



Etude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité

Résumé FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Direction générale de la DG Agriculture et développement rural
Direction C. – Stratégie, simplification et analyse des politiques
Unité C.4 - Évaluation et études

E-mail : AGRI-EVALUATION@ec.europa.eu

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

Etude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité

Résumé FR

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

Numéro vert (*) :

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) L'information donnée est gratuite, comme le sont la plupart des appels (sauf pour certains opérateurs, certaines cabines téléphoniques ou certains hôtels).

AVIS JURIDIQUE

Les informations et les opinions présentées dans ce rapport sont celles leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission. La Commission ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans la présente étude. Ni la Commission ni aucune personne agissant pour son compte ne peuvent être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans cette publication.

Vous trouverez plus d'informations sur l'Union européenne sur Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

ISBN 978-92-76-11584-7

DOI: 10.2762/647580

KF-01-19-757-FR-N

© Union européenne, 2020

La reproduction est autorisée à condition que la source soit mentionnée.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette étude était de procéder à une évaluation des impacts positifs et négatifs, directs et indirects de la Politique agricole commune (PAC) 2014-2020 sur la biodiversité, les habitats et les paysages dans les zones sous influence directe de la PAC, dont les habitats protégés, en réalisant une analyse de causalité et les cinq critères d'évaluation d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de pertinence et de valeur ajoutée de l'UE. L'étude a également examiné dans quelle mesure la PAC avait contribué à la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, notamment à l'objectif 3, à savoir accroître la contribution de l'agriculture et de la foresterie à la biodiversité.

L'étude a été réalisée dans le contexte des objectifs environnementaux de l'UE, qui s'inscrivent dans l'objectif de la PAC de la gestion durable des ressources naturelles et d'action pour le climat. En matière de biodiversité, l'objectif de l'UE « *d'enrayer la perte de biodiversité¹ et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, et les restaurer dans la mesure du possible, tout en renforçant la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité au niveau mondial* » est particulièrement pertinent. Malgré ces objectifs, et la présence d'un cadre politique relativement complet au niveau européen en matière de biodiversité, la biodiversité continue de décliner, y compris depuis 2014, en particulier dans les habitats agricoles et, dans une moindre mesure, dans les forêts, comme le montrent un certain nombre d'indicateurs de la biodiversité (par exemple l'état de conservation des habitats et des espèces visés par les Directives sur la Nature et les tendances de la population de papillons de prairies et d'oiseaux des champs). Au cours des dernières décennies, ces baisses ont été principalement dues aux effets de la spécialisation et de l'intensification de la gestion agricole et forestière, bien que dans certaines régions l'abandon des systèmes de production à haute valeur naturelle ait été la cause principale.

La PAC joue un rôle important en contribuant à l'objectif de l'UE en matière de biodiversité, par son influence sur l'agriculture, les forêts et les autres terres boisées, mais aussi en termes de financement de mesures environnementales, y compris celles visant à conserver la biodiversité.

MÉTHODE

Le point de départ de l'évaluation a été l'élaboration de la logique d'intervention des instruments et mesures de la PAC afin d'identifier leurs impacts directs et indirects potentiels sur la biodiversité, les habitats et les paysages. Une large sélection d'instruments et de mesures de la PAC ont été initialement examinés, puis tous ceux qui présentaient un impact potentiel significatif ont ensuite été évalués.

L'étude a été réalisée entre décembre 2018 et novembre 2019. Elle s'est basée sur des études de cas réalisées au printemps 2019 dans dix États membres (Allemagne, Irlande, France, Croatie, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Slovaquie) qui ont été sélectionnés pour représenter la variété de la biodiversité et des conditions agricoles et sylvicoles de l'UE. L'analyse s'est également appuyée sur les informations communiquées à la Commission européenne par les États membres sur la manière dont ils mettent en œuvre les instruments et les mesures de la PAC, les dernières données disponibles sur le taux de participation, d'autres informations statistiques (Eurostat et les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)), un examen des données et de la littérature pertinentes sur les effets de l'agriculture et de la gestion forestière sur la biodiversité, ainsi que des informations tirées des études de cas, notamment dérivées d'entretiens avec les responsables gouvernementaux et les parties prenantes des secteurs de l'agriculture et de l'environnement.

Une des principales limites de l'étude a été le peu d'information disponible sur les effets des instruments et des mesures de la PAC sur les systèmes et les pratiques agricoles et forestières, ainsi que de leurs effets sur les habitats et les paysages et sur la biodiversité, en particulier pour la période 2014-2020. Peu d'informations ont pu être tirées des indicateurs de biodiversité figurant dans le cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC étant donnée l'absence d'indicateurs de résultats couvrant

¹ La diversité au sein des espèces, entre espèces et entre les écosystèmes.

les instruments du premier pilier, tandis que les indicateurs de résultats du second pilier sont difficiles à interpréter et ne sont pas spécifiques à une mesure. Par ailleurs, les indicateurs d'impact ne rendent pas compte de l'impact de la PAC elle-même.

COMMENT LES ÉTATS MEMBRES ONT UTILISÉ LES MESURES DE LA PAC

Tous les États membres ont utilisé la flexibilité considérable dont ils disposent pour mettre en œuvre de différentes manières certains instruments du pilier 1 de la PAC, toutes les mesures du pilier 2 et pour déterminer les superficies éligibles au soutien de la PAC pour la période 2014-2020.

Sur les 179 millions d'hectares de Surface Agricole Utile (SAU) en 2017, 155 millions (86,5%) recevaient une aide au titre du régime de paiement de base / paiement unique à la surface, dont 149 millions (83,5%) étaient soumis à la conditionnalité, 139 millions (78%) étaient soumis à au moins une obligation de verdissement et 48 millions d'hectares (27%) recevaient un paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles. L'aide de la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) était en place sur 26 millions d'hectares (14,6%) et l'aide à l'agriculture biologique sur 7 millions d'hectares (4%). Le soutien couplé volontaire, qui n'est pas basé sur la surface agricole, était disponible pour 49,5% du cheptel de vaches allaitantes et de veaux et pour 36,5% du cheptel de vaches laitières. 484 000 hectares (0,3%) des forêts et autres terres boisées de l'UE bénéficiaient de la mesure d'investissement forestier non productif (M8.5) et 164 000 hectares (0,1%) de la mesure forêt-environnement-climat (M15).

Au niveau de l'UE, les États membres ont adopté diverses approches pour leurs définitions des "prairies permanentes", ce qui a affecté la mesure dans laquelle l'aide de la PAC était disponible pour certains habitats semi-naturels, ainsi que la protection des éléments de paysages dans la conditionnalité. S'agissant du paiement vert du premier pilier, les États membres ont proposé aux agriculteurs un large éventail d'options pour répondre à l'obligation de Surfaces d'Intérêt Ecologique (SIE). Les options les plus largement utilisées ont été les cultures dérobées et les cultures fixatrices d'azote, bien que le classement entre ces deux éléments se soit inversé depuis 2018. 57% des prairies permanentes situées en zone Natura 2000 ont été désignées en tant que prairies permanentes sensibles d'un point de vue l'environnement, et donc protégées du labour, et cinq des 28 États membres ont également désigné ces sites en dehors des zones Natura 2000. Le soutien couplé volontaire a été largement mis à la disposition des agriculteurs par les États membres, en particulier pour les secteurs du bœuf, du veau et des produits laitiers.

Au niveau de l'UE, les États membres ont affecté près de 50% de leurs budgets de développement rural à la Priorité 4, qui couvre la biodiversité, l'eau et les sols. Dans le budget de la Priorité 4, le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles et à la mesure agro-environnementale et climatique compte pour 35% chacun, l'aide à l'agriculture biologique représentant 16%. Une ou plusieurs mesures forestières sont programmées dans 24 États membres et reçoivent 5% du financement de la Priorité 4.

La manière dont les mesures des Programmes de Développement Rural (PDR) sont structurées et mises en œuvre varie considérablement entre les États membres faisant l'objet d'études de cas, ce qui conduit à un éventail d'approches différentes en matière de cadrage, de conception, de contenu et de ciblage de ces mesures.

Le conseil aux gestionnaires de terres agricoles et forestières et l'échange de connaissances apportent un soutien important à certaines mesures, telles que les MAEC et le paiement vert, en particulier lorsque les choix effectués affectent directement les résultats en terme de biodiversité. Certains États membres faisant l'objet d'études de cas ont fourni des conseils sur le thème de la biodiversité par l'intermédiaire du système de conseil agricole, et certains d'entre eux fournissent des conseils supplémentaires et une formation spécifiquement axée sur la biodiversité pour appuyer la mise en œuvre des mesures de développement rural. Il y a cependant des États membres dans lesquels l'appui adéquat sous forme de conseil ou de formation fait défaut.

FACTEURS AFFECTANT LES CHOIX DE MISE EN ŒUVRE

Les études de cas ont révélé que les choix des États membres en matière de mise en œuvre étaient principalement dictés par des facteurs socio-économiques, financiers et administratifs, la biodiversité et d'autres objectifs environnementaux constituant souvent une préoccupation secondaire. L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et le maintien de la viabilité de l'agriculture dans les zones reculées ont été des facteurs particulièrement importants. Les facteurs qui influent sur la décision des agriculteurs de s'engager ou non dans des mesures axées sur la biodiversité combinent des considérations financières, de conception des mesures considérées et de leur degré d'adéquation avec les pratiques existantes de gestion des terres, de sensibilisation à l'environnement et des évolutions du marché.

EFFETS DE LA PAC SUR L'UTILISATION ET LA GESTION DES TERRES

Certaines mesures de la PAC ont eu une influence sur le maintien de certaines utilisations des terres, par exemple en protégeant les prairies permanentes. La mesure sur les prairies sensibles du paiement vert interdit le labour des prairies désignées et protège cinq millions d'hectares (un peu moins d'un tiers) des prairies permanentes dans les zones Natura 2000 (sur la base de la proportion de la surface désignée déclarée par les agriculteurs réclamant des paiements directs au titre de la PAC). Une très faible proportion des prairies permanentes est protégée par la désignation sur les prairies sensibles en dehors des zones Natura 2000, soit 0,32 million d'hectares (1%). Un modèle suggère que les paiements directs (paiements de base, de verdissement, paiements couplés et paiements pour les zones soumises à des contraintes naturelles) pourraient avoir permis, dans une certaine mesure, la poursuite de l'activité agricole dans des habitats semi-naturels menacés d'abandon (l'activité agricole aurait pu cesser sur environ 6% de l'ensemble de toutes les terres agricoles en l'absence de ce support). S'agissant de l'utilisation des terres arables, la mesure sur les SIE et, dans une moindre mesure, la mesure de diversification des cultures, ont contribué à enrayer le déclin de la jachère dans de nombreux États membres et à stimuler des augmentations dans d'autres.

Les instruments et les mesures de la PAC ont également une influence sur l'intensité de la gestion agricole dans tous les systèmes d'exploitation agricole. 8,9 millions d'hectares de systèmes extensifs de grandes cultures et de prairies (et 11,6% de la surface estimée être à haute valeur naturelle) sont pris en charge par les MAEC, qui ont également contribué au maintien et à la création d'éléments paysagers, avec 2,24 millions d'hectares d'éléments écologiques faisant l'objet d'un accord en 2017 (bordures de champs, zones tampons, bandes de fleurs, haies et arbres). Les MAEC sont également utilisées pour soutenir une gestion moins intensive des cultures permanentes et des terres arables en soutenant une réduction des intrants (sur 5% de ces terres), la couverture végétale et les techniques de gestion des sols (2,8%) et la gestion de l'alimentation animale et du fumier (1%).

L'étude a également examiné si les paiements directs pouvaient contribuer à une gestion plus intensive des terres, qui est l'un des principaux moteurs du déclin de la biodiversité (bien que certains de ces changements agricoles puissent être neutres ou bénéfiques pour la biodiversité). La littérature académique suggère qu'un soutien sous forme de paiement direct qui augmente les revenus agricoles pourrait permettre des investissements supplémentaires permettant une exploitation plus intensive des terres. Cependant, l'étude n'a pas permis de déterminer si cela se produisait ou non dans la pratique. L'équipe pour cette étude n'a pas disposé de données permettant d'indiquer si les investissements supplémentaires des agriculteurs directement ou indirectement soutenus par la PAC contribuaient à l'intensification.

EFFETS DE LA PAC SUR LA BIODIVERSITÉ ET LES PAYSAGES

Général: En raison du manque d'information et du fait que les effets des instruments et des mesures varient considérablement d'un État membre à l'autre en fonction de leurs choix de mise en œuvre, il n'a pas été facile d'estimer la contribution globale de la PAC à la biodiversité et aux paysages. Néanmoins, il est possible d'affirmer avec certitude que certains instruments et mesures de la PAC contribuent de manière significative aux objectifs en matière de biodiversité, en particulier lorsqu'ils

préservent les habitats semi-naturels et soutiennent les systèmes de production à haute valeur naturelle, car ils sont menacés et sont importants d'un point de vue de la biodiversité et des paysages, en particulier pour les habitats et les espèces qui sont au centre des Directives Oiseaux et Habitats. Les mesures les plus efficaces pour la conservation des habitats semi-naturels sont les MAEC, particulièrement lorsqu'elles sont cadrées et ciblées, et la mesure Natura 2000, qui permet d'indemniser les coûts issus de la protection obligatoire de la conservation de la biodiversité, en particulier dans les zones Natura 2000. Cependant, l'impact des MAEC est souvent limité par des budgets restreints et par le taux de participation des agriculteurs. La mesure Natura 2000 a été peu utilisée par les États membres.

Les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles sont également susceptibles de contribuer au revenu des ménages issus des systèmes agricoles à haute valeur naturelle, et donc à la poursuite de l'utilisation agricole des habitats semi-naturels dans les sites Natura 2000, car ces zones se recoupent. Les autres paiements directs le paiement volontaire couplé peuvent également avoir des effets similaires sur des zones plus vastes, mais peuvent également faciliter l'intensification de l'agriculture, en particulier en dehors des zones soumises à des contraintes naturelles, ce qui peut avoir des effets néfastes sur la biodiversité, à moins qu'ils ne soient limités par des conditions d'éligibilité adéquates. À cet égard, les risques d'impacts néfastes sont plus élevés avec le paiement volontaire couplé car il peut encourager une production plus élevée, bien qu'aucune information n'ait été trouvée sur si cela s'est produit ou non dans la pratique.

La mesure sur les prairies sensibles du paiement vert du pilier 1 joue également un rôle important dans la prévention du labour d'habitats de prairies permanentes semi-naturelles désignées (ainsi que d'autres terres humides et sols riches en carbone qui ont souvent une valeur élevée pour la biodiversité). Bien que sa valeur ajoutée au sein des sites Natura 2000 soit incertaine, étant donné la protection déjà offerte par les Directives Oiseaux et Habitats, elle renforce probablement la protection, étant donné les preuves de retournement de prairies permanentes dans le réseau Natura 2000. La mesure a le potentiel de protéger également les prairies sensibles en dehors du réseau Natura 2000, où le taux de perte de prairies semi-naturelles est particulièrement élevé, complétant ainsi les Directives Oiseaux et Habitats. Toutefois, ce potentiel n'est pas exploité en raison des très faibles niveaux de désignation de prairies sensibles en dehors des sites Natura 2000.

Dans les zones agricoles intensives, il apparaît clairement que l'agriculture biologique, largement soutenue par le financement de la PAC, apporte des avantages en termes de biodiversité, notamment dans les paysages cultivés de manière plus intensive. En outre, certaines options des Surfaces d'Intérêt Ecologique, notamment les terres en jachère, les cultures de fourrage pluriannuelles (par exemple, la luzerne) et les éléments paysagers (par exemple les haies, les arbres et les étangs) sont réputés apporter des avantages en terme de biodiversité dans les paysages arables. Cependant, les avantages potentiels de la mesure SIE ne sont pas pleinement exploités, car les éléments les plus souvent déclarés (comme les cultures dérobées et les cultures fixatrices d'azote) ont peu d'avantages en termes de biodiversité pour la plupart des espèces, autres que la faune du sol, bien qu'ils puissent réduire la pollution de l'eau et bénéficier ainsi les écosystèmes et la biodiversité aquatiques.

Établir la contribution des instruments et mesures de la PAC à la réalisation d'objectifs en matière de biodiversité, d'habitats et de paysages dans les zones forestières est particulièrement difficile étant donné l'absence d'information sur les impacts des mesures forestières pour la biodiversité (M8 et M15) et des options d'afforestation et d'agroforesterie de la mesure SIE, car leurs impacts ne semblent pas faire l'objet d'un suivi adéquat. Toutefois, comme ces mesures ne sont que peu utilisées par les États membres et, dans le cas des mesures du second pilier dans les études de cas, que très rarement ciblées sur des zones à très haute biodiversité, il est probable que leurs impacts soient limités, bien que localement ils puissent être plus importants.

Coexistence: Un large éventail d'instruments et de mesures de la PAC offre un potentiel important pour améliorer la coexistence entre les systèmes d'exploitation et les espèces protégées pouvant être perçues comme une menace, comme les carnivores et les oies sauvages, ainsi que pour sensibiliser les communautés rurales à la valeur de la préservation de la biodiversité et des avantages

économiques potentiels fournis par les mammifères et les oiseaux sauvages et les paysages agricoles riches en habitats propices aux invertébrés utiles.

Dans les zones et les systèmes agricoles spécifiques où la coexistence est un problème, les instruments et les mesures de la PAC utilisés pour soutenir la coexistence avec les grands carnivores et les oiseaux sauvages ont tendance à être axés sur des investissements ciblés sur la prévention des dommages et sur une gestion à faibles taux d'intrants soutenus par des MAEC (respectivement ciblés sur les systèmes pastoraux à haute valeur naturelle et des cultures arables sacrificielles). Dans certains cas, les aides d'État, plutôt que la PAC, sont également utilisées pour financer des mesures préventives. Toutefois, les États membres n'ont pas utilisé la possibilité qu'ils avaient d'utiliser une gamme plus large d'instruments et de mesures de la PAC, par exemple le conseil spécialisé, le soutien à l'élaboration de plans de gestion Natura 2000 et les paiements de compensation, le transfert de connaissances via des initiatives de coopération locale et des approches de mise en œuvre à l'échelle du paysage, le soutien à la commercialisation de produits locaux et le développement de l'écotourisme associé aux efforts de coexistence.

L'aide des États membres au titre de la PAC pour les habitats des pollinisateurs sauvages provient principalement des MAEC visant à préserver les habitats semi-naturels existants et les éléments paysagers, de créer de nouveaux habitats et de la nouvelle option de jachère mellifère pour les SIE. Cependant, la mise en œuvre par les États membres et l'adoption par les agriculteurs sont insuffisantes pour relever le défi consistant à soutenir le rétablissement des populations sauvages. Aucune indication n'a été trouvée d'un soutien ciblé de la PAC pour les espèces contribuant à la lutte biologique, mais le soutien aux habitats pour les pollinisateurs sauvages devrait également bénéficier à ce groupe d'espèces.

Les réseaux récemment établis aux niveaux européen, national et régional jouent un rôle de plus en plus important dans la coexistence avec les grands carnivores, les oiseaux sauvages et les pollinisateurs, en permettant une coopération pratique efficace, réunissant souvent les parties prenantes, les agriculteurs et les experts pour élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion et partager les bonnes pratiques.

Alignement sur les priorités européennes, nationales et régionales en matière de biodiversité. Au niveau stratégique, l'alignement entre les priorités identifiées par les États membres des études de cas est relativement bon lors de la préparation de leurs documents de planification stratégique pour la biodiversité (par exemple, les Cadres d'Action Prioritaires et les plans d'action stratégiques nationaux en faveur de la biodiversité) et ceux qui sont reflétés dans leurs PDR, bien que pour un petit nombre, des exemples aient été trouvés dans lesquels les États membres avaient identifié des priorités nationales pertinentes en matière de biodiversité qui n'ont ensuite pas été reprises dans leurs PDR.

L'alignement entre la manière dont les États membres utilisent leurs instruments horizontaux de la PAC et du premier pilier et les mesures du deuxième pilier pour traiter ces priorités est moins complet. La plupart des dix États membres des études de cas n'ont pas utilisé l'ensemble des mesures disponibles de la PAC pour répondre à leurs priorités. Tous les États membres et régions étudiés ont utilisé un large éventail d'instruments et de mesures de la PAC pour protéger et préserver les habitats et les espèces des prairies, protéger les oiseaux des champs, préserver et gérer les ressources génétiques végétales et animales, ainsi que pour réduire au minimum les effets de la pollution agricole sur la biodiversité (par exemple en réduisant les intrants chimiques). En revanche, bien que ces problèmes aient été définis comme prioritaires dans leurs PDR, trois États membres / régions n'ont pas utilisé les mesures forestières pour faire face aux pressions sur les habitats et les espèces forestières, trois n'ont pas utilisé la PAC pour soutenir la restauration prioritaire des tourbières et des zones humides, et cinq États membres n'ont pas utilisé la conditionnalité pour imposer une action contre les espèces exotiques envahissantes prioritaires.

Facteurs de succès: L'étude a révélé une série d'approches permettant d'obtenir des résultats positifs en termes de biodiversité, d'habitats et de paysage en utilisant les instruments et les mesures de la PAC. Leur analyse a permis d'identifier un certain nombre de facteurs particulièrement importants

pour la réussite des interventions dans le cadre de la PAC. Les facteurs liés à la conception et à la mise en œuvre des mesures sont d'une importance capitale, notamment:

- S'assurer que les objectifs de la biodiversité et du paysage sont identifiés et qu'ils sont clairs, spécifiques et ciblés;
- Mettre en place des approches fondées sur la science pour concevoir, tester, réviser puis mettre en œuvre des actions visant à atteindre ces objectifs, en utilisant le cas échéant d'autres fonds de l'UE, tels que le programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat, mais également la mesure de coopération de la PAC (M16) pouvant servir à piloter des approches innovantes;
- élaborer des ensembles d'instruments et de mesures de la PAC pouvant être utilisés de manière cohérente et ciblée au niveau de l'exploitation agricole, de la forêt et du paysage;
- veiller à ce que les critères d'éligibilité permettent à toutes les terres nécessitant une gestion pour la biodiversité de recevoir le soutien nécessaire; dans le cas des terres agricoles à haute valeur naturelle, ces critères devraient inclure l'admissibilité à un soutien approprié pour assurer leur viabilité économique et leur intégrité, afin de soutenir leurs pratiques de gestion bénéfiques;
- S'assurer que les mesures en place soient étayées par des formations et un soutien en matière de conseil et de facilitation aux exploitations qui reconnaisse et développe les connaissances et les compétences des agriculteurs en matière de gestion de la biodiversité;
- Travailler en collaboration pour utiliser l'expertise, les données et autres ressources d'un éventail d'organisations et d'individus, tels que les gouvernements, les agriculteurs, les chercheurs et les organisations non gouvernementales spécialisées, tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures;
- Garantir des niveaux suffisants et la pérennité du financement, à la fois au niveau des programmes (y compris pour celles financées en dehors de la PAC) pour permettre une mise en œuvre d'une ampleur et d'une qualité nécessaires pour atteindre les objectifs spécifiques de la biodiversité à long terme, qu'au niveau des mesures pour garantir qu'une "masse critique" d'adoption puisse être atteinte, avec des taux de paiement fixés à des niveaux qui encouragent une gestion en faveur de la biodiversité de haute qualité; et
- S'assurer que des mécanismes soient en place pour surveiller et évaluer les impacts des mesures pour la biodiversité, puis utiliser ces informations pour améliorer la conception et la mise en œuvre de ces mesures.

EFFICIENCE ET SIMPLIFICATION

L'efficacité avec laquelle la PAC a eu des effets bénéfiques sur la biodiversité n'a pas été optimale, car des bénéfices plus importants auraient pu être obtenus avec le budget disponible, si les États membres avaient consacré une plus grande part de leur financement aux mesures qui génèrent des avantages pour la biodiversité de manière plus efficace, telles que les MAEC et la mesure Natura 2000, plutôt que d'utiliser d'autres mesures telles que le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles. Le faible taux de désignation des prairies sensibles et l'inclusion des options SIE qui ont peu d'avantages pour la biodiversité (et qui ont été largement adoptées) ont également réduit l'efficacité du paiement vert.

Les instruments et les mesures de la PAC présentant les avantages les plus importants pour la biodiversité sont également ceux dont les coûts administratifs sont les plus élevés, mais l'étude a estimé que ces coûts étaient généralement proportionnels aux avantages escomptés pour la biodiversité, compte tenu de la complexité inhérente à certaines pratiques de gestion pour la biodiversité. Certains États membres ont accru leur complexité administrative en décidant de donner aux agriculteurs des options SIE déjà couvertes par la conditionnalité au travers des normes de bonnes conditions des terres agricoles et environnementales (BCAE). Une simplification considérable

a eu lieu en 2017, en particulier en ce qui concerne les règles de l'UE relatives aux Surfaces d'Intérêt Ecologique du paiement vert.

COHÉRENCE, PERTINENCE ET VALEUR AJOUTÉE DE L'UE

Cohérence: La cohérence interne des instruments et mesures de la PAC en tant qu'ensemble de mesures destiné à soutenir la biodiversité, les habitats et les paysages est élevée, avec très peu de conflits et de nombreuses possibilités de combiner les mesures de manière synergique. C'est le cas, par exemple, des MAEC, de la mesure relative à l'agriculture biologique, de la mesure Natura 2000 et des investissements non productifs, qui peuvent tous être utilisés ensemble et peuvent également bénéficier d'un soutien par le biais des mesures de formation et de conseil M1 et M2. Bien que le soutien en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles, les paiements directs et les paiements couplés volontaires soutiennent les systèmes à haute valeur naturelle et les habitats, espèces et paysages semi-naturels qui y sont associés, ils comprennent un risque d'intensification de l'agriculture avec des impacts négatifs sur la biodiversité. Le paiement couplé volontaire peut aussi directement inciter à augmenter la production et est donc incohérent vis-à-vis de l'objectif pour la biodiversité car il n'impose pas aux États membres d'inclure des conditions exigeant une gestion appropriée des habitats semi-naturels. Ceci peut donc causer des dommages aux habitats, par exemple en cas de surpâturage. Exempter les bénéficiaires du programme pour les petits agriculteurs et les cultures permanentes de toutes les exigences du paiement vert n'est pas cohérent avec l'objectif de la biodiversité.

Les instruments et mesures de la PAC en faveur de la biodiversité, des habitats et des paysages sont également généralement cohérents avec les objectifs de la PAC en matière de production alimentaire viable et de développement territorial équilibré. Les obligations du verdissement peuvent potentiellement réduire les revenus agricoles en raison de la perte de production ou parce qu'elles limitent les choix de production, mais l'analyse d'une évaluation précédente montre que cela s'est rarement produit en pratique. Enfin, les mesures relatives aux investissements non productifs, aux MAEC, à Natura 2000 et la mesure forêt-environnement ont des avantages concomitants avec l'objectif de développement territorial équilibré, car elles peuvent créer des opportunités d'amélioration pour les secteurs économiques des zones rurales, par exemple en renforçant le tourisme ou en créant des opportunités de commercialisation de produits de haute qualité.

La plupart des instruments et mesures de la PAC sont également théoriquement cohérents avec les autres politiques européennes et nationales relatives à la biodiversité. La PAC pourrait toutefois offrir de plus grandes synergies dans la pratique avec la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, en particulier en ce qui concerne l'application des Directives Oiseaux et Habitats et du réseau Natura 2000, si les États membres avaient fait des choix différents en matière de mise en œuvre et s'ils avaient davantage utilisé les mesures de la PAC les plus efficaces et efficaces.

Pertinence: Les mesures les plus pertinentes par rapport aux objectifs européens et nationaux en matière de biodiversité sont les mesures MAEC, Natura 2000, la mesure forêt-environnement, ainsi que les mesures visant à soutenir les investissements écologiques dans les terres agricoles et forestières, car elles peuvent être adaptés et ciblés à la protection et la restauration des habitats semi-naturels et de leurs espèces. Celles-ci sont protégées par la désignation des prairies sensibles, mais pas contre toutes les pressions potentielles. La pertinence d'autres mesures plus générales soutenant la viabilité économique des systèmes d'exploitation à haute valeur naturelle, notamment le paiement volontaire couplé et le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles, pourrait être accrue si elles étaient conditionnées à des critères environnementaux appropriés.

Dans les zones de prairies et de terres arables cultivées de manière intensive, les instruments et les mesures de la PAC les plus pertinents sont dans l'ensemble les mesures MAEC et en faveur de l'agriculture biologique dans le cadre du FEADER, et certaines options de SIE dans le cadre de la mesure de verdissement du pilier 1, principalement la jachère et les éléments de paysage. La norme BCAA 7 dans la conditionnalité peut également jouer un rôle important dans le maintien d'importantes caractéristiques des habitats dans les paysages, bien que sa pertinence réelle dépende considérablement de la manière dont les États membres définissent sa portée et son niveau de protection.

Valeur ajoutée de l'UE: Dans l'ensemble, les instruments et mesures de la PAC, en particulier ceux programmés dans le cadre du FEADER, apportent de la valeur ajoutée à agir au niveau européen en matière de biodiversité et de paysages, principalement en fixant un niveau d'ambition plus élevé et en exigeant l'octroi d'un soutien financier minimal à la réalisation de ces objectifs par rapport à une situation où les États membres devraient concevoir eux-mêmes des mesures au niveau national. Les réseaux de partage des connaissances au niveau de l'UE financés par le biais de la PAC (comme le point de contact du réseau européen pour le développement rural et le partenariat européen d'innovation pour l'agriculture) apportent également une valeur ajoutée européenne en aidant à améliorer l'efficacité de la manière dont la PAC est utilisée pour réaliser des objectifs de biodiversité.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CLÉS

L'étude conclut que:

- La présence de la PAC a augmenté l'ambition des États membres à atteindre les objectifs en matière de biodiversité ainsi que le niveau de financement de cet objectif, même si les États membres pourraient faire davantage pour que leurs priorités en matière de biodiversité soient reflétées dans leurs décisions de mise en œuvre de la PAC ;
- Les États membres n'ont pas suffisamment utilisé les instruments et mesures de la PAC disponibles pour protéger les caractéristiques semi-naturelles, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs ;
- La conception et le financement de la mesure agro-environnementale et climatique n'ont pas été suffisamment attractifs pour attirer les exploitations en grandes cultures gérées de manière intensive et entraîner, dans ces exploitations, les changements de gestion nécessaires pour améliorer leurs performances en matière de biodiversité;
- Il n'a pas été possible de conclure sur l'évaluation globale de l'impact de la PAC sur la biodiversité en raison de l'absence de données de suivi adéquates;
- Les États membres auraient pu utiliser un plus large éventail d'instruments et de mesures dans le cadre de la PAC pour soutenir la coexistence de l'agriculture et de la biodiversité.

Étant donné qu'une proportion élevée d'espèces forestières mais également notamment agricoles sont en déclin et qu'un nombre particulièrement élevé d'habitats et d'espèces agricoles ont un statut défavorable, il est nécessaire de prendre des mesures pour améliorer la manière la conception et la mise en œuvre des instruments et mesures de la PAC par les États membres (ainsi que d'autres instruments environnementaux européens et nationaux). Sur la base des conclusions de cette étude, les principales recommandations suivantes ont été formulées pour améliorer la contribution de la PAC à la réalisation de son objectif de gestion appropriée des ressources naturelles et d'action pour le climat:

- Afin de maximiser les avantages pouvant être obtenus pour la biodiversité avec les fonds disponibles dans le cadre de la PAC, il conviendrait d'accorder une priorité plus élevée aux instruments et mesures de la PAC axés sur la biodiversité et visant notamment à maintenir l'étendue et la qualité des habitats semi-naturels qui dépendent de la gestion agricole ou forestière (en particulier les habitats protégés par les Directives Oiseaux et Habitats et les habitats semi-naturels utilisés par des espèces protégées par cette législation), lorsqu'ils sont en péril, et en particulier dans les zones Natura 2000. Dans les autres zones agricoles, les instruments et les mesures de la PAC devraient viser à maintenir, restaurer et améliorer l'étendue et la qualité des éléments semi-naturels du paysage; et à fournir d'autres habitats et éléments paysagers nécessaires aux espèces spécialistes des terres agricoles en déclin;
- Les États membres devraient être tenus d'interdire le labour / la conversion de toutes les prairies permanentes dans tous les sites Natura 2000 (à moins qu'elles aient été cartographiées comme des prairies d'un type ne nécessitant pas de protection en vertu de la Directive Habitats) et de toutes les prairies permanentes qui nécessitent une telle protection mais ne faisant pas partie de sites Natura 2000 ;

- Les États membres devraient rendre disponible le soutien de la PAC à tous les habitats de prairies, de landes et de pâturages semi-naturels qui nécessitent une gestion agricole, en adoptant une définition plus large des «prairies permanentes»;
- Les États membres devraient veiller à la préservation des habitats semi-naturels comprenant des arbres et des arbustes ou d'autres éléments paysagers en établissant des règles dans le cadre de la conditionnalité ou de la législation ne relevant pas de la PAC, afin qu'ils ne puissent pas être endommagés par les agriculteurs cherchant à maximiser les paiements directs versés.
- À l'avenir, les États membres devraient être tenus, dans leurs plans stratégiques pour la PAC, d'examiner de manière stratégique l'utilisation de tous les instruments et mesures de la PAC pertinents par rapport aux priorités de leurs Cadres d'Action Prioritaire et de leurs stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité. Les instruments et mesures les plus efficaces et les plus efficaces (MAEC cadrées et ciblées pour la biodiversité et la mesure Natura 2000, par exemple) devraient ensuite être utilisés selon des combinaisons appropriées pour atteindre les objectifs prioritaires définis en matière de biodiversité;
- L'éventail d'options à la disposition des agriculteurs pour satisfaire l'obligation de conditionnalité relative aux «zones non productives» au cours de la prochaine période de la PAC, ne devrait pas inclure d'options présentant un faible bénéfice pour la biodiversité, telles que les cultures dérobées et les cultures fixatrices d'azote ;
- Les États membres devraient être tenus de fournir, par l'intermédiaire de leur système de conseil agricole, un niveau de conseil de base aux agriculteurs sur la manière d'améliorer la biodiversité. Ils devraient ensuite veiller à ce que des conseils et une formation plus spécifiques soient disponibles sur les exploitations, ainsi que promouvoir l'échange de connaissances, en particulier pour ceux qui adoptent des mesures complexes mais extrêmement bénéfiques, tels que ceux proposés par certaines MAEC.

L'étude a également formulé des recommandations pour combler certaines lacunes dans les données, notamment:

- Un indicateur d'impact supplémentaire dans le cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC devrait être développé, regroupant les résultats d'un suivi amélioré de l'impact des interventions de la PAC sur la biodiversité. Cela viendrait compléter les informations contextuelles utiles fournies dans le projet de loi de la Commission européenne concernant un nouvel indicateur de l'état et des tendances de la biodiversité liée à l'agriculture;
- Une meilleure cartographie des prairies et autres habitats pastoraux devrait être mise en place afin que la PAC puissent améliorer la protection de ces habitats;
- Davantage d'études académiques sont nécessaires pour établir si les paiements directs de la PAC conduisent indirectement les agriculteurs à prendre des décisions d'investissement qui intensifient la production au détriment de la biodiversité. Les mesures d'aide à l'investissement de la PAC doivent également être examinées sous cet angle.

Comment prendre contact avec l'Union européenne?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:

via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),

au numéro de standard suivant: +32 22999696;

- par courrier électronique via la page https://europa.eu/european-union/contact_fr

Comment trouver des informations sur l'Union européenne?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.



Office des publications
de l'Union européenne

doi: 10.2162/647580
ISBN: 978-92-76-11584-7