à l'approche européenne. La méthode utilisée par la Commission est solide, elle a été élaborée de manière transparente et coordonnée; elle se fonde sur les marqueurs de Rio et a été communiquée au Parlement européen et au Conseil.

La Commission estime également que les instruments de la PAC ont eu un impact important plutôt qu'un impact limité.

V. La Commission fait observer que la PAC n'a jamais eu l'objectif spécifique de réduire les émissions du bétail. Les émissions sont restées stables, tandis que la production a augmenté.

VI. La Commission souligne que la PAC, associée à la stratégie «De la ferme à la table», n'a pas pour seul objectif de réduire les émissions. Elle vise aussi à préserver la biodiversité et les moyens de subsistance ruraux, à réduire l'utilisation des pesticides et la pression sur la qualité de l'eau, et à fournir des aliments de grande qualité. L'agriculture biologique est l'un des moyens mis en œuvre pour atteindre tous ces objectifs.

En ce qui concerne les légumineuses à grains, la Commission souligne que le remplacement des cultures à fertilisation élevée n'entraînerait pas automatiquement un déplacement des émissions vers d'autres exploitations. En raison de l'insuffisance des données disponibles, il n'est pas possible d'évaluer l'impact potentiel des réductions d'émissions dans l'agriculture biologique. La Commission fait observer en outre que la stratégie «De la ferme à la table» et l'outil de durabilité agricole (FaST) pour les nutriments aideront à réduire les émissions liées à l'utilisation d'engrais. Parallèlement, la Commission examinera périodiquement les dérogations prévues par la directive sur les nitrates.

VII. Le soutien au boisement a été modifié et s'accompagne d'une prolongation du soutien au maintien de 5 à 12 ans, cette période étant harmonisée avec les paiements versés pour indemniser les pertes de revenus. La mesure du boisement sera par conséquent plus intéressante pour les agriculteurs. En ce qui concerne l'agroforesterie, le règlement Omnibus a assoupli la mesure sur l'agroforesterie, intégrant la possibilité de renouveler et de régénérer les zones agroforestières existantes et dégradées qui contribuent à un développement sain, fonctionnent comme des puits de carbone et atténuent le microclimat local. L'allocation de fonds (64 millions d'euros de dépenses publiques totales) pour

l'agroforesterie est déjà plus élevée que lors de la période précédente et fin 2019, plus de 2100 hectares de nouvelles zones agroforestières avaient déjà été mis en place.

VIII. La Commission estime que la conditionnalité et le régime de verdissement ont incité les agriculteurs à adopter des mesures efficaces d'atténuation du changement climatique.

Un certain nombre de normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) dans le cadre de la conditionnalité sont bénéfiques pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène (couverture minimale du sol, gestion des terres pour limiter l'érosion, maintien de la matière organique du sol, maintien des particularités topographiques) et, en tant que pratiques obligatoires, elles constituent une base solide pour les régimes de soutien. Dans le cadre du régime de verdissement, le maintien des prairies permanentes ainsi que des surfaces d'intérêt écologique (SIE) exige que les agriculteurs maintiennent des zones et des particularités telles que les prairies, les terres en jachère, les arbres ou les haies qui sont bénéfiques pour l'atténuation du changement climatique.

IX.

1). La Commission accepte partiellement la recommandation 1a. Elle accepte les recommandations 1b et 1c.

La Commission a réagi en intégrant une ambition accrue concernant l'action pour le climat dans la proposition de la PAC relative à la période 2023-2027. La conditionnalité a été élargie et couvre tous les paiements directs; de nouveaux éco-programmes ont été proposés et 30 % du budget prévu pour le développement rural a été réservé à l'action pour le climat et à l'environnement. Les États membres définiront les actions prévues dans les plans stratégiques nationaux qui seront évalués par la Commission.

2). La Commission accepte les recommandations 2a et 2b.

La Commission a réagi en incluant dans la conditionnalité pour la période 2023-2027 une bonne condition agricole et environnementale (BCAE) liée à une protection minimale des tourbières et des zones humides.

3). La Commission n'accepte pas la recommandation 3a mais accepte la recommandation 3b.

Les États membres soumettront des plans stratégiques relevant de la PAC analysés par les services de la Commission. Une fois ces plans adoptés, les États membres rendront compte chaque année de leur mise en œuvre.

INTRODUCTION

01. Les émissions d'origine agricole telles qu'estimées selon les directives du GIEC ne se rapportent qu'aux émissions générées durant la phase de croissance des produits agricoles. Les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture dans l'UE ne représentent que 10 % du total des émissions de l'Union. La PAC 2013-2020 ne comprend aucune évaluation du cycle de vie pour la production agricole.

Figure 1: La Commission estime qu'il serait plus approprié de disposer d'une figure représentant la part des émissions de GES d'origine agricole dans l'UE. Ces figures facilement disponibles sont

compilées par l'afficheur de données sur les gaz à effet de serre de l'Agence européenne pour l'environnement¹.

Figure 2: Les émissions d'origine agricole, composées par définition de méthane et de protoxyde d'azote, étaient réglementées jusqu'en 2020 par la décision relative à la répartition de l'effort et sont soumises depuis 2021 au règlement sur la répartition de l'effort. Depuis 2021, les émissions et absorptions résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie sont régies par le règlement sur l'UTCATF.

04. La Commission fait observer que les émissions se sont stabilisées après 2010, avec une variation interannuelle inférieure au seuil d'incertitude établi par l'EEE. Dans le même temps, la production a augmenté, tandis que les émissions par unité de produit ont baissé.

Figure 3: La Commission estime que la législation climatique actuelle (RSE et UTCATF) opère une distinction entre les émissions terrestres et les émissions de CH₄ et de N₂O. Les calculs des émissions des deux typologies présentent des caractéristiques et des niveaux d'incertitude différents.

07. Le cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 comprend également les émissions et les absorptions du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF). Il est mis en œuvre par l'intermédiaire du règlement sur l'UTCATF, qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2021.

08. Les États membres peuvent concevoir la combinaison optimale de politiques climatiques pour atteindre leur objectif national dans les secteurs concernés par la répartition de l'effort; ces stratégies sont décrites dans les plans nationaux énergie climat². L'agriculture devrait contribuer à ces efforts d'atténuation comme tous les autres secteurs. Les objectifs de répartition de l'effort ont été calculés conformément à des critères de rentabilité; si un État membre décidait que le secteur agricole ne contribue pas à la réalisation de son objectif de répartition de l'effort, la contribution des autres secteurs serait probablement plus coûteuse.

13. La Commission estime que la plupart des mesures suivies offrent des avantages pour plus d'un domaine d'intérêt et que toute conclusion tirée concernant l'impact global des mesures pertinentes devrait le reconnaître.

OBSERVATIONS

25. La Commission souligne qu'aucun État membre ne fournit le plus haut niveau de détail dans ses déclarations d'émissions de méthane. Comme mentionné également dans la stratégie de l'UE pour réduire les émissions de méthane, la Commission soutiendra l'amélioration de l'évaluation et de l'atténuation des émissions de méthane. La Commission fait remarquer que même si les émissions du bétail se sont stabilisées ces dernières années, la production a augmenté dans le même temps. La Commission reconnaît le fait que les émissions résultant de la fermentation entérique du bétail ne diminuent pas, mais que la contextualisation nécessaire, y compris concernant les incertitudes dans l'évaluation des émissions de méthane et le niveau de détail appliqué par les États membres dans leurs déclarations, ainsi que l'augmentation de la productivité expliqueraient mieux la situation dans l'UE.

¹ Disponible sur <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>

² https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps

26. La Commission estime que l'inventaire des gaz à effet de serre des États membres ne permet pas toujours de détecter les effets de la mise en œuvre, par les agriculteurs, des pratiques d'atténuation soutenues par la PAC. Cela dépend aussi de la mise en place des systèmes de surveillance dans les États membres et des données sur les facteurs d'émission et les activités utilisées pour l'estimation.

27. L'objectif des programmes de promotion est de soutenir la compétitivité du secteur agricole de l'UE, y compris le secteur du bétail, en sensibilisant aux mérites des produits agroalimentaires de l'UE et à leurs normes de production élevées. La Commission souligne que la PAC n'a aucune compétence pour modifier ou limiter les choix des consommateurs.

Par l'intermédiaire de leurs programmes de développement rural, les États membres peuvent proposer des mesures agro-environnementales et climatiques favorisant une extensification de la production animale grâce au pâturage extensif. La plupart des États recourent à cette possibilité.

En outre, la production animale et la consommation de produits d'origine animale doivent être considérées séparément, l'UE étant l'un des plus grands exportateurs et importateurs de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Le ratio de conversion des aliments pour animaux s'est amélioré régulièrement au cours des dernières décennies. Ainsi, une unité de produit animal nécessite une quantité moindre d'aliments pour animaux. Les co/sous-produits non comestibles de l'industrie alimentaire et des biocarburants sont de plus en plus incorporés, y compris dans les régimes alimentaires du bétail de l'UE.

Figure 11: La Commission estime que les données sur la consommation devraient non seulement être liées à la quantité de produit, mais aussi à la qualité des nutriments fournis.

28. La proposition de la Commission pour la future PAC reconnaît le défi que représente le gaspillage alimentaire, comme l'illustre l'un de ses objectifs spécifiques (article 6.1(i) proposé) consistant à *«améliorer la réponse du secteur agricole européen aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine, nutritive et durable et de bien-être animal»*.

30. La Commission considère que les nouveaux additifs alimentaires, à la fois naturels et synthétiques, constituent une solution très prometteuse pour réduire les émissions issues de la fermentation entérique, impliquant toutefois un coût supplémentaire pour les agriculteurs. Plusieurs demandes d'additifs alimentaires visant à réduire les émissions de GES ont été reçues par la Commission et sont actuellement évaluées par l'EFSA. Sous réserve d'une évaluation positive de l'EFSA, la Commission autorisera ces additifs dans l'UE. Enfin, dans le cadre de la stratégie «De la ferme à la table», la Commission entend faciliter l'autorisation de ces additifs alimentaires.

32. Bien que la dépendance aux paiements directs soit forte dans le cas du «spécialiste bovins», elle reste nettement plus faible dans les autres secteurs liés aux animaux (à savoir «spécialiste lait», «spécialiste ovins et caprins», «spécialiste granivores» ou «bétail mixte»). En fait, ces autres secteurs liés aux animaux présentent une dépendance comparable, voire inférieure à celle du «spécialiste COP» (céréales, oléagineux, protéagineux).

34. La Commission est également d'avis que, lors de l'examen des effets des paiements sur les émissions globales de GES auxquelles la Cour des comptes fait référence, il importe de prendre en considération l'impact sur les émissions globales (fuites) pour fournir une image complète.

À titre d'exemple, l'étude de Jansson et al. mentionnée dans le rapport (note de bas de page 20) montre en effet que la suppression du soutien couplé en faveur des ruminants réduirait de 0,5 % les émissions totales de GES agricoles dans l'UE. Cependant, on estime qu'environ les trois quarts de cette réduction

pourraient être annulés par des fuites d'émissions (c'est-à-dire une augmentation des émissions hors UE) dues à une augmentation des importations depuis des pays ayant des émissions par unité de produit relativement plus élevées (intensités d'émissions) comme le Brésil. Cette fuite des émissions limiterait considérablement l'impact positif sur le réchauffement climatique qui pourrait résulter de la suppression du soutien couplé dans l'UE.

En outre, dans l'évaluation de l'impact des divers soutiens de la PAC sur les GES, la Commission souligne qu'il importe d'énumérer tous les aspects, facteurs et conséquences possibles. À titre d'exemple, bon nombre des paiements directs versés aux propriétaires d'animaux pourraient avoir des effets bénéfiques sur l'environnement (par exemple, paiement de base après pâturage/prairie, paiement de verdissement, soutien couplé pour la production de protéagineux).

36. Si la Commission ne remet pas en cause l'article scientifique cité, elle rappelle qu'il n'existe pas de méthodologie officielle internationale ou de l'UE pour fournir des évaluations comparables du cycle de vie. La Commission abordera la question de l'empreinte environnementale des produits importés en mettant en œuvre les objectifs du Green Deal et de la stratégie «De la ferme à la table». En ce qui concerne l'empreinte environnementale des produits importés, l'objectif du Green Deal est de travailler avec des partenaires internationaux pour améliorer les normes environnementales mondiales. Concrètement, la stratégie «De la ferme à la table» prévoit que «des politiques appropriées au niveau de l'UE, notamment une politique commerciale, seront utilisées pour soutenir la transition écologique de l'UE et y prendre part. L'UE cherchera à faire en sorte qu'il existe un chapitre ambitieux sur la durabilité dans tous les accords commerciaux bilatéraux signés avec elle. Elle veillera à la mise en œuvre et à l'application intégrales des dispositions relatives au commerce et au développement durable dans tous les accords commerciaux».

La Commission note par ailleurs que le soja utilisé en Europe provient majoritairement de pays sans risque de déforestation.

38. La Commission est convaincue que la stratégie «De la ferme à la table» et l'outil de durabilité pour les nutriments aideront à réduire les émissions liées à l'utilisation d'engrais. Parallèlement, la Commission examinera périodiquement les dérogations prévues par la directive sur les nitrates.

40. La Commission rappelle que la PAC n'avait pas l'objectif explicite de réduire la production de bétail et que les émissions provenant des effluents sont liées à la quantité et à la gestion de ceux-ci.

43. Des dérogations à la directive sur les nitrates peuvent être accordées si elles ne portent pas préjudice à la réalisation des objectifs de cette directive. Elles doivent être justifiées sur la base de critères objectifs, par exemple:

- des périodes de végétation longue,
- des cultures à forte absorption d'azote,
- des précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable,
- des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée.

44. La Commission estime qu'en tenant compte uniquement des effets sur la réduction des GES, des stratégies d'atténuation peuvent être appliquées à l'épandage d'effluents dans les champs (application d'effluents).

Dans les systèmes de sol avec épandage d'effluents, le recours à des techniques de distribution à taux variable (agriculture de précision) réduit les émissions.

L'innovation dans ces domaines a été encouragée par le Partenariat européen pour l'innovation pour une agriculture productive et durable (EIP-AGRI). Les groupes opérationnels d'EIP-AGRI, qui aident à combler le fossé entre la recherche et la pratique, ont participé à de nombreuses initiatives relatives à l'atténuation du changement climatique au niveau des exploitations.

45. Diverses pratiques agricoles sont soutenues par des mesures agro-environnementales et climatiques (M10) dans les programmes de développement rural de la période de programmation actuelle, afin d'améliorer la gestion des intrants et plus précisément de réduire les engrais minéraux. Dans de nombreux PDR, un tel soutien s'accompagne du soutien à la réduction du recours aux pesticides, sous la forme de programmes de production intégrés.

- (Deuxième tiret): Actuellement, la Commission examine de façon systématique la littérature relative aux méta-analyses des impacts environnementaux et climatiques des pratiques agricoles, y compris des inhibiteurs de nitrification. Cet examen, qui fournit des preuves scientifiques solides présentant un faible risque de biais, a amélioré les connaissances sur cette pratique. Les résultats suggèrent que les inhibiteurs de nitrification ont un potentiel significatif de réduction des émissions de protoxyde d'azote dans l'air et de lessivage des nitrates dans l'eau, mais que dans le même temps, ils peuvent augmenter sensiblement les émissions d'ammoniac. En outre, certaines études font part de l'écotoxicité des inhibiteurs de nitrification. En conclusion, il importe d'évaluer avec soin les effets des inhibiteurs de nitrification, en particulier à long terme, avant que la pratique agricole puisse être recommandée pour une application à grande échelle.

Tableau 2: La Commission estime que la classification proposée au tableau 2 simplifie une réalité complexe. Les stratégies de réduction du recours aux engrais dépendent également du site, en particulier de son effet sur la réduction finale des GES. L'adoption dépend également des systèmes agricoles qui sont très diversifiés dans l'UE.

46. La Commission souligne que si la PAC, associée à la stratégie «De la ferme à la table», a pour objectif de réduire les émissions, elle entend aussi préserver la biodiversité et les moyens de subsistance ruraux, réduire l'utilisation des pesticides et la pression sur la qualité de l'eau, et fournir des aliments de grande qualité. L'agriculture biologique est l'un des moyens mis en œuvre pour atteindre tous ces objectifs.

Deuxième tiret: La Commission estime que le scénario décrit ne tient qu'en vertu de l'hypothèse que la consommation de produits agricoles demeure inchangée.

Figure 17: Voir la réponse de la Commission au paragraphe 46.

51. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 45.

60. La Commission rappelle qu'en vertu des règles d'éligibilité «standard» pour les zones agricoles, les tourbières sont éligibles aux paiements directs tant qu'une activité agricole y est exercée et qu'un certain nombre d'exigences environnementales et climatiques sont respectées (conditionnalité). Des dérogations bien encadrées à ces règles permettent de maintenir les paiements directs, même sans activité agricole. Par exemple, si les tourbières préalablement cultivées sont restaurées avec l'appui d'engagements de mise en jachère prévus dans les programmes de développement rural, ces terres continuent d'être éligibles à des paiements directs sans l'exercice d'une activité agricole.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 63, 64 et 65:

L'exigence relative au maintien du ratio de prairies permanentes est un «filet de sécurité» géré au niveau national ou régional visant à empêcher la conversion massive en terres arables. Il s'agit d'une exigence obligatoire de base qui s'applique à toutes les prairies permanentes dans l'UE et qui peut être complétée si nécessaire par des mesures agro-environnementales et climatiques volontaires interdisant différents types d'interventions dans ces zones. Cet instrument n'interdit pas le labourage et le réensemencement tant que la zone reste une prairie permanente. Toutefois, le labourage et le réensemencement ne sont pas nécessairement des pratiques courantes et dans de nombreuses zones, leur mise en œuvre ne présente aucun intérêt agronomique.

L'exigence relative au maintien du ratio de prairies permanentes a été renforcée après 2015 avec une marge de conversion de 5 % au lieu des 10 % précédents. Lorsque cette marge est atteinte, l'État membre doit déclencher la reconversion de la zone convertie de manière excessive.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 66, 67 et 68:

L'exigence relative à la protection des «prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental» (PPSE) empêche les prairies d'être converties vers d'autres usages et de labourer les zones Natura 2000. Si l'objectif principal est la protection de la biodiversité, son impact sur la séquestration du carbone est significatif et cet instrument complète le mécanisme de «filet de sécurité» que constitue le maintien du ratio de prairies permanentes au niveau national/régional. La disposition de non-détérioration visée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats et à l'article 4, paragraphe 4, de la directive Oiseaux couvre déjà, entre autres, les activités qui entraînent une détérioration de l'habitat, comme le labourage et la conversion des habitats de prairie protégés par les directives Oiseaux et Habitats sur les sites Natura 2000. Toutefois, cela ne signifie pas qu'en réalité, aucun labourage et aucune conversion de prairies n'ont effectivement lieu là où ces dernières sont protégées. Ainsi, les PPSE renforcent la protection par le biais de la PAC; elles permettent de protéger toutes les prairies sur les sites Natura 2000 et à l'extérieur, assurant un niveau de protection commun et élevé dans toute l'UE, au-delà des exigences des directives.

69. Le règlement Omnibus a assoupli la mesure agroforestière qui peut désormais couvrir la mise en place, la régénération ou la rénovation des systèmes agroforestiers. La Commission s'attend donc à ce que la mesure soit mieux adoptée.

70. La surveillance de l'absorption du carbone est difficile en raison de caractéristiques spécifiques telles que la non-permanence du carbone dans le sol et l'incertitude des mesures. Pour faire face à ces difficultés, la Commission travaille sur une initiative Carbon Farming et sur un cadre de certification pour l'absorption du carbone. Ces initiatives visent à harmoniser la quantification des absorptions de carbone comme base pour récompenser efficacement l'action terrestre pour le climat.

Les pratiques de gestion des terres visant à (maintenir et) améliorer la santé des sols dans les terres arables (mesures de gestion de l'humus) peuvent augmenter la teneur en carbone des sols et favoriser la séquestration du carbone. Ces pratiques peuvent être soutenues par des mesures agro-environnementales et climatiques, et de nombreux États membres ont activé ce soutien dans leurs programmes de développement rural.

72. Un certain nombre de normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) sont bénéfiques pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène. En particulier, la BCAE 4 exige une couverture minimale des sols, la BCAE 5 une gestion minimale des terres pour limiter l'érosion, la BCAE 6 le maintien de la matière organique des sols et la BCAE 7 le maintien des particularités topographiques.

73. Le volet relatif aux surfaces d'intérêt écologique (SIE) du régime de verdissement vise à protéger et à améliorer la biodiversité sur les exploitations agricoles. La possibilité de considérer les cultures dérobées comme des SIE, introduite par les colégislateurs lors de la réforme de la PAC en 2013, n'avait pas pour objectif de stimuler l'utilisation de ces cultures, mais bien d'aider à atteindre l'objectif de biodiversité. Après l'examen précoce de ce régime par la Commission, une interdiction d'utiliser les pesticides a été introduite dans la législation pour faciliter la réalisation de l'objectif de biodiversité.

74. Le règlement Omnibus a assoupli la mesure agroforestière qui peut désormais couvrir la mise en place, la régénération ou la rénovation des systèmes agroforestiers. Par conséquent, la Commission s'attend à ce que la mesure soit mieux adoptée à l'avenir.

75. L'étude Ricardo mentionne une fourchette de 2,2 à 7,3 t d'absorption de carbone par hectare que la Commission considère comme une hypothèse importante en raison de la forte variabilité des valeurs possibles (5 t/hectare de fourchette potentielle = plus de 300 % de différence), et elle souligne que la valeur présentée par la Cour des comptes ne représente que la fourchette supérieure.

77. Le suivi de l'action pour le climat a été mis en œuvre pour la période 2014-2020 et a fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes.

Dans ses réponses, la Commission rappelle que l'UE a un objectif climatique pour l'ensemble de l'économie et ne distingue pas de secteurs spécifiques.

Les objectifs climatiques concernant les réductions d'émissions sont fixés par les colégislateurs et aucun objectif de ce type n'a été décidé pour la période 2013-2020 de la PAC.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 83, 84 et 85:

Le régime de verdissement a été introduit en 2015 pour qu'une part importante des paiements directs soit consacrée à l'amélioration de la performance environnementale de la PAC, exigeant des agriculteurs qu'ils suivent des pratiques environnementales couvrant les principaux systèmes de production agricole. Parmi ces pratiques, le maintien de prairies permanentes vise à réduire le bilan des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'élevage, notamment en favorisant la séquestration du carbone par les prairies. L'exigence relative au maintien d'un certain niveau de particularités et de zones telles que des haies, des arbres dans les SIE, etc. contribue également à la séquestration du carbone. Le maintien des prairies permanentes et celui des particularités et des zones improductives continueront à faire partie de la PAC dans la conditionnalité améliorée.

Eu égard au niveau des pratiques, le verdissement n'a pas pour vocation de modifier les pratiques pour tous les agriculteurs, mais seulement pour ceux qui ne répondent pas à l'ambition requise. Concernant les agriculteurs qui répondent déjà au niveau d'ambition requis, le verdissement permet de ne pas dégrader leur statut environnemental et climatique, par exemple après une intensification de leur production.

86. Le FEADER pour 2014-2020 offre une boîte à outils flexible (incluant du soutien aux mesures agro-environnementales et climatiques, aux engagements forêt-environnement et climat, au boisement et à l'agroforesterie, aux paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, à l'agriculture biologique et aux investissements) que les États membres peuvent mettre en œuvre conformément à leurs besoins spécifiques d'atténuation du changement climatique. Cela est en outre souligné dans la définition des priorités et des domaines d'intérêt, qui était plus détaillée que pour la période 2007-2013.

Outre les 3,2 % visant principalement à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à promouvoir la séquestration du carbone, la contribution des mesures attribuées aux objectifs environnementaux de

la priorité 4 (tels que la biodiversité, comme l'indique la Cour des comptes) est également pertinente. L'allocation budgétaire à cette priorité 4 représente 45,2 % du FEADER total pour cette période.

Elle couvre un grand nombre de ces mesures agro-environnementales et climatiques, le soutien aux investissements et au transfert de connaissances décrits dans les réponses ci-dessus. Si ces mesures sont prévues dans la priorité 4 pour traiter la problématique des écosystèmes, elles contribuent de manière significative à la réduction des émissions et à la séquestration du carbone.

87. L'évaluation de l'impact des mesures de la PAC sur le changement climatique sera présentée sous forme d'un document de travail des services et publiée avant l'été. Elle s'appuie sur les preuves recueillies dans l'étude de soutien à l'évaluation et sur des sources additionnelles. Dans la prochaine PAC, le rapport annuel des États membres fournira une quantité importante de données pertinentes, telles que des informations détaillées sur les interventions ciblant le changement climatique (par exemple, le nombre d'hectares couverts par ces engagements), le nombre d'hectares boisés, la part des terres agricoles concernée par les engagements soutenus à améliorer l'adaptation au changement climatique et à réduire les émissions, la part des exploitations agricoles investissant pour le climat, la capacité d'énergie renouvelable installée. En outre, sur la base des informations communiquées par les États membres, la Commission fera part des hectares soutenus par la pratique agricole. À terme, l'évaluation permettra d'estimer l'impact des mesures de la PAC sur le climat.

88. L'évaluation annuelle des effets de l'atténuation du changement climatique n'est pas prévue (par exemple, dans chaque rapport annuel de mise en œuvre des programmes de développement rural).

Seul le rapport annuel amélioré de mise en œuvre de 2019 (couvrant l'année 2018) contenait des questions d'évaluation par domaine d'intérêt et des questions d'évaluation liées aux objectifs de l'Union, y compris l'atténuation du changement climatique. Ces questions d'évaluation seront développées plus avant dans l'évaluation ex post des PDR pour la période 2014-2020.

En outre, la Commission, par l'intermédiaire du Helpdesk Évaluation, travaille avec les États membres pour partager les meilleures pratiques et améliorer la qualité de l'évaluation relative à la contribution nette des mesures de développement rural à la réduction des émissions de GES.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

91. La Commission fait observer que le suivi de l'action pour le climat a été mis en œuvre pour la période 2014-2020 et qu'il a fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes. La Commission renvoie à ses réponses au rapport spécial n° 31/2016³.

En ce qui concerne la surestimation et le verdissement de la contribution climatique de la PAC dans le rapport susmentionné, la Commission, entre autres, a pris note des simulations de la Cour des comptes en recourant à différents principes généraux et méthodes convenus par certaines organisations d'aide internationale, mais a rappelé son attachement à l'approche européenne. La méthode utilisée par la Commission est solide, elle a été élaborée de manière transparente et coordonnée; elle se fonde sur les marqueurs de Rio et a été communiquée au Parlement européen et au Conseil.

Recommandation n° 1 – Agir pour que la PAC réduise les émissions d'origine agricole

a) La Commission accepte partiellement cette recommandation.

³ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

La législation de l'Union ne prévoit à ce jour aucun objectif national en matière d'atténuation spécifiquement prévu pour le secteur agricole (émissions de GES autres que CO₂ du secteur de l'élevage, engrais); ce secteur, au même titre que d'autres (construction, transports, déchets), relève des objectifs de réduction des émissions de GES fixés au titre du règlement sur la répartition de l'effort, pour la période 2021/2030. Conformément à l'objectif plus ambitieux qui a été fixé de réduire d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble de l'économie de l'UE, l'analyse d'impact correspondante examine plusieurs options pour relever les objectifs nationaux au titre du règlement sur la répartition de l'effort.

Les États membres ont déjà pris des engagements en matière d'absorptions nettes de CO₂ au titre du règlement UTCATF. Le récent accord relatif à la loi sur le climat contient une déclaration de la Commission selon laquelle la croissance de notre puits de carbone (c'est-à-dire la capacité d'absorption liée au secteur UTCATF) est essentielle pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Dans sa communication intitulée «Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 — Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens» (COM/2020/562 final), la Commission estime qu'il est possible de porter l'élimination du carbone dans l'UE à des niveaux supérieurs à 300 millions de tonnes équivalent CO₂ d'ici à 2030. La Commission formulera des propositions de révision du règlement UTCATF dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55», conformément à cet objectif. En outre, comme indiqué dans l'analyse d'impact initiale, les travaux d'analyse d'impact correspondants sur la révision du règlement UTCATF examineront la possibilité que les émissions de gaz autres que le CO₂ provenant de l'agriculture ainsi que les émissions et absorptions de CO₂ résultant de l'utilisation des terres soient combinées dans le cadre du règlement UTCATF, à compter de 2031, exercice qui impliquerait l'établissement d'objectifs sectoriels nationaux pour le secteur foncier incluant toutes les émissions et absorptions de GES correspondantes.

b) La Commission accepte la recommandation.

c) La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 2 – Prendre des mesures pour réduire les émissions provenant de la culture de sols organiques drainés

a) La Commission accepte la recommandation.

b) La Commission accepte la recommandation.

Dans sa proposition de règlement sur le plan stratégique de la PAC, la Commission prévoit de protéger les tourbières et les zones humides dans le cadre de la conditionnalité future (BCAE 2). Sur cette base solide, les États membres pourront consacrer une part importante du futur budget de la PAC au remouillage/rétablissement des sols organiques drainés grâce aux éco-programmes et à une série d'interventions de développement rural. La Commission examinera attentivement cet aspect lors de l'évaluation des futurs plans de la PAC.

En outre, par le biais de l'initiative Carbon Farming, la Commission encouragera la fixation du carbone dans les sols comme modèle économique qui crée une nouvelle source de revenus pour les acteurs de la bioéconomie, fondée sur les avantages climatiques qu'ils fournissent (pour plus de détails, voir la réponse de la Commission à la recommandation 3b). L'étude «Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU»⁴,

⁴ Disponible à l'adresse <https://europa.eu/!WR87pg>.

réalisée sur la période 2018-2020, a passé en revue les options conceptuelles pour développer les paiements de la fixation du carbone dans les sols dans cinq domaines prometteurs, dont la restauration des tourbières et le remouillage. L'étude aidera les acteurs privés et les pouvoirs publics à multiplier les initiatives de fixation du carbone dans les sols qui apporteront une contribution majeure à la lutte contre le changement climatique.

95. La Commission fait observer que le suivi de l'action pour le climat mis en œuvre pour la période 2014-2020 a déjà fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes. La Commission renvoie aux réponses qu'elle a apportées dans le rapport spécial n° 31/2016⁵.

En ce qui concerne la surestimation et le verdissement de la contribution climatique de la PAC dans le rapport visé, la Commission, entre autres:

- ne partage pas l'avis selon lequel le verdissement des paiements directs est largement basé sur les précédents BCAE. Les exigences en matière de surfaces d'intérêt écologique et de diversification des cultures sont nouvelles et la protection des pâturages permanents a été fortement renforcée, notamment par la protection complète des prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental et une marge de manœuvre réduite pour le labourage des prairies permanentes.
- a également estimé que le verdissement des paiements directs a un impact significatif plutôt qu'un impact limité. L'impact reflète fidèlement la relation au climat des trois pratiques agricoles. Si les exigences de verdissement ne s'appliquent pas à tous les agriculteurs, les informations disponibles montrent également que 72 % de la surface agricole totale est concernée, ce qui est encore plus pertinent en matière d'action pour le climat.

Voir également la réponse de la Commission aux paragraphes 86 à 88.

Recommandation n° 3 – Rendre régulièrement compte de la contribution de la PAC à l'atténuation du changement climatique

a) La Commission n'accepte pas la recommandation d'une évaluation annuelle des effets. Les indicateurs de résultat annuels prévus pour les futurs plans stratégiques relevant de la PAC fourniront des informations sur les progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des interventions bénéfiques pour le climat. Pour apprécier valablement les effets de ces mesures sur les émissions nettes de gaz à effet de serre, il est nécessaire de disposer de données sur plusieurs années, y compris d'informations sur les différents facteurs externes ayant une incidence sur les émissions de GES (la PAC n'étant pas le seul facteur à l'origine des émissions de GES)⁶. De telles appréciations seront effectuées au moyen d'évaluations, et non sur une base annuelle.

b) La Commission accepte la recommandation.

Dans le cadre d'action en matière de climat, les émissions agricoles relèvent du règlement sur la répartition de l'effort, de même que les transports, la construction et les déchets. Le règlement sur la répartition de l'effort impose des objectifs de réduction à chaque État membre, qui adopte les politiques nationales appropriées pour les atteindre. En cas de non-respect de ces objectifs, des

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

⁶ Pour de plus amples informations, voir le chapitre 4 (méthode) du document de travail publié par les services de la Commission sur l'impact de la politique agricole commune sur le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, disponible à l'adresse suivante: <https://europa.eu/!bn68Kvm>

pénalités s'appliquent. Dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55», la Commission présentera de nouvelles propositions législatives qui renforceront encore la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs, y compris l'agriculture, afin de parvenir, en 2030, à une réduction globale d'au moins 55 % par rapport à 1990.

La proposition relative à la future PAC, la stratégie «De la ferme à la table» et le Green Deal prévoient des incitations positives visant à récompenser les agriculteurs pour les absorptions de carbone à long terme. En particulier, grâce à l'initiative Carbon Farming, la Commission promouvra la fixation du carbone dans les sols comme un modèle d'entreprise qui crée une nouvelle source de revenus pour les acteurs de l'économie biologique, basée sur les avantages qu'ils apportent sur le plan climatique. La Commission élabore également un cadre réglementaire pour certifier les absorptions de carbone sur la base d'une comptabilité carbone robuste et transparente. La Commission réalisera une étude pour évaluer le principe du pollueur-payeur en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture.