



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

Numéro spécial 227

Juillet 2019

Sciences agronomiques Recherche — Pratique agricole

Concevoir une politique agro-environnementale et climatique efficace dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE après 2020

Concevoir une politique agro-environnementale et climatique efficace dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE après 2020

citer comme:

Uwe Latacz-Lohmann, Alfons Balmann, Regina Birner, Olaf Christen, Matthias Gauly, Harald Grethe, Regina Grajewski, José Martínez, Hiltrud Nieberg, Monika Pischetsrieder, Britta Renner, Norbert Röder, Julia C. Schmid, Achim Spiller, Friedhelm Taube, Lieske Voget-Kleschin, Peter Weingarten (2019) Concevoir une politique agro-environnementale et climatique efficace dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE après 2020. Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 227, 2019

Résumé

L'Union européenne est confrontée à des défis majeurs en matière d'environnement et de changement climatique. Les émissions de gaz à effet de serre, l'érosion de la biodiversité, les rejets d'ammoniac ainsi que la concentration excessive de nutriments dans les eaux naturelles exigent un meilleur ciblage et une cohérence accrue de la politique agro-environnementale et de la lutte contre le changement climatique. Les mesures agro-environnementales et climatiques prises jusqu'ici, y compris dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), n'ont pas permis de réduire suffisamment la pollution de l'environnement par l'agriculture.

Dans son projet de règlement de 2018, la Commission européenne propose un « nouveau modèle de mise en œuvre » pour la PAC après 2020. Ce modèle confère aux États membres plus de compétence politique et vise une approche davantage axée sur les résultats, ce qui leur permet de se préoccuper davantage du bien commun lors de la mise en œuvre de la PAC. Sur la base des propositions législatives, la Commission se contente à l'avenir de fixer les objectifs et les grands types d'interventions, laissant chaque État membre libre de quantifier ces objectifs et de définir concrètement les mesures à prendre. Pour ce faire, chaque État membre élabore un plan stratégique national pour l'ensemble de son territoire au sein duquel il programme les mesures arrêtées d'un commun accord au niveau de l'UE au titre des piliers 1 et 2 de la PAC. Ce plan stratégique est soumis pour approbation à la Commission de l'UE.

Trois instruments politiques sont prévus pour « verdir » l'architecture de la PAC : la « conditionnalité » des paiements directs, les nouveaux « éco-régimes » (eco-schemes) du pilier I et les engagements agro-environnementaux et climatiques du pilier II (EAC II). La combinaison de ces trois instruments politiques laisse aux États membres une marge de manœuvre nettement supérieure par rapport à la période de programmation actuelle (2014-2020). Ceci signifie pour l'Allemagne davantage de concertation entre le gouvernement fédéral et les Länder.

En ce qui concerne les propositions législatives présentées par la Commission européenne, le Conseil consultatif est mitigé dans ses conclusions : d'un côté, la possibilité pour les États membres d'appliquer des mesures agro-environnementales et climatiques ciblées ; de l'autre, une marge de manœuvre qui leur permet d'adopter une politique agro-environnementale et climatique moins ambitieuses et de continuer à privilégier l'aide au revenu. Le Conseil consultatif estime qu'il existe un risque de « nivellement par le bas » des ambitions politiques agro-environnementales et climatiques si la Commission européenne ne donne pas le ton et permet l'adoption de plans stratégiques nationaux sur la base d'objectifs budgétaires sans ambition et de critères élastiques. La mise en œuvre d'une politique agro-environnementale et climatique ambitieuse, ciblée et efficace, à laquelle bon nombre d'agricultrices et d'agriculteurs se disent prêts à participer, ou le maintien du statu quo de l'aide agricole, dépendront donc avant tout de la volonté politique des États membres.

Dans le présent avis, le Conseil consultatif évalue les propositions législatives sur la base de leur potentiel à générer une politique agro-environnementale et climatique ciblée. Il formule des propositions pour élaborer sur le plan national un concept efficace de politique agro-environnementale et climatique qui suive le « nouveau modèle de mise en œuvre » de la PAC. En ce qui concerne la protection agro-environnementale et climatique, il précise ainsi sa recommandation, formulée en avril 2018, sur la nouvelle orientation de la PAC après 2020 axée sur le bien public (WBAE 2018).

Afin de concevoir une politique agro-environnementale et climatique efficaces pour la PAC après 2020, le Conseil consultatif émet les recommandations suivantes, principalement à l'intention du gouvernement fédéral, mais aussi des gouvernements des Länder :

- I) **Identifier clairement les problèmes en matière de politique agro-environnementale et climatique et définir des objectifs.** (1) Prioriser les objectifs selon les problèmes identifiés. (2) Décrire comment la PAC devrait contribuer à la réalisation des plans nationaux de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. (3) Encourager l'interprétation de l'objectif lié au revenu conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, autrement dit orienter la PAC dans le respect des fonctions sociétales de l'agriculture.
- II) **Déterminer les parts budgétaires minimales et les augmentations progressives attribuées à la protection agro-environnementale et climatique.** Mise en œuvre sur le plan national : (1) Consacrer dès le début de la période de programmation un minimum de 30 % de la somme des paiements directs et des fonds du FEADER aux objectifs agroenvironnementaux et climatiques. (2) Augmenter ce pourcentage sur une période de dix ans de sorte que 100 % des fonds du pilier I soient assignés à des éco-régimes ambitieux, aux EAC II, ou à des mesures pour le bien-être animal. (3) Informer très tôt de ce changement dans les financements. (4) En cas de sursouscription à ces éco-régimes, réduire la prime de base (« aide de base au revenu pour un développement durable »). (5) Dès 2020, transférer davantage de fonds du pilier I vers le pilier II. **Par ailleurs, s'engager au niveau européen pour (6) une suppression complète sur dix ans de la prime de base. (7) Permettre un cofinancement national de la prime de base. (8) Répartir les fonds entre les États membres sur la base des enjeux et de la plus-value européenne. (9) Exiger que tous les États membres consacrent au moins 30 % de la somme des paiements directs et des fonds du FEADER aux objectifs agroenvironnementaux et climatiques.**
- III) **Préserver la biodiversité et les marais pour tous les États membres en y allouant des parts budgétaires au niveau de l'UE.** S'engager au sein de l'Union pour : (1) l'instauration de parts budgétaires affectées au réseau Natura 2000 ainsi qu'à la protection des marais (sous forme de projet pilote) et (2) à moyen terme, la constitution d'un minimum de surfaces d'exploitation extensive à définir au niveau régional sur l'ensemble du territoire de l'Union pour la protection des espèces et des biotopes.
- IV) **Remplacer la conditionnalité forfaitaire des paiements directs par une « conditionnalité spécifique ».** (1) Dans le plan stratégique relevant de la PAC, réduire

au minimum les exigences en matière de conditionnalité par exploitation et prévoir à la place des éco-régimes ciblés, ambitieux et financièrement bien dotés, ainsi que des EAC II. **(2)** Ancrer dans la loi normative une sélection de normes réglementaires pour les aides pour la préservation des surfaces dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), et **(3)** à partir d'un certain montant de subventions, imposer aux bénéficiaires l'obligation de se faire conseiller ou bien d'effectuer une évaluation de l'impact de leur exploitation sur le développement durable.

- V) **Renforcer la conditionnalité liée au respect de l'État de droit et aux objectifs.** Lors des négociations avec l'UE, s'engager pour la mise en place **(1)** d'un système échelonné de conditionnalité liée au respect de l'État de droit et **(2)** d'une conditionnalité liée aux objectifs sur l'ensemble du territoire de l'Union, dans le cadre des plans stratégiques relevant de la PAC.
- VI) **Revoir en profondeur le cadre de performance de la PAC.** Lors des négociations au sein de l'UE, s'engager pour que **(1)** les indicateurs de référence soient en meilleure adéquation avec les objectifs et **(2)** que la procédure de reporting soit simplifiée.
- VII) **Définir clairement les exigences relatives à l'approbation des plans stratégiques relevant de la PAC et accroître ainsi le degré de transparence et de prévisibilité.** Lors des négociations au niveau de l'UE, s'engager pour que **(1)** le niveau d'ambition des éco-régimes réponde à des exigences minimales, **(2)** les plans stratégiques des États membres soient mis à la disposition du public en temps utile, et **(3)** la concrétisation nécessaire se fasse dans la mesure du possible par le biais d'actes législatifs de base et non d'actes d'exécution ou d'actes délégués.
- VIII) **Concevoir des éco-régimes axés sur les objectifs et efficaces.** **(1)** Au niveau du plan stratégique national, prévoir des mesures à vocation nationale avec des objectifs définis au préalable. **(2)** Développer et rétribuer les mesures en fonction de leurs conditions d'emplacement. **(3)** Délimiter efficacement les champs d'application respectifs des éco-régimes et des EAC II ; favoriser les synergies entre les deux afin d'atteindre les objectifs. **(4)** S'assurer que les paiements relatifs aux éco-régimes ne fassent pas l'objet de plafonnements et dégressions éventuels.
- IX) **Ouvrir les éco-régimes aux mesures en faveur du bien-être animal et promouvoir le bien-être animal.** Au sein de l'UE, s'engager pour que **(1)** les États membres puissent, par le biais de subventions publiques versées au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ou du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), compenser une partie des coûts occasionnés par ce relèvement des normes réglementaires en matière de bien-être animal bien supérieur à la moyenne de l'UE **(2)** les éco-régimes soient également ouverts aux mesures sans but d'investissement pour le bien-être animal, mesures qui soient davantage basées sur le nombre d'animaux que de surfaces admissibles. **En ce qui concerne la mise en œuvre à l'échelle nationale,** **(3)** allouer considérablement plus de moyens au soutien du bien-être animal ; **(4)** lorsque le financement ne provient pas des éco-régimes, d'utiliser la

possibilité d'affecter les fonds dans le cadre de la Mission commune pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral.

- X) **Ajuster l'orientation des mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II grâce à des mécanismes d'incitation innovants.** (1) Expérimenter dans la pratique des mesures incitatives en vue d'une meilleure gestion des espaces concernés par les activités agro-environnementales et climatiques. (2) Poursuivre le développement de programmes de rétribution axée sur les résultats pour les performances en matière de protection de l'environnement et du climat. (3) Ne pas esquiver la transition vers une politique agro-environnementale et climatique plus ciblée en faisant valoir des frais administratifs plus élevés.
- XI) **Améliorer les conditions institutionnelles en vue d'une organisation collective de la protection agro-environnementale et climatique.** (1) Vérifier dans quelle mesure les éléments du système néerlandais de contrat collectif pour la protection de la nature pourraient être également appliqués à l'Allemagne. (2) Améliorer les conditions institutionnelles visant à mettre en œuvre des modèles collectifs de protection environnementale et climatique. (3) Dans le cadre de projets pilotes pour la période de programmation déjà en cours, encourager le regroupement d'acteurs locaux concernés au sein de « communautés de producteurs de biodiversité ».
- XII) **Revoir la définition des bénéficiaires d'aides et des surfaces éligibles.** S'engager au sein de l'UE pour que (1) tous les gestionnaires de terres exerçant une activité agricole puissent bénéficier des aides du pilier I ; (2) la définition des « activités agricoles » inclue les paludicultures dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC ; (3) la définition des « prairies permanentes » dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC soit complétée pour que les États membres puissent fixer une date limite aux prairies permanentes. **En ce qui concerne la mise en œuvre à l'échelle nationale, (4) tirer parti au maximum du degré de liberté accordé pour permettre les aides, au titre du Pilier I, à l'exploitation et à l'entretien de zones non boisées de grande qualité en termes de protection de la nature.**

En conclusion, le Conseil consultatif (WBAE) souligne que les propositions législatives faites par la Commission européenne en 2018 pour la PAC après 2020 accordent aux États membres une marge de manœuvre nettement plus importante que ce n'est le cas actuellement pour mettre en œuvre des politiques axées sur des objectifs bien précis. D'un côté, cela constitue une occasion d'élaborer une PAC ambitieuse, à la dotation financière généreuse, et axée sur l'intérêt général. De l'autre, certains États membres risquent d'exploiter ces libertés nouvelles pour continuer simplement à appliquer au secteur une politique de revenus plutôt que de privilégier les objectifs sociétaux primordiaux. Raison de plus pour que l'Allemagne s'engage afin que tous les États membres disposent d'une marge de manœuvre limitée s'ils veulent mettre en œuvre une politique agro-environnementale et climatique dénuée d'ambition. De son côté, l'Allemagne devrait tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à elle pour la mise en œuvre au niveau national, afin d'affranchir progressivement la PAC de son orientation axée sur les revenus et de la rediriger fermement vers des objectifs basés sur l'intérêt général, notamment la protection de l'environnement

et du climat, ainsi que le bien-être animal. Dans le cas où la réorientation de la PAC, qui s'avère nécessaire, devait être reportée, les problèmes à régler gagneraient en urgence et les besoins d'adaptation des exploitations s'en trouveraient accrus, ce qui entraînerait des coûts d'adaptation supplémentaires. Une PAC tournée vers l'intérêt général aiderait l'agriculture à surmonter les défis auxquels elle se trouve confrontée ; elle garantirait sur le long terme son acceptation par la société, et créerait ainsi un cadre de politique agricole fiable pour les dix prochaines années à venir et celles qui suivront.

Sommaire

Résumé	i
Liste des figures	xi
Liste des tableaux	xi
Liste des encadrés	xi
Liste des abréviations	xii
1 Introduction	1
2 La PAC en Allemagne : Appréciation critique sur la politique agro-environnementale et climatique actuelle	5
3 Réflexions fondamentales sur la poursuite du développement de la politique agro-environnementale et climatique dans le cadre de la PAC	11
3.1 Comparaison entre la conditionnalité forfaitaire et les paiements agro-environnementaux et climatiques par objectif	11
3.2 Principes de financement	14
3.3 Affectation des parts budgétaires aux performances environnementales et climatiques de tous les États membres	16
3.4 Faut-il rétribuer les performances environnementales et climatiques en fonction de l'action ou du résultat ?	20
3.5 Renforcement de la coordination territoriale	25
3.6 EAC II individuels ou EAC II collectifs	29
3.7 Mesures standard ou politique d'aide environnementale axée sur l'exploitation individuelle ?	33
3.8 Introduction de la concurrence dans la réalisation de performances environnementales et climatiques	34
4 Réflexions relatives à la conception de l'« architecture verte » de la PAC dans le cadre du « nouveau modèle de mise en œuvre »	38
4.1 Le « nouveau modèle de mise en œuvre » de la PAC	39
4.1.1 Les spécifications des propositions législatives	39
4.1.2 Évaluation du « nouveau modèle de mise en œuvre »	45
4.2 Exigences spécifiques pour l'« architecture verte »	53

4.3	Évaluation critique des propositions législatives relatives à l'« architecture verte »	59
4.3.1	La conditionnalité liée à l'exploitation individuelle	59
4.3.2	Les éco-régimes	61
4.3.3	Paiements pour les engagements agro-environnementaux et climatiques	68
4.3.4	Objectifs budgétaires	69
4.3.5	Bénéficiaires et hectares admissibles	70
4.4	Options pour la conception des principaux éléments de l'architecture verte (conditionnalité, éco-régimes et EAC II)	72
4.4.1	Considérations générales	72
4.4.2	Options pour la conception de la conditionnalité	74
4.4.3	Options pour la conception des éco-régimes	78
4.4.4	Distinction entre les éco-régimes et les EAC II	90
4.4.5	Options pour la conception des mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II	95
4.4.6	Renforcement des « ressources humaines » : une mission transversale pour une PAC davantage orientée vers l'intérêt général	97
5	Recommandations	100
5.1	Nommer clairement les problèmes de la politique agro-environnementale et climatique, et mettre en œuvre les objectifs de manière appropriée	100
5.2	Imposer des parts de budget minimum pour le secteur agro-environnemental et climatique, et les augmenter progressivement	102
5.3	Établir au niveau européen des parts de budget affectées à la protection des tourbières et de la biodiversité dans tous les États membres	104
5.4	Remplacer la conditionnalité forfaitaire des paiements directs par une « conditionnalité spécifique »	105
5.5	Renforcer la conditionnalité liée à l'État de droit et aux objectifs	107
5.6	Revoir en profondeur le cadre de performance de la PAC	108
5.7	Définir clairement les exigences pour l'adoption des plans stratégiques relevant de la PAC et augmenter ainsi la transparence et la sécurité de planification	110
5.8	Aménagement ciblé et efficace des éco-régimes	111
5.9	Ouvrir des éco-régimes aux mesures en faveur du bien-être animal et développer le soutien du bien-être animal	113

5.10	Augmenter l'orientation sur les objectifs des mesures de protection agro-environnementale et climatique par des mécanismes d'incitation innovateurs	114
5.11	Améliorer les conditions institutionnelles pour une organisation collective de la protection agro-environnementale et climatique	115
5.12	Mettre à jour les définitions d'admissibilité et de surfaces éligibles	116
6	Bilan	119
	Bibliographie	121

Liste des figures

Figure 1 :	Représentation schématique de la politique agro-environnementale et climatique actuelle	5
Figure 2 :	Représentation schématique des conflits d'objectifs lors de la définition d'indicateurs dans l'exemple de la percolation du nitrate dans les nappes phréatiques	24
Figure 3 :	Extrait d'un plan de gestion d'une coopérative régionale aux Pays-Bas	30
Figure 4 :	Principaux éléments du cadre de performance	41
Figure 5 :	Options pour la programmation commune des éco-régimes et des EAC II	91

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Définition des principaux termes utilisés dans le contexte du nouveau modèle de mise en œuvre présenté dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC	43
Tableau 2 :	Différences et similitudes entre les éco-régimes (pilier I) et les mesures agro-environnementales et climatiques (pilier II)	56
Tableau 3 :	Variables des décisions à prendre pour la programmation des éco-régimes	79
Tableau 4 :	Principales variantes de mise en œuvre des éco-régimes	81
Tableau 5 :	Caractéristiques d'impact des principales variantes de mise en œuvre des éco-régimes	85

Liste des encadrés

Répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder	62
Faux débat sur les éléments incitatifs	64

Liste des abréviations

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Programme de soutien aux investissements agricoles)
AG	Autorité de gestion
AGZ	Indemnité compensatoire
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture)
CE	Communauté européenne / Communautés européennes
CEE	Communauté économique européenne
CS	Comité de suivi
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege (Organisation allemande pour la préservation des paysages)
EAC II	Engagements agro-environnementaux et climatiques du pilier II de la PAC
EES	Évaluation environnementale stratégique
EM	Évaluation environnementale stratégique (abréviation non officielle, utilisée ici pour les besoins du tableau)
ERMG	Exigences réglementaires en matière de gestion
FC	Fonds de cohésion
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Mission commune du gouvernement fédéral et des Länder pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral)
GES	Gaz à effet de serre
GG	Grundgesetz (Constitution allemande)
GV	Großvieheinheit (Unité de gros bétail)

LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz: Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (Organe de représentation des autorités fédérales et régionales (Länder) chargées de la conservation de la nature, de l'entretien des paysages et des loisirs)
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement
OC	Organisme de certification
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
R	Règlement
SAU	Superficie agricole utile
SCIA	Système de connaissances et d'innovation agricoles
SFP	Surface fourragère principale
SIGG	Système intégré de gestion et de contrôle
UE	Union européenne
UGBAG	Unité gros bétail « alimentation grossière »
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (Conseil consultatif scientifique sur la politique agricole, la nutrition et la protection de la santé des consommateurs)

1 Introduction

1. L'actuelle politique agro-environnementale et climatique de l'UE voit le jour dans les années 1980, lorsque le Parlement européen et le Conseil des ministres adoptent les premiers règlements et directives de l'Union européenne² pour limiter l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement. La recrudescence des conséquences négatives externes sur l'environnement provoquées par une utilisation extrême des terres et un élevage intensif en sont à l'origine. Outre ces premières approches réglementaires, des mesures d'extensification de la production agricole furent mises en place à la fin des années 1980 en Allemagne et au début des années 1990 dans l'UE. Cette approche qui reposait sur une participation volontaire et des compensations financières établit les fondements de la protection environnementale contractuelle qui fut instaurée dans l'ensemble de l'Union par le règlement n° 2078/92 sur la compatibilité de la production agricole avec la protection de l'environnement.³

2. En 2003, la réforme Fischler instaure au sein de la PAC un nouvel instrument de politique environnementale, la conditionnalité des aides (Cross Compliance). Cet instrument subordonne les paiements directs versés dans le cadre de la politique des revenus au respect de certaines normes (par exemple dans le domaine de l'environnement). La réforme Ciolos de la PAC est venue compléter la conditionnalité en 2013. Une partie des paiements directs que l'on appelle les « paiements verts » n'est versée aux agriculteurs que s'ils mettent en œuvre sur leur exploitation des mesures répondant à un ensemble de critères environnementaux définis à l'échelle européenne. Avec la réforme Ciolos, la protection du climat fut intégrée politiquement pour la première fois aux objectifs de la PAC.

3. La politique agro-environnementale et climatique actuelle repose donc sur un ensemble de mesures historiques qui résultent de dispositions réglementaires, de normes et de mesures de soutien aux méthodes de production respectueuses de l'environnement et du climat, auxquelles les agriculteurs sont libres de participer. Si la loi normative protège à minima les différents compartiments environnementaux et le patrimoine commun, certaines des normes dites BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales), liées à la conditionnalité actuelle, et les normes fixées par la réglementation sur les aides pour le verdissement, et plus particulièrement les programmes agro-environnementaux volontaires, visent à atteindre des niveaux de protection supérieurs.

4. Selon le Conseil consultatif scientifique sur la politique agricole, la nutrition et la protection de la santé des consommateurs (WBAE), les nombreux règlements et programmes mis en place dans ces domaines ces dernières décennies ont davantage rapproché l'agriculture européenne des exigences sociétales. Le Conseil consultatif est

² Dans ce document, le terme UE (Union européenne) peut faire référence aux termes CE (Communauté européenne ou Communautés européennes) et CEE (Communauté économique européenne).

³ Les mesures d'extensification demandées visaient à « contribuer également, par une réduction de la production, à un meilleur équilibre des marchés » (Article 1, règlement (CEE) n° 2078 / 92).

toutefois préoccupé car, dans de nombreux secteurs, les objectifs de politique environnementale sont encore loin d'être atteints et certains domaines restent problématiques, notamment celui du déclin de la biodiversité, où l'on attend encore un revirement de tendance manifeste. Cela signifie que l'action politique ne doit pas s'interrompre (cf. WBA et al. 2013, WBA 2015, WBAE & WBW 2016).

5. Le Conseil consultatif estime qu'il reste encore beaucoup à faire pour développer une politique de lutte contre le changement climatique constante et cohérente dans les secteurs agricole et forestier, y compris dans le domaine de l'alimentation et de la valorisation du bois (WBAE & WBW 2016). Les objectifs ambitieux du gouvernement fédéral en matière de protection climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport à leur niveau de 1990) ne pourront être atteints que si le secteur agricole contribue également de manière significative à la réduction des émissions.

6. Compte tenu de ces enjeux et des coûts qui en résultent, le Conseil consultatif est convaincu que le volet politique relatif à la protection agro-environnementale et climatique devrait se voir accorder un rôle prédominant dans la prochaine PAC (WBAE 2018). Cela nécessite tout d'abord de faire évoluer la loi normative et de la mettre en œuvre de façon cohérente. Il s'agit notamment de réexaminer les normes réglementaires sur les bonnes pratiques professionnelles à la lumière des nouvelles découvertes scientifiques et des progrès techniques. Bien qu'elles ne soient pas encore généralisées, l'agriculture de précision et la numérisation devraient permettre de se conformer à l'avenir à des normes de base supérieures en matière d'excès d'éléments nutritifs à un coût moins élevé que par le passé. Ensuite, la protection agro-environnementale climatique devrait bénéficier d'une dotation financière plus importante en raison de la réduction progressive des paiements directs et de la réaffectation des fonds d'aide aux services d'intérêt général (WBAE 2018). Enfin, il faudrait procéder à des améliorations au niveau politique. Une meilleure coordination des instruments politiques associée à un usage intelligent de mécanismes de pilotage innovants, concernant notamment la conservation contractuelle de la nature, peuvent accroître considérablement l'efficacité de la politique agro-environnementale et climatique de la PAC.

7. La transformation de la politique agro-environnementale et climatique devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de réorientation de la PAC suivant les grandes lignes ébauchées dans l'avis d'orientation du WBAE sur la PAC après 2020 (WBAE 2018). Le défi consiste à administrer ce domaine politique de telle façon que les objectifs visés soient atteints le plus efficacement possible, tout en offrant aux agriculteurs une perspective économique par la « production » de performances environnementales et climatiques. Dans un avis (WBAE 2019), le Conseil consultatif a préconisé une simplification administrative. Le but serait de réduire la part de la charge administrative au niveau de l'UE, des États membres et des bénéficiaires d'aide, charge pour laquelle il n'existe pas de contribution correspondante concernant la réalisation des objectifs de la PAC. La réorganisation de la politique agro-environnementale et climatique devrait contribuer à atteindre les objectifs de la politique environnementale et climatique de l'UE. Il est certes possible que cela entraîne des frais administratifs et des frais de conseils supplémentaires, qui devraient rester cependant raisonnables par rapport aux contributions cibles.

8. Les propositions législatives de la Commission européenne pour la PAC après 2020 publiées en juin 2018 prévoient un « nouveau modèle de mise en œuvre » (KOM 2018a). Le modèle renforce la subsidiarité en transférant aux États membres davantage de responsabilité en matière de gouvernance. Aux États membres d'élaborer des plans stratégiques nationaux qui couvrent l'ensemble de leur territoire, tout en possédant également des éléments à dimension régionale. Ces éléments peuvent servir à prendre en considération la topographie régionale et les préférences de la population. Les plans stratégiques doivent être cohérents avec les objectifs prévalants de la PAC. Trois instruments politiques revêtent une importance capitale en matière de politique agro-environnementale et climatique : la « conditionnalité », les « éco-régimes »⁴ et les dispositions du pilier II en matière de politique environnementale et de climatique. Il s'agit notamment des « engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion » (Article 65 du projet de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques) désignés simplement ci-après comme engagements agro-environnementaux et climatique au titre du pilier II (EAC II). La possibilité de réaffecter vers le pilier II des fonds issus des paiements directs est d'une importance cruciale.

9. Le présent avis porte tout d'abord une appréciation critique sur la façon dont la politique agro-environnementale et climatique est pratiquée dans le cadre de la PAC (chapitre 2). A partir de là, il s'engage dans une réflexion de fond sur une conduite plus efficace de cette politique sectorielle. Cette réflexion met l'accent sur des structures de gouvernance novatrices ainsi que sur des conceptions de contrats différentes, qui permettent d'adopter des mesures plus ciblées, tout en renforçant le contexte entrepreneurial des agriculteurs dans la fourniture de biens publics environnementaux (chapitre 3). Le quatrième chapitre aborde les questions qui se posent dans la conduite d'une politique agro-environnementale et climatique dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, en tenant compte des spécifications des propositions législatives. Il s'agit moins de préparer un schéma directeur « clé en main » pour cette politique sectorielle que de développer des critères et des lignes directrices pour concevoir l'« architecture verte » de la PAC. Le chapitre cinq émet des recommandations concrètes à l'intention des décideurs politiques.

10. Conformément au mandat initial du Conseil consultatif, les recommandations formulées dans cet avis s'adressent en premier lieu au gouvernement fédéral allemand, notamment aux organes décisionnaire du Ministère fédéral de l'Alimentation et l'Agriculture (BMEL). Ces recommandations portent, d'une part, sur l'élaboration de la politique sectorielle à l'échelle nationale et, d'autre part, sur les amendements aux propositions législatives que le gouvernement fédéral, sur avis du Conseil consultatif, devrait soutenir lors des prochaines négociations avec la Commission européenne. Cet avis s'adresse également

⁴ Il ne faut pas confondre ces réglementations, appelées « Eco-Schemes » en anglais (NdT : « éco-régimes » en français) avec la réglementation sur l'agriculture écologique. C'est pourquoi on conservera l'appellation « Eco-Schemes » dans le reste du document (NdT : soit « éco-régimes » dans la version française).

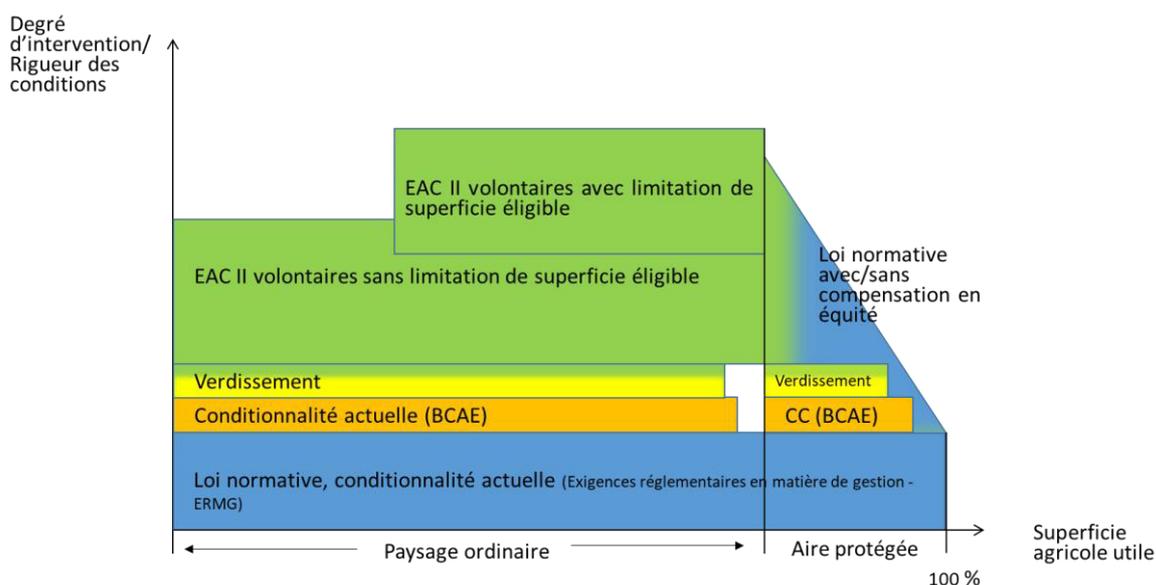
aux gouvernements des Länder, c'est-à-dire aux ministères régionaux responsables de la mise en œuvre du pilier II.

2 La PAC en Allemagne : Appréciation critique sur la politique agro-environnementale et climatique actuelle

11. Ce chapitre concerne les paiements à la surfaces qui, dans le cadre de la PAC, traitent directement des questions agro-environnementales et de la protection du climat. Outre ces instruments, il existe de nombreuses autres aides, en particulier dans le cadre du pilier II, qui, à condition d'être bien conçues, peuvent contribuer efficacement à livrer des performances environnementales et climatiques par l'agriculture. Il s'agit ici de l'aide à l'investissement, de la coopération, des services de conseil, de la formation continue et du transfert de connaissances, y compris les partenariats européens d'innovation. Bon nombre des considérations qui suivent à propos des aides liées au sol sont transférables à ces instruments.

12. La figure 1 montre l'architecture actuelle de la politique agro-environnementale et climatique liée au sol. L'axe horizontal montre la superficie agricole utile (SAU) d'une unité territoriale (par exemple un État fédéral) ; l'axe vertical montre le degré d'intervention, soit le degré de rigueur des conditions que doivent respecter les agriculteurs.

Figure 1 : Représentation schématique de la politique agro-environnementale et climatique actuelle



Source : Graphique établi par nos soins.

13. La loi normative qui s'applique à l'agriculture devrait prévoir un niveau minimum de protection pour les compartiments environnementaux et le patrimoine commun. Ce niveau de protection est contraignant pour tous les agriculteurs et requiert généralement un faible niveau d'intervention. Il existe actuellement une exception importante à cette règle : les règlements s'appliquant aux zones protégées qui concernent les zones déclarées aires

naturelles et zones de protection des eaux, ainsi qu'à certains types de végétation qui bénéficient d'une protection réglementaire spéciale (biotopes protégés par la loi, types d'habitat selon la directive habitats-faune-flore. Sur ces zones, les agriculteurs doivent respecter des exigences réglementaires plus strictes que dans le cas de paysages ordinaires⁵. Dans l'application pratique de cette loi normative, seules certaines actions sont en général interdites mais aucune activité n'est exigée. Cela est souvent insuffisant pour atteindre les objectifs, surtout lorsqu'il est question de protéger la nature.

14. En règle générale, les exigences fixées par la loi normative sont à tolérer, sans qu'il y ait dédommagement dans le cadre de l'obligation sociale de propriété. Toutefois, dans de nombreux cas, une compensation en équité est accordée lorsque les dispositions réglementaires s'appliquant aux zones protégées déclarées sont plus strictes. Celle-ci tient compte de la situation particulière des agriculteurs des zones protégées par rapport à leurs collègues hors zones. L'État n'est cependant pas tenu d'accorder cette compensation sauf s'il a défini lui-même une telle obligation comme dans le cadre de la loi sur la gestion de l'eau (WHG, § 19, al. 4). En Allemagne, seuls sept Länder accordent une indemnisation de pénibilité aux sites Natura 2000 et aucun Land n'accorde de montants compensatoires dans le cadre du pilier II aux sites relevant de la directive-cadre sur l'eau (DCE).

15. La loi normative ne peut offrir de protection pour l'ensemble des compartiments environnementaux et du patrimoine commun que si les contrôles sont suffisants et les infractions dûment sanctionnées. En Allemagne, le contrôle relève de la responsabilité des Länder. Dans certains domaines, par exemple dans l'application de la législation sur les engrais, il existe manifestement des insuffisances considérables au niveau exécutif (WBA et al. 2013). Cela a contribué au fait que, malgré une légère tendance à la baisse, l'objectif fixé en 2001 dans le cadre de la stratégie allemande de développement durable (moyenne annuelle d'excédents d'azote fixée dans le bilan total de l'Allemagne jusqu'à 2010 à un maximum de +80 kg N/ha de SAU/an)⁶ n'ait pas été atteint. Dans une déclaration conjointe sur la révision du décret sur les engrais, les conseils consultatifs scientifiques du BMEL chargés de la politique agricole et des questions d'engrais ainsi que le groupe d'experts pour les questions environnementales ont donc réclamé dès 2013 un meilleur contrôle pour que le décret sur les engrais soit respecté et que des sanctions plus sévères soient appliquées. Si le Conseil consultatif considère la révision de 2017 de la législation sur les engrais comme un pas dans la bonne direction, il continue néanmoins à questionner l'efficacité de cette réglementation par rapport à la protection des eaux (Taube 2018). Étant donné que la Commission européenne considère cette nouvelle législation de 2007 comme insuffisante, le gouvernement fédéral a promis à la Commission début 2019 d'apporter d'autres modifications concrètes au décret sur les engrais. Celles-ci seront encore considérées comme insuffisantes par la Commission européenne. Le Conseil consultatif estime qu'il est

⁵ Zones sans statut particulier de protection réglementaire.

⁶ Dans la nouvelle édition 2016 de l'ouvrage « Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie » (Stratégie allemande de développement durable) l'objectif de réduction des excédents d'azote dans le bilan global de l'Allemagne a été fixé à une moyenne de 70 kg N/ha de superficie agricole utile pour la période 2028 - 2032. Cette valeur cible a été maintenue dans l'actualisation en 2018 de la stratégie. (Bundesregierung 2018: 35, Indikator 2.1a).

nécessaire d'améliorer la version amendée de 2017 de 2017 du décret sur les engrais afin de répondre aux besoins en matière de protection des eaux. Il existe une réelle opportunité de poser des jalons adéquats pour la mise en œuvre de bonnes pratiques professionnelles qui aillent au-delà de l'utilisation des engrais (rotation des cultures, etc.) (Taube 2019).

16. Les obligations liées à la conditionnalité dépassent parfois les normes réglementaires. En effet, les agriculteurs qui font une demande d'aide publique aux revenus sont soumis à des normes plus strictes en matière de maintien des surfaces en bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). En cas de non-respect de la loi normative (exigences réglementaires en matière de gestion), ils doivent s'attendre à des sanctions plus sévères.⁷

17. Avec ces exigences réglementaires en matière de gestion, la conditionnalité devient ainsi un moyen de veiller au respect des normes réglementaires, par l'application de sanctions supplémentaires (ou du moins significatives) en cas d'infraction aux exigences réglementaires en menaçant de réduire les paiements directs, et par l'obligation des États membres à mettre en place un périmètre de contrôle minimum (1 % par exploitation et par superficie). Seules les normes BCAE dépassent les exigences de la loi normative. Elles comprennent, par exemple, des exigences minimales en matière de couverture des sols ou du maintien du niveau de substances organiques dans le sol. Il convient également de noter que la conditionnalité n'a d'effet que sur la surface éligible (et non pas sur l'ensemble de la superficie agricole utile) (cf. figure 1).

18. En ce qui concerne la réalisation des objectifs environnementaux, la conception actuelle de la conditionnalité peut dissuader les exploitations de participer aux mesures agro-environnementales et climatiques de leur plein gré. Cet effet dissuasif repose sur le fait que le taux de contrôle dans les exploitations qui participent aux mesures agro-environnementales et climatiques est nettement supérieur à celui des exploitations ne bénéficiant que des paiements directs. Lors des contrôles sur les mesures agro-environnementales et climatiques, il est également procédé à la vérification des éléments significatifs de la conditionnalité. L'intensité accrue des contrôles augmente la probabilité que les infractions soient détectées et donc sanctionnées. À cela s'ajoute le fait que la plupart des exploitants ont du mal à comprendre le calcul des réductions et des sanctions dans le cas d'infractions avérées aux règles de la conditionnalité, de sorte que, de leur point de vue, il n'existe pas de risque calculable mais plutôt une incertitude non calculable.

19. Le cahier des charges du verdissement (surfaces d'intérêt écologique, diversification des cultures et maintien des prairies permanentes) impose aux agriculteurs bénéficiaires d'aides des exigences en principe plus strictes que la loi normative. Le non-respect du cahier des charges du verdissement ne constitue pas une infraction à la législation en vigueur, tant que l'agriculteur n'a pas fait de demande de paiement vert. La décision en la matière dépend plutôt des calculs faits par chaque agriculteur pour la gestion de son exploitation.

⁷ En 2015, l'obligation régionale de conservation des prairies a été transposée de la règle de conditionnalité à celle du verdissement. Dans certains Länder, elle a été reprise dans la loi normative sous la forme de réserve d'autorisation, de décrets ou de lois pour la conservation des prairies, et s'en trouve ainsi renforcée.

Dans l'état actuel des choses, respecter les obligations du verdissement reste pour presque tous les agriculteurs la solution à privilégier du point de vue économique (de *Witte & Latacz-Lohmann 2014*). Ce qui explique la forte pénétration territoriale des mesures de verdissement. Le fait que les mesures de verdissement soient également déployées sur des sites qui s'y prêtent est, dans ce contexte, souvent considéré comme un avantage.

20. Pourtant, le verdissement dans sa forme actuelle, soumis à des normes réglementaires, ne s'est pas révélé aussi efficace que prévu par rapport aux bénéfices environnementaux attendus (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017, CCE 2017). Ceci s'explique notamment par le fait que la réglementation sur la diversification des cultures n'a guère d'effet restrictif dans la pratique et que l'on applique principalement aux surfaces d'intérêts écologiques des mesures qui, par comparaison, ne contribuent pas vraiment à atteindre les objectifs recherchés ou bien qui ont déjà été mises en œuvre et ne sont rien d'autre que de bonnes pratiques agricoles, comme dans le cas des cultures dérobées (Pe'er et al. 2014, 2016, Hart 2015a, b). Théoriquement, il en va de même en Allemagne avec la réglementation sur le maintien des prairies permanentes. Entre 1993 et 2015, l'Allemagne a perdu plus de 574 000 ha de prairies permanentes (BMEL 2016 : 92). Étant donné que les surfaces restantes sont pour la plupart des prairies naturelles d'un point de vue économique et écologique, c'est-à-dire ne permettant pas d'autre exploitation agricole économique de manière durable, il faudrait que les prairies existantes soient protégées sur toute leur surface par la législation spécifique (loi normative), indépendamment des conditions d'éligibilité aux aides accordées (WBAE 2018).

21. Il est nécessaire que les engagements agro-environnementaux et climatiques (EAC II) du deuxième pilier de la PAC aillent au-delà de la législation spécifique actuelle ainsi que des normes BCAE. En Allemagne, les EAC II sont programmés et mis en œuvre par les Länder, conformément au principe de subsidiarité. Les mesures proposées répondent à un large éventail d'objectifs de protection environnementale et climatique à différents niveaux d'intervention. Alors que certaines mesures (par exemple le soutien de l'agriculture biologique) poursuivent simultanément plusieurs objectifs, d'autres ont des objectifs très spécifiques (par exemple la protection des oiseaux nicheurs au sol). Le niveau d'intervention va de mesures relativement faciles à mettre en œuvre par un grand nombre d'agriculteurs (création de bandes fleuries par exemple) à des mesures qui exigent une intervention plus radicale dans la gestion des terres et les activités de l'exploitation (par exemple : la ré-humidification des prairies). Certains EAC II sont offerts sur l'ensemble de la superficie agricole utile d'un Land, sans aucune limitation des superficies éligibles, d'autres uniquement sur des cartes de superficies éligibles sélectionnées.

22. Pour plupart des EAC II actuellement proposés en Allemagne, les aides sont axées sur les mesures réalisées, et l'utilisation des terres est réglementée par le biais d'interdictions et d'obligations spécifiques par rapport à l'objectif visé, lié au changement climatique. En contrepartie, les participants reçoivent en règle générale une prime liée à la superficie, dont le montant est basé sur les frais de participation d'une exploitation de référence. La plupart du temps, le montant de la prime est le même pour tous les agriculteurs participants. Ce type de paiement est donc une compensation forfaitaire des coûts qui, selon la réglementation actuelle, peut être majorée d'un supplément pour frais de transaction allant

jusqu'à 20 % des frais de participation (30 % pour les demandes collectives). Au cours de la période actuelle de programmation, tous les Länder n'ont pas recours à cette possibilité de subventionner les frais de transaction.

23. Du point de vue économique et écologique, le modèle standard des EAC II a été maintes fois critiqué, principalement pour deux raisons :

- a) **L'absence de prise en compte de l'hétérogénéité des exploitations et des conditions locales** : étant donné que les frais de participation aux EAC II varient d'une exploitation à une autre, un niveau de prime uniforme engendre une situation dans laquelle certaines exploitations sont surindemnisées, alors que pour d'autres la prime est insuffisante pour les inciter à participer. Cela vaut surtout pour les sites qui se prêtent à la production agricole et les régions fourragères, où les mesures d'extension classiques trouvent peu d'écho car les coûts d'opportunité relatif à l'utilisation des terres sont trop élevés.
- b) **L'approche entrepreneuriale est peu encouragée** : Si les paiements sont basés sur les actions entreprises par l'agriculteur, celui-ci n'a pas d'intérêt financier à obtenir le meilleur résultat environnemental possible. Par conséquent, il ne fera pas nécessairement l'effort d'atteindre le niveau maximum possible des objectifs fixés en faisant preuve d'esprit d'entreprise. Sachant que, la plupart du temps, les agriculteurs ont une très bonne connaissance des conditions naturelles du terrain, ils pourraient, en bénéficiant d'une formation adéquate, améliorer leur apport environnemental par des actions appropriées. Un paiement basé sur l'action ne permet donc pas d'exploiter le potentiel de ces informations concernant le terrain. Par contre, toute initiative personnelle qui s'écarte des exigences contractuelles pourrait être considérée comme une infraction au cahier des charges et faire l'objet d'une sanction correspondante (cf. chapitre 3.4 sur les limites de la rétribution basée sur les résultats).

24. Les limites entre les différents instruments représentés en figure 1 ne sont pas clairement définies (superposition des couleurs). Le verdissement et les EAC II se chevauchent de telle sorte que les EAC II volontaires, tels que par exemple les programmes de bandes fleuries, peuvent également être mis en œuvre sur les surfaces d'intérêts écologiques. Même constatation en ce qui concerne l'interaction entre les normes réglementaires plus strictes qui s'appliquent aux zones protégées et les EAC II volontaires : dans la plupart des zones protégées régies par des normes réglementaires plus strictes, des mesures au titre des EAC II couvrant les normes plus strictes auxquelles sont greffées d'autres mesures de protection sont proposées.

25. Le chevauchement entre les divers instruments rend difficile la programmation, la gestion et le contrôle des mesures mises en place. Cela vaut en particulier pour les superficies concernées par le verdissement et les EAC II. Au niveau de la programmation, éviter les cas de double financement constitue un défi particulier. Pour limiter la charge administrative, une réduction forfaitaire des primes au titre des EAC II est possible lorsque les mesures de soutien sont mises en œuvre sur des superficies qui répondent également aux engagements du verdissement. De même, le calcul de la prime pour les EAC II volontaires dans les zones protégées devrait théoriquement tenir compte des exigences

réglementaires plus strictes (ainsi que d'un éventuel versement de compensation en équité) qui s'appliquent à ces mêmes zones, ceci afin de satisfaire au principe du seul remboursement des frais supplémentaires aux agriculteurs participants.

26. En résumé, il apparaît qu'une délimitation précise entre chaque instrument permettrait de simplifier la programmation et la gestion de la politique « agro-environnementale et climatique ». Il faudrait en priorité mieux cibler les mesures et en accroître l'efficacité, mieux coordonner les divers instruments et rendre la participation à ces programmes plus séduisante pour les agriculteurs. À ce titre, nous présenterons dans le chapitre 3 les considérations de base. Ensuite, au chapitre 4, nous aborderons les orientations politiques à suivre dans le cadre des présentes propositions législatives pour le développement futur de la PAC.

3 Réflexions fondamentales sur la poursuite du développement de la politique agro-environnementale et climatique dans le cadre de la PAC

3.1 Comparaison entre la conditionnalité forfaitaire et les paiements agro-environnementaux et climatiques par objectif

27. Il est possible d'améliorer la protection du climat et de l'environnement dans le cadre de la PAC non seulement en renforçant la loi normative, mais en adoptant aussi trois approches fondamentales différentes. Deux de ces trois approches s'adressent aux bénéficiaires finaux du paiement, c'est-à-dire généralement aux agriculteurs : dans la première, les paiements directs versés actuellement dans le cadre de la politique des revenus sont plus fortement subordonnés aux conditions que l'agriculteur doit respecter en matière de protection du climat et de l'environnement (conditionnalité par exploitation). La deuxième prévoit de renforcer l'aide financière et d'organiser plus efficacement les mesures agro-environnementales et climatiques volontaires, telles qu'elles sont mises en œuvre actuellement dans le cadre du pilier II. En revanche, la troisième approche met l'État membre à contribution et lie le décaissement des fonds de la PAC à la preuve que doit apporter l'État membre que les normes fixées par la Commission européenne quant au contenu ont été respectées (conditionnalité liée aux objectifs au niveau des États membres). Ces trois options fondamentales sont expliquées ci-après.

28. **Éco-conditionnalité des paiements directs par exploitation** : en principe, la conditionnalité des paiements directs convient dans les cas où l'intervention d'un seul individu a des conséquences irréversibles (ou, au plus, réversibles sur le long terme) (suppression d'un élément du paysage par exemple) ou bien lorsque l'erreur commise par un individu entraîne un dommage relativement grave (par exemple jachère nue des terres sans couvert végétal sur une pente fortement menacée d'érosion). Toutefois, en particulier dans le cas d'actions dont les conséquences ne sont réversibles que sur le long terme, la loi normative devrait en soi être conçue et exécutée de telle manière que, pour qu'elle soit respectée avec efficacité, il ne soit pas nécessaire d'y ajouter la possibilité de sanction supplémentaire consistant à réduire les paiements directs.

29. L'absence de congruence entre l'incitation financière et le coût lié à la fourniture de services environnementaux engendre un problème fondamental : le renforcement de l'éco-conditionnalité des paiements directs au niveau des exploitations. En effet, le coût de ces services environnementaux peut varier nettement d'une exploitation à une autre, et les paiements directs uniques à la surface être différents selon les régions. Ce problème est exacerbé par le fait que, du point de vue de la protection de l'environnement et du climat, il conviendrait d'allouer les paiements directs en tenant compte des différences géographiques. Dans le cas d'un durcissement des critères d'éco-conditionnalité et d'une réduction des paiements directs, les exploitations agricoles pour lesquelles les frais d'ajustement sont élevés pourraient être amenées à renoncer volontairement aux

paiements directs. Cela se produit lorsque les frais supplémentaires engendrés par l'éco-conditionnalité dépassent le montant des paiements directs. Il y a donc un risque que les paiements directs régis par une conditionnalité plus stricte perdent leur effet de levier en matière de protection de l'environnement et du climat. Il faut s'attendre à ce que cela se produise en particulier dans les régions caractérisées par une forte valeur ajoutée liée à la surface (régions de cultures spécialisées ou axées principalement sur l'élevage intensif). L'espoir « d'intégrer la protection de l'environnement dans l'exploitation des terres agricoles », souvent associé aux paiements directs conditionnés, s'en trouverait compromis.

30. Par ailleurs, une différenciation régionale des conditions applicables aux paiements directs entraînerait des problèmes administratifs. Plus particulièrement, empêcher un double financement ne serait possible que si la rémunération des EAC II était en adéquation avec les spécificités régionales des critères s'appliquant aux paiements directs.

31. Enfin, la conditionnalité des paiements directs par exploitation risque d'être utilisée dans un débat stratégique pour justifier le maintien des paiements directs. Ceci devient préoccupant lorsque les conditions posées ne sont pas proportionnelles au niveau des paiements directs comme c'est le cas aujourd'hui pour la conditionnalité actuelle (cross-compliance) et le verdissement (greening).

32. **Mesures agro-environnementales et climatiques volontaires** : par comparaison au paiement direct conditionné, les mesures agro-environnementales et climatiques souscrites volontairement présentent l'avantage de pouvoir distinguer les conditions contractuelles selon leur type et leur degré de sévérité, ainsi que le montant de l'aide. Cette distinction peut prendre en compte des conditions géographiques naturelles variables, les différents types d'exploitation, et les différents niveaux de coût de participation. De plus, il est possible de mettre en place des mesures d'incitation à la coordination géographique des activités pour la protection de l'environnement ou bien de proposer des programmes spécifiques, uniquement pour la carte des régions éligibles pour lesquelles les attentes en matière de bénéfices environnementaux sont particulièrement élevées. En comparaison avec les paiements directs conditionnés, les mesures sont plus faciles à différencier et à contrôler, ce qui permet d'atteindre les objectifs souhaités avec plus d'efficacité et un meilleur impact.

33. Ces instruments représentent l'inconvénient de constituer une charge administrative relativement lourde. Il est en général plus facile de veiller au respect des conditions forfaitaires, liées aux versements des paiements directs, qu'à celui des conditions complexes, éventuellement liées à l'exploitation ou à la topographie, des mesures agro-environnementales et climatiques souscrites volontairement. Le Conseil consultatif estime que, dans de nombreux cas, l'effort administratif supplémentaire se justifierait toutefois par la réalisation d'un plus grand nombre d'objectifs (cf. entre autres Armsworth et al. 2012, Fährmann & Grajewski 2013, Fährmann et al. 2015 : 222 et suiv.).

34. **Conditionnalité liée aux objectifs au niveau des États membres** : Il convient d'établir la distinction entre une conditionnalité qui s'applique au niveau du bénéficiaire de l'aide et une conditionnalité liée aux objectifs au niveau de l'État membre, conditionnalité selon

laquelle la Commission européenne fixe au niveau des États membres des objectifs quantitatifs s'appliquant à l'état de certains biens publics environnementaux⁸. Pour la période de programmation actuelle, une telle conditionnalité liée aux objectifs existe déjà, par exemple pour la conservation des prairies ; elle est réglementée principalement aux niveaux national et régional.

35. La fixation des exigences environnementales au niveau des États membres aurait l'avantage de permettre à ces derniers de choisir des instruments efficaces. Il pourrait s'agir par exemple d'un renforcement en conséquence de la loi normative (par exemple pour la protection des prairies). Il est toutefois possible d'envisager des cas dans lesquels la priorité serait donnée aux aides ou à un système d'aides avec cahier des charges réglementaires (par exemple en vue de protéger les sols riches en carbone).

36. En raison de sa plus grande souplesse dans le choix des moyens permettant de réaliser les objectifs, le Conseil consultatif estime que la conditionnalité liée aux objectifs au niveau des États membres est en règle générale plus efficace et plus efficiente que la conditionnalité des paiements directs par exploitation agricole par le biais d'exigences de production uniformes à l'échelle européenne. Cela vaut en particulier lorsque les mesures ou le cahier des charges n'imposent pas à chaque exploitation de contribuer à la réalisation des objectifs (diversité paysagère par exemple). L'exigence d'objectifs quantitatifs pour préserver l'état de certains biens publics environnementaux dans le cadre d'une conditionnalité liée aux objectifs aurait également l'avantage de ralentir la « course vers le bas » tant redoutée par rapport au niveau d'ambition de la politique agro-environnementale au sein de l'UE.

37. L'expression « course vers le bas » fait référence à une sorte de « nivellement par le bas » ; elle est fréquemment utilisée lorsqu'il est question de comparer les normes environnementales ou les taux d'imposition entre les pays : les États nationaux peuvent être tentés d'appliquer des normes environnementales les plus basses possibles ou bien des taux d'imposition minimum aux sociétés, afin d'attirer un maximum d'activités économiques sur leur territoire national⁹. Les États membres pourraient se livrer à un nivellement par le bas de leurs ambitions en matière de politique agro-environnementale avec des mesures incitant à i) appliquer le cadre réglementaire de l'UE avec un très faible niveau d'engagement (directive nitrates, directive NERC, etc.), ii) mettre en place des normes BCAE

⁸ Une autre forme de conditionnalité au niveau des États membres est la « conditionnalité de l'État de droit ». C'est ainsi que la Commission européenne lie l'attribution des fonds relevant de la PAC aux divers États membres et aux régions, en fonction de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes administratifs et de coordination nationaux. Dans la PAC actuelle, l'UE définit une orientation concrète sur la manière de structurer le système administratif afin de contrôler la légalité des paiements. De l'avis du Conseil consultatif, on ne peut que se féliciter du développement de la « conditionnalité de l'État de droit » (cf. WBAE 2019 et chapitre 5.5 du présent avis).

⁹ Cependant les normes environnementales et les taux d'imposition ne sont que deux des nombreux autres facteurs qui déterminent l'implantation des entreprises mobiles à l'échelle internationale. La qualité des infrastructures et des services publics (éducation, conseil, administration publique), la stabilité politique et l'acceptation sociale jouent également un rôle important.

peu exigeantes comme conditionnalité de base, iii) créer un effet multiplicateur maximal en soutenant des pratiques agricoles particulièrement écologiques. Étant donné que les paiements directs découplés n'offrent guère d'incitation à la production et ne faussent donc pas vraiment le marché, le fait que chaque État membre continue à consacrer des parts budgétaires importantes à ces paiements pose peu de problèmes en termes de concurrence. Cependant, des paiements directs élevés et en grande partie sans conditions dans certains États membres pourraient, dans d'autres États membres, rendre plus difficile l'introduction de paiements plus ciblés vis-à-vis des groupements d'intérêt professionnel, car les agriculteurs de certains États se contenteraient « tout simplement d'encaisser l'argent », ce qui abaisserait d'une manière générale le niveau d'ambition.

38. En résumé, on peut dire que le Conseil consultatif confirme que la protection environnementale et climatique au niveau de l'exploitation, par le biais de mesures EAC plus ciblées et une loi normative efficace, aboutit à de meilleurs résultats que par une conditionnalité plus stricte des paiements directs. Dans ce contexte, le Conseil consultatif, dans son avis sur l'avenir de la PAC après 2020, a préconisé de réduire progressivement les paiements directs ainsi que la conditionnalité actuelle (cross-compliance) et le verdissement, et de réaffecter les aides à des mesures ciblées (WBAE 2018). La perte de l'effet de levier liée aux paiements directs pour la protection de l'environnement et du climat doit être compensée par un développement correspondant de la loi normative et de la législation spécifique, et de l'application rigoureuse de celles-ci (développement des systèmes de contrôle, ajustement du niveau des sanctions, etc.). Dans ce contexte, le Conseil consultatif juge utile que des objectifs contraignants et quantitativement justifiés concernant l'état du paysage agricole au niveau national ou régional soient établis à l'échelle européenne.

3.2 Principes de financement

39. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) constitue actuellement le principal instrument de financement pour la protection agro-environnementale et climatique au niveau de l'UE car, bien qu'il soit mieux doté, le programme de verdissement a peu d'effet sur l'environnement en raison de sa structure. Le FEADER soutient, entre autres objectifs, des projets de protection environnementale et climatique basés sur les activités, les superficies et les investissements. En Allemagne, une moyenne annuelle de 1,35 milliard d'euros est disponible au titre du FEADER pour la période de financement 2014 à 2020 (y compris les fonds du premier pilier réaffectés). Ces fonds sont complétés par un cofinancement national d'un montant d'environ 0,7 milliard d'euros par an (BMEL 2015).

40. La répartition entre les États membres du budget agricole de l'UE (ainsi que des fonds FEADER) a une origine historique. La répartition des paiements directs est basée en particulier sur la productivité historique des terres et le nombre de têtes de bétail, ainsi que sur la capacité de négociation des États membres qui ont adhéré à l'UE après 2000. La répartition des fonds FEADER dépend de l'importance du secteur agricole en termes de superficie et d'emplois, ainsi que du revenu par habitant dans les États membres ; elle est

également soumise à de puissants facteurs d'influences nationaux (Grethe 2008 : 202 et suiv.). En Allemagne, la distribution entre les Länder des fonds FEADER s'est faite inversement proportionnelle au montant des paiements directs par hectare avant découplage (2005). Il en résulte des différences significatives entre les Länder.

41. La répartition actuelle des aides, tant de l'UE vers les États membres qu'au sein de l'Allemagne, ne dépend donc pas totalement des défis actuels en matière de protection agro-environnementale et climatique et de bien-être animal, ni des autres exigences sociétales (WBAE 2018). Le Conseil consultatif est convaincu qu'il faudrait s'efforcer à moyen et à long terme de mettre en place un système de répartition des aides entre les États membres qui s'oriente sur les tâches à accomplir et la valeur ajoutée européenne (WBAE 2018 :64). En Allemagne, il faudrait mettre en œuvre dès le début de la prochaine période de financement une allocation des fonds plus axée sur les défis à relever (cf. conférence des ministres de l'agriculture du 4 novembre 2013. Sept de l'ordre du jour).

42. Le Conseil consultatif reconnaît qu'il sera difficile de parvenir à un consensus politique sur une réforme aussi profonde de la répartition des aides entre les États membres. Il recommande au gouvernement fédéral de soutenir énergiquement une telle réforme dans les négociations budgétaires actuelles et futures (cf. chapitre 5.2). Passer du principe de la répartition des fonds, principalement basée sur le maintien des acquis et fruit d'une évolution historique, au principe d'une répartition objectivement justifiée pourrait s'effectuer progressivement sur plusieurs années. Plusieurs possibilités concrètes sont examinées au chapitre 3.3.

43. Dans le fond, le Conseil consultatif estime judicieux de cofinancer toutes les mesures au niveau national. Cette proposition inclut également les paiements directs attribués en grande partie sans conditions et qui, de l'avis du Conseil consultatif, devraient être progressivement supprimés. Quand l'aide au revenu provenant de paiements directs compte tant pour un État membre que la part de cofinancement qu'il doit fournir n'est plus disponible pour la réalisation d'objectifs autres (formation, protection du climat, politique sociale, etc.), le cofinancement reflète une « véritable » pénurie de ressources nationales propres.

44. Selon le Conseil consultatif, la part de cofinancement devrait se calculer en fonction de la plus-value que représente la mesure au niveau européen ainsi que de la force économique de l'État membre concerné. Le Conseil consultatif estime également qu'un financement à 100 % par l'UE des mesures de protection climatique et de certains programmes en faveur de la biodiversité (Natura 2000 par exemple) serait en principe justifié. La protection du climat et de la biodiversité sont des tâches qui incombent à tous les États membres mais en fin compte ce sont les communautés européenne et internationale qui profitent de leurs retombées bénéfiques. Ce serait donc à l'UE d'assurer le financement des programmes pour la protection du climat et de la biodiversité des États membres (WBAE 2018, WBAE & WBW 2016).

45. L'inconvénient des EAC II financés à 100 % par l'UE est que les États membres risquent de programmer des mesures peu ambitieuses, avec pour conséquence d'importants effets d'aubaine et un faible taux de réalisation des objectifs. Dans ce contexte, le Conseil

consultatif estime que même les EAC II qui présentent une plus-value majeure au niveau européen devraient bénéficier d'un faible pourcentage de cofinancement national. Ce pourcentage pourrait varier entre 5 et 10 %, en fonction de la puissance économique de l'État membre. Pour les EAC II qui sont principalement bénéfiques au niveau national ou régional, la part de cofinancement national devrait être sensiblement plus élevée et calculée en fonction de la puissance économique de l'État membre (WBAE 2018).

46. Un autre principe de financement serait envisageable : au sein du FEADER, exclure du jeu de la concurrence avec les autres allocations de ressources les fonds destinés à certains EAC II et dont la plus-value européenne est élevée (par exemple : soutien de l'investissement, indemnité compensatoire, LEADER). Pour ce faire, on pourrait établir des parts budgétaires affectées à des fins particulières ; ceci sera examiné plus en détail ci-après.

3.3 Affectation des parts budgétaires aux performances environnementales et climatiques de tous les États membres

47. La protection du climat concerne un bien public mondial ; elle devrait donc être gérée dans le cadre d'alliances internationales, mais mise en œuvre en tenant compte des spécificités locales. C'est pourquoi l'Union européenne détient une part de responsabilité dans l'organisation et le financement de la protection climatique, tandis qu'il faudrait laisser aux États membres et aux régions le soin de programmer des mesures de protection adaptées localement. Comme expliqué précédemment, la dimension internationale de la protection climatique justifie en principe un financement communautaire à 100 %. Toutefois, il conviendrait, pour les raisons indiquées ci-dessus, d'y ajouter une certaine part (peu élevée) de cofinancement.

48. Dans leur rapport de 2016 sur la protection du climat, le WBAE et le Conseil consultatif scientifique sur la politique forestière proposaient déjà une part du budget agricole affectée à la protection des tourbières européennes (WBAE & WBW 2016). Le Conseil consultatif considère ce budget pour la protection des tourbières comme un projet pilote qui, après une phase d'essai réussie, pourrait être étendu à d'autres secteurs de la protection climatique. Les ressources financières proviendraient du plafond du pilier I actuel. La mise en place d'un tel budget affecté permettrait de mettre fin à la concurrence qui règne entre les objectifs climatiques et les autres priorités politiques et, par conséquent, d'atteindre plus sûrement ces objectifs. Cette part budgétaire affectée à l'échelon européen renforcerait par ailleurs l'importance de la protection climatique d'une manière générale, y compris au sein de l'opinion publique et du monde politique.

49. Dans le cadre de la mise en œuvre, il faudrait ancrer la part budgétaire européenne affectée à la protection des tourbières dans un système à plusieurs niveaux, c'est-à-dire géré conjointement par l'UE, le gouvernement fédéral et les Länder. En Allemagne, un fonds complémentaire pourrait être créé au niveau national pour assurer les parts de cofinancement. Comme dans le cas du Fonds pour le climat forestier, ce fonds national pourrait être financé en partie par les ressources provenant des revenus de la vente aux

enchères des quotas d'émission et complété, si besoin est, par des dotations issues de recettes fiscales.

50. Soutenir des mesures de protection climatique constitue un défi particulier : les mesures doivent être établies si possible de manière permanente et nécessitent souvent des périodes de planification et de mise en œuvre plus longues. Cela vaut en particulier pour la protection des tourbières. C'est pourquoi la part du budget de l'UE qui doit leur être réservée, ainsi que le budget national de cofinancement, doivent être conçus de manière à pouvoir financer en premier lieu les frais de planification et les investissements de départ nécessaires – comme par exemple dans le cas de l'hydromorphie des tourbières – et que, pour les mesures à venir, des promesses d'aide puissent être faites sur plusieurs périodes de financement. En ce qui concerne les règles de planification financière pluriannuelle de l'UE, des modèles de financement adaptés sont nécessaires. Le cas échéant, les États membres concernés seraient contraints de cautionner les engagements contractés pour la période qui suit la fin de la période de financement de l'UE.

51. Afin de tenir compte des grandes différences de coût qui existent entre les États membres, les régions et les exploitations en matière de mesures antipollution, le gouvernement fédéral devrait s'engager à l'échelle européenne pour qu'une procédure d'adjudication entre les États membres de l'Europe du Nord soit testée dans le cadre d'un projet pilote pour la protection des tourbières (WBAE & WBW 2016). Une telle procédure permettrait aux États membres et/ou aux régions (par exemple : les Länder) de poser leur candidature pour bénéficier des fonds de l'UE réservés à la protection des tourbières. Les dossiers de candidature seraient constitués d'offres dans lesquelles les autorités locales candidates préciseraient la quantité des émissions de GES (en tonnes d'équivalent CO₂) qu'il serait possible d'économiser sur une période donnée, les mesures de protection prévues à cet effet, ainsi que les mesures compensatoires nécessaires. Les soumissions reçues seraient alors classées par montant et les offres les plus intéressantes bénéficieraient d'une aide financière. Il serait ainsi possible non seulement d'effectuer le passage du principe d'une répartition des fonds fruit d'une évolution historique au principe d'une distribution objectivement justifiée, mais d'accorder aussi aux considérations d'efficacité un rôle prédominant lors de l'allocation des fonds.

52. Lors de la phase initiale, une telle procédure d'appel d'offres se limiterait à l'exécution d'un projet pilote avec la participation de quelques régions ou États membres seulement, où l'on testerait le mécanisme d'adjudication. En cas de résultat positif, la procédure d'appel d'offres pourrait être étendue, avec des parts budgétaires croissantes, à l'ensemble des États membres ayant des tourbières. Il est difficile d'évaluer actuellement les besoins financiers nécessaires pour protéger les tourbières à l'échelle européenne. En ce qui concerne l'Allemagne, Röder et al (2015) estiment que les coûts d'opportunité d'une remise en eau générale de la superficie de tourbières utilisées à des fins agricoles se situent entre 0,6 et 0,8 milliard d'euros par an (les frais des mesures nécessaires d'aménagements

hydrauliques non compris)¹⁰. Quoiqu'il en soit, on peut penser qu'une telle approche permettrait d'envisager de rétribuer les agriculteurs de l'UE qui n'améliorent (n'intensifient) pas l'exploitation des tourbières à usage (encore) extensif et de réduire ainsi la nécessité d'adapter les autres gisements de tourbes déjà utilisés de manière intensive et pour lesquels les frais d'adaptation seraient élevés.

53. Un instrument de financement indépendant, qui serait financé principalement à partir des ressources de l'UE et soustrait à la concurrence que représentent d'autres utilisations, serait également utile à la protection transfrontière de la biodiversité. En créant le réseau Natura 2000, l'UE a fait de la protection de la diversité des espèces un objectif d'importance supranationale, de sorte que la protection des espèces et des types d'habitat, qui ont une valeur particulière pour l'Europe, est désormais à considérer comme un bien public commun à tous les États membres et à protéger. Il est donc logique d'organiser le financement du réseau Natura 2000 au niveau européen de la même façon que celui de la protection des tourbières, tout en laissant aux États membres le soin de programmer des mesures de protection adaptées localement. Concrètement, les États membres se serviraient des fonds du réseau européen Natura 2000 pour financer les mesures de protection appropriées. Si l'on souhaite maintenir la discipline financière, il faudrait prévoir un faible pourcentage de cofinancement.

54. Avec plus de 27 000 zones protégées déclarées, qui constituent presque un cinquième de la superficie de l'union européenne, Natura 2000 est le réseau de conservation de la nature le plus important à l'échelle internationale (EEA 2015). Les Conseils consultatifs SRU et WBW (2017 : 1) estiment que « le manque flagrant de financement » du réseau européen de conservation de la nature a contribué au fait que la perte constante de biodiversité dans les paysages agricoles n'a pu être stoppée jusqu'à présent. Le SRU et le WBW attribuent ce sous-financement, entre autres, au fait qu'aucun fonds n'est affecté au réseau Natura 2000 dans le cadre des divers instruments de financement existants¹¹ et que les fonds sont donc en concurrence avec d'autres utilisations plus attrayantes sur le plan politique et économique.

55. De l'avis du Conseil consultatif, une part budgétaire réservée à la protection des espèces et des types d'habitats à l'échelle européenne garantirait une dotation minimum pour la protection de la nature sur les sites Natura 2000. Comme dans le cas évoqué ci-dessus des parts budgétaires consacrées à la protection des tourbières, il s'agit également, lorsque l'on veut protéger la biodiversité, de tenir suffisamment compte de la pérennité des effets. C'est pourquoi la part budgétaire allouée aux sites Natura 2000 devrait inclure des

¹⁰ Comme indiqué dans le rapport des Conseils consultatifs (WBAE & WBW 2016) sur la protection du climat, le WBAE ne considère pas la remise en eau de la totalité des tourbières utilisées à des fins agricoles comme utile d'un point de vue de protection du climat.

¹¹ Outre le FEADER, il s'agit notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), du Fonds de cohésion (FC) et de l'Instrument financier pour l'environnement (LIFE) de l'UE.

éléments qui permettent de faire des promesses d'aide sur plusieurs périodes de financement.

56. Les fonds devraient être consacrés aussi bien à la protection de base des sites Natura 2000 (compensation en équité pour des exigences réglementaires plus strictes) qu'à l'amélioration de leur qualité environnementale sous la forme de mesures contractuelles volontaires de conservation de la nature.

57. Ici aussi, les États membres ou leurs régions pourraient solliciter à nouveau des fonds communautaires réservés. Toutefois, contrairement à la protection des tourbières, il faudrait renoncer à une procédure de mise en concurrence dans l'attribution des fonds. Alors que la protection du climat ne dépend pas du lieu où les émissions de gaz à effet de serre sont évitées et que, par conséquent, il est possible de choisir dans l'UE le prestataire le moins cher, indépendamment du lieu où il se trouve, la protection de la biodiversité requiert une certaine pénétration territoriale. C'est ce qui ressort de la seule répartition géographique des sites Natura 2000. En outre, contrairement à la protection du climat, la protection de la biodiversité ne vise pas d'objectif unique (émissions de gaz à effet de serre), mais des centaines de cibles, à savoir les espèces et les habitats couverts par les règlements en vigueur. Une procédure d'adjudication basée sur la concurrence pourrait conduire à une concentration indésirable des fonds européens sur quelques régions ou sites du patrimoine commun, tandis que d'autres repartiraient les mains vides. Dans ce contexte, il semble plus approprié d'attribuer les fonds aux différents États membres en fonction de leur pourcentage superficiel dans les sites Natura 2000. En cas de sursouscription des fonds réservés au niveau de l'UE à la protection de la biodiversité dans tous les États membres, il conviendrait d'établir des critères de sélection qui pourraient s'orienter sur les rapports coût/efficacité respectifs.

58. Le modèle de financement envisagé présenterait un « degré élevé de compatibilité avec les mesures d'incitation politiques » et inciterait les décideurs politiques des États membres à poursuivre leurs efforts en vue de créer de nouveaux sites Natura 2000. De plus, grâce à une offre croissante des programmes contractuels volontaires pour la conservation de la nature, le modèle incite à améliorer la qualité environnementale sur les sites Natura 2000 existants. Ces deux mesures permettent aux décideurs politiques de mobiliser pour leur région davantage d'aides communautaires à faible taux de cofinancement. En cas de sursouscription du budget, il est nécessaire de développer des critères de sélection appropriés et de les appliquer.

59. On manque actuellement d'informations fiables sur le coût total de la mise en œuvre des objectifs européens de conservation de la nature. Seules les premières estimations pour les dépenses liées à l'application de la directive habitats de l'UE sont disponibles. Pour l'année 2011, on estime que l'UE-27 (sans la Croatie) aurait dû dépenser 5,8 milliards d'euros par an (COM 2011, Gantioler et al. 2010). En ce qui concerne l'Allemagne, le groupe de travail LANA (Organe de représentation des autorités fédérales et régionales – Länder – chargées de la conservation de la nature, de l'entretien des paysages et des loisirs) estime qu'un minimum de 1,3 milliard d'euros par an seront nécessaires à la conservation de la nature en milieux ouverts (Pechan 2016). Ceci correspond environ au budget actuel de l'UE

pour le pilier II de la PAC en Allemagne. Au regard des multiples autres défis qui se posent également dans d'autres secteurs cibles du pilier II (WBAE 2018), on constate une nouvelle fois la nécessité d'utiliser de manière ciblée les fonds dépensés aujourd'hui au titre du pilier I.

3.4 Faut-il rétribuer les performances environnementales et climatiques en fonction de l'action ou du résultat ?

60. Organiser des programmes axés sur l'action pour inciter les agriculteurs à adopter des méthodes de production respectueuses de l'environnement et du climat signifie que ces derniers ne développent pratiquement aucun intérêt économique propre dans l'obtention d'un apport environnemental, et que leur intérêt personnel est plus susceptible de répondre à une motivation intrinsèque ou alors à d'autres aspects dénués d'intérêt économique (cf. chapitre 2). Souvent, les agriculteurs ont cependant la possibilité, par leurs propres actions, d'optimiser l'apport environnemental grâce à leur excellente connaissance des conditions naturelles locales.

61. C'est pourquoi il a été proposé à plusieurs reprises de lier le paiement aux agriculteurs à l'apport environnemental souhaité plutôt qu'à l'exécution de certaines mesures (Burton & Schwartz 2013, Schilizzi & Latacz-Lohmann 2016). Une étude à l'échelle européenne montre que, dans certaines conditions, un modèle de rétribution basé sur le résultat des mesures de protection de la biodiversité peut contribuer de manière ciblée, facilement vérifiable et rentable à la réalisation des objectifs (Allen et al. 2014).

62. À ce jour, l'approche axée sur les résultats en matière de conservation de la nature est encore peu répandue, de sorte qu'aucune expérience sur le long terme et à grande échelle n'est disponible pour le moment. Néanmoins, un certain nombre de projets ont déjà été lancés en Allemagne dans le cadre desquels la protection de la nature contractuelle axée sur les résultats est testée dans la pratique ou bien mise en œuvre dans le cadre d'une aide régulière (Sierck 2016). Il s'agit principalement de la rétribution accordée pour certaines espèces indicatrices dans les prairies. En général, les résultats sont évalués en marchant le long de la diagonale la plus longue de la surface contractuelle et en comptant les espèces indicatrices souhaitées sur un corridor de quelques mètres de large. En dehors des exigences minimales applicables à la production agricole, l'agriculteur est en général libre d'avoir recours aux pratiques agricoles qu'il juge les plus appropriées pour atteindre le résultat souhaité.

63. Un paiement axé sur les résultats peut-être soit proportionnel à l'apport environnemental qui aura été mesuré, soit binaire lorsque la valeur cible prédéterminée est dépassée. Dans le premier cas, un prix fixe pourrait être par exemple versé par espèce indicatrice identifiée sur la superficie contractuelle. Ce modèle de rétribution incite en permanence à améliorer l'apport environnemental de façon continue. Dans l'exemple précédent, avec un modèle de rétribution binaire, un nombre minimum d'espèces indicatrices serait défini comme valeur cible. Si la valeur cible est atteinte ou dépassée, le paiement du montant prédéfini est déclenché. Dans ce modèle, l'unique motivation est

d'atteindre la cible ; il n'y a aucune incitation à dépasser cette valeur en intervenant activement. On pourrait également envisager d'associer les deux modèles de rétribution de sorte qu'une prime de base soit versée lorsque la valeur cible est atteinte, et que les apports environnementaux supérieurs aux valeurs cibles soient rétribués par un système de prix à l'unité.

64. Dans le Land du Schleswig-Holstein, un programme de rétribution axé sur les résultats est proposé depuis 2017 pour les nicheurs au sol sur les surfaces herbagères. Ce programme a été développé conjointement par des agriculteurs et des défenseurs de la nature de la région Eider-Treene-Sorge-Niederung ; il est géré par l'association KUNO¹² sur une zone géographique de grande importance pour la protection des oiseaux (<https://kuno.jimdo.com/wiesenvogelschutz/>). Les agriculteurs participants reçoivent un paiement de 150 à 350 €/h si le vanneau huppé, la barge à queue noire ou d'autres nicheurs des prairies couvent sur leurs terres et s'ils renoncent à certaines mesures d'exploitation pour les protéger ou les reportent. La prime de 150 €/ha est versée lorsqu'une couvée d'œufs est trouvée sur la superficie contractuelle. La prime supérieure est versée dans le cas de deux ou plusieurs couvées des espèces d'oiseaux citées ci-dessus. L'agriculteur ne s'engage que pour les superficies concernées et la période de reproduction en cours. Dès que les oiseaux ont de nouveau quitté la zone, l'exploitation des terres peut reprendre sans conditions. Plus la superficie est grande, plus ce modèle réussit à réduire l'influence des facteurs de perturbation externes (par exemple les prédateurs).

65. Les gestionnaires de zone, professionnels ou bénévoles, qui ont une vue d'ensemble sur l'occurrence des nicheurs au sol dans les zones dont ils s'occupent, remplissent une fonction importante. Avec les agriculteurs, ils conviennent de dispositions en matière de gestion afin d'aider au succès de la couvaison. Ils décident également du déblocage des fonds en fonction du taux de couvaisons réussies.

66. Du point de vue des agriculteurs, les EAC II axés sur les résultats requièrent parfois une plus grande flexibilité entrepreneuriale. D'un côté, l'agriculteur peut choisir lui-même les mesures de gestion qu'il juge les plus adaptées pour atteindre l'objectif. De l'autre, les agriculteurs peuvent se montrer flexibles face à l'évolution des conditions cadres. Ainsi, ils peuvent par exemple modifier la date de fauche afin de combler le manque de fourrage qui menace en cas de pénurie d'aliments pour les animaux. Il faut cependant continuellement apporter la preuve du résultat convenu pendant toute la durée du contrat.

67. La plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale peut avoir un effet positif sur le taux de participation : dans une étude de type « discrete choice » de Sierck (2016) portant sur l'acceptation de différents contrats de conservation de la nature, les agriculteurs du Schleswig-Holstein ont eu le choix entre un contrat de protection de la nature axée sur l'action, un contrat axé sur le résultat ainsi qu'une combinaison des deux types de contrats. Sur 92 agriculteurs interrogés, pas moins de 52 % ont opté pour la formule axée sur les

¹² NdT: KUNO = Kulturlandschaft Nachhaltig Organisieren – Organiser durablement le paysage cultural.

résultats. La raison invoquée était souvent la flexibilité entrepreneuriale offerte par ce type de contrats.

68. Dans la pratique, un paiement basé exclusivement sur le résultat des performances environnementales et climatiques atteint rapidement ses limites. C'est ainsi qu'il est difficile d'établir l'apport environnemental qui servira de base de calcul pour le remboursement de frais qui doivent pouvoir être justifiés sans le moindre doute dans le cas d'une procédure légale. En outre, les agriculteurs qui participent s'exposent à un risque plus élevé. Ceci peut avoir un effet négatif sur le désir de participer ou nécessiter la mise en place d'une prime de risque. Le risque financier accru existe dans le cas où l'apport environnemental n'est pas totalement réalisé, malgré les importantes mesures de protection mises en place et que la demande de prime d'encouragement ne peut avoir lieu, ou alors seulement de manière partielle. Dans le modèle KUNO mentionné ci-dessus, on amortit le risque en versant le paiement aux agriculteurs mêmes lorsque des prédateurs détruisent les œufs pondus, déjà relevés au cours de la période contractuelle.

69. Il faut également tenir compte des nombreuses dispositions, qui n'ont d'effet écologique et ne mènent à des résultats mesurables qu'après une longue période d'application. Cela vaut plus particulièrement pour les écosystèmes caractérisés par des processus à long terme. Ceci peut avoir un impact négatif sur la volonté des agriculteurs à participer à des programmes dont la rétribution est basée sur les résultats, surtout lorsque les périodes contractuelles sont limitées en raison de périodes de programmation existantes. Le problème ne se pose pas lorsque l'on adopte une approche axée sur les résultats pour aider financièrement à la préservation des espèces présentes. Si la source de financement vise cependant à encourager l'établissement de nouvelles réserves d'espèces, il est possible de réduire le risque pour l'agriculteur en associant un programme de paiement axé à la fois sur l'action et sur le résultat.

70. Dans le cadre d'une rétribution axée sur le résultat, le plus grand défi consiste à définir des indicateurs appropriés pour contrôler que les objectifs sont atteints. D'une part, ces indicateurs doivent satisfaire aux exigences scientifiques en termes d'objectivité, de validité et de fiabilité, et d'autre part être exploitables. Un autre défi consiste à déterminer le montant de l'aide. Alors qu'il est en général relativement facile de calculer le montant de l'aide des mesures basées sur l'action (le montant du paiement correspond aux coûts de la mise en conformité dans le cadre de la conditionnalité, soit une indemnisation de la dépense encourue), il est difficile, dans le cas de mesures axées sur le résultat, d'établir la valeur des biens fournis et donc du montant d'indemnisation pour le bénéfice apporté.¹³

71. Lorsque l'on définit les indicateurs, il faut tenir compte des aspects suivants :

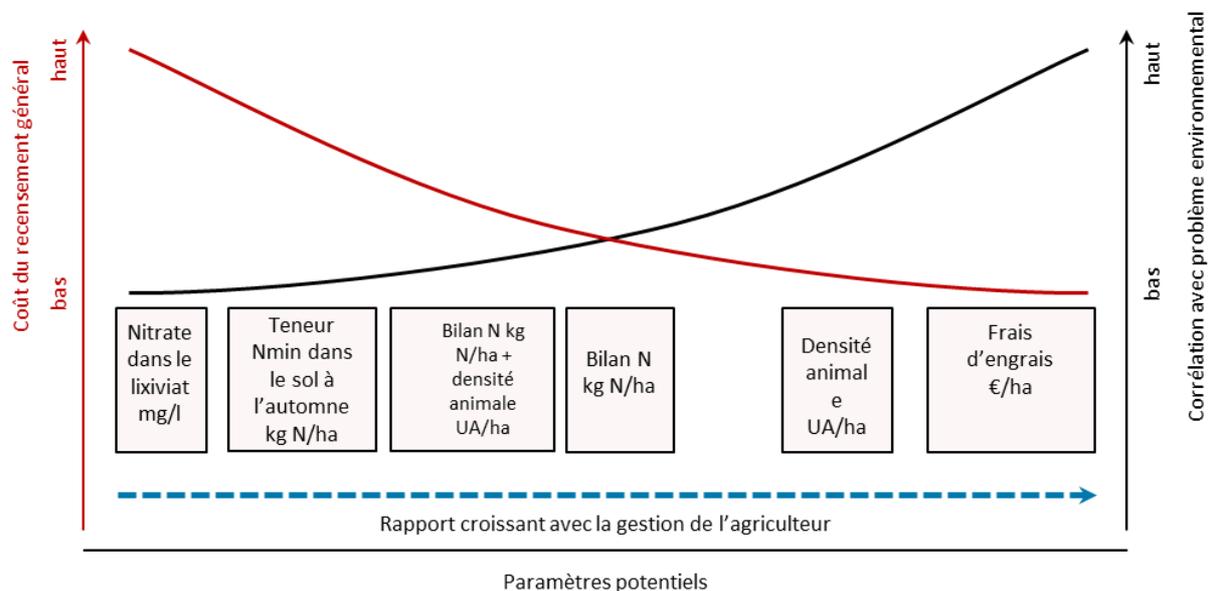
- a) Ils doivent être suffisamment proches des cibles à protéger pour pouvoir les influencer.

¹³ Selon l'emplacement et les conditions d'exploitation, il est possible d'atteindre l'objectif par des mesures très différentes. Le coût de ces diverses mesures pourrait également servir d'orientation lorsqu'il faut établir le montant de la prime pour les aides axées sur les résultats.

- b) Par ailleurs, ils doivent être acceptables et compréhensibles pour l'agriculteur. Un agriculteur ne participera à une mesure assortie d'une rétribution basée sur les résultats que s'il est en mesure d'influencer de manière relativement sûre la valeur cible par ses mesures de gestion, et donc atteindre avec une quasi-certitude les valeurs cibles. En matière d'environnement ou de bien-être animal, de nombreux paramètres subissent cependant l'influence de facteurs extérieurs (par exemple : le climat, les maladies, les prédateurs, le voisinage). En matière de biodiversité, beaucoup de paramètres présentent de surcroît de fortes variations naturelles. De tels indicateurs présentent un risque financier élevé pour les agriculteurs qui ne peuvent exclure la possibilité de ne pas atteindre l'objectif fixé malgré les dépenses engagées.
- c) Enfin, il est important pour l'administration que les mesures puissent être gérées dans la mesure du possible à moindre coût. Cela présuppose que les valeurs sur les indicateurs puissent être relevées par un procédé reconnu devant un tribunal, et ainsi facilement contrôlables. Lorsqu'il est facile de relever un résultat à un moment précis, la procédure de contrôle devient alors simple.

Les conflits d'objectifs qui surviennent lors de la définition d'indicateurs appropriés sont présentés schématiquement à la figure 2 sur l'exemple d'indicateurs existants dans le domaine problématique de « la percolation du nitrate dans les nappes phréatiques ».

Figure 2 : Représentation schématique des conflits d'objectifs lors de la définition d'indicateurs dans l'exemple de la percolation du nitrate dans les nappes phréatiques



Source : Graphique établi par nos soins.

72. En résumé, on peut dire que les deux modèles d'EAC II (celui basé sur l'action par rapport à celui basé sur le résultat) représentent les extrêmes d'une gamme de structures contractuelles possibles. À l'intérieur de cette gamme se trouvent des options de contrat et des mécanismes d'incitation divers qui sont davantage axés sur le résultat que les contrats standard actuels basés sur l'action, mais qui évitent le problème de concevoir des contrats strictement basés sur l'action. La rétribution des performances environnementales basée sur les résultats permet d'atteindre plus efficacement certains objectifs environnementaux. Toutefois, l'approche axée sur les résultats ne convient qu'aux biens publics environnementaux sur lesquels l'agriculteur peut exercer une influence déterminante et sûre par ses propres actions et dont le changement d'état peut être évalué de manière juridiquement sûre et moyennant un effort raisonnable. Cela risque de restreindre considérablement le champ d'application des mesures axées sur les résultats. C'est pourquoi, dans certains domaines, les mesures à rétribution assorties d'une rétribution basée sur les résultats accompagneront les mesures basées sur l'action, sans pour autant les remplacer. Néanmoins, le Conseil consultatif estime qu'il est important de développer davantage les mesures de rétribution basée sur les résultats existantes et de mettre en place des incitations au développement de mesures nouvelles, sous forme de projets pilotes par exemple. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure l'utilisation des nouvelles technologies numériques peut aider à évaluer les résultats.

3.5 Renforcement de la coordination territoriale

73. Il est souvent possible d'accroître l'efficacité des mesures contractuelles de protection de la nature en développant la coordination territoriale des activités en la matière. Cela est notamment le cas lorsque, pour une protection efficace de certaines espèces, les habitats nécessaires doivent avoir une taille minimum. Mais la coordination territoriale peut également signifier de davantage orienter les activités de conservation de la nature vers des zones permettant d'espérer un bénéfice environnemental maximal. Des exemples classiques sont la mise sous protection (à titre volontaire) de superficies dans des corridors biologiques ou la réalisation de mesures d'extensification dans les zones ciblées par la directive-cadre sur l'eau. Il est possible d'effectuer une régulation territoriale en limitant l'offre des mesures agro-environnementales et climatiques à une carte des superficies éligibles, en établissant des critères de sélection ou en différenciant le niveau de prime en fonction du territoire (sous forme de différents bonus par exemple). Si les premiers instruments cités (carte des superficies éligibles et critères de sélection) sont utilisés dans la pratique, cela n'est pas encore le cas des bonus. C'est pourquoi le Conseil consultatif propose ci-après quatre bonus différents, qui permettraient d'améliorer la gestion territoriale dans la mise en œuvre des mesures : un bonus de zone protégée, un bonus de site favorable, un bonus d'agglomération et un bonus d'action collective.

74. **Bonus de zone protégée** : le bonus de zone protégée est un paiement supplémentaire qui est versé dans le cadre d'un contrat axé sur les mesures, qu'un agriculteur conclut pour des superficies situées dans une zone protégée reconnue (par exemple une zone relevant de la directive habitats, une réserve ornithologique ou une zone ciblée par la directive-cadre sur l'eau). Aujourd'hui déjà, de nombreux programmes sont spécialement conçus en fonction d'objectifs spécifiques pour des zones protégées et uniquement proposés dans le cadre d'une carte donnée de superficies éligibles. On peut toutefois supposer que les mesures agro-environnementales proposées dans des paysages normaux (comme par exemple le soutien de l'agriculture biologique, des lisières ou des bandes fleuries) pourront elles aussi avoir un impact environnemental plus important si elles sont réalisées dans des zones protégées reconnues. Le bonus de zone protégée doit inciter les agriculteurs à participer à des mesures au sein de zones protégées reconnues. Un tel bonus serait en soi relativement facile à gérer, car la seule information supplémentaire à fournir est d'attester l'emplacement de la superficie dans une zone protégée.

75. Comme le bonus de zone protégée est basé sur le bénéfice environnemental attendu et non sur les coûts de participation des agriculteurs, son introduction impliquerait un assouplissement du principe du paiement orienté vers les coûts. Le fait que le niveau de référence pour le calcul de la prime de base dans les zones protégées est généralement plus élevé en raison des exigences plus strictes des lois normatives pourrait s'avérer problématique. Cela entraînerait en fait des paiements souvent moindres dans les zones visées par la protection de la nature et de l'environnement. On est confronté ici à l'opposition entre les deux principes de l'efficacité des coûts et de l'orientation vers les résultats.

76. **Bonus de site favorable** : un bonus de site favorable est un paiement supplémentaire qui est uniquement proposé dans des sites favorables à la production agricole. Un tel bonus doit parer la critique concernant la motivation souvent très faible des agriculteurs à participer sur des sites à rendement élevé ou dans des régions fourragères ainsi que l'insuffisante « pénétration » des mesures agro-environnementales et climatiques à titre volontaire qui en résulte dans les sites favorables. Cette critique a été prise en compte en partie ces dernières années avec l'introduction de programmes spécifiques pour les terres arables à rendement élevé (par exemple les programmes de bandes fleuries). Le bonus de site favorable pourrait contribuer à apaiser la situation en compensant les coûts de participation plus importants pour les agriculteurs sur des sites très productifs.

77. Pour assurer une parfaite mise en œuvre sur le plan administratif, il faudrait clairement définir et délimiter les sites favorables. Le plus simple serait de se servir de la carte des superficies éligibles à l'indemnité compensatoire comme d'un négatif. Mais le résultat serait trop imprécis et peu correct en raison des nombreuses surfaces agricoles très productives également présentes dans le périmètre ainsi délimité. Une autre possibilité plus intéressante pour la mise en œuvre du bonus de site favorable consisterait à associer le montant de la prime à l'indice de rendement des superficies ou au niveau moyen de rendement régional des céréales par exemple. Du point de vue du droit de l'UE, les Länder sont libres d'échelonner les paiements à leur gré pour les mesures agro-environnementales et climatiques, et sont même encouragés à le faire par la Commission européenne. La plupart des Länder redoutent néanmoins la surcharge de travail associée à la programmation, au contrôle et surtout à la communication. Il existe depuis quelque temps un prototype de bonus de site favorable en Bavière. Un programme d'aides pour la mise en place de bandes fleuries (mesure B48) propose ainsi des paiements supplémentaires qui sont couplés à l'indice de rendement des superficies sous contrat.¹⁴

78. **Bonus d'agglomération** : un bonus d'agglomération est un paiement supplémentaire qui est octroyé quand des superficies limitrophes d'un ou de plusieurs agriculteurs et suffisamment grandes pour former un périmètre intéressant sont intégrées ensemble dans un programme agro-environnemental. L'objectif visé est de mobiliser les effets de synergie (notamment dans le domaine de la biodiversité) dans la mise sous protection de surfaces contiguës plus importantes. Il existe une forme particulière du bonus d'agglomération : le bonus de connectivité. Celui-ci est accordé quand des surfaces mises sous protection par un ou plusieurs agriculteurs sont connectées d'une telle manière les unes aux autres qu'elles s'assemblent pour former, par exemple, un corridor pour la migration d'animaux sauvages. Cela pourrait être envisagé pour la connectivité de bandes fleuries au niveau des paysages par exemple. On pourrait aussi imaginer la connectivité de superficies relevant de la conservation contractuelle de la nature ou de bandes fleuries avec des surfaces de compensation créées dans le cadre du régime d'intervention, ou encore la connectivité de certaines surfaces d'intérêt écologique.

¹⁴ Cf. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/massnahmenuebersicht_kulap.pdf

79. Bien que le concept du bonus d'agglomération soit basé sur les effets reconnus bénéfiques pour l'environnement (et moins sur les coûts de participation), on pourrait argumenter que le bonus couvre les coûts de la coordination entre les agriculteurs. Si en plus des associations de préservation des paysages ou des autorités (de second niveau) de protection de la nature participent à la sélection des superficies, comme cela est le cas pour certaines mesures agro-environnementales en Basse-Saxe, les agriculteurs peuvent avoir à supporter des frais supplémentaires du fait qu'ils participent avec des surfaces plus importantes, mieux découpées ou plus productives qu'ils ne l'auraient fait si le choix des surfaces n'était pas limité.

80. Le bonus d'agglomération a fait l'objet de nombreux projets d'études. Parkhurst et al. (2002) ont étudié aux États-Unis, en essai de laboratoire et avec un jeu de coordination, la manière optimale de réassembler un habitat fragmenté entre différents propriétaires privés en s'appuyant sur un bonus d'agglomération. Il a été constaté que sans bonus d'agglomération les propriétaires fonciers avaient mis sous protection un modèle d'habitat fragmenté inefficace, tandis qu'un bonus d'agglomération permettait généralement d'obtenir le meilleur modèle d'habitat possible du point de vue de la protection de l'environnement. Et dès que l'on autorisait également la communication entre les agriculteurs, les décisions prises par les propriétaires fonciers dans le jeu conduisaient dans 92 % des cas au meilleur modèle d'habitat possible.

81. Banerjee et al. (2014) ont étudié la performance du bonus d'agglomération dans une expérience en laboratoire pour obtenir la configuration socialement optimale pour la gestion territoriale dans un environnement de connectivité locale. L'environnement de connectivité locale était caractérisé par des informations variables mises à la disposition des participants à l'expérience et par des conditions cadres stratégiques ne favorisant pas une coordination efficace. Les expériences ont montré que les participants tendaient plus à créer la configuration socialement optimale quand ils étaient informés des actions menées par leurs voisins immédiats et plus lointains.

82. Krämer und Wätzold (2018) ont évalué le système suisse du bonus de connectivité dans le cadre d'une politique existante qui présente des caractéristiques très similaires au bonus d'agglomération. Une étude qualitative et exploratoire a permis de vérifier les critères de l'efficacité écologique, du suivi et de la mise en œuvre, du rapport coût-efficacité et des effets d'incitation dynamiques. Le résultat a montré que le bonus de connectivité a augmenté la superficie de participation et permis de placer sous contrat des surfaces plus intéressantes du point de vue de la protection de la nature comparé à l'effet obtenu avec l'augmentation de la prime de base. La mise en réseau des agriculteurs participants et leur coopération avec les experts en protection de la nature et l'autorité de gestion a permis de sensibiliser les agriculteurs à la biodiversité. Les expériences positives ont montré qu'il était intervenu un changement d'avis positif du côté des agriculteurs concernant la protection de la biodiversité. Au total, les chercheurs estiment que le système suisse de bonus de connectivité coûte plus cher que les contrats classiques de protection de la nature, mais que les résultats environnementaux nettement meilleurs compensent largement les coûts supplémentaires.

83. **Bonus d'action collective** : un bonus d'action collective est une prime qui est versée, en plus du paiement axé sur les mesures, à tous les agriculteurs participants dès qu'un certain seuil de participation est atteint. Lorsque par exemple plus de 25 % des agriculteurs éligibles à la participation (ou 25 % des surfaces dans une carte donnée de superficies éligibles) sont inscrits à un programme agro-environnemental ou climatique, l'ensemble des participants reçoit un bonus. La « conditionnalité collective », comme l'appellent Kuhfuss et al. (2016), avive l'esprit communautaire et incite éventuellement certains agriculteurs à amener leur voisin à participer également. Dans les faits, le bonus d'action collective intensifie la pression sociale à « participer ».

84. Un bonus d'action collective a été introduit pour la première fois dans le débat par Dupraz et al. (2007). Un tel bonus peut s'avérer utile, en particulier au niveau des impacts environnementaux qui ne se manifestent qu'à partir d'un certain seuil. Dans la pratique, un bonus d'action collective a été appliqué jusqu'à présent uniquement dans des programmes agro-environnementaux visant la restauration de zones riveraines de cours d'eau. C'est ainsi que dans le département français d'Ille-et-Vilaine, il est versé un bonus d'action collective lorsqu'au moins 60 % des zones riveraines sont contractualisées. Aux États-Unis, le *Conservation Reserve Enhancement Program* propose un bonus d'action collective (*Cumulative Impact Incentive Bonus*) aux agriculteurs participants quand une certaine forme de végétation permettant de lutter contre l'érosion s'est établie sur les rives sur au moins la moitié des zones riveraines de cours d'eau dans un rayon donné de 5 miles (Kuhfuss et al. 2016).

85. Du point de vue décisionnel théorique, il faut considérer qu'un bonus d'action collective fonctionne comme un « nudge », à savoir une incitation à agir au service de l'environnement. Kuhfuss et al. (2016) ont testé l'efficacité d'un bonus d'action collective dans une expérience conduite avec des viticulteurs français. Il s'agissait de réduire volontairement l'utilisation d'herbicides dans la viticulture. Dans l'une des variantes contractuelles, il était proposé aux viticulteurs un bonus à la fin d'une période d'engagement de cinq ans si d'ici là 50 % de la surface éligible à la participation étaient sous contrat. Au final, le bonus d'action collective a non seulement permis d'améliorer l'efficacité (volonté de participation), mais aussi l'efficacité du programme : quand une prime de réussite collective était accordée, le paiement total par hectare de superficie sous contrat (composé du paiement de base et du bonus d'action collective) s'est avéré moins important qu'avec un contrat standard sans bonus (mais avec un paiement de base plus élevé).

86. Concernant la mise en œuvre administrative du bonus d'action collective, il faut en amont clairement définir et communiquer sur cette condition de seuil. Pour cela, il faut établir la carte des superficies éligibles (à savoir l'unité territoriale qui constitue un collectif) ainsi que définir le pourcentage minimum de superficies qui doivent être inscrites au programme d'ici une date donnée. La question de la sanction du non-respect de la conditionnalité sera probablement plus difficile à régler. Imaginons qu'une superficie suffisante soit réunie pour déclencher le paiement du bonus, mais qu'il soit constaté plus tard, lors des contrôles sur le terrain, que certaines surfaces ne répondent pas aux critères et que la région passe en dessous du seuil. Dans un tel cas se pose la question de savoir qui doit rembourser quelle part du bonus d'action collective.

87. Comme dans le cas du bonus de zone protégée, le bonus d'action collective signifie que l'on renonce à la prescription légale actuellement applicable, selon laquelle seuls les coûts de participation à des mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II (EAC II) peuvent être compensés, à moins d'interpréter le bonus comme une compensation pour des coûts de transaction plus élevés.

88. En résumé, on constate qu'il existe des premières approches de coordination territoriale des activités de protection de la nature. Toutefois, celles-ci font actuellement surtout l'objet de débats techniques. Dans l'application pratique, ces approches n'ont guère été expérimentées, ni étudiées. La mise en œuvre à plus grande échelle de mesures nécessitant une concertation entre les agriculteurs (bonus d'agglomération et bonus d'action collective) passe inévitablement par le développement de la volonté de coopération (cf. chapitre 4.4.6).

3.6 EAC II individuels ou EAC II collectifs

89. Tandis qu'en Allemagne, les contrats d'EAC II sont conclus individuellement avec les agriculteurs, on est passé à la vitesse supérieure aux Pays-Bas en concluant des contrats avec des coopératives agricoles. Depuis 2016, les EAC II dans le domaine de la protection des oiseaux nicheurs prairiaux et de la gestion de l'eau sont exclusivement réalisés par l'intermédiaire de coopératives ou « *Collectieve* » (Freese 2017).

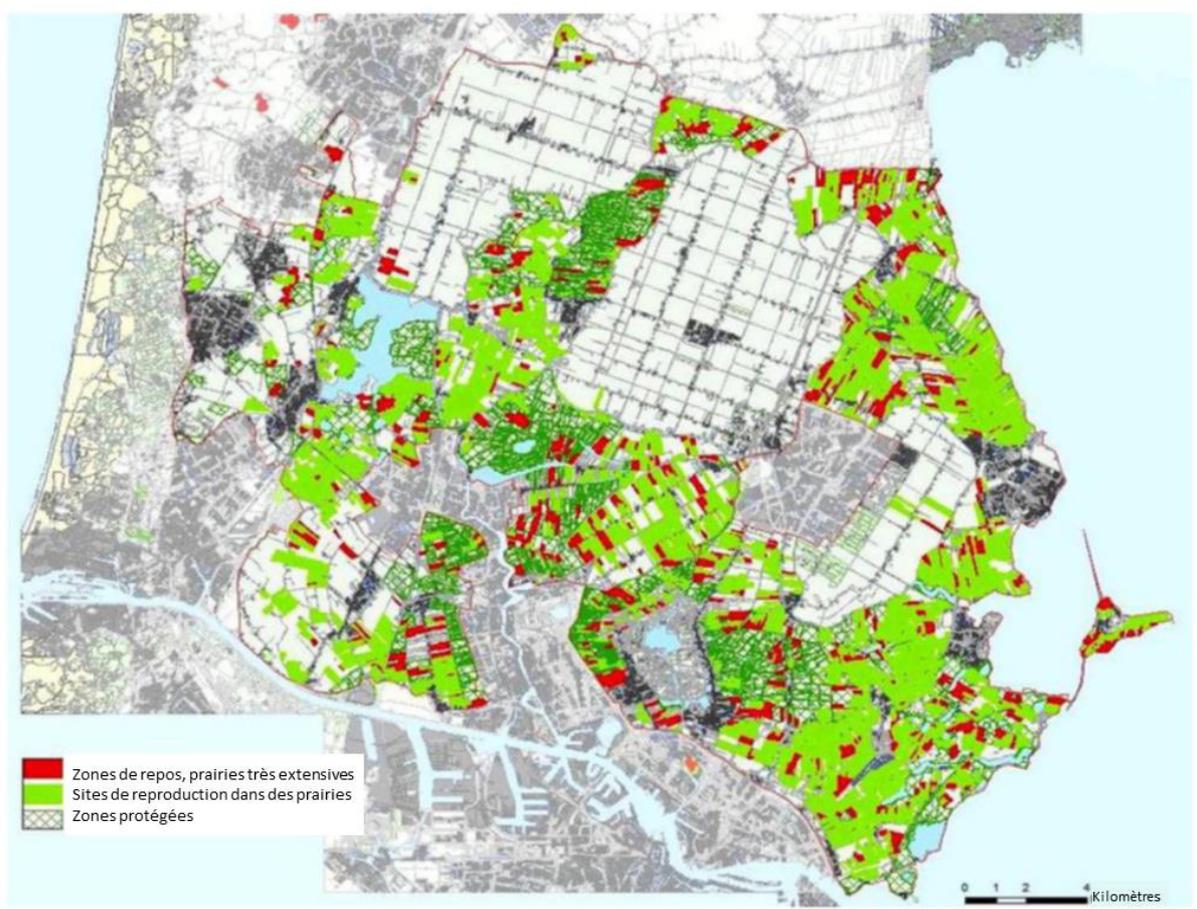
90. L'idée est que certains objectifs environnementaux, en particulier dans le domaine de la protection des espèces et de la protection de l'eau, sont réalisés plus efficacement au niveau des paysages ou des zones protégées qu'au niveau des exploitations agricoles individuelles. En outre, on espère pouvoir sensiblement diminuer la charge de travail administratif pour les autorités publiques en laissant les coopératives regrouper les demandes des différents agriculteurs, ce qui permet de réduire considérablement le nombre de demandes individuelles à traiter. Pour avoir une vision globale de la charge totale de travail administratif, il faut néanmoins aussi tenir compte de celle intervenant entre les coopératives et les agriculteurs.

91. Depuis plus d'une vingtaine d'années, les agriculteurs néerlandais qui souhaitent s'engager dans la protection de l'environnement se regroupent au sein d'associations agricoles pour la défense de la nature (« *Agrarische Natuurverenigingen* »). Environ 150 associations de ce genre se sont regroupées en une quarantaine de coopératives territoriales depuis 2013. Ces *Collectieve* qui sont certifiés par l'État ont une personnalité juridique propre, et se chargent, en tant que nouvelle institution régionale, de convaincre les agriculteurs à participer et de les accompagner dans la mise en œuvre des EAC II.

92. Les *Collectieve* négocient des objectifs environnementaux régionaux avec les instances compétentes en province (niveau décisionnel proche des Länder en Allemagne). Ils conviennent ensemble d'un plan de gestion d'une durée de six ans, et concluent des accords pour définir la superficie minimale et la superficie maximale pour les mesures visées ainsi que le montant moyen des aides par hectare. Les coopératives choisissent dans un catalogue national du programme de développement rural néerlandais les mesures à mettre

en œuvre sur leur territoire.¹⁵ Celles-ci sont également consignées dans le plan de gestion. Ensuite, les *Collectieve* démarchent les agriculteurs pour les inciter à participer, et concluent avec eux des accords de droit privé sur les mesures à réaliser et sur le montant de la rémunération (*back door*). En *front door*, le *Collectieve* dépose officiellement la demande de participation aux EAC II auprès de l'autorité régionale compétente en s'orientant sur l'étendue des superficies inscrites par les agriculteurs. Le *Collectieve* devient ainsi le bénéficiaire de l'aide. La figure 3 montre l'extrait d'un plan de gestion sur lequel apparaissent les superficies éligibles et le type de mesures à mettre en œuvre.

Figure 3 : Extrait d'un plan de gestion d'une coopérative régionale aux Pays-Bas



Source : Terwan et al. (2016).

93. Pour les autorités publiques chargées de la mise en œuvre, le nombre de contrats a diminué, passant de 13 500 autorisations auparavant à 40 pour les *Collectieve*. Celles-ci doivent agir dans la conformité du droit de l'UE en respectant le règlement FEADER, à savoir tenir également des bases de données sur les mesures et les contrôles. Depuis 2014, des formations sont proposées par les autorités publiques aux collaborateurs des coopératives

¹⁵ Le principe est comparable à l'approche allemande, à la différence qu'en Allemagne, c'est l'agriculteur qui choisit individuellement ses mesures.

régionales, afin de satisfaire aux exigences qualitatives élevées concernant les ressources humaines, les processus de gestion et les systèmes informatiques (Freese 2017).

94. En conformité avec les prescriptions de l'UE, il est appliqué au contrat collectif les mêmes conditions qu'aux contrats individuels en matière de contrôles publics, tout comme est valable le système de sanctions de l'UE. Les contrôles ont désormais lieu à deux niveaux. S'il est constaté sur une superficie isolée un écart susceptible d'être sanctionné, cette superficie perd éventuellement son éligibilité à l'aide. Pour le *Collectieve* en tant que bénéficiaire, la superficie ne peut alors plus contribuer aux objectifs convenus pour les superficies. La non-réalisation du périmètre prévu pour les superficies a des conséquences financières pour le *Collectieve* en tant que bénéficiaire (Freese 2017). L'agriculteur responsable n'est toutefois pas sanctionné directement, mais le cas échéant indirectement en fonction du mécanisme de réglementation applicable au sein du *Collectieve* et qui relève du contrat de droit privé conclu entre l'agriculteur et le *Collectieve*.

95. Il appartient au *Collectieve* de décider s'il réalise ses propres contrôles et de la manière de procéder, tout comme de gérer les erreurs et les écarts des agriculteurs et d'en répercuter les coûts en cas de sanction. Par ailleurs, il lui incombe aussi de traiter directement avec les agriculteurs et de déterminer le montant du paiement par hectare.

96. Les contrôles par les autorités de l'UE sont réalisés de manière aléatoire sur différentes surfaces et auprès de différents bénéficiaires, conformément à la norme applicable aux contrôles des EAC II. La taille de la surface autorisée est vérifiée de la manière suivante : au moins 5 % des bénéficiaires, dont les surfaces autorisées représentent au moins 5 % des surfaces couvertes par les mesures aux Pays-Bas, sont sélectionnés de manière aléatoire. Ensuite, au moins 50 % de la surface totale respectivement couverte par les mesures chez les bénéficiaires choisis sont contrôlées par rapport à leur taille. À l'aide d'une approche aléatoire et basée sur les risques, 5 % supplémentaires de toutes les surfaces couvertes par les mesures aux Pays-Bas sont sélectionnés pour vérifier le respect du cahier des charges (Terwan et al. 2016).

97. Selon les termes de l'article 28 du règlement FEADER, il serait possible, pour financer les coopératives régionales, de doter les aides forfaitaires nationales pour les mesures d'un supplément pour les coûts de transaction jusqu'à hauteur de 30 %. Cela permet de payer les frais de gestion essentiellement à partir des fonds de l'UE – au lieu d'utiliser des fonds nationaux dans le cas des contrats individuels (le règlement FEADER prévoit toutefois aussi la possibilité d'accorder un supplément de 20 % pour les coûts de transaction pour les contrats individuels).

98. Étant donné que l'approche collective (au sens de l'article 28 du règlement FEADER) n'a été introduite qu'en 2016 aux Pays-Bas et que celui-ci est le seul État membre de l'UE à l'avoir fait, on ne dispose encore d'aucun résultat d'évaluation. Terwan et al. (2016) estiment que la charge de travail administratif pour les autorités publiques chargées de la mise en œuvre ne représente plus qu'un tiers de celle nécessaire pour gérer les contrats individuels. Cependant, ils partent du principe que la charge de gestion ne change pas beaucoup au total ; il s'agit plutôt de transférer une grande part des coûts de gestion vers les coopératives régionales.

99. Selon Franks (2011), les approches collectives peuvent participer à un changement de valeurs auprès des participants et les inciter à se rapprocher des objectifs de l'intervention étatique. Cela permet par exemple de diminuer les frais de suivi et de contrôle en raison d'un plus fort contrôle personnel et social. Un autre effet positif des approches collectives réussies est le sentiment d'appartenance à une communauté ainsi généré et les ressources humaines mises en place dans le cadre de ces coopératives peuvent aussi être bénéfiques aux agriculteurs dans d'autres domaines d'activité (Mills et al. 2008).

100. L'article 28 n'est pas utilisé en Allemagne. À la place, certains Länder encouragent les regroupements en s'appuyant sur l'article 35 du règlement FEADER. Celui-ci permet de financer les acteurs qui prennent contact avec les gestionnaires de terres, les conseillent dans le choix des superficies et le dépôt de leur demande, et les soutiennent lors des contrôles. Toutefois, le gestionnaire de terres continue de déposer individuellement sa demande pour une mesure de gestion. Cette approche est intéressante, notamment dans le cadre de la protection de la qualité de l'eau potable (coopératives pour l'eau potable en Basse-Saxe), de la préservation des paysages (stations écologiques et associations de préservation des paysages) ainsi que dans la mise en œuvre des concepts de protection des espèces et des biotopes dans des zones étroitement délimitées (par exemple la région des marais de Wilster Marsch). Même si l'on soutient uniquement les structures de connectivité, on note des effets nettement bénéfiques : la superficie faisant l'objet d'une demande d'aide par les agriculteurs augmente (en particulier pour les mesures très qualitatives), la qualité des dossiers est meilleure, il est constaté moins de manquements lors des contrôles et la communication s'améliore, en particulier entre les autorités de protection de la nature et les agriculteurs (Bathke 2016).

101. En résumé, on constate que, dans le droit de l'UE, les approches collectives en matière de conservation contractuelle de la nature sont déjà possibles dans la période de programmation actuelle (demandes groupées), mais ont uniquement été mises en œuvre à grande échelle aux Pays-Bas depuis 2016. Les approches collectives offrent un vaste potentiel d'amélioration de l'efficacité de certaines mesures de protection agro-environnementale et de lutte contre le changement climatique. Dans ce contexte, il convient de vérifier dans quelle mesure il faudrait développer les structures nécessaires à leur mise en œuvre en Allemagne. Cela concerne d'une part les structures organisationnelles. On peut ainsi imaginer que les associations d'administration des eaux et des sols (*Wasser- und Bodenverbände*), les cercles d'entraide pour les machines (*Maschinenringe*), les associations de préservation des paysages, les associations rurales (*Landgesellschaften*), les agences de compensation, les associations de chasseurs ou des groupes d'action locaux (LEADER) pourraient exercer d'importantes fonctions de coordination. D'autre part, il faudrait que les agriculteurs fassent preuve d'une plus grande volonté de coopération entre eux pour la réalisation de performances environnementales dans une zone géographique contiguë plus vaste (cf. chapitre 4.4.6).

3.7 Mesures standard ou politique d'aide environnementale axée sur l'exploitation individuelle ?

102. Tandis que les modèles collectifs de conservation contractuelle de la nature semblent particulièrement convenir dans des paysages agricoles fragmentés avec une multitude de petites exploitations, se pose la question de savoir dans les régions avec une structure agricole essentiellement marquée par de grandes exploitations si des aides conçues sur mesure par exploitation ne seraient pas meilleures que les mesures standard actuellement pratiquées. Pour cela, il faudrait définir un plan par exploitation, dans le cadre duquel l'agriculteur déterminerait, en coopération avec un conseiller en MAEC, des mesures complètes de protection de l'environnement et/ou d'atténuation du changement climatique, personnalisées en fonction de son exploitation. Ainsi chaque exploitant pourrait décider des mesures qu'il souhaite mettre en œuvre pour réduire les émissions d'ammoniac dans son exploitation, choisir les superficies sur lesquelles il lui semble intéressant de réaliser des mesures d'aménagement des biotopes ou des prairies avec fauchage tardif pour protéger les oiseaux qui nichent au sol. L'agriculteur recevrait un paiement pour l'ensemble de mesures sélectionnées en fonction de son exploitation, qu'il aura négocié avec le conseiller en MAEC en fonction de certains critères. Les mesures à réaliser et le paiement seront consignés dans un contrat conclu avec l'autorité de gestion compétente.

103. Dans le cadre du FEADER, le programme anglais *Higher Level Environmental Stewardship Scheme* prévoit depuis une bonne dizaine d'années l'établissement obligatoire d'un plan de mesures environnementales par exploitation (*Farm environment plan*) qui souhaite participer aux mesures du programme *Higher Level Stewardship Scheme* (Natural England 2013a). Ce plan est élaboré par l'agriculteur en concertation avec un représentant de l'autorité environnementale.

104. Comparée aux mesures standard qui s'appliquent de la même manière à toutes les exploitations, l'approche par exploitation individuelle présente l'avantage de concevoir des mesures en fonction de la situation spécifique des exploitations et en tenant compte des conditions respectives de l'exploitation ainsi que des conditions naturelles du site. On pourrait imaginer de convenir avec un agriculteur de la mise en œuvre de mesures d'aménagement des biotopes en premier lieu le long des cours d'eau et de mesures limitant l'érosion sur les terres arables situées sur ces biotopes pour éviter l'apport de substances nuisibles.

105. Un autre avantage possible des approches par exploitation individuelle est la possibilité de les aménager de manière adaptative, à savoir les adapter aux conditions qui évoluent dans le temps. Si l'on constate par exemple que l'impact environnemental souhaité n'intervient pas ou seulement de manière insuffisante, les mesures sont ajustées en accord avec l'agriculteur. De manière similaire, les mesures s'avérant inefficaces ou trop chères dans leur mise en œuvre dans l'exploitation pourraient être retirées du plan.

106. Afin de garantir la transparence de l'attribution des fonds, les mesures individuelles devraient être sélectionnées en fonction de certains critères à partir d'un catalogue de mesures prédéfini. Les conseillers en MAEC et les exploitants devraient ensemble d'un

plan de mesures par exploitation individuelle à partir des différentes mesures individuelles proposées dans le catalogue. Il serait laissé une certaine marge de manœuvre pour la mise en œuvre du plan de mesures personnalisé pour tenir compte des spécificités de chaque exploitation de manière appropriée. Chacune des mesures individuelles du catalogue serait assortie d'un prix (ou d'une fourchette de prix) permettant de calculer le paiement total pour l'exploitation.

107. Le rôle du conseiller en MAEC consisterait en premier lieu à aider l'agriculteur à choisir et à combiner les mesures appropriées. Pour cela, il devra arbitrer entre l'efficacité du plan de mesures et les intérêts économiques de l'agriculteur. Enfin, le conseiller en MAEC confirmera le plan et soumettra une recommandation de financement à l'autorité de gestion compétente. Le conseiller en MAEC aurait ainsi une fonction similaire à celle d'un conseiller en investissement, chargé de confirmer la rentabilité des projets d'investissement en condition préalable à leur subventionnement à travers le programme de soutien aux investissements agricoles (AFP).

108. La pondération des intérêts associée à une approche concertée (l'agriculteur participe à la décision concernant les mesures à mettre en œuvre et leur périmètre) ainsi qu'à une grande flexibilité (les mesures inefficaces peuvent être retirées du plan) pourrait améliorer l'acceptation des mesures agro-environnementales et climatiques sur une base volontaire.

109. On ne peut juger ex ante si l'approche par exploitation individuelle engendre des coûts de gestion plus élevés que la gestion de mesures standard. Il est fortement probable que l'élaboration concertée de plans de MAEC par exploitation individuelle prendra plus de temps que le dépôt de demandes pour des mesures standard. C'est pour cela qu'elle n'est probablement possible à des coûts administratifs raisonnables que s'il est convenu d'un volume d'aides plus important pour une exploitation. Les avantages qui compensent les frais plus élevés sont le bien meilleur ciblage (cf. entre autres Armsworth et al. 2012, Fährmann & Grajewski 2013, Fährmann et al. 2015) ainsi qu'un comportement probablement plus respectueux de la conditionnalité de la part des agriculteurs. Cela résulte du fait que les agriculteurs sous contrat s'identifient avec l'objectif des mesures et considèrent les mesures individuelles convenues dans le plan des MAEC comme étant pertinentes, efficaces et réalisables.

3.8 Introduction de la concurrence dans la réalisation de performances environnementales et climatiques

110. L'« achat » de performances environnementales par l'État dans le cadre des mesures agro-environnementales et climatiques ressemble, dans ses grandes lignes, à la politique générale des marchés publics. Si une école a besoin de nouveaux meubles par exemple, ceux-ci sont livrés par des entreprises privées qui doivent postuler pour le marché dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. Le marché est ensuite adjugé au soumissionnaire qui propose le meilleur rapport qualité-prix.

111. Les experts ont, à maintes reprises, préconisé d'appliquer ce mécanisme de concurrence également à l'« achat » de performances environnementales et climatiques. Il

est déjà largement recouru à des procédures d'appel d'offres au niveau des performances environnementales communales (pour les déchets verts dans les rues ou la réalisation des travaux de service hivernal). De même, les travaux de construction liés à des investissements dans la protection de la nature, par exemple, ainsi que les mesures de conseil environnemental sont attribués dans le cadre de procédures d'appel d'offres. Pour les EAC II liés aux surfaces, on s'en tient par contre au système des prix administrés, complétés par des critères de sélection. Il n'y a ainsi aucune concurrence des prix entre les soumissionnaires.

112. Comme déjà esquissé au chapitre 3.3 pour la protection des tourbières, les agriculteurs déposent des offres dans le cadre d'appels d'offres sur des mesures agro-environnementales et climatiques, dans lesquelles ils demandent une compensation pour la mise en œuvre d'un contrat donné. Les offres sont classées en fonction de leur montant par l'autorité adjudicatrice, et les offres aux prix les plus bas ou celles avec le meilleur rapport qualité-prix reçoivent le marché par ordre croissant jusqu'à ce que le budget du programme soit dépensé ou que l'étendue visée pour le programme (par exemple une surface contractuelle minimale) soit atteinte.

113. Les procédures d'appel d'offres offrent de nombreux avantages par rapport au modèle standard de montants de primes uniformes, calculés par l'État, qui est pratiqué dans l'UE. Leur principal but consiste à introduire la concurrence entre les soumissionnaires potentiels pour un nombre limité de contrats. La concurrence entraîne une différenciation des demandes de primes, qui est effectuée sur la base des coûts de participation individuels.

114. Différentes études économiques expérimentales montrent de manière concordante que cela permet d'améliorer l'efficacité des coûts d'environ 30 % (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007, CJC Consulting 2004, Latacz-Lohmann & van der Hamsvoort 1997). Cela signifie qu'il est possible d'atteindre un objectif environnemental donné avec des coûts budgétaires inférieurs de 30 % par rapport à un paiement uniforme pour tous les participants. Toutefois, cela vaut uniquement pour les appels d'offres uniques. En cas de répétition identique du même appel d'offres, l'avantage en matière d'efficacité diminue rapidement et disparaît totalement dans le cas extrême d'une répétition identique fréquente (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007). On a néanmoins pu observer un phénomène contraire dans les appels d'offres concernant la promotion des énergies renouvelables : le prix s'est rapproché des coûts marginaux après plusieurs répétitions. L'analyse des causes de ce comportement différent de la part des soumissionnaires est actuellement objet de recherche.

115. Du point de vue théorique, un autre avantage réside dans le fait que la formation des prix a lieu du côté des soumissionnaires. Ce sont les agriculteurs qui, en tant que soumissionnaires de performances environnementales et climatiques, déterminent avec leurs offres la première majoration dans le processus de tarification de la performance à réaliser, pour laquelle il n'existe aucun prix de marché mais par contre de grandes incertitudes concernant le prix approprié. La procédure d'appel d'offres permet de tenir compte dans la tarification des informations locales sur les conditions individuelles en matière d'environnement et de production. Avec leurs offres, les agriculteurs révèlent leurs

coûts individuels et communiquent ainsi à l'autorité publique des informations utiles qui ne sont pas disponibles dans le modèle standard des montants de primes administrés.

116. À l'argument d'une meilleure efficacité des coûts budgétaires s'oppose celui des frais de gestion plus élevés du côté de l'administration publique et des agriculteurs. Les coûts de transaction plus importants (pour obtenir les informations, calculer les prix des offres et soumettre les offres) pourraient avoir une répercussion négative sur la volonté de participation des agriculteurs (Rolfe et al. 2018). En particulier lorsque les agriculteurs ne souhaitent contribuer au programme qu'avec une petite superficie, les efforts associés à la procédure d'appel d'offres n'en valent pas la peine pour nombre d'entre eux. À cela s'ajoute la longue durée de la procédure jusqu'à la sélection et l'adjudication du contrat.

117. Avec les procédures d'appel d'offres, on peut s'attendre à des gains en efficacité budgétaire, en particulier dans les cas dans lesquels un grand nombre de contrats homogènes doit être attribué à un nombre bien plus important d'agriculteurs aux coûts de participation hétérogènes. Plus les différences sont importantes dans les coûts de participation, plus les offres diffèrent et plus il est possible de sélectionner les soumissionnaires les moins chers.

118. En revanche, les procédures d'appel d'offres ne sont pas adaptées à l'attribution de contrats dans les situations avec quelques soumissionnaires seulement. On court alors le risque d'ententes collusoires entre les soumissionnaires, qui peuvent aboutir à la création de monopoles locaux pour les offres. Cette problématique existe avant tout au niveau de l'attribution de contrats dans les zones plus particulièrement visées par la protection de la nature ou lorsque l'on aspire à une plus vaste pénétration.

119. Les procédures d'appel d'offres ne sont guère appliquées jusqu'à présent dans le domaine de la politique agro-environnementale de l'UE. Il n'est recouru aux appels d'offres à grande échelle qu'aux États-Unis. C'est ainsi que des contrats sont octroyés par procédure d'appel d'offres dans le cadre du *Conservation Reserve Program* depuis 1986. Cette procédure a aussi été transposée à de nombreuses autres mesures agro-environnementales proposées aux États-Unis. Dans l'UE, les procédures d'appel d'offres pour des performances agro-environnementales ont été testées uniquement dans le cadre de quelques projets de recherche isolés. En Australie, les procédures d'appel d'offres ont été testées dans de nombreux projets pilotes. Après les expériences généralement positives, les appels d'offres sont entre-temps utilisés de manière de plus en plus systématique, ceci toutefois avec des taux de participation relativement faibles (Rolfe et al. 2018).

120. En résumé, le Conseil consultatif considère, qu'au regard des problèmes mis en évidence (coûts de transaction plus élevés, volonté de participation probablement plus faible, gains d'efficacité en baisse en cas de répétition multiple), il ne peut actuellement recommander le recours aux appels d'offres pour octroyer des contrats agro-environnementaux et climatiques liés aux surfaces. Comme exposé dans le chapitre 3.3, le Conseil consultatif préconise au gouvernement fédéral d'« intervenir au niveau de l'UE pour tester une procédure d'appel d'offres dans le cadre d'un projet pilote pour la protection des tourbières dans les États membres du Nord et du Nord-Est de l'UE. En cas d'évaluation positive, l'ensemble de mesures climatiques à rétribuer pourrait être progressivement élargi

au fil du temps, et la procédure d'appel d'offres étendue à tous les autres États membres. » (WBAE & WBW 2016 : xvii).

4 Réflexions relatives à la conception de l'« architecture verte » de la PAC dans le cadre du « nouveau modèle de mise en œuvre »

121. En juin 2018, la Commission européenne a présenté trois propositions de règlement concernant la future PAC :

- a) la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, qui devront être établis par les États membres à l'avenir et approuvés par la Commission européenne (COM 2018a) ;
- b) la proposition de règlement relative au financement, à la gestion et au suivi de la PAC (COM 2018b) ;
- c) la proposition de règlement portant organisation commune des marchés, modifiant les règlements applicables à la période d'éligibilité encore en cours (COM 2018c).

Les spécifications relatives à la conception de l'architecture verte de la PAC sont exposées dans les deux premières propositions de règlement.

122. Au premier abord, les propositions législatives réunissent les conditions permettant d'induire un changement de paradigme au sein de la PAC. D'une part, la Commission européenne souhaite fondamentalement changer la structure de gouvernance de la PAC (avec un « nouveau modèle de mise en œuvre »), et d'autre part les propositions législatives énoncent de nouveaux objectifs et de nouvelles spécifications pour de nouvelles interventions (notamment la nouvelle « architecture verte »). Les deux changements majeurs dans la structure de gouvernance concernent la « décentralisation » et une plus forte « orientation vers les résultats » au niveau de la PAC.

123. La « décentralisation » signifie que la Commission européenne accorde plus de compétences aux États membres dans la conception des mesures d'aides de la PAC, ainsi qu'au niveau de leur contrôle et de leur suivi. Les principaux éléments de la nouvelle structure de gouvernance sont le plan stratégique national relevant de la PAC, qu'il incombera à chaque État membre d'établir, ainsi qu'un système de gestion et de coordination (y compris un système de contrôle) que les États membres devront respectivement concevoir, et qui sera associé à un système de reporting des États membres auprès de la Commission européenne, profondément réformé.

124. Pour les États membres, l'« orientation vers les résultats » implique l'abandon d'un système de PAC avec des spécifications détaillées établies par l'UE pour les interventions, les taux d'aide et les contrôles, pour passer à un système basé sur les résultats obtenus (sous forme de réalisation d'objectifs = projets, exploitations ou surfaces subventionnés).

125. Les propositions législatives exposent un grand nombre de spécifications et de cadres applicables au nouveau modèle de mise en œuvre et à la conception d'une architecture verte, qui seront étudiés plus en détail dans les chapitres 4.1 et 4.2 à suivre. Ces spécifications et ces cadres définissent la marge de manœuvre des États membres dans la

conception d'une politique agro-environnementale et climatique dans le cadre de la PAC. Par rapport à l'actuelle architecture verte de la PAC (même si elle n'était pas encore désignée ainsi jusqu'alors), la Commission européenne accorde aux États membres une marge de manœuvre bien plus importante pour organiser des mesures agro-environnementales et climatiques plus efficaces et ambitieuses. Cependant, elle laisse actuellement une telle marge de liberté qu'il est aussi possible d'aboutir à une mise en œuvre peu ambitieuse de la part des États membres. Dans les chapitres suivants, il sera d'abord présenté le cadre des régimes d'aides proposés par la Commission européenne, avant de procéder à un examen critique de ces différents régimes (chapitres 4.1 à 4.3). Partant de là, différentes options envisageables pour l'architecture verte de la PAC seront ensuite présentées avec leurs avantages et leurs inconvénients respectifs (chapitre 4.4).

4.1 Le « nouveau modèle de mise en œuvre » de la PAC

4.1.1 Les spécifications des propositions législatives

126. Selon la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, chaque État membre devra établir un seul plan stratégique relevant de la PAC pour l'ensemble de son territoire (cf. colonne « Plan stratégique relevant de la PAC » en figure 4), qui couvrira les piliers I et II. Ce plan stratégique pourra contenir des composantes régionales, sachant néanmoins que les réglementations détaillées ne sont pas encore précisées à l'heure actuelle.

127. Du point de vue environnemental et climatique, il est important, dans un premier temps, que les États membres tiennent absolument compte, dans leur plan stratégique national, de leurs plans environnementaux et climatiques nationaux pour évaluer la situation de départ pour les objectifs spécifiques en la matière. Ces objectifs découlent des douze règlements et directives indiqués en Annexe XI à la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC (dont, par exemple, la directive habitats, la directive-cadre sur l'eau et la directive nitrates). L'interprétation conséquente de ce règlement devrait permettre d'exposer, dans le plan stratégique national, les objectifs environnementaux et climatiques nationaux existants ainsi que la contribution concrète que la PAC devra apporter à leur réalisation.

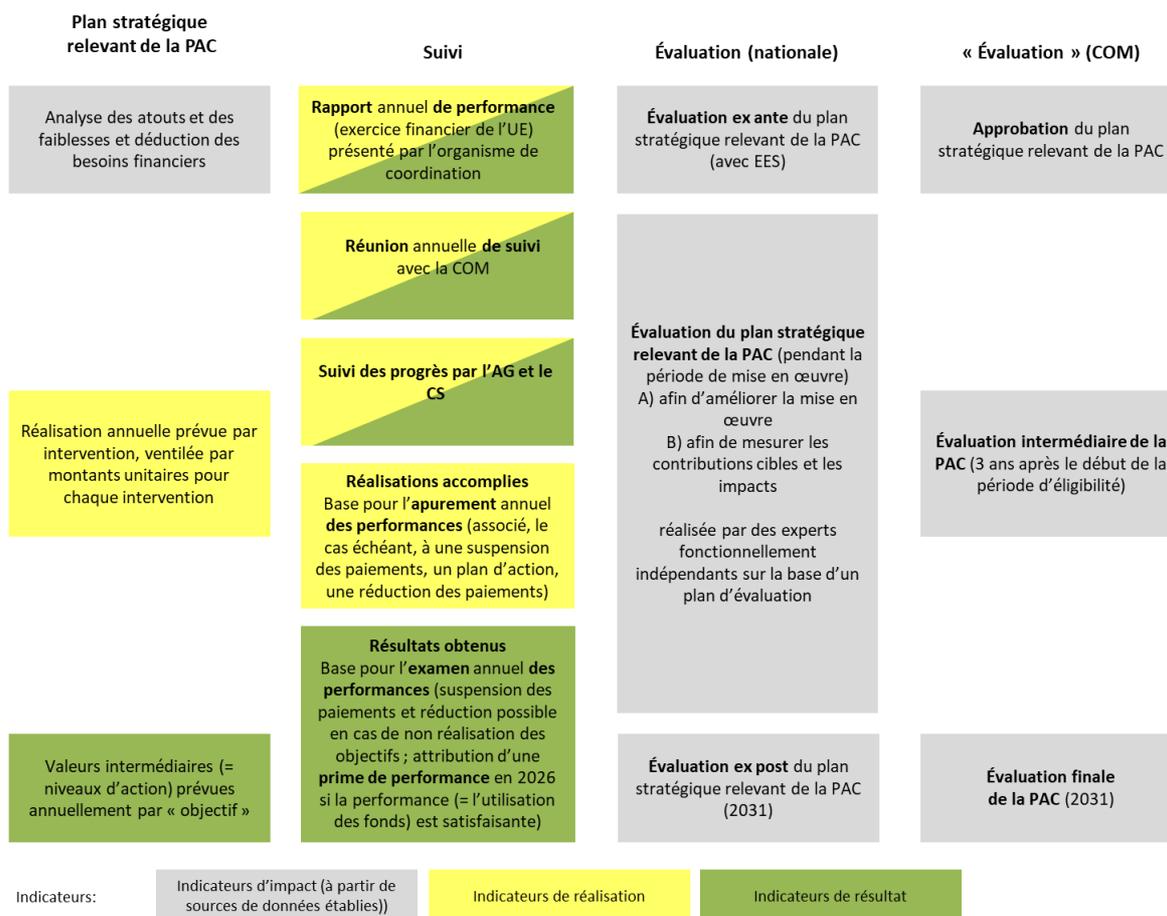
128. Les plus importants changements dans la structure de gouvernance de la PAC concernent le renforcement de la décentralisation et de l'orientation vers les résultats. La décentralisation signifie que la Commission européenne a) se limite à définir le cadre pour le système de gestion et de coordination et se place en retrait dans les États membres en exerçant uniquement un contrôle d'ordre général, et b) le second pilier ne se résume plus qu'à quelques types d'intervention, qui sont enregistrés au niveau européen avec des régimes beaucoup moins détaillés que dans la période d'éligibilité actuelle. Cela laisse aux États membres une marge de manœuvre bien plus importante au niveau de la conception et de la mise en œuvre de leurs mesures. Conformément aux propositions législatives, la Commission européenne ne vérifiera plus, dans sa procédure d'apurement des comptes, la

légalité et la régularité des dépenses individuelles, à savoir si le bénéficiaire satisfait à toutes les conditions d'éligibilité. Cela ne signifie pas pour autant que les États membres ne devront plus contrôler eux-mêmes les bénéficiaires.

129. Les propositions législatives sur les plans stratégiques relevant de la PAC instaurent ainsi une « conditionnalité liée à l'État de droit » au niveau des États membres. Il s'agit à cet égard de renforcer les systèmes nationaux de gestion et de coordination, et de les rendre pleinement fonctionnels pour pouvoir les coupler à l'affectation des fonds de la PAC par la Commission européenne aux différents États membres. Dans leur plan stratégique national, les États membres devront exposer leur système de coordination de manière détaillée et vérifiable. La Commission européenne vérifiera les fonctionnalités du système « en cours de déroulement », en effectuant des contrôles aléatoires de la gestion. S'il s'avère qu'un système de coordination ne satisfait pas aux exigences posées ou si les contrôles aléatoires mettent en évidence de graves déficits au sein d'un système, la Commission européenne pourra exiger des mesures correctives ou, dans les cas extrêmes, retenir le versement des fonds jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux défauts constatés (Fährmann et al. 2018, Fährmann & Grajewski 2018a).

130. L'élément central dans le nouveau modèle de mise en œuvre est le « cadre de performance ». Celui-ci est défini dans les articles 115 et suiv. de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, et sert de base aux activités de suivi et d'évaluation ainsi qu'au système d'incitations mis en place pour les États membres (cf. figure 4). L'État membre présentera un rapport annuel de performance, dans lequel figureront les informations concernant les dépenses effectuées ainsi que les réalisations et les résultats obtenus. La Commission européenne procédera, sur cette base, à un apurement annuel des performances ainsi qu'à un examen annuel des performances (cf. colonne « Suivi » en figure 4 ; pour la définition des concepts applicables cf. tableau 1).

Figure 4 : Principaux éléments du cadre de performance



L'encadrement des champs indique selon la couleur le ou les contextes dans lesquels les différents types d'indicateur jouent un rôle déterminant.
 COM = Commission européenne, AG = autorité de gestion, CS = comité de suivi, OC = organisme de certification, EES = évaluation environnementale stratégique

Source : tableau complété sur la base de Fährmann et al. (2018 : 15).

131. Lors de l'apurement annuel des performances, la Commission européenne évaluera, à l'aide des « indicateurs de réalisation » (cf. colonne « Indicateurs » et les champs encadrés en rouge dans la figure 4), l'adéquation entre les dépenses effectuées et la mise en œuvre de certains types d'intervention de la PAC (les « réalisations »). Si les dépenses et les « réalisations » ne concordent pas, l'État membre devra justifier les écarts de façon vérifiable. Si la Commission européenne n'est pas convaincue par cette justification, elle pourra temporairement suspendre la participation de l'UE ou en réduire le montant.

132. L'examen annuel des performances par la Commission européenne permettra de comparer les dépenses et les « résultats » (indicateurs de résultat, cf. colonne « Indicateurs » et les champs encadrés en vert dans la figure 4) par rapport au degré de réalisation des objectifs fixés dans le plan stratégique relevant de la PAC. S'il est constaté, lors de l'examen des performances, une différence notable entre les objectifs quantitatifs formulés dans le plan stratégique relevant de la PAC et l'état réel de réalisation des objectifs, la Commission européenne pourra décréter des mesures correctives et/ou suspendre les paiements à l'État membre concerné, ou encore en réduire le montant (Fährmann et al. 2018).

133. Par ailleurs, la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC prévoit (dans l'article 123) l'instauration d'une prime de performance égale à 5 % de la dotation financière indicative pour chaque État membre au titre du pilier II pour l'exercice 2027. Cette prime sera uniquement versée aux États membres qui auront atteint leurs objectifs pour l'année 2026 d'après leurs indicateurs de résultat.

Tableau 1 : Définition des principaux termes utilisés dans le contexte du nouveau modèle de mise en œuvre présenté dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC

Terme	Définition	Exemple
Objectifs	Les neuf objectifs spécifiques de la PAC sont définis de manière exhaustive dans l'article 6. ¹⁾	Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air.
Type d'intervention	Terme générique qui couvre différentes interventions. Les types d'intervention sont définis de manière exhaustive dans les articles 14, 39 et 64. ²⁾	Paiements pour les engagements en matière de gestion (protection de l'environnement et lutte contre le changement climatique, ressources génétiques, bien-être animal).
Intervention	Une intervention est un instrument d'aide basé sur un type d'intervention prévu par le règlement régissant l'aide aux plans stratégiques, assorti d'une série de conditions d'admissibilité, selon la description faite par les États membres dans les plans stratégiques relevant de la PAC (article 3).	Paiements pour l'agriculture biologique
Indicateurs de réalisation	Un indicateur de réalisation se réfère à la réalisation accomplie (niveau d'action) pour chaque intervention (article 7 alinéa 1 (a)).	O.13 : nombre d'ha SAU (réalisation) couverts par des engagements en matière d'environnement et de climat qui vont au-delà des exigences obligatoires (intervention : paiement pour des engagements en matière de gestion).
Indicateurs de résultat	Un indicateur de résultat est lié à un objectif spécifique, qui peut être mis en œuvre par le biais de différentes interventions. Les indicateurs de résultat quantifient les valeurs intermédiaires dans les plans stratégiques relevant de la PAC et établissent la valeur cible pour les objectifs spécifiques (article 7 alinéa 1 (b)). ³⁾	R.27 : 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.
Indicateurs d'impact	Les indicateurs d'impact sont liés aux objectifs généraux et spécifiques et sont utilisés dans le contexte des plans stratégiques relevant de la PAC. (article 7 alinéa 1 (c)).	I.18 : indicateur des oiseaux en milieu agricole : accroître l'indice des populations d'oiseaux en milieu agricole.
Montant unitaire	Montant prévu en euros par unité subventionnée (par exemple hectare, unité de gros bétail, projet d'investissement, groupements subventionnés). S'il est prévu plusieurs montants unitaires différents dans le cadre d'une même intervention, il faudra consigner séparément dans le plan stratégique relevant de la PAC les réalisations et les dotations financières notifiées pour chacun des montants unitaires (article 88) et en rendre compte séparément dans le cadre de l'apurement des performances.	

1) Pour l'apurement des performances et le rapport de performance, ces objectifs sont complétés par l'objectif transversal visé dans l'article 5 de « modernisation du secteur en stimulant et partageant les connaissances, l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et dans les zones rurales, et en encourageant leur utilisation ». 2) Pour l'apurement des performances et le rapport de performance, les types d'intervention sont regroupés en 13 « types d'intervention généraux ». 3) « Les indicateurs relatifs aux objectifs liés à l'environnement et au climat peuvent couvrir les interventions incluses dans les instruments nationaux de planification en matière d'environnement et de climat pertinents qui découlent de la législation de l'Union. » Il s'agit par exemple des spécifications visées dans la directive habitats ou la directive nitrates.

Source : tableau inspiré de Birkenstock et Röder (2018 : 20).

134. Il faut déterminer, pour chaque exercice financier de l'UE et pour chaque intervention (cf. tableau 1), le volume de financement, les « montants unitaires » (taux de l'aide) et les « réalisations » (par exemple la superficie subventionnée, le nombre de projets). Exemple (fictif) à titre d'illustration : si l'on imagine une mesure EAC II visant l'amélioration de la biodiversité, assortie d'un taux d'aide de 200 euros/ha, et qu'il est prévu de subventionner 100 000 ha chaque année, il en résulte une dotation financière indicative de 20 millions d'euros par an.

135. Si un État membre envisage d'accorder différents niveaux de prime (montants unitaires) dans le cadre d'une intervention, il devra présenter la planification et les rapports séparément pour chacun des niveaux de prime. Le défi qui en résulte au niveau de la gestion peut être illustré en prenant l'exemple du soutien de l'agriculture biologique : si l'on suppose que la prime continuera d'être différenciée comme c'est le cas aujourd'hui, selon la conversion et le maintien d'une part et selon les prairies, les terres arables ou les cultures spéciales d'autre part, il faudra planifier et rendre compte d'au moins six valeurs différentes dans le plan stratégique relevant de la PAC et dans le rapport de performance. Il faudra justifier auprès de la Commission européenne les éventuels écarts par rapport au plan concerné. Si, en plus, le montant de la prime est différencié en fonction des conditions locales,¹⁶ ne serait-ce qu'en trois niveaux, cela représente déjà 18 (2 x 3 x 3) valeurs.¹⁷ Il faudra également définir un montant unitaire par projet pour les mesures de soutien liées à des investissements, sachant qu'il est bien plus difficile encore de déterminer les montants unitaires et les tranches annuelles que pour les aides liées aux surfaces, en raison du caractère hétérogène des projets et des plus grandes difficultés à planifier la réalisation des projets dans le temps.

136. Il faudra ensuite rattacher les différentes interventions à un ou plusieurs objectifs de la PAC dans le plan stratégique national, et affecter des indicateurs de résultat à ces objectifs pour pouvoir rédiger le rapport de performance et procéder à l'examen des performances. L'annexe à la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC expose de manière exhaustive les indicateurs de résultat rattachés à chacun des objectifs de la PAC. Les indicateurs de résultat sont généralement basés sur la réalisation, et fixent le nombre d'unités prévues par rapport à une population donnée. Si l'on reprend l'exemple précédent, la mesure pour la biodiversité augmenterait la valeur de l'indicateur R.27 (préservation des habitats et des espèces) de la valeur de 100 000 ha divisés par la

¹⁶ Ces variations expliquent les différents montants de prime selon les Länder.

¹⁷ Plus le volume de financement d'une intervention est faible et plus le nombre d'interventions proposé est élevé, plus il est probable, ne serait-ce que pour des raisons statistiques, qu'il apparaîtra des écarts importants (en pourcentage) entre les valeurs réelles et les valeurs prévues pour certaines interventions. En d'autres termes, plus un plan stratégique sera conçu de manière différenciée et donc plus il sera ciblé, comme on peut l'espérer, plus il nécessitera d'efforts de documentation et de justification ultérieurs au niveau de la gestion.

superficie agricole utile (SAU) de l'Allemagne.¹⁸ Les indicateurs de résultat seront quantifiés avec des valeurs intermédiaires servant de jalons dans le plan stratégique relevant de la PAC. Contrairement au système actuel dans le pilier II, ces valeurs intermédiaires devront être établies pour chacune des années concernées.¹⁹ Tant les indicateurs de réalisation que les indicateurs de résultat décrivent essentiellement l'utilisation des fonds et l'ampleur des politiques d'aides, par exemple le pourcentage de surface subventionnée par rapport à la surface agricole totale ou le pourcentage d'exploitations agricoles subventionnées par rapport au nombre total d'exploitations agricoles (cf. tableau 1). Quant aux indicateurs d'impact, ils décrivent l'état du système ciblé, qui doit changer avec l'intervention (par exemple les émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture).

137. L'objectif de l'évaluation est de quantifier la contribution du plan stratégique relevant de la PAC à l'évolution des indicateurs d'impact. Les propositions législatives établissent le cadre permettant d'évaluer la PAC (cf. colonnes « Évaluation (nationale) » et « Évaluation (COM) » dans la figure 4). L'État membre devra effectuer une évaluation ex ante de son plan stratégique pour la PAC. Cette évaluation comprendra également une évaluation environnementale stratégique. Au plus tard un an après l'approbation du plan stratégique relevant de la PAC, les États membres devront présenter un plan d'évaluation servant de base à l'évaluation qui sera confiée à des experts indépendants. Le plan d'évaluation exposera, en teneur, les dates auxquelles il faudra procéder à l'évaluation des contributions aux objectifs de la PAC, avec le niveau de détail souhaité ainsi que les données et, le cas échéant, les méthodes à utiliser pour cela. L'État membre devra présenter à la Commission européenne une évaluation ex post du plan stratégique relevant de la PAC d'ici 2031. La Commission européenne procédera à une évaluation intermédiaire de la PAC d'ici la fin de la troisième année après le début de la mise en œuvre des plans stratégiques relevant de la PAC, ainsi qu'à une évaluation ex post d'ici 2031.

4.1.2 Évaluation du « nouveau modèle de mise en œuvre »

138. Le Conseil consultatif est fondamentalement favorable à la plus forte décentralisation de la PAC préconisée par la Commission européenne. Cette démarche, qui satisfait au principe de subsidiarité dans de nombreux domaines, s'inscrit dans la logique européenne au regard du caractère hétérogène des problématiques et des préférences des différents États membres (WBAE 2019). Cette décentralisation devrait permettre de concevoir une politique ciblée, adaptée aux conditions et besoins au niveau régional, et contribuer ainsi à ce que la PAC soit mieux perçue par l'opinion publique (WBAE 2018). Pour ce faire, la

¹⁸ Cela est valable dans l'hypothèse simplifiée qu'il n'existe aucune autre mesure de soutien de la biodiversité sur ces 100 000 ha. Sinon, il faudrait, dans le calcul, soustraire des 100 000 ha les surfaces sur lesquelles d'autres mesures de soutien de la biodiversité sont effectuées en même temps, puisqu'il n'est pas possible de prendre un même hectare plusieurs fois en compte dans le calcul d'un même indicateur de résultat (interdiction de double demande).

¹⁹ Dans la période d'éligibilité de 2014 à 2020, il fallait déterminer des valeurs intermédiaires uniquement pour l'année 2018 et des valeurs cibles pour l'année 2023.

Commission européenne propose un « nouveau modèle de mise en œuvre ». Le Conseil consultatif est de l'avis suivant quant à savoir si ce nouveau modèle de mise en œuvre permettra réellement de concevoir une politique agro-environnementale et climatique plus efficace dans le cadre de la PAC, ou sur les éventuels réajustements qui seront nécessaires pour y parvenir :

139. La nécessité d'établir un plan stratégique pour la PAC confronte les structures de mise en œuvre existant en Allemagne à des enjeux de taille. Jusqu'à présent, le pilier I était, et sera encore à l'avenir, réglementé par une loi fédérale ; cela vaut également pour la conditionnalité, les définitions arrêtées pour des concepts précis conformément à l'article 4 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC²⁰ et les éco-régimes à développer. Le pilier II continue de relever de la compétence des Länder. Si l'on considère les mesures liées à l'environnement, jusqu'à présent le cadre pour une partie de l'éventail de mesures était établi par la GAK, la mission commune du gouvernement fédéral et des Länder pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral, car celle-ci fait office (à quelques exceptions près) de règlement-cadre national selon le règlement FEADER. Par contre, les mesures d'investissement, de conseil et de planification ainsi que les aides liées aux surfaces ont, en grande partie, été conçues et financées par les Länder, et il n'existe aucune structure de coordination et d'échange entre le gouvernement fédéral et les Länder pour celles-ci. Or, il faudra intégrer de manière cohérente dans l'architecture générale du plan stratégique relevant de la PAC et dans la future architecture verte l'éventail complet des mesures, même s'il ne s'agit « que d'une simple description » dans les volets régionaux du plan stratégique.

140. Le Conseil consultatif apprécie l'obligation d'exposer, dans le plan stratégique relevant de la PAC, la contribution attendue de la PAC à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'environnement et de climat.

141. Le Conseil consultatif juge trompeur l'accent mis par la Commission européenne sur la nouvelle « orientation vers les résultats » de la PAC : d'une part, les résultats seront essentiellement mesurés sur la base d'indicateurs de réalisation selon les termes de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, et d'autre part, la mise en avant du concept laisse entendre que l'aide de la PAC a jusqu'à présent été effectuée sans orientation vers les résultats (Fährmann et al. 2018).

142. En principe, le Conseil consultatif considère pertinente l'utilisation d'un système d'indicateurs avec des valeurs intermédiaires pour concevoir et piloter la politique et rendre compte à l'opinion publique. Toutefois, le système annuel prévu dans les propositions législatives n'est que partiellement approprié, et nécessite des réajustements fondamentaux. Les indicateurs financiers et les indicateurs de réalisation ainsi que les montants unitaires (cf. tableau 1) émanent d'une logique de régimes d'aides liées aux

²⁰ Ces définitions concernent les concepts suivants : « activité agricole », « surface agricole », « hectare admissible », « véritables agriculteurs » et « jeune agriculteur ».

surfaces faciles à programmer, avec des approches annuelles. Ce système n'est guère applicable à des mesures liées aux investissements.

143. Pour que les indicateurs de résultat puissent être utiles au pilotage et à l'évaluation de la politique, il faudrait les adapter aux chaînes d'impact et aux logiques d'intervention qui sous-tendent les mesures d'aide. Cela n'est possible que sur la base du plan stratégique relevant de la PAC respectivement concerné. Les indicateurs de résultat devraient notamment satisfaire aux deux conditions suivantes :

- l'exhaustivité : toutes les interventions choisies pour réaliser un objectif doivent être intégralement prises en compte ;
- la pertinence : toute intervention est prise en compte dans l'indicateur de résultat en fonction de sa contribution cible.

144. On ne retrouve pas ces deux conditions dans les propositions législatives :

- En ce qui concerne l'« *exhaustivité* », les indicateurs de résultat dans le domaine de l'environnement sont essentiellement basés sur des aides liées aux surfaces, et négligent les mesures liées aux investissements ainsi que les mesures visant à renforcer les ressources humaines dans ce domaine (services de conseil, formation, coopération par exemple). De ce fait et selon cette logique, ces mesures ne pourront être reliées à aucune performance (aucun résultat), ce qui signifie que les indicateurs de résultat sont incomplets.
- Par ailleurs, la « *pertinence* » des indicateurs est très limitée, puisque toutes les aides liées aux surfaces sont traitées de la même manière, alors qu'elles varient fortement dans leur efficacité. Par exemple, si l'on suit la proposition de règlement, un hectare de culture intercalaire apporterait la même contribution au résultat en termes de lutte contre le changement climatique que la remise en eau d'un hectare de sol organique (indicateur de résultat R.12). En outre, il faut reporter sous R.12 la valeur équivalant à la superficie physiquement concernée par toutes les mesures de soutien rapportée à la totalité de la SAU. Les États membres proposant des éco-régimes ou des EAC II peu ambitieux mais à grande échelle pourront ainsi afficher de « bons résultats », tandis que les États membres déployant des mesures ambitieuses avec des contributions cibles élevées obtiendront de moins « bons » résultats.

145. Le Conseil consultatif partage également l'avis de la Cour des comptes européenne (CCE 2019) quant au fait que l'approche choisie pour le système d'indicateurs ne peut contribuer à une gouvernance plus efficace et plus ciblée. Elle néglige en particulier l'opportunité de qualifier davantage les indicateurs de résultat. L'objectif devrait être d'obtenir des indicateurs de résultat qui puissent être concrètement utilisés pour concevoir et piloter la politique (et qui livrent plus d'informations qu'un budget basé sur les objectifs, chose que l'on pourrait obtenir en déployant moins d'efforts), et qui puissent servir de base appropriée à l'évaluation obligatoire. En effet, il est prévu, pour l'évaluation, uniquement des indicateurs d'impact qui sont issus de statistiques officielles ou de rapports sur l'environnement, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Nombre de ces indicateurs d'impact sont influencés par des facteurs exogènes, qui ne relèvent pas de la politique, comme les

conditions météorologiques, les fluctuations de prix, le progrès technique, le changement démographique, etc. et qui sont peu réactifs en cas de modification du régime d'aides. Pour estimer la contribution des interventions de la PAC, il faut avant tout connaître les impacts liés aux mesures. Normalement, les indicateurs de résultat devraient fournir de premiers indices à cet égard. Or, les indicateurs prévus ne le permettent pas.

146. En conséquence, il n'est distingué par rapport au système actuel aucune valeur ajoutée substantielle dans le système d'indicateurs de résultat proposé, que ce soit pour la justification des dépenses ou pour le pilotage des contenus de la PAC. Pour l'établissement des rapports annuels et la justification des paiements auprès du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne, il conviendrait de miser à la place sur un système qui commence, au moins pour l'impact principal, par catégoriser clairement les différents types d'intervention, à savoir avec des indicateurs qui reproduisent de manière exhaustive et incontestable les dépenses pour toutes les interventions. Cette catégorisation des dépenses devrait englober aussi bien l'objectif principal visé (par exemple : la protection de l'eau), le cas échéant avec une ventilation par sous-objectifs (par exemple : la préservation des nappes souterraines, la réduction de la concentration en nutriments dans les eaux de surface, la réduction des flux de nutriments, l'amélioration de la structure hydrographique), que les types d'intervention (par exemple : les éco-régimes, les services de conseil, la coopération, les investissements, les EAC II), l'approche de gestion (par exemple : avec ou sans carte des superficies éligibles), la procédure de sélection (oui /non), ainsi que le cas échéant la référence territoriale (par exemple : terres arables, prairies, cultures spéciales), l'angle d'approche de la mesure (par exemple : inter-exploitations, exploitation individuelle, branche d'exploitation, surface isolée) et la profondeur²¹ du type d'intervention. Une telle approche peut être facilement mise en œuvre avec le système actuel d'organismes payeurs (par exemple sous forme de codes produit). Dès lors qu'il est prescrit un schéma homogène pour les différents types d'intervention, il est possible de comparer, sans trop d'efforts, l'orientation de différents programmes concernant divers aspects, et de compiler ensuite les chiffres pour toute l'Europe. En plus de l'impact principal, les États membres pourraient, comme jusqu'à présent dans le FEADER, citer des impacts secondaires. Mais il ne ressort aucune valeur ajoutée d'une planification de l'utilisation des fonds à un niveau aussi détaillé (cf. paragraphe 150).

147. En ce qui concerne les indicateurs de réalisation, le Conseil consultatif estime qu'il faudrait les réduire aux réalisations directes dans les différentes interventions. Les propositions de la Commission relatives au traitement des avances et des paiements intermédiaires sont correctes, même si elles ne peuvent déboucher sur des résultats interprétables qu'après plusieurs années de considération. Il faudra s'assurer que le système soit bien reproductible dans un système de base de données avec reporting greffé sur cette

²¹ Profondeur d'intervention élevée : par exemple bandes fleuries pluriannuelles avec semences régionales certifiées ; profondeur d'intervention faible : par exemple épandage écologique de lisier.

base de données. Il serait mieux de renoncer, au niveau des indicateurs de réalisation, aux recoupements visés par la Commission pour établir des « numéros uniques ».²² Comme jusqu'à présent, il convient de prévoir, dans le système sous-jacent, un identificateur explicite pour chaque surface, chaque projet et chaque bénéficiaire, afin de pouvoir effectuer des analyses plus approfondies sur l'ampleur des aides dans le cadre des évaluations.

148. Il paraît fondamentalement efficace de distinguer clairement les différents destinataires et les différentes finalités des rapports à effectuer : au niveau de l'UE, l'un des objectifs du système d'indicateurs est de permettre l'établissement des rapports et la justification des dépenses auprès du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne. Pour cela, il faut fournir des données chaque année et pouvoir les compiler pour l'ensemble des États membres. Au niveau de la Commission européenne et des États membres (régions), les indicateurs servent au contrôle de gestion, à savoir ils permettent de vérifier si les programmes suivent, en teneur, les axes de travail prévus et si les objectifs attendus sont atteints. Des réajustements pourront, le cas échéant, être effectués sur la base des résultats de ce processus de contrôle de gestion.

149. Concernant la justification des dépenses, le contrôle de gestion devrait porter avant tout sur les données financières, différenciées en fonction des contenus, et non pas sur des variables physiques (projets subventionnés, superficie subventionnée, bénéficiaires) comme cela est prévu pour les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultat dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC. L'analyse des variables physiques devrait être un élément fondamental des évaluations. En général, les unités physiques dans les différentes interventions ne sont pas directement comparables quant à leur impact. Il faut pour cela une approche et une appréciation différenciées, qui tiennent compte du contexte local ainsi que de l'interaction spécifique avec d'autres interventions dans le cadre de la PAC comme en dehors. Une comparaison standardisée ou la compilation d'indicateurs physiques aboutit au plus tard au niveau européen à « comparer les pommes et les poires » selon le proverbe allemand, autant dire à mélanger les torchons et les serviettes.

150. Pour planifier l'utilisation des fonds, le Conseil consultatif estime suffisante une planification uniquement au niveau des types d'intervention. Au lieu de la planification détaillée actuellement demandée par la Commission européenne, il suffirait, dans la phase de planification, de fixer de manière contraignante des prévisions budgétaires (et aucun niveau d'action) pour les objectifs et les types d'intervention visés. Il pourrait être utilisé à cet effet un catalogue d'objectifs plus différencié que celui proposé dans l'article 6 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC. Compte tenu de l'objet du présent avis, ce catalogue pourrait inclure les catégories suivantes : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, protection de la qualité de l'air, protection de l'eau, protection des sols, protection des espèces et des

²² A savoir superficie subventionnée, bénéficiaires subventionnés ou projets subventionnés (sans double demande).

biotopes, paysages. La Commission européenne devrait ensuite vérifier, dans la phase de mise en œuvre du programme et au niveau de ces objectifs budgétaires, si les États membres ont atteint les objectifs fixés. Si les États membres ne sont pas en mesure de justifier de manière plausible les écarts par rapport aux projections prévisionnelles, les fonds non utilisés devraient être réattribués au budget de l'UE. De l'avis du Conseil consultatif, un tel système suffirait pour garantir une concordance satisfaisante entre la planification et la mise en œuvre des plans stratégiques relevant de la PAC.

151. Quant à la fréquence des rapports, le Conseil consultatif estime suffisant que les États membres établissent des rapports plus détaillés tous les deux ans. Il conviendrait d'exposer dans ces rapports les raisons justifiant les écarts par rapport aux prévisions et les mesures prévues pour y remédier. Ces rapports ne devraient pas être assortis de sanctions pour les États membres, mais servir de point de départ à des échanges bilatéraux permettant d'améliorer l'efficacité de la PAC par rapport aux objectifs. La menace de sanction risque, selon le Conseil consultatif, d'amener les États membres à miser avant tout sur des aides pour lesquelles ils pourront facilement estimer à l'avance l'utilisation des fonds sur plusieurs années, et à planifier des niveaux d'action qu'ils sont très susceptibles d'atteindre.²³ Selon le Conseil consultatif, une planification aussi conservatrice constitue une perte de temps inutile dans le contexte de la refonte nécessaire du secteur agricole.

152. Il faudrait purement et simplement supprimer la prime de performance et le concept de montant unitaire. Ces deux instruments sont extrêmement pernicieux puisqu'ils incitent les États membres à miser avant tout sur des mesures simples, peu différenciées et facilement planifiables. En outre, ils ne peuvent avoir, selon le Conseil consultatif, aucun effet incitatif positif reconnaissable.

153. Le nouveau système de rapport de performance et d'examen des performances est la condition sine qua non qui permettrait d'atténuer, le cas échéant, par des réglementations plus appropriées les problèmes qui apparaissent dans le système de mise en œuvre et ont été décrits avec pertinence dans le document « Réinitialisation du FEADER » du Ministère de l'environnement et de l'agriculture de Saxe (SMUL 2016), (Fährmann & Grajewski 2018b). Ainsi par exemple, la conservation contractuelle de la nature souffre-t-elle actuellement des réglementations imposées par le « système intégré de gestion et de contrôle » (SIGG) du premier pilier : par exemple la définition des prairies permanentes, la vérification des

²³ De ce point de vue, on peut considérer que le pilotage prévu dans le règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC avec des indicateurs de réalisation et des indicateurs de résultat est similaire au système du cadre de performance et de la réserve de performance du pilier II dans la période d'éligibilité actuelle : si l'on considère les évolutions actuelles concernant le cadre de performance pour la période d'éligibilité 2014 à 2020, on s'aperçoit qu'il s'agit essentiellement d'assurer l'utilisation des fonds. C'est pour cela qu'en 2018, la Commission européenne a brusquement changé les définitions de base pour les éléments à prendre en compte dans le contrôle de gestion, afin d'atteindre les valeurs intermédiaires. Entre-temps, il est aussi possible de comptabiliser des projets commencés, et pas uniquement des projets menés à terme. En outre, il n'est pas uniquement tenu compte des paiements effectués jusqu'au 31.12.2018, mais aussi des paiements jusqu'au 2ème trimestre 2019.

superficielles au mètre carré près, la création de lots partiels nécessitant sans cesse un nouvel avis de modification.²⁴ En outre, dans la période d'éligibilité en cours, il faut vérifier 100 % du cahier des charges pour l'ensemble de la période d'engagement. Dans le cadre du plan stratégique, les États membres pourront développer un système de gestion et de coordination approprié au niveau national. Ce système sera toutefois dispensé d'approbation par la Commission européenne. Les acteurs du système de mise en œuvre restent les mêmes qu'auparavant. De ce fait, le risque est que les acteurs actuels, habitués à ce système depuis plusieurs décennies, restent dans la même logique et n'utilisent pas pleinement tout le potentiel du nouveau modèle de mise en œuvre.

154. Concernant le niveau d'ambition pour les objectifs formulés dans les plans stratégiques relevant de la PAC, il faut encore éclaircir dans quelle mesure la Commission européenne pourra influencer la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques spécifiques dans les États membres par le biais de l'approbation des plans stratégiques des États membres ou par des actes délégués. Du point de vue de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, les plus grandes marges de manœuvre dont disposent les États membres leur offrent des opportunités supplémentaires pour la réalisation de leurs objectifs. Parallèlement, force est de constater qu'en Allemagne, par exemple, on est actuellement loin d'épuiser les possibilités existantes pour mieux cibler l'affectation des fonds.

155. Il est difficile de savoir dans quelle mesure il faut craindre un nivellement par le bas en ce qui concerne le niveau d'ambition dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique au sein de l'UE si la Commission européenne n'établit pas de normes contraignantes pour les États membres. Cela ne semble pas à redouter si l'on regarde les groupements politiques forts (partis et ONG) qui existent dans les États membres du Nord, et qui insistent dans le débat politique sur la priorité à donner aux objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de la PAC. En revanche, les États membres qui considèrent que leur secteur agricole est plutôt dans un processus de rattrapage en termes de compétitivité et de productivité, pourraient intervenir au niveau minimal prescrit par la Commission européenne quant à l'orientation des fonds en faveur d'objectifs environnementaux. On a pu assister à un phénomène similaire en Allemagne aussi, après l'introduction des aides au verdissement : le gouvernement fédéral avait profité de la flexibilité dans l'aménagement des aides pour minimiser la charge pesant sur les agriculteurs et les autorités de gestion et de contrôle avec, en conséquence, des mesures de

²⁴ La conservation contractuelle de la nature porte souvent sur de petites surfaces ou des surfaces aux formes irrégulières. En outre, ces surfaces se caractérisent souvent par de nombreux éléments structurels, sont situées sur des terrains difficiles et la transition vers la surface non utilisée est fluide. En conséquence, il faut souvent beaucoup d'efforts pour déterminer, délimiter et localiser clairement l'hectare admissible sur le terrain. La reprise des prescriptions existantes dans le pilier I implique une charge administrative importante pour les agriculteurs et l'autorité de gestion, ainsi qu'un risque de sanction élevé pour l'agriculteur. Il suffit déjà que des buissons poussent sur les côtés entre la date de l'enregistrement de référence pour la demande et celle d'un contrôle sur place pour modifier l'hectare admissible d'un volume suffisant pour impliquer des sanctions alors même que les objectifs environnementaux sont atteints.

verdissement peu ambitieuses et au faible impact environnemental.

156. À l'exception des quelques rares cadres instaurés (interventions obligatoires ou dotations financières minimales par exemple), on ne connaît pas jusqu'à présent les critères selon lesquels la Commission européenne entend vérifier les plans stratégiques nationaux, ni les conditions minimales qu'il faudra respecter pour obtenir son approbation. Cela vaut notamment pour le niveau de détail du plan stratégique relevant de la PAC et sa possible régionalisation, ce qui est particulièrement important pour un État fédéral comme l'Allemagne. Jusqu'à présent, les interventions doivent être décrites à un niveau plutôt abstrait (qui n'est toutefois guère compatible avec l'approche de guichet unique²⁵ envisagée). Plus les interventions sont décrites de manière abstraite et plus les détails sont finalement réglementés dans les directives, plus il sera difficile pour la Commission européenne (et auparavant pour l'évaluation ex ante et l'évaluation environnementale stratégique intervenant en cours de mise en œuvre des aides) d'arriver à évaluer réellement la qualité et le caractère approprié d'un plan stratégique relevant de la PAC. Des mises au point et des propositions concrètes devront être rapidement faites à cet égard.

157. Le Conseil consultatif se félicite que les autorités compétentes pour l'environnement et le climat dans chaque État membre soient appelées à participer activement à l'élaboration des aspects environnementaux et climatiques du plan stratégique relevant de la PAC. Il apprécie également la participation (le « partenariat ») d'autres administrations compétentes, de partenaires économiques et sociaux ainsi que d'organismes représentant la société civile à l'élaboration du plan stratégique.

158. D'un autre point de vue, le Conseil consultatif s'inquiète de voir que l'élaboration du plan stratégique relevant de la PAC et que la participation prévue des partenaires souffriront du délai très court imposé pour son élaboration. Il est manifeste que la date du 01/01/2020 indiquée dans la proposition de règlement pour la remise du plan stratégique relevant de la PAC à la Commission européenne n'est plus réalisable. Il est actuellement discuté de la date du 01/01/2021 ou du 01/01/2022 (Parlement européen 2018). Le Conseil consultatif réitère sa préconisation selon laquelle l'ensemble des dispositions légales doit être disponible à temps avant le début d'une nouvelle période d'éligibilité (WBAE 2019). Pour instaurer davantage de transparence, le Conseil consultatif estime qu'il est important que chaque État membre rende public son projet de plan stratégique relevant de la PAC deux à trois mois environ avant de le remettre à la Commission, et que la Commission européenne s'engage à publier sans délai l'ensemble des plans stratégiques reçus. Pour améliorer encore la transparence et permettre aux États membres de tirer des enseignements réciproques des différents plans stratégiques, la Commission européenne devrait faire rapidement traduire en anglais les plans stratégiques approuvés, et rendre également publique la version anglaise.

²⁵ Approche de guichet unique : l'approbation du plan stratégique entraîne simultanément l'approbation des aides. Mais pour cela, il faut toutefois une description suffisamment détaillée des éléments subventionnés.

159. Pour résumer, il faut retenir les points suivants : la décentralisation prévue pour les compétences décisionnelles et conceptuelles ainsi que la plus forte « orientation vers les résultats » à laquelle il est aspiré dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC offrent aux États membres de nouvelles opportunités dans le développement et la mise en place de mesures environnementales et climatiques ciblées et orientées vers les résultats dans le secteur agricole. Parallèlement, la marge de manœuvre conceptuelle des États membres est telle qu'elle peut aussi aboutir à une mise en œuvre peu ambitieuse de la PAC. Pour garantir un niveau d'ambition minimum dans la politique agro-environnementale et la lutte contre le changement climatique de l'ensemble de l'UE dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre, le Conseil consultatif considère qu'il est nécessaire d'instaurer notamment un système progressif de conditionnalité liée à l'État de droit ainsi que des exigences quantitatives contraignantes de la part de la Commission européenne concernant les objectifs environnementaux respectivement visés. En outre, il faut remédier aux insuffisances précédemment exposées concernant le système d'indicateurs et le système de reporting. Les indicateurs devraient être davantage orientés vers les objectifs environnementaux européens et mieux adaptés à la logique d'intervention respective. Il conviendrait de simplifier le système de reporting et de séparer plus strictement les destinataires et les finalités. Les concepts de montant unitaire et de prime de performance devraient être purement et simplement supprimés, étant donné qu'ils n'apportent aucune valeur ajoutée reconnaissable en matière d'effet incitatif, et constituent un obstacle important à une conception différenciée, ciblée et ambitieuse du régime d'aides.

4.2 Exigences spécifiques pour l'« architecture verte »

160. Les objectifs généraux de la PAC sont exposés comme suit dans l'article 5 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC (COM 2018a) :

- (1) « favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire ;
- (2) renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat et contribuer aux objectifs de l'Union liés à l'environnement et au climat ;
- (3) consolider le tissu socioéconomique des zones rurales. »

Si l'on compare avec la période d'éligibilité actuelle, les propositions législatives accordent une place prédominante à la protection de l'environnement et à l'action pour le climat dans le catalogue d'objectifs de la PAC.²⁶

161. Pour concrétiser ces objectifs généraux, l'article 6 énonce neuf objectifs spécifiques, dont trois sont directement liés à la protection de l'environnement et à l'action pour le climat :

²⁶ Pour un débat plus détaillé sur les objectifs de la PAC, cf. WBAE (2018).

« ...

- (d) contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables ;
- (e) favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air ;
- (f) contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages. »

Chaque État membre doit décrire la situation actuelle sur la base de ces objectifs généraux et spécifiques et concevoir un plan stratégique relevant de la PAC (cf. chapitre 4.1.1). Conformément à l'article 92, les États membres doivent s'efforcer d'apporter, par l'intermédiaire de la PAC, une contribution globale à la réalisation des objectifs liés à l'environnement et au climat plus importante dans la nouvelle période d'éligibilité que dans l'actuelle.

162. En ce qui concerne l'architecture verte au sens strict, les propositions législatives prévoient trois instruments politiques : la conditionnalité liée à l'exploitation individuelle, les éco-régimes (« Programmes pour le climat et l'environnement ») et les mesures d'aides agro-environnementales et climatiques du second pilier (« Engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion », EAC II). Ces trois instruments sont présentés ci-après.

163. La **conditionnalité liée à l'exploitation individuelle** : dans le cadre de la conditionnalité liée à l'exploitation individuelle, les bénéficiaires de paiements directs et les bénéficiaires de paiements au titre des EAC II doivent, pour les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (indemnité compensatoire) ou pour les zones soumises à des désavantages spécifiques (directive-cadre sur l'eau, Natura 2000), satisfaire aux « exigences réglementaires en matière de gestion » (ERMG) et aux normes relatives aux « bonnes conditions agricoles et environnementales des terres » (BCAE) conformément aux articles 11 et 12 de la proposition de règlement. La responsabilité de l'aménagement concret des obligations de BCAE doit davantage relever de la compétence des États membres que par le passé.

164. La Commission européenne définit, dans l'Annexe III à la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, 16 exigences réglementaires concrètes en matière de gestion et 10 normes BCAE. Par rapport aux normes actuellement en vigueur s'appliquant à la conditionnalité (*cross compliance*) et au verdissement (*greening*), les agriculteurs recevant des paiements directs devront désormais satisfaire à des exigences supplémentaires. Font partie de ces nouvelles obligations de BCAE (COM 2018a) les exigences suivantes :

- BCAE 2 : « protection adéquate des zones humides et des tourbières » (Objectif : protection des sols riches en carbone) ;

- BCAE 4 : « établissement de bandes tampons le long des cours d'eau » (Objectif : protection des cours d'eau contre la pollution et le ruissellement) ;
- BCAE 5 : « utilisation de l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable » (Objectif : gestion durable des nutriments).

165. Les exigences pour les BCAE 1 (maintien de prairies permanentes), BCAE 8 (rotation des cultures) et BCAE 9 (part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs ; maintien des particularités topographiques ; interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux ; à titre facultatif : mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes) correspondent ou ressemblent à celles actuellement applicables au verdissement dans le premier pilier.²⁷ Tout cela doit néanmoins encore être concrétisé par la Commission européenne par voie d'actes délégués et/ou par les États membres dans leur plan stratégique national.

166. Les **éco-régimes (« programmes pour le climat et l'environnement », article 28)** : les éco-régimes sont un nouvel instrument de la politique agro-environnementale et climatique. Selon les termes de la proposition de règlement, « les États membres soutiennent, dans le cadre de ce type d'intervention, les véritables agriculteurs qui prennent l'engagement de respecter, sur les hectares admissibles, des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. »²⁸ Contrairement aux mesures agro-environnementales et climatiques actuelles du second pilier (EAC II), le soutien est financé par les fonds du premier pilier. Il est demandé aux États membres d'établir, dans le cadre de leur plan stratégique national respectif, la liste des pratiques agricoles éligibles pour ce type d'intervention. Ce faisant, seuls les engagements qui vont au-delà des exigences des lois normatives nationales et de l'UE ainsi que de la conditionnalité sont éligibles. Comme il faut aussi faire une distinction entre les EAC II et les éco-régimes, l'aménagement de ces derniers influence celui des EAC II, et vice-versa. Les agriculteurs qui participent aux éco-régimes reçoivent un paiement annuel

²⁷ Les normes BCAE qui ne sont pas mentionnées plus en détail dans ce paragraphe ont été reprises sans aucun changement.

²⁸ En vertu de l'article 4 alinéa 1 (d), l'État membre doit définir le concept de « véritables agriculteurs » de façon à garantir « qu'aucune aide au revenu n'est accordée aux personnes dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole, sans exclure la possibilité de soutenir les agriculteurs pluriactifs. » Tandis que la première partie de la prescription laisse entendre que les exploitations à temps partiel ne constitueraient donc pas de « véritables exploitations », la deuxième partie suggère justement de ne pas exclure d'emblée les exploitations à temps partiel. En Allemagne, en 2016, 46 % des exploitations agricoles étaient des exploitations à temps partiel et elles représentaient 18 % des terres agricoles cultivées (Office fédéral des statistiques 2017). Exclure les exploitations à temps partiel de la participation aux éco-régimes ne saurait être justifié d'un point de vue environnemental et climatique. Dans la période d'éligibilité actuelle, les paiements directs sont octroyés uniquement aux « agriculteurs actifs ». L'article 9 du règlement établissant les règles relatives aux paiements directs (règlement (UE) n° 1307/2013) stipule, par exemple, que les exploitants d'aéroports et de terrains de sport et de loisirs permanents ne peuvent recevoir aucun paiement direct. Les États membres ont la possibilité de compléter cette liste d'exclusions en s'appuyant sur les critères cités dans l'article 9.

par hectare admissible. La période d'engagement est d'un an et l'engagement établit un droit à réception du paiement. Le montant du paiement par hectare peut être défini comme un paiement supplémentaire venant s'ajouter à l'« aide de base au revenu pour un développement durable » (prime de base) ou, de manière similaire à la prime pour les EAC II, comme une compensation pour la totalité ou une partie des coûts supplémentaires et des pertes de revenus survenus en raison des engagements.

167. Les éco-régimes du pilier I se distinguent fondamentalement des EAC II en ce qu'ils ne nécessitent aucun cofinancement de la part des États membres. Lorsque la mise en œuvre est réalisée sous forme d'un paiement venant s'ajouter à l'« aide de base au revenu pour un développement durable » (article 28, alinéa 6 (a)), les éco-régimes ne sont pas assujettis à l'exigence de compenser uniquement les coûts et les pertes de revenus résultant des engagements pris. En outre, il s'agit de mesures annuelles, plus faciles à gérer que des mesures pluriannuelles (cf. tableau 2). Ce sont ces caractéristiques qui rendent en principe intéressante l'utilisation de cet instrument pour les États membres. D'une part, cela leur permet de réaliser les objectifs environnementaux et climatiques sans nécessiter de cofinancement national – cela est néanmoins également valable pour les EAC II, lorsqu'ils sont financés par des fonds de paiements directs transférés dans le pilier II. D'autre part, cela permet de renforcer la dotation financière pour inciter les agriculteurs à adopter des pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat. Les États membres ont une grande marge de manœuvre dans la détermination du montant des primes (vers le haut comme vers le bas).

Tableau 2 : Différences et similitudes entre les éco-régimes (pilier I) et les mesures agro-environnementales et climatiques (pilier II)

Aspect	Éco-régimes (programmes écologiques du pilier I, article 28)	Mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II (article 65)
Durée / période d'engagement	Un an (année civile) ¹⁾	Cinq à sept années civiles (prolongation éventuellement possible dans des cas justifiés)
Bénéficiaire	Véritable agriculteur	Gestionnaire de terres ²⁾ , contrats collectifs possibles
Modes de calcul des paiements	Paiement venant s'ajouter à l'aide de base au revenu, à savoir paiement sous forme d'un montant uniforme par hectare de superficie auquel sont octroyés des paiements directs (article 28 (6) a) ou paiement comme pour les EAC II (article 65, cf. colonne de droite) (article 28 (6) b)	Compensation des coûts et des pertes de revenus survenus (le cas échéant en tenant compte des coûts de transaction)
Domaines éligibles	Pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement	Engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de

Aspect	Éco-régimes (programmes écologiques du pilier I, article 28)	Mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II (article 65)
		gestion
Valeur de référence	Hectare	Hectare, nombre d'animaux, arbres, etc.
Imputable à l'objectif budgétaire de 30 % pour la protection de l'environnement et du climat dans FEADER (article 86 alinéa 2)	Non	Oui
Couplage avec les services de conseil (système SCIA ³⁾)	Il est fait référence de manière générale aux services de conseil dans l'article 13.	Il faut permettre aux bénéficiaires d'accéder aux connaissances et aux informations qui leur sont nécessaires pour la mise en œuvre des projets.
Possibilité d'actes délégués par la Commission européenne	Oui	Non
Enveloppe financière	Non définie	Au moins 30 % du budget FEADER doivent être affectés à des mesures visant la réalisation des objectifs stipulés dans l'article 6 (d), (e) et (f).
Participation d'agriculteurs / d'autres gestionnaires de terres	Demande, droit à paiement dès lors qu'il est satisfait aux conditions formelles (cf. paragraphe 170)	Demande, approbation en fonction des moyens budgétaires disponibles, critères de sélection supplémentaires en cas de sursouscription
Date de la demande	Avec la demande principale (15 mai de l'année d'engagement)	Première demande avant la première année d'engagement

1) Renouvellement annuel / prolongation possible jusqu'à une durée totale de sept ans ; 2) Lorsqu'il ne s'agit pas de « véritables » agriculteurs (cf. note de bas de page n° 27), les gestionnaires de terres ne reçoivent aucun paiement du pilier I pour leurs terres ; 3) Système de connaissances et d'innovation agricoles.

Source : modifié conformément à Fährmann et al. (2018 : 28).

168. Les « engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion » (article 65) : selon la proposition de règlement, les EAC II et les éco-régimes doivent aller au-delà des exigences des lois normatives nationales et de l'UE ainsi que de la conditionnalité. Il ne peut pas y avoir de double subventionnement par les EAC II et par les éco-régimes pour la même surface avec des cahiers des charges identiques en matière de gestion. Pour les EAC II reste applicable le principe du calcul des paiements compensatoires basé sur les coûts, à savoir il peut seulement être accordé une compensation des coûts et des pertes de revenus résultant des engagements pris (complétée le cas échéant par un supplément pour les coûts de transaction). La participation volontaire à un EAC II intervient généralement pour une période d'engagement de cinq à sept ans (à la différence de la période d'engagement d'un an pour les éco-régimes). En cas de sursouscription, des critères de sélection peuvent être appliqués, ce qui signifie que le dépôt d'une demande n'établit aucun droit à paiement.

169. L'architecture verte au sens large couvre les aspects suivants :

- **Les possibilités de réaffectation des fonds entre les deux piliers (article 90) :** les États membres ont la possibilité de transférer dans le pilier II jusqu'à 15 % des paiements directs, et inversement. Chaque État membre peut transférer dans le pilier II jusqu'à 15 % supplémentaires des paiements directs, dès lors que ces fonds sont destinés à des objectifs environnementaux et climatiques. Jusqu'à 2 % supplémentaires des paiements directs peuvent être transférés dans le pilier II, si ces fonds sont dépensés pour l'installation de jeunes agriculteurs. Au total, il peut ainsi être transféré jusqu'à 32 % des fonds des primes du pilier I vers le pilier II.
- **La possibilité de compensation financière des zones soumises à des désavantages résultant de certaines exigences obligatoires (article 67) :** il s'agit ici essentiellement de paiements compensatoires pour des prescriptions réglementaires concernant la gestion des zones du réseau Natura 2000 et d'autres zones naturelles protégées délimitées ainsi que pour des cahiers des charges pour les plans de gestion de bassins hydrographiques.
- **Les investissements conformément à l'article 68 qui contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 6 (d), (e) et (f) (protection de l'environnement et du climat) :** sont éligibles, entre autres, l'acquisition de terres aux fins de la protection de l'environnement ainsi que le reboisement et les investissements non productifs liés à des objectifs environnementaux et climatiques spécifiques.
- **L'aide à la coopération (article 71) et l'aide pour l'échange de connaissances et d'informations (article 72) :** pour renforcer les ressources humaines dans la protection de l'environnement et du climat, il serait possible de subventionner des groupements de producteurs par exemple, pour mieux coordonner les activités de protection de la nature ou les services de conseil liés à la protection de l'environnement et du climat sur le territoire.
- **Les paiements directs couplés (article 29 et suiv.) :** sous réserve d'un aménagement correspondant des cahiers des charges, les paiements directs couplés peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques. Pour cela, il faut clairement baser les exigences sur des services d'intérêt général strictement définis, et calculer le montant des aides en fonction des coûts de réalisation de ces services d'intérêt général (par exemple primes pour pâturage extensif).

170. En outre, la conception de l'architecture verte dépend fortement de la définition du groupe des bénéficiaires et de l'hectare admissible.

- **Bénéficiaires :** la proposition de règlement tend à augmenter les différences existantes entre les deux piliers dans la délimitation du groupe des bénéficiaires. Ainsi, selon l'article 4, seuls les « véritables agriculteurs » (cf. note de bas de page n° 27, p. 46) pourront encore recevoir des paiements directs ou bénéficier de l'indemnité compensatoire. À l'opposé, le groupe des éventuels bénéficiaires est bien plus vaste dans le dispositif FEADER pour les paiements agro-environnementaux liés aux surfaces (article 65) ou pour la compensation de cahiers des charges spécifiques pour certaines

surfaces, résultant des dispositions européennes régissant les aides (article 67). La proposition législative peut tout à fait être interprétée comme signifiant qu'il faut obligatoirement exclure des régimes d'aides dans le cadre du premier pilier les agriculteurs à temps partiel ou les acteurs atypiques de la préservation des paysages (associations par exemple) (cf. chapitre 4.3 pour plus de détails).

- **Hectare admissible** : dans le cadre du pilier I et en vertu de l'article 4 sont éligibles toutes les terres agricoles sur lesquelles il est exercé une activité agricole annuelle. Par ailleurs redeviennent éligibles des surfaces qui l'étaient déjà par le passé (2007), mais avaient perdu ce statut en raison de la transposition des directives européennes régissant la protection de la nature et des eaux. Les propositions législatives octroient des compétences supplémentaires aux États membres pour définir les concepts de « surface agricole », d'« activité agricole » et d'« hectare admissible ».

171. En ce qui concerne la **dotation financière** de ce domaine d'action, il est prescrit qu'au moins 30 % des fonds FEADER (avant réaffectation) doivent être affectés à des mesures liées à l'environnement et au climat.²⁹ Aujourd'hui déjà, presque tous les Länder satisfont à cette exigence d'après les chiffres cibles des programmes de développement rural des Länder pour la période d'éligibilité en cours (Röder et al. 2018 : 32 et suiv.).³⁰ Il est également demandé qu'au moins 40 % de la totalité des fonds de la PAC contribuent à l'atténuation du changement climatique ou favorisent l'adaptation à celui-ci. Du fait de facteurs de compensation³¹ excessivement élevés et en partie incompréhensibles sur le plan technique (cf. CCE 2016) ainsi que du regroupement de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation au changement climatique que rien ne justifie sur le plan technique, cette exigence n'a aucun effet incitatif.

172. Le chapitre 4.3 ci-après propose une réflexion critique sur les différents éléments qui composent l'architecture verte avant d'exposer, dans le chapitre 4.4, les options de conception qui en découlent.

4.3 Évaluation critique des propositions législatives relatives à l'« architecture verte »

4.3.1 La conditionnalité liée à l'exploitation individuelle

173. Il est compréhensible, d'un point de vue politico-économique, que la Commission

²⁹ À savoir les aides affectées à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques sans les paiements pour les zones soumises à des désavantages.

³⁰ L'indemnité compensatoire n'est pas prise en compte dans ce calcul.

³¹ Le facteur de compensation est de respectivement 40 % pour l'aide de base au revenu pour un développement durable, pour l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable et pour l'indemnité compensatoire pour les zones soumises à des désavantages ainsi que de respectivement 100 % pour les éco-régimes et les MAEC.

subordonne la réception des paiements directs au respect des lois normatives (sous forme d'« exigences réglementaires en matière de gestion ») selon le principe suivant : seuls les agriculteurs qui respectent la loi et l'ordre public peuvent bénéficier de fonds publics.³² Du point de vue des bénéficiaires des paiements, les « exigences réglementaires en matière de gestion » induisent un respect plus scrupuleux des prescriptions réglementaires car les manquements entraînent non seulement des sanctions réglementaires ou pénales, mais aussi une réduction des paiements directs. Du point de vue des autorités de gestion et de contrôle, les « exigences réglementaires en matière de gestion » impliquent en conséquence la nécessité de contrôler le respect des lois normatives, leur renforcement exécutoire, mais aussi une surcharge administrative.

174. Les normes relatives aux BCAE vont, pour certaines, plus loin que les normes minimales légales, et constituent de ce fait des spécifications supplémentaires pour les régimes d'aides. Du point de vue technique et administratif, certaines spécifications relatives aux BCAE devraient faire l'objet d'un débat critique. Par exemple, si le cahier des charges correspondant est bien conçu (et prévoit par exemple la remise en eau de tourbières), le respect de la norme BCAE 2 (objectif : protection des sols riches en carbone) risque d'entraîner, dans la plupart des exploitations, des coûts et des pertes de revenus dépassant le montant des paiements directs. Des spécifications efficaces pour la protection des sols organiques risquent d'être difficilement réalisables à travers la conditionnalité. Il en sera probablement de même pour la spécification concernant la rotation annuelle des cultures (BCAE 8) dans des exploitations intensives de cultures fourragères de plein champ. En outre, l'exigence de rotation des cultures peut poser problème en cas de cultures fourragères pluriannuelles (comme le trèfle), qui sont pourtant intéressantes du point de vue environnemental.

175. Dans l'avis rendu sur la réforme actuelle de la PAC, le Conseil consultatif a critiqué le recours au caractère exécutoire des lois normatives à travers la conditionnalité liée aux paiements directs, et a conseillé au gouvernement fédéral d'arrêter progressivement les paiements directs pour les supprimer à long terme. Le Conseil consultatif préconise de transférer les fonds ainsi libérés vers des mesures ciblées du pilier II, de supprimer le verdissement et la conditionnalité actuelle (*cross compliance*) et de combler les lacunes réglementaires qui en résultent en faisant évoluer en conséquence les lois normatives et leur caractère exécutoire (WBAE 2018).

176. La conditionnalité liée à l'exploitation individuelle risque également d'être stratégiquement avancée comme argument par les partisans des paiements directs pour justifier une enveloppe budgétaire la plus élevée possible pour l'« aide de base au revenu pour un développement durable ». Étant donné qu'il s'agit, pour cette composante des paiements directs, d'une subvention liée à la surface, ce sont essentiellement les

³² La conditionnalité s'applique également aux bénéficiaires des paiements EAC II, de l'indemnité compensatoire et des paiements Natura 2000 et DCE.

propriétaires fonciers qui en bénéficieront, tant que les conditions ne seront pas proportionnellement adaptées au montant des paiements. Si la conditionnalité liée à l'exploitation individuelle proposée ici doit reposer sur des conditions similaires à celles de la conditionnalité actuelle (*cross compliance*) et du verdissement, l'appellation « aide de base au revenu pour un développement durable » est trompeuse.

177. Le Conseil consultatif considère une conditionnalité ambitieuse, allant beaucoup plus loin que les exigences réglementaires en matière de gestion, uniquement intéressante en tant que solution de deuxième choix dans le cas où un État membre choisirait un modèle de politique proposant uniquement quelques mesures MAEC dans les piliers I et II ou des mesures peu ambitieuses. Dans un tel cas, on pourrait s'attendre à ce que la conditionnalité imposée pour les paiements directs incite à aller plus loin que les lois normatives, tout en restant néanmoins largement en deçà des mesures ciblées dans le cadre des piliers I et II. En outre, il faut s'attendre, avec une forte conditionnalité liée à l'exploitation individuelle, à ce que notamment les exploitations laitières et de transformation intensives, mais aussi les exploitations sur des sites à rendement élevé renoncent totalement aux paiements directs. Dans ce cas, les paiements directs assortis d'une conditionnalité perdraient l'impact visé en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. En conséquence, il est techniquement primordial d'élargir les lois normatives aux normes relatives aux BCAE et d'en améliorer le caractère exécutoire (cf. chapitre 4.4.2).

4.3.2 Les éco-régimes

178. Le Conseil consultatif apprécie que les mesures agro-environnementales et climatiques puissent désormais être programmées dans le cadre des éco-régimes du pilier I. Cela laisse la possibilité de mobiliser des fonds pour la réalisation d'objectifs sociaux qui sont actuellement couplés aux paiements directs sans effet incitatif notable. Cependant, les propositions législatives laissent une telle marge de manœuvre aux États membres qu'ils peuvent aussi concevoir des éco-régimes peu ciblés et guère ambitieux. Le risque est grand que, comme le verdissement (*greening*), ils deviennent un instrument de politique agricole très peu efficace pour réaliser les objectifs visés dans l'article 28 alinéa 4.

179. Dans des États membres comme l'Allemagne, où il existe des programmes régionaux de développement rural, l'avantage des éco-régimes par rapport au pilier II est que les mesures peuvent être aménagées de manière plus cohérente au niveau national du fait de la compétence limitée des Länder (cf. encadré sur la « répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder dans la politique agro-environnementale »). Ainsi, le gouvernement fédéral allemand pourrait-il, dans le cadre des éco-régimes, mettre en place un soutien cohérent de l'agriculture biologique ou de l'élevage sur prairie au niveau national par exemple. En revanche, le gouvernement fédéral n'a guère de possibilités d'influer sur la répartition des fonds dans le pilier II de la politique agricole. Sa liberté d'action se limite à l'établissement de systèmes d'incitations financières dans le cadre de la GAK, tels que l'affectation spéciale de fonds à la couverture en haut débit dans les zones rurales ou l'établissement de cadres spéciaux, à l'instar du cadre spécial établi en 2015 pour les « mesures préventives de protection contre les inondations ».

Répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder

Il existe tout aussi peu de réglementation complète uniforme concernant les compétences législatives en matière de protection agro-environnementale qu'il n'en existe pour la protection de l'environnement. Les compétences sont réparties de manière inégale du fait de l'approche pratiquée jusqu'à présent qui s'appuie sur le droit environnemental allemand et le compartiment environnemental respectivement concerné. Une part importante des compétences revient toutefois au gouvernement fédéral, puisqu'il détient la compétence législative pour tous les compartiments environnementaux (dans le cadre de la compétence législative concurrente du gouvernement fédéral et des Länder). L'exercice de cette compétence législative du gouvernement fédéral est limitée dans certains cas isolés, visés dans la loi fondamentale allemande Grundgesetz (GG) à travers la clause relative à la nécessité de légiférer au niveau fédéral selon l'article 72 alinéa 2 GG et la clause dérogatoire selon l'article 72 alinéa 3 GG :

- Aux termes de la clause relative à la nécessité de légiférer au niveau fédéral, le gouvernement peut uniquement exercer son droit de légiférer sous réserve d'exposer expressément la nécessité de légiférer au niveau fédéral en s'appuyant sur les critères visés dans cette clause. Cette dernière couvre notamment les domaines du bien-être animal, des semences, de la législation alimentaire et de la législation phytosanitaire.
- Aux termes de la clause dérogatoire, les Länder sont habilités à adopter des réglementations différentes du droit fédéral. Cela concerne les domaines de l'hydrologie agricole, de la protection de la nature, de la préservation des paysages et de l'aménagement du territoire. Toutefois, cela ne couvre pas certains domaines importants (par exemple les dispositions relatives aux substances ou aux installations pour l'hydrologie agricole).

Les déchets et la lutte contre la pollution de l'air ne font l'objet d'aucune limitation, si bien que le gouvernement fédéral peut les réglementer librement. En outre, il n'est tenu aucun compte de certains domaines importants pour la protection de l'environnement dans le catalogue de compétences applicable de la loi fondamentale. Pour ceux-ci, le gouvernement fédéral invoque des titres de compétences certes concrets, mais qui ne relèvent néanmoins pas de l'environnement. Ainsi, différentes dispositions liées à la protection de l'environnement, notamment dans le domaine des énergies renouvelables, de l'atténuation du changement climatique, de la sécurité chimique et de la protection contre les rayonnements non ionisants, ont été prises en s'appuyant sur la compétence législative concurrente prévue dans l'article 74 alinéa 1 (11) GG portant sur le « droit économique », sachant que la clause susmentionnée, relative à la nécessité de légiférer au niveau fédéral, s'applique également.

180. Du point de vue des agriculteurs, les éco-régimes présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux mesures du pilier II :

- a) Il existe un droit à paiement pour les paiements au titre des éco-régimes, tandis que les mesures du pilier II doivent faire l'objet d'une vérification et d'une approbation, et sont soumises à une procédure de sélection en cas de sursouscription.
- b) La période d'engagement d'un an permet aux participants d'« expérimenter » des procédés écologiques dans leur exploitation, sans obligation d'engagement sur cinq ou sept ans. À cela s'ajoutent la date de dépôt de la demande, qui intervient plus tardivement dans l'année (le 15 mai), et la date de paiement qui intervient plus tôt en comparaison avec les mesures du second pilier. La courte période d'engagement augmente la flexibilité entrepreneuriale et aura, selon toute probabilité, un impact positif sur la volonté de participation.

- c) Par ailleurs, lorsque les programmes sont réglementés dans le cadre du premier pilier, il ne peut plus être reproché aux participants d'avoir manqué à certaines exigences au motif d'un « début de mesure anticipé ». Cela ouvre de nouvelles opportunités, notamment pour la protection des ressources biotiques dans l'agriculture.³³
- d) Du point de vue des agriculteurs, un autre avantage des éco-régimes réside dans le fait que les paiements ont le droit de contenir un élément incitatif dans le cadre de la variante de mise en œuvre appelée « paiements destinés à s'ajouter à l'aide de base au revenu » (article 28 alinéa 6 (a)), tandis que les primes des EAC II peuvent uniquement compenser les coûts supplémentaires et les pertes de revenus liés à la mesure.³⁴ Un élément incitatif permet aussi aux agriculteurs d'établir la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique comme une branche d'exploitation avec des gains possibles. Il est concevable que cela permette de rallier des agriculteurs à la protection de l'environnement et du climat qui n'avaient jusqu'alors jamais participé à des EAC II pour des raisons économiques. Cependant, il faut garder à l'esprit que les États membres disposent déjà aujourd'hui d'une grande marge de manœuvre dans le calcul des primes pour les EAC II (cf. encadré sur le « faux débat sur les éléments incitatifs »).

³³ Les contraintes du droit budgétaire allemand font qu'il est uniquement possible de mettre en place des bandes fleuries au printemps seulement de la première année de la mesure, dans le cadre du pilier II, alors que d'un point de vue agronomique et de protection de la nature il serait souvent plus censé de les mettre en place à l'automne de l'année précédente. Or, cela équivaut à un début de mesure anticipé. Ce motif de manquement aux exigences ne sera plus applicable si la mise en œuvre des bandes fleuries est soutenue dans le cadre des éco-régimes du pilier I.

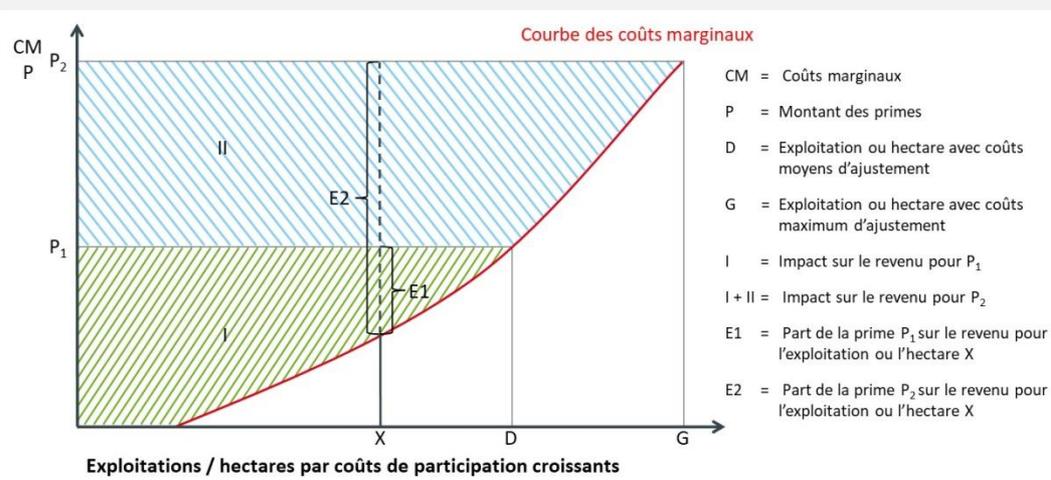
³⁴ Comme le montant de la plupart des primes a été calculé sur la base de valeurs moyennes, les primes présentent un « élément incitatif » pour tous les agriculteurs qui arrivent à produire à moindres coûts.

Faux débat sur les éléments incitatifs

Les mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II doivent respecter l'exigence selon laquelle leurs primes peuvent uniquement compenser la totalité ou une partie des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris par les bénéficiaires. Si nécessaire, elles peuvent également couvrir les coûts de transaction jusqu'à hauteur de 20 % de la prime (30 % pour des groupements d'agriculteurs). Dans le débat politique actuel, cette exigence est souvent avancée comme constituant un obstacle à la volonté de participation des agriculteurs. Une telle argumentation est toutefois peu pertinente pour les raisons suivantes :

Dans la pratique, en raison de l'hétérogénéité des coûts dans les exploitations participantes, il y aura toujours des mesures pour lesquelles une prime uniforme représentera une part de bénéfices plus ou moins élevée. Dans un cas extrême, si les mesures ne nécessitent aucun ajustement dans l'activité de l'exploitation, la prime sera alors totalement bénéfique. Si l'on prend une prime unique, on ne peut plus respecter l'exigence de calcul des primes en fonction des coûts pour chacune des exploitations. Si l'on fait un calcul moyen pour toutes les exploitations (participantes ou non), il n'est pas possible non plus, au regard de l'hétérogénéité des coûts, de calculer les primes de telle sorte qu'il n'y ait aucun gain considérable en moyenne de toutes les entreprises participantes (cf. graphique). Pour l'exploitation ou l'hectare X, la prime représente une part de revenu d'un montant E1 quand le montant de la prime correspond aux coûts moyens de participation de toutes les exploitations (D), et d'un montant E2 quand le montant de la prime est basé sur le participant marginal (G) par rapport à toutes les exploitations.

Graphique : impact sur le revenu d'une prime agro-environnementale pour des coûts de participation différents (représentation schématique)



Source : graphique élaboré par le Conseil consultatif.

Les Länder ont une grande marge de manœuvre dans l'établissement du montant des primes :

- Le calcul des primes peut présupposer des taux de participation plus ou moins ambitieux et se situer en conséquence à différents endroits sur la courbe des coûts marginaux.
- Il est possible de sélectionner certains paramètres des coûts au sein d'un vaste cadre. Ainsi, le salaire de référence peut être basé sur le salaire brut de travailleurs agricoles qualifiés qui est d'environ 20 € de l'heure ou sur des salaires nettement plus élevés d'artisans indépendants.
- Des hypothèses différentes pour les caractéristiques propres à l'exploitation et à la région (par exemple site plus ou moins fertile, ferme laitière ou ferme d'élevage bovin, densité du bétail et intensité de l'utilisation des terres) entraînent des coûts calculés plus ou moins élevés, et par là même des primes plus ou moins élevées.

Parfois, l'absence de compatibilité avec l'OMC est avancée comme argument contre l'autorisation d'un élément incitatif dans les mesures agro-environnementales : les paiements ne seraient alors plus éligibles à la « boîte verte ». Cet argument ne convainc pas à double titre : d'une part, les aides agro-environnementales entraînent, dans la plupart des cas, plutôt une limitation qu'une augmentation de la production agricole classique. Il est donc peu vraisemblable qu'elles fassent l'objet d'une procédure de règlement des différends auprès de l'OMC. D'autre part, l'UE dispose, dans le domaine des aides ayant un effet de distorsion des échanges, d'une très grande marge de manœuvre par rapport au plafond réglementé. Ainsi, la totalité des aides nationales faussant les échanges notifiée par l'UE auprès de l'OMC pour 2015 ne s'est-elle montée qu'à 7 milliards d'euros environ par rapport à un plafond admissible de plus de 70 milliards d'euros (Matthews 2018). Cela ne poserait donc aucun problème de notifier un plus grand nombre d'aides agro-environnementales comme « faussant les échanges », si cela devait s'avérer nécessaire.

C'est pour cette raison qu'il ne faut pas surestimer la possibilité d'autoriser un élément incitatif dans le cadre des éco-régimes, ni le présenter comme une caractéristique distinctive des éco-régimes.

181. En termes de faisabilité politique, les éco-régimes présentent l'avantage que les paiements vont uniquement à des exploitations agricoles. De leur côté, les fonds non liés, qu'il est possible de transférer dans le second pilier, peuvent également bénéficier à d'autres acteurs de l'espace rural. Cela permettrait de faire accepter plus facilement par le monde agricole le transfert dans les éco-régimes de fonds venant du poste actuel des paiements directs qu'un transfert dans le second pilier. Pour réaliser les objectifs environnementaux, il est toutefois important que non seulement les exploitations agricoles, mais aussi les gestionnaires de terres en général puissent être bénéficiaires de l'aide (cf. chapitre 4.3.5).

182. Du point de vue de la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques, le Conseil consultatif juge plutôt critique la durée d'un an prévue pour les mesures des éco-régimes. Cette durée signifie qu'il faut renouveler la demande d'aide chaque année (actuellement avant le 15 mai). Cela permet de mettre en œuvre une mesure plusieurs années de suite sur la même surface, mais laisse aussi la possibilité aux agriculteurs de « désélectionner » à nouveau l'année suivante les mesures déjà mises en œuvre. Cela pose problème d'un point de vue environnemental car les éco-régimes visent la sauvegarde à long terme du patrimoine commun à protéger. Il est donc peu intéressant de soutenir avec des aides sélectionnables chaque année la création d'habitats qui ne seront plus disponibles l'année suivante pour les populations visées. Les objectifs environnementaux, qui ne peuvent être réalisés que par une mise sous protection des mêmes surfaces à long terme, ne devraient donc pas être pilotés par l'intermédiaire des éco-régimes.

183. Il faut également tenir compte du fait qu'avec leur caractère annuel, les éco-régimes sont soumis chaque année à d'éventuels ajustements dans le cadre de changements du plan stratégique relevant de la PAC. Cela peut concerner aussi bien la conception des mesures que le montant des aides, et aller jusqu'à la suppression de certaines mesures en cas extrême. De ce fait, les éco-régimes seraient associés, du point de vue des agriculteurs, à une sécurité de planification moindre que les paiements relevant du deuxième pilier. Cependant, des ajustements à court terme paraissent peu probables au regard de la complexité de la coordination entre le gouvernement fédéral et les Länder ainsi que des amendements législatifs nécessaires.

184. Pour le Conseil consultatif, la nouvelle possibilité d'introduction d'un élément incitatif dans le cadre des éco-régimes n'est pas fondamentalement synonyme de mélange entre les objectifs environnementaux et ceux liés aux revenus. Au contraire, le fait de piloter plutôt l'objectif environnemental ou celui lié aux revenus dépendra de la conception des éco-régimes. En principe, le Conseil consultatif estime, qu'avec une conception adéquate des éco-régimes, ceux-ci offrent un potentiel très intéressant pour le financement de mesures de protection de l'environnement et d'atténuation du changement climatique à partir du pilier I.

185. Pour bien piloter les objectifs environnementaux, il est déterminant que les aides aient été conçues de manière pertinente sur le plan technique et soient assorties d'une dotation financière adéquate. La proposition législative de la Commission européenne exige seulement que chaque État membre propose des éco-régimes, sans formuler toutefois d'exigences techniques concernant le niveau d'ambition des mesures, ni prescrire une part budgétaire minimale pour cet instrument politique. Cela risque d'inciter les États membres, qui attachent beaucoup d'importance à l'objectif des revenus, à affecter une part élevée du plafond national des primes à l'aide de base au revenu ou à l'aide redistributive complémentaire au revenu, en limitant l'offre de mesures des éco-régimes au minimum accepté par la Commission européenne, ou en proposant des éco-régimes peu ambitieux au plan environnemental avec une prime élevée par hectare. Le Conseil consultatif estime, qu'en l'absence d'autres spécifications, il y a tout lieu de craindre que la possibilité pour les États membres de « calculer librement les primes » puisse être utilisée par certains comme un tremplin pour organiser uniquement des aides au revenu.

186. Le Conseil consultatif souligne donc la nécessité d'inscrire dans les propositions législatives l'exigence d'une dotation financière minimum dans les plans stratégiques nationaux pour les paiements qui soutiennent la réalisation d'objectifs environnementaux conformément à l'article 6. Cette dotation minimale devrait être fixée en fonction du volume total de la PAC (piliers I et II).

187. Par ailleurs, il faudrait que la Commission européenne prescrive des exigences minimales concernant le niveau d'ambition des mesures programmées dans le cadre des éco-régimes. Le budget minimum tout comme les exigences minimales devraient faire partie des critères appliqués par la Commission européenne pour approuver les plans stratégiques. Selon le Conseil consultatif, ne pas définir de tels critères compromet d'emblée la crédibilité des éco-régimes, comme cela a été le cas pour le verdissement (greening).

188. En outre, le Conseil consultatif estime que, contrairement aux dispositions prévues dans la proposition législative, les paiements effectués dans le cadre des éco-régimes ne devraient pas être soumis à un plafonnement, ni à une dégressivité. Sinon, les exploitations

concernées ne seront guère incitées à s'engager dans ce type d'intervention.³⁵

189. En principe, les éco-régimes prévoient la possibilité d'utiliser les fonds du pilier I de la PAC pour soutenir des objectifs d'intérêt général dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'atténuation du changement climatique. Il manque néanmoins la possibilité d'affecter les fonds à la réalisation d'objectifs liés au bien-être animal. La seule exception est la prime de pâturage (sous forme de prime liée aux surfaces). La nécessité d'une plus forte orientation sur le bien-être animal est un enjeu de taille pour l'élevage en Allemagne. Les coûts associés représentent, en moyenne annuelle pour l'Allemagne, environ 13 à 23 % des coûts de production actuels (WBA 2015). Dans ce contexte, le Conseil consultatif recommande une ouverture des éco-régimes à des mesures visant l'amélioration du bien-être animal. Cela aux motifs suivants :

- a) Le Conseil consultatif (WBA 2015) estime que les coûts des améliorations nécessaires dans l'élevage en Allemagne avoisinent les 3 à 5 milliards d'euros par an. Plusieurs options sont en principe envisageables pour le financement : des prix plus élevés pour les consommateurs pour des produits identifiés comme particulièrement respectueux du bien-être animal, des modèles de compensation de certaines charges comme par exemple l'initiative du secteur privé pour le bien-être animal « *Initiative Tierwohl* », une taxe ou un impôt sur la viande au niveau national, ou l'octroi de primes par l'État récompensant les mesures pour le bien-être animal en dehors des modèles de compensation. L'étiquetage à grande échelle organisé par le secteur privé pour les produits issus de l'élevage a largement contribué à améliorer la transparence à l'égard des consommateurs. Cependant, on ne peut attendre d'une telle initiative qu'elle suffise à elle seule pour opérer la transformation nécessaire des systèmes d'élevage sur l'ensemble du territoire. Il faut prévoir des instruments de financement complémentaires pour cela. Actuellement, le groupement « *Initiative Tierwohl* » fonctionne avec un budget d'environ 130 millions d'euros par an. Les primes d'État pour le bien-être animal dans le cadre du pilier II (article 33 du règlement FEADER) représentent aujourd'hui un volume annuel d'environ 34 millions d'euros. Il est clair que les fonds disponibles ne sont aucunement à la hauteur du défi : le bien-être animal est sous-financé.
- b) L'importance du bien-être animal en Allemagne est définie au niveau national par son ancrage dans la Constitution ainsi que par la loi allemande relative au bien-être animal (*Tiergesetz*). En même temps, contrairement à la plupart des autres dimensions environnementales, la protection des animaux ne nécessite aucune différenciation au niveau régional dans la conception et la mise en œuvre des mesures, car la protection des animaux n'est corrélée à aucune région spécifique. C'est pour cela qu'il est

³⁵ Le Conseil consultatif réitère ici son avis selon lequel il n'est fondamentalement pas pertinent de prévoir un plafonnement et une dégressivité (cf. WBAE 2018). Il attire également l'attention sur le fait que la prise en compte des salaires versés et des coûts calculés pour l'entourage qui travaille sans rémunération, comme prévu dans les propositions législatives, entraînerait une énorme charge de travail administratif supplémentaire, mais quasiment aucune réduction des paiements directs.

pertinent de concevoir des instruments de financement cohérents au niveau national. Cela serait plus facilement possible dans le cadre des éco-régimes que dans le cadre du second pilier qui relève de la compétence des Länder.

- c) Le bien-être animal ne préoccupe pas uniquement l'Allemagne, il s'agit aussi d'un sujet de société important dans d'autres pays européens (Grethe 2017). De ce fait, il devrait être possible d'élargir le catalogue des objectifs des éco-régimes au bien-être animal dans les négociations en cours sur la conception de la future PAC.

190. Les propositions législatives prévoient que les paiements au titre des éco-régimes pourront uniquement être garantis pour les performances allant au-delà des exigences légales. Cela vaut également si les dispositions législatives nationales dépassent le niveau européen. Cela complique la situation pour les États membres qui souhaiteraient faire progresser leurs lois normatives bien plus rapidement que la moyenne dans l'UE. Ils perdraient alors en compétitivité et ne pourraient pas pallier cet inconvénient par des primes compensatoires. Cela peut entraîner une fuite de l'élevage à l'étranger, vers des pays aux normes moins strictes en matière de bien-être animal.³⁶ C'est pour cela qu'il faudrait prévoir des vitesses différentes dans les lois normatives pour le bien-être animal. Partant de ce constat, le Conseil consultatif est d'avis que les paiements relevant des éco-régimes devraient aussi être autorisés dans certains cas précis, même sans dépassement des normes légales nationales si ces dernières sont nettement supérieures au niveau de l'UE.

4.3.3 Paiements pour les engagements agro-environnementaux et climatiques

191. Le Conseil consultatif se félicite de l'exigence explicitement formulée dans l'article 65 de la proposition législative, selon laquelle les engagements en matière d'environnement et de climat et les autres engagements en matière de gestion (EAC II) doivent aller au-delà des exigences des lois normatives nationales et de l'UE ainsi que de la conditionnalité. Il conviendra de déterminer, lors de l'élaboration des plans stratégiques nationaux, des critères de distinction appropriés pour les EAC II et les éco-régimes. Des propositions concrètes sont formulées à cet effet dans le chapitre 4.4.4.

192. Du point de vue du Conseil consultatif, il est par ailleurs judicieux de continuer de se baser, pour le calcul des primes, sur les coûts engagés et les pertes de revenus résultant des engagements pris (complétés, le cas échéant, par un paiement supplémentaire pour couvrir les coûts de transaction). Concernant la pénétration territoriale souhaitée pour certaines mesures, le Conseil consultatif considère néanmoins qu'il est important que les

³⁶ L'impact est beaucoup moins fort dans l'agriculture (dont les cahiers des charges sont pourtant bien plus élevés que la moyenne de l'UE), parce que l'activité de culture est liée à un territoire et un lieu, et donc plus difficilement transposable à l'étranger.

Länder puissent recourir à la possibilité de différencier les primes pour la programmation des EAC II. Pour une réalisation plus efficace des objectifs, il faudrait corréliser le principe du calcul des primes basé sur les coûts et l'utilisation de mécanismes d'incitation innovants, par exemple avec des primes pour la coordination territoriale des activités de protection de la nature (cf. chapitre 3.5) ou pour des approches collectives dans la conservation contractuelle de la nature (cf. chapitre 3.6).

4.3.4 Objectifs budgétaires

193. La proposition législative prescrit qu'au moins 30 % des fonds FEADER (avant réaffectation) doivent être affectés à des mesures liées au climat et à l'environnement. Il est actuellement déjà satisfait à cette exigence dans presque tous les Länder (Röder et al. 2018 : 32 et suiv.). En outre, au moins 40 % de la totalité des fonds de la PAC doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique. Du fait de facteurs de compensation en partie incompréhensibles sur le plan technique et excessivement élevés, cette prescription n'a aucun effet incitatif. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les exigences de la Commission européenne en matière de financement entraînent une amélioration sensible de la dotation financière ou dans la réalisation des objectifs de politique agro-environnementale et de lutte contre le changement climatique. Au regard des besoins de financement existants, le Conseil consultatif considère insuffisante la dotation financière prévue.

194. Comme précédemment exposé dans le chapitre 3.3, le groupe de travail commun du gouvernement et des Länder pour la protection de la nature, la préservation des paysages et les loisirs LANA considère qu'il faut au moins 1,3 milliard d'euros par an pour la protection de la nature en milieu ouvert en Allemagne (Pechan 2016). Cela correspond quasiment au budget actuel de l'UE pour le pilier II de la PAC en Allemagne. Selon Röder et al. (2015), les coûts d'opportunité de la remise en eau de la superficie des tourbières utilisées à des fins agricoles en Allemagne seraient de l'ordre de 0,6 à 0,8 milliard d'euros par an. Ce calcul ne tient pas compte du coût des mesures hydrauliques nécessaires. Au regard de la multiplicité des enjeux également dans d'autres domaines visés dans le second pilier (WBAE 2018, WBA 2015), ces chiffres mettent en évidence la nécessité d'une dotation financière supérieure aux spécifications minimales de la Commission européenne pour la politique sectorielle de la protection agro-environnementale et climatique.

195. La période d'éligibilité actuelle prévoyait déjà de consacrer 30 % des paiements directs à la réalisation d'objectifs agro-environnementaux et climatiques. La mise en œuvre sous forme de prime au verdissement s'est avérée en grande partie inefficace (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017). Le Conseil consultatif est d'avis que la dotation financière, prévue pour la politique agro-environnementale et la lutte contre le changement climatique dans les piliers I et II lors de la prochaine période d'éligibilité, ne devrait pas être inférieure au seuil de 30 % de la totalité du budget de la PAC pour les paiements directs et le FEADER. Ce faisant, il faudra tenir compte du fait que, contrairement au verdissement, les fonds devront être dépensés pour des mesures ciblées et efficaces.

196. Le Conseil consultatif voit un grand potentiel dans la possibilité de financement de la

protection de l'environnement et du climat à partir du pilier I, dès lors que les éco-régimes seront conçus en conséquence. Le Conseil consultatif considère tout aussi positive la possibilité de réaffecter un tiers environ des paiements directs dans le pilier II. Cela permettra de mobiliser des fonds, actuellement engagés dans des paiements directs sans effet incitatif notable, pour promouvoir la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

197. Tant qu'il ne sera pas prescrit d'objectif concernant la part que les EAC représenteront dans le budget total de la PAC, le Conseil consultatif voit d'un œil critique le fait d'imposer une exigence quantitative pour la dotation financière des objectifs environnementaux et climatiques uniquement dans le second pilier (avant réaffectation). Dans un tel cas, le Conseil consultatif considère qu'il faut absolument établir un budget minimum pour la dotation financière des éco-régimes.

4.3.5 Bénéficiaires et hectares admissibles

198. Le Conseil consultatif considère à plusieurs titres qu'il est inefficace de restreindre le groupe des **bénéficiaires** dans le pilier I aux seuls « véritables agriculteurs » (cf. paragraphe 170) :

- Premièrement, le Conseil consultatif réaffirme son avis selon lequel les paiements directs ne sont pas, en principe, un instrument approprié pour traiter les questions sociopolitiques (WBAE 2018 : paragraphe 53 et suiv.).
- Deuxièmement, le Conseil consultatif estime qu'il faut laisser son libre arbitre à l'entrepreneur ou sa famille quant au niveau d'action et au mode d'engagement choisis dans l'agriculture comme en dehors, ainsi que concernant la répartition des risques ou le choix de se servir des activités agricoles pour répartir les risques liés aux autres activités.
- Troisièmement la distinction des « véritables agriculteurs » entraînera une considérable surcharge administrative, et le Conseil consultatif ne comprend pas actuellement comment il est prévu d'effectuer une distinction praticable, correcte et juridiquement incontestable, notamment pour les personnes morales, ni comment empêcher un traitement inégal entre les personnes physiques et les personnes morales.
- Quatrièmement, s'il est prévu de renforcer la récompense de performances environnementales avec la PAC, et plus particulièrement avec le premier pilier, le Conseil consultatif estime qu'il faudrait alors que soit seule décisive, pour le montant du paiement, l'étendue des performances et non pas la structure économique des prestataires. Cela vaut notamment dans un contexte dans lequel les exploitations à temps partiel ou atypiques jouent souvent un rôle considérable dans la gestion de zones marginales ou d'une grande importance pour la protection de la nature.

199. La définition de l'**hectare admissible** dans la période d'éligibilité en cours est corrélée

en particulier à des impacts négatifs sur le climat ainsi que sur la protection des espèces et des biotopes. Les aspects suivants sont particulièrement problématiques du point de vue du Conseil consultatif :

- De nombreuses prairies maigres avec un grand nombre d'éléments structurels ne bénéficient d'aucun soutien dans le cadre du pilier I, ou plus particulièrement ce soutien est associé à des contraintes élevées pour tous les participants ainsi qu'à des risques de sanction. Cela est dû au fait qu'il faut actuellement enregistrer avec précision chacun des parfois nombreux éléments structurels (bosquets, étendues ouvertes par exemple) existant sur ces surfaces généralement très importantes pour la protection de la nature, et les entretenir. Cela va à l'encontre de la structure dynamique des éléments dans de tels systèmes. En outre, dans de nombreux cas, un bon état de conservation du point de vue de la protection de la nature pour des biotopes tributaires d'une exploitation agricole nécessite soit de contrevenir au principe de certaines exigences corrélées aux aides (par exemple un couvert végétal insuffisant), soit d'avoir essentiellement des espèces végétales qui ne sont généralement pas considérées en Allemagne comme des cultures fourragères éligibles, alors qu'elles constituent l'alimentation des animaux d'élevage dans les systèmes d'exploitation extensive (comme la petite laîche ou la reine des prés).
- Conformément au droit applicable de l'UE, les terres agricoles deviennent des prairies lorsque le couvert végétal reste largement maintenu sur ces terres pendant cinq ans. Comme la valeur foncière des terres agricoles est bien plus élevée que celle des prairies, il est régulièrement mis fin à ces ressources fourragères avant l'expiration de cette période. Souvent, cela n'est pas nécessaire d'un point de vue agronomique, ni pour ajuster la programmation de la production des exploitations. La destruction du couvert végétal s'accompagne généralement d'émissions considérables d'azote et de gaz à effet de serre.
- A l'heure actuelle, les critères de distinction de l'hectare admissible entravent une plus grande propagation de la paludiculture.³⁷ La paludiculture peut apporter une contribution majeure à la réduction des fortes émissions de gaz à effet de serre résultant de l'exploitation agricole des tourbières. Cependant, certaines cultures (comme le roseau, le jonc ou la laîche) ne sont pas incluses dans la définition de l'activité agricole. En outre, l'introduction de la paludiculture dans des prairies marécageuses équivaut généralement à une conversion en prairie, qui doit faire l'objet d'une approbation et de compensation.

200. En principe, il est possible, d'après les propositions législatives, de soutenir dans le

³⁷ « La paludiculture est l'utilisation agricole et forestière de hautes et basses tourbières humides et remises en eau. La paludiculture utilise la biomasse de la végétation naturelle ou cultivée dans les marais avec formation simultanée de tourbe ou tout au moins préservation de la tourbe existante » (Wichtmann et al. 2016 : 1). La paludiculture doit permettre de gérer les sols organiques en préservant la tourbe et le climat, et donc une gestion durable de ces sols. Les espèces typiques, propices à la paludiculture, sont la culture de sphaigne dans les hautes tourbières ainsi que le roseau, le jonc, l'alpiste roseau, la laîche et l'aulne dans les basses tourbières.

cadre du pilier II la gestion des terres par des acteurs qui ne répondent pas à la définition des « véritables agriculteurs ». Il est également possible de soutenir la gestion de terres qui ne relèvent pas des hectares admissibles dans le pilier I. Cependant, les paiements directs couvrent en partie les coûts fixes de gestion (comme la taxe foncière, le groupement professionnel, le respect de la conditionnalité actuelle (*cross compliance*)), qui ne sont normalement pas pris en compte dans le calcul du montant des aides pour les EAC II. Dans les zones marginales notamment, une activité agricole normale ne permet souvent pas d'obtenir un résultat suffisant. Si les acteurs précités qui gèrent de telles terres sont désormais importants, il conviendrait alors de leur octroyer pour les mêmes mesures un niveau d'aide plus élevé que celui accordé aux « véritables agriculteurs », pour compenser au moins une partie des paiements directs. Il en va de même si la gestion des hectares non admissibles est nécessaire à la réalisation d'objectifs environnementaux par l'agriculture, voire pour satisfaire à des engagements internationaux (maintien de certains types d'habitats selon la directive habitats). Pour le Conseil consultatif, cette différenciation supplémentaire nécessaire dans le montant des aides du second pilier augmentera inutilement la charge de travail administrative.

4.4 Options pour la conception des principaux éléments de l'architecture verte (conditionnalité, éco-régimes et EAC II)

4.4.1 Considérations générales

201. Un défi de nature générale résulte de la grande liberté que la proposition législative laisse aux États membres dans la conception de l'architecture verte, dans le cadre des plans stratégiques nationaux relevant de la PAC. Cette marge de manœuvre permet aux États membres d'envisager la conception de modèles très différents :

- a) **Modèle de politique avec « un pilier II fort et une forte orientation environnementale et climatique »** : la politique agro-environnementale et la lutte contre le changement climatique sont en premier lieu organisées à travers des programmes ciblés dans le pilier II. 30 % des fonds du pilier I sont transférés vers le pilier II pour créer dans celui-ci une offre d'aides individuelles large et variée, ainsi que pour proposer aux agriculteurs des services d'accompagnement, de conseil, de formation continue et de mise en réseau. Cela va éventuellement de pair avec des exigences moindres en matière de conditionnalité et une offre minimale de mesures dans le cadre des éco-régimes.
- b) **Modèle de politique avec « un pilier II fort et une faible orientation environnementale et climatique »** : 15 % du plafond des primes du pilier I sont transférés dans le pilier II pour y être utilisés pour d'autres objectifs que ceux liés à l'environnement et au climat (par exemple des objectifs liés aux structures agricoles ou à la politique régionale) ; les EAC II du pilier II satisfont uniquement à l'objectif budgétaire minimum prescrit.
- c) **Modèle de politique avec « une conditionnalité forte »** : la conditionnalité, y compris

celle des lois normatives nationales, augmente, et les agriculteurs reçoivent une compensation avec les paiements directs. On peut imaginer, dans un cas extrême, un modèle qui définisse des normes nationales à un niveau largement supérieur à celui de la moyenne de l'UE, et qui propose une compensation forfaitaire aux agriculteurs à travers les paiements directs.

- d) **Modèle de politique avec « des éco-régimes forts »** : les objectifs agro-environnementaux et climatiques sont essentiellement pilotés par des éco-régimes forts avec une bonne dotation financière dans le pilier I, tandis que l'offre d'EAC II est réduite au strict minimum accepté par la Commission européenne. Dans ce cas, il faudrait probablement assouplir les exigences relatives à la conditionnalité, actuellement stipulées dans les propositions législatives, pour éviter des recouvrements avec les éco-régimes.
- e) **Modèle de politique avec « un pilier I fort et une orientation vers les revenus »** : la politique agro-environnementale et climatique est peu ambitieuse. Les fonds sont transférés du pilier II vers le pilier I ; les éco-régimes et la conditionnalité sont réduits au minimum accepté par la Commission européenne (autre variante : les éco-régimes sont assortis d'une composante « revenu » élevée) ; dans le pilier II, il est satisfait à l'objectif budgétaire minimum presque exclusivement avec des EAC II « vert clair ».

202. Les différents modèles suivent des principes politico-économiques différents et sont tous couverts par la proposition législative de la Commission européenne. Il n'est ainsi pas improbable que les États membres, ayant des problèmes à assurer leur part de cofinancement national ou qui redoutent une surcharge administrative avec des EAC II particulièrement complexes (comme la conservation contractuelle de la nature), choisiront la voie d'un pilier I avec une bonne dotation financière et une conditionnalité (plus ou moins) forte. En revanche, les partisans d'une politique agro-environnementale et climatique ciblée pourraient être tentés par le modèle d'une politique avec « un pilier II fort et une forte orientation environnementale et climatique » ou « des éco-régimes forts ». Ces derniers permettraient de progresser sur la voie de la suppression progressive des paiements directs dans leur forme actuelle et de l'utilisation des fonds à long terme pour des paiements destinés à des services d'intérêt général.

203. Les modèles proposés sont certainement « pratiques » pour la conception concrète d'une politique au niveau national, car ils mettent respectivement en avant un instrument de l'architecture verte et ne nécessitent donc guère la prise en compte d'interactions complexes entre les instruments. Les considérations suivantes proposent une analyse plus explicite des interactions entre les différents instruments au sein d'un « espace politique restreint ». On évolue toujours dans un espace politique restreint dès lors que la programmation d'un type d'intervention a des répercussions directes ou indirectes sur l'efficacité d'autres types d'intervention.

204. Pour la conception du plan stratégique national relevant de la PAC se pose la question de savoir quels sont les contenus concrets à associer aux trois principaux instruments politiques (la conditionnalité, les éco-régimes et les mesures du pilier II), comment programmer les interfaces correspondantes et comment définir l'architecture financière

(paiements directs pour les éco-régimes, transfert des fonds du pilier I vers le pilier II) pour permettre une réalisation efficace des objectifs visés et limiter raisonnablement la charge administrative. Il faut, par ailleurs, vérifier quel est le niveau national (gouvernement fédéral ou Länder) compétent pour la programmation des différentes mesures. La Commission européenne exige de chaque État membre la remise d'un **seul** plan stratégique national couvrant l'ensemble de son territoire, avec éventuellement des volets régionaux. On pourrait interpréter cela comme signifiant qu'il ne doit plus y avoir qu'une **seule** autorité de gestion centrale ayant à rendre des comptes à Bruxelles et habilitée à négocier avec la Commission européenne (Fährmann et al. 2018).

205. En tant qu'État fédéral, l'Allemagne doit se poser la question de la concertation entre le gouvernement fédéral et les Länder. La répartition des compétences jusqu'ici sans équivoque (le gouvernement fédéral programme le pilier I et les Länder programment le pilier II) ne devrait plus pouvoir être conservée sous la forme actuelle à l'avenir, ne serait-ce déjà que du fait que les piliers I et II devront être programmés ensemble et adaptés l'un à l'autre dans le plan stratégique relevant de la PAC. Cela implique pour le gouvernement fédéral un rôle plus important dans la programmation des mesures. Il est probable que les Länder verront d'un œil critique tout transfert de compétences en faveur du gouvernement fédéral. Sur le plan juridique, le renforcement des compétences du gouvernement fédéral, dans la protection de la nature et la préservation des paysages par exemple, se heurte à des limites, à savoir que ces domaines relèvent de la compétence des Länder (article 74 alinéa 1 (29) en combinaison avec l'article 72 alinéa 3 (2) de la loi fondamentale GG, cf. également encadré sur la « répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder dans la politique agro-environnementale », dans le chapitre 4.3.2 p. 51).³⁸ Cela pourrait avoir un impact sur la programmation de mesures liées à la protection de la nature dans le cadre des éco-régimes, sachant que la programmation des éco-régimes relève de la compétence du gouvernement fédéral. Dans ce contexte, il faut trouver une nouvelle forme de coopération entre le niveau fédéral et le niveau des Länder.

4.4.2 Options pour la conception de la conditionnalité

206. La conception de la conditionnalité dans le cadre du plan stratégique national relevant de la PAC soulève deux questions fondamentales : premièrement, la conditionnalité doit-elle être établie au niveau de l'exploitation individuelle ou à un niveau inter-exploitations ? Deuxièmement, quel niveau d'ambition faut-il viser ? Les avantages et les inconvénients liés à ces deux questions sont présentés ci-après.

207. Conditionnalité liée à l'exploitation individuelle ou inter-exploitations ?

- a) La proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC

³⁸ Depuis la modification de la loi portant sur la mission commune GAK en 2016, des mesures de conservation contractuelle de la nature et de préservation des paysages ont toutefois pu être soutenues par l'intermédiaire de la GAK.

réglemente uniquement la conditionnalité liée à l'exploitation individuelle, et ce à travers les exigences minimales définies dans les « exigences réglementaires en matière de gestion », auxquelles l'agriculteur doit satisfaire, et à travers les normes relatives aux BCAE (cf. paragraphe 163 et suiv.). Comme précédemment exposé dans le chapitre 4.3.1, le Conseil consultatif considère qu'il n'est fondamentalement guère efficace de conditionner les paiements directs de manière forfaitaire au niveau de l'exploitation individuelle, et préconise la suppression progressive des paiements directs.

- b) L'approche inter-exploitations ne ciblerait pas l'exploitation agricole individuelle, mais formulerait des spécifications relatives à l'état écologique dans une région donnée (par exemple dans un Land ou sur l'ensemble du territoire de la République fédérale), comme cela est déjà pratiqué dans l'actuelle période d'éligibilité pour la préservation des prairies au niveau des Länder ou au niveau national. Ce modèle pourrait être transposé à certaines normes relatives aux BCAE, telles que la mise à disposition de surfaces non productives. Pour mettre en œuvre la conditionnalité inter-exploitations, il faudrait formuler des exigences quantitatives pour le maintien des paiements directs tout d'abord au niveau de l'exploitation individuelle, puis permettre le négoce de ces engagements sous conditions entre les exploitations. Ce commerce permettrait de disposer des biens environnementaux souhaités à un coût moindre (pertes de revenus) que dans le cas de spécifications liées à l'exploitation individuelle. Ainsi les surfaces non productives seraient essentiellement mises à disposition dans des zones à faible rendement. Toutefois, cela se ferait au détriment de la pénétration territoriale, qui serait moins homogène : les agriculteurs dans les zones à haut rendement « s'exonèreraient » de l'engagement à fournir des surfaces non productives en « achetant » cet engagement à des confrères situés dans des zones à faible rendement. Un tel marché existe déjà depuis de nombreuses années dans certains Länder dans le domaine de la conservation régionale des prairies, sous forme de négoce des « droits de conversion en prairies ».
- c) Une autre solution consisterait pour le gouvernement fédéral ou les Länder à répondre à l'exigence de surfaces en proposant des programmes d'aides correspondants. Notamment pour la norme BCAE 2, dans le contexte de l'objectif de « protection des sols riches en carbone », il serait bien plus efficace de soutenir une gestion des surfaces avec des nappes souterraines proches des champs ou la remise en eau de tourbières que de prévoir un engagement forfaitaire en matière de gestion.
- d) D'autres normes relatives aux BCAE comme la norme BCAE 7 (« Pas de terres nues pendant les périodes les plus sensibles ») visent explicitement une conversion à grande échelle, et nécessitent de ce fait une approche par exploitation individuelle. Les exigences réglementaires en matière de gestion constituent une loi normative que chaque exploitation doit donc respecter.

208. Niveau d'ambition visé (forte ou faible conditionnalité) ?

- a) Conformément aux propositions législatives, les États membres peuvent décider librement d'aller au-delà des exigences normatives minimales pour les normes relatives aux BCAE. Il est aussi concevable d'assouplir le catalogue des exigences relatives aux BCAE dans la suite des négociations au niveau de l'UE. Mais il faut alors se poser la question du type de conditionnalité souhaitée (forte ou faible ?).
- b) Une forte conditionnalité liée à l'exploitation individuelle pourrait être mise en œuvre de différentes manières. D'une part, on pourrait sensiblement relever le niveau des normes relatives aux BCAE pour les exploitations individuelles, et compenser les pertes de revenus associées par un paiement direct constant pour toutes les exploitations. Mais en cas de baisse du niveau des paiements directs, cela pourrait avoir pour conséquence qu'un nombre croissant d'exploitations renoncerait délibérément aux paiements directs pour s'exonérer des contraintes associées aux normes relatives aux BCAE. Cela devrait surtout concerner les exploitations avec une forte densité de bétail, les exploitations d'agriculture intensive, les exploitations de cultures spéciales et les exploitations situées dans des zones marécageuses. Du point de vue politico-économique, ce modèle de mise en œuvre s'accompagne du risque d'inscrire les paiements directs dans la durée – selon le mode d'ordre : toute baisse ou tout arrêt des paiements directs entraînera la perte des performances environnementales associées. D'autre part, on pourrait mettre en œuvre une forte conditionnalité liée à l'exploitation individuelle en relevant le niveau des lois normatives (et par là même des exigences réglementaires en matière de gestion). Il n'y aurait alors plus aucun risque de voir les agriculteurs sortir du dispositif puisque toutes les exploitations seraient tenues de respecter les lois normatives. Cette approche prévoirait une compensation forfaitaire pour les agriculteurs pour les normes plus strictes en comparaison internationale (et ne tiendrait donc pas suffisamment compte du fait que les exploitations seront concernées de manière inégale).
- c) Une autre option de mise en œuvre d'une conditionnalité forte consisterait à fixer des objectifs ambitieux pour l'état de certains biens publics environnementaux au niveau régional (conditionnalité inter-exploitations). On pourrait imaginer par exemple un pourcentage élevé de surfaces non productives par rapport à la superficie agricole utile d'un Land ou d'une collectivité territoriale – avec pour conséquence une pénétration territoriale irrégulière, comme précédemment évoqué. Plus on aspire à une pénétration territoriale régulière, plus il faut choisir une unité territoriale de petite taille, au sein de laquelle le bien environnemental visé est comptabilisé.
- d) La mise en œuvre d'une faible forme de conditionnalité pourrait passer par des mesures de sensibilisation (en assouplissant les normes relatives aux BCAE). Concrètement, il pourrait être exigé des exploitations ayant droit aux aides de se soumettre à certains contrôles et de recourir à certains services de conseil ou de se former dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Un ensemble de mesures de conditionnalité pourrait inclure

un contrôle du caractère durable de l'exploitation, une consultation obligatoire sur l'utilisation des engrais ainsi que différentes activités de formation sur des thématiques liées à l'environnement et au climat. Ce genre de mesures pourrait être proposé par des organismes privés, accrédités par l'État, proposant des formations pour adultes en zone rurale ou des services de conseil, par des organisations proches des corps de métier, ou encore par des organismes publics. Les mesures viseraient non seulement à remédier aux erreurs manifestes dans certains domaines de la gestion de l'exploitation, mais aussi à sensibiliser les agriculteurs aux thématiques importantes pour la société, et contribueraient ainsi indirectement à une amélioration de la gestion des exploitations. Il a été démontré, dans le cadre de recherches en psychologie, que des activités de sensibilisation peuvent agir comme des « nudges » efficaces, à savoir avoir un effet incitatif avec une portée importante (cf. Kuhfuss et al. 2016, Thaler & Sunstein 2008).

209. Après examen des avantages et des inconvénients de ces différentes options de mise en œuvre, le Conseil consultatif estime qu'il faut privilégier une conditionnalité faible à une conditionnalité forte au niveau de l'exploitation. Cela vaut dans l'hypothèse d'une programmation d'éco-régimes et d'EAC II exigeants au niveau national. Une conditionnalité ambitieuse liée à l'exploitation, allant nettement au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion constituerait, pour le Conseil consultatif, au mieux une solution de second choix, si un État membre choisit le modèle d'une politique avec « un pilier I fort et une orientation vers les revenus » (cf. paragraphe 201), dans le cadre de laquelle il ne sera proposé que quelques mesures agro-environnementales et climatiques ou des mesures peu ambitieuses dans les piliers I et II.

210. Pour la mise en œuvre sous forme de mesures de sensibilisation obligatoires de la faible conditionnalité présentée ci-dessus, il faudrait élargir le catalogue des BCAE dans les propositions législatives en rajoutant ce type d'intervention. Il faudrait introduire des mesures de sensibilisation telles que des contrôles du développement durable, du bien-être animal, de l'énergie etc. de manière progressive, tenant compte de la phase préparatoire nécessaire à la mise en place des capacités de services de conseil et de formation correspondantes. Des propositions concrètes pour la conception de ces mesures sont exposées dans le chapitre 4.4.6.

211. Par ailleurs, le Conseil consultatif juge pertinente la conditionnalité prescrite par la Commission européenne, liée aux objectifs et à l'État de droit, au niveau des États membres (cf. chapitre 4.1.2). La prescription d'objectifs quantitatifs pour l'état de certains biens publics environnementaux dans le cadre de la conditionnalité par objectifs permet, d'une part, de contrer le « nivellement par le bas » tant redouté au sujet du niveau d'ambition de la politique agro-environnementale au sein de l'UE. D'autre part, le fait d'établir des exigences environnementales au niveau de l'État membre permet aux acteurs politiques nationaux de choisir des moyens efficaces, et d'atteindre ainsi l'objectif environnemental en limitant les coûts.

212. Cet argument de flexibilité et de coûts est également valable pour la reprise dans le plan stratégique national de chaque État membre des exigences fixées par l'UE. Pour les

biens environnementaux, qui ne sont pas liés à des surfaces spécifiques et qui sont plus faciles à comptabiliser au sein d'une région (par exemple la conservation quantitative des prairies ou la mise à disposition de surfaces non productives), le Conseil consultatif considère qu'il est plus efficace de mettre en œuvre une conditionnalité au niveau régional qu'au niveau de l'exploitation individuelle. Par contre, pour la protection des sols riches en carbone par exemple, l'approche régionale ne convient pas, car les mesures de protection sont liées à des surfaces spécifiques. En outre, il faut penser à la charge de travail administratif : il faut surveiller le négoce inter-exploitations relatif aux obligations d'engagement et tenir des registres correspondants permettant de voir en temps réel le pourcentage de contribution de chaque exploitation aux engagements régionaux. Pour le maintien des prairies, cela fonctionne relativement bien avec le registre des surfaces. En revanche, cela pourrait s'avérer plus lourd à gérer pour le négoce inter-exploitations relatif aux obligations de mise à disposition de surfaces non productives. La raison tient au fait, qu'à la différence des prairies, les surfaces non productives sont en partie au moins intégrées dans la rotation des cultures, et changent donc de place chaque année.

4.4.3 Options pour la conception des éco-régimes

213. Les éco-régimes en tant que nouveau type d'intervention exigent une grande prudence dans leur programmation. L'instrument créé avec les éco-régimes peut fortement ressembler aux EAC II dans sa conception (avec la récompense des services d'intérêt général), mais il peut aussi être aménagé en même temps comme une forme élargie de conditionnalité pour une partie des paiements directs. Les décideurs politiques évoluent alors dans un espace politique restreint qui rend nécessaire de délimiter les éco-régimes par le bas (la conditionnalité) et par le haut (les EAC II). A cet égard, le tableau 3 fournit, dans un premier temps, un aperçu des décisions à prendre lors de la programmation des éco-régimes.

Tableau 3 : Variables des décisions à prendre pour la programmation des éco-régimes

	Détermination du montant des primes		
		Détermination libre (article 28 alinéa 6 (a))	Détermination orientée vers les coûts liés à la mise en œuvre (article 28 alinéa 6 (b))
Niveau d'approche de la mesure subventionnée	Exploitation	Modèle de base G I	G IV
	Branche d'exploitation	G II	G V
	Surface isolé	G III	G VI
Gestion territoriale (RS) de la mise en œuvre des mesures			
RS I	Montants de prime différenciés au niveau des sites / des régions		
RS II	Cartes des superficies éligibles aux mesures		
RS III	Liste fédérale avec options / marge de manœuvre pour les Länder (choix des éléments à subventionner)		
Gestion de l'étendue de la mise en œuvre dans l'exploitation individuelle (U)			
U I	Montant des primes et définition des valeurs limites (pourcentage minimum / maximum) à respecter (par exemple au moins 5 % des terres arables en jachère ; aucune culture avec plus de 33 % des terres arables)		
U II	Montant des primes et limitation de la superficie subventionnée par mesure (par exemple maximum 5 ha ou 5 % des terres arables par exploitation sont subventionnés comme bandes fleuries ; mais l'agriculteur peut aussi choisir un pourcentage moins élevé.)		
U III	Aménagement du montant des primes en fonction de l'étendue de la mise en œuvre des mesures (par exemple aménagement dégressif en fonction de l'étendue des mesures.)		

Source : tableau élaboré par le Conseil consultatif.

214. Ce tableau fait ressortir quatre variables (en caractères gras dans le tableau 3) intervenant dans la conception des éco-régimes et au sujet desquelles il faut prendre des décisions :

- **Niveau d'approche de la mesure subventionnée** : les mesures individuelles peuvent être basées à différents niveaux dans l'exploitation agricole : au niveau de l'ensemble de l'exploitation (par exemple soutien de l'agriculture biologique), au niveau de la branche d'exploitation (par exemple éventail de cultures variées en plein champ) ou au niveau de surfaces isolées (par exemple bandes fleuries). Comme cela ressort de ces exemples, le niveau d'approche le plus approprié résulte du type de mesure individuelle à mettre en œuvre.
- **Détermination du montant des primes** : la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC prévoit deux modes différents à cet effet : (1) la libre détermination conformément à l'article 28 alinéa 6 (a) ainsi que (2) l'orientation du montant des paiements vers les coûts liés à la mise en œuvre de la mesure (article 28 alinéa 6 (b)). Dans la première solution, les États membres peuvent octroyer, pour les mesures des éco-régimes, des paiements supplémentaires venant s'ajouter à l'« aide de base au revenu pour un développement durable » (qui correspond à la prime de base dans la période d'éligibilité actuelle). Cela signifie que

les paiements peuvent avoir un effet de soutien du revenu. Dans la seconde solution, le montant des paiements doit s'orienter vers les coûts ou les pertes de revenus des agriculteurs, comme cela est le cas pour les EAC II. Si l'on combine le niveau d'approche de la mesure et le mode de paiement, on obtient six modèles de base différents (G I – G VI dans le tableau 3).

- **Gestion territoriale de la mise en œuvre des mesures** : une gestion territoriale ciblée des mesures (par exemple dans des lieux susceptibles d'offrir un bénéfice environnemental particulièrement important) permettrait d'améliorer sensiblement l'efficacité des éco-régimes. La gestion territoriale peut avoir lieu sur la base d'incitations à travers des montants de primes différenciés en fonction du site ou de la région. Sinon, un pilotage géographique est aussi possible en limitant l'offre de mesures à certaines cartes de superficies éligibles. Une autre possibilité de gestion territoriale consiste pour le gouvernement fédéral à élaborer la liste complète des éléments admissibles pouvant être subventionnés, à partir de laquelle les Länder choisiront les mesures adaptées aux différents sites.
- **Gestion de l'étendue de la mise en œuvre dans l'exploitation individuelle** : une gestion de la mise en œuvre des éco-régimes au niveau de l'exploitation individuelle est utile pour éviter en amont une sursouscription ou une sous-souscription des mesures au niveau fédéral. En principe, la gestion peut intervenir sur la base d'incitations (à savoir à travers le montant des primes) ou physiquement (par exemple en prescrivant des pourcentages minimum ou maximum pour certaines mesures). Une possibilité pour contrecarrer le risque de sursouscription de certaines mesures consisterait à limiter quantitativement l'étendue des mesures par exploitation. Cela peut se faire en fixant des plafonds quantitatifs (par exemple 5 % maximum des terres arables de l'exploitation comme bandes fleuries) ou des exigences qualitatives pour certaines mesures (par exemple uniquement des bandes fleuries d'une largeur maximale de 20 mètres, aucune bande fleurie). Même si cette solution s'accompagne d'une surcharge administrative, on peut aussi imaginer une dégressivité dans le montant des primes en fonction de l'utilisation par les exploitations. Pour éviter une souscription insuffisante, on peut prévoir des seuils quantitatifs au niveau de l'exploitation (par exemple tout participant à un éco-régime doit participer à hauteur d'au moins x % de sa superficie).

215. Il existe plusieurs variantes de mise en œuvre des éco-régimes. Elles se distinguent par rapport au caractère plus ou moins marqué des variables décisionnelles exposées dans le tableau 3. Les principales variantes de mise en œuvre sont présentées dans le tableau 4.

Tableau 4 : Principales variantes de mise en œuvre des éco-régimes

	Modèle du verdissement	Modèle du verdissement modifié	Modèle des écopoints avec condition de seuil et/ou plafond	Modèle des écopoints sans condition de seuil ni plafond	Modèle des EAC II
Description	Ensemble de mesures prédéfini (décision oui / non pour l'agriculteur)	Plusieurs ensembles de mesures définis (l'agriculteur fait son propre choix)	Mesures individuelles cotées avec des points (libre choix et possibilité de combinaison) ; l'agriculteur reçoit le paiement dès qu'il atteint un nombre de points minimum ; éventuellement, aucun point supplémentaire après dépassement du plafond.	Mesures individuelles cotées avec des points (libre choix et possibilité de combinaison) ; l'agriculteur reçoit un paiement +/- proportionnel au nombre de points totalisé ¹⁾	Mesures individuelles (cf. actuels EAC II)
Détermination du montant des primes	Détermination libre (G I – G II)	Détermination libre (G I – G II)	Détermination libre (G I – G III) ou orientée vers les coûts (G IV – G VI)	Détermination libre (G I – G III ²⁾) ou orientée vers les coûts (G IV – G VI)	Orientée vers les coûts (G IV – G VI)
Gestion territoriale³⁾	-	(RS II, RS III)	RS I – RS III	RS I – RS III	RS I – RS III
Étendue dans l'exploitation individuelle¹⁾	U I	U I	U I, (U II)	U I – U III	U I – U II

G = Modèle de base, RS = Gestion territoriale de la mise en œuvre des mesures, U = Gestion de l'étendue de la mise en œuvre dans l'exploitation individuelle (cf. tableau 3 p. 64). ¹⁾ Système éventuellement couplé avec des éléments dégressifs,

²⁾ Au moins certains éléments, par exemple étendue des bandes fleuries et des particularités topographiques, doivent être mis en place selon G III, ³⁾ Il n'y a aucune obligation d'utiliser toutes les options de gestion de l'étendue des mesures pour chacune des mesures subventionnées dans le modèle concerné. Pour certaines mesures subventionnées, seules certaines combinaisons sont intéressantes (objectif : soutien de la diversité des cultures : variante 1 : tous les modèles // G II, G V // S I – S III / U I ; variante 2 : modèle des écopoints, modèles des EAC II // G II, G V // S I – S III / U 3)).

Source : tableau élaboré par le Conseil consultatif

216. Le « **modèle du verdissement** » : la possibilité de mise en œuvre probablement la plus simple sur le plan administratif consiste à demander à toutes les exploitations participantes de satisfaire à un cahier des charges uniforme (ensemble d'exigences prédéfini) et à leur proposer en contrepartie une prime uniforme par hectare de surface agricole utile. Ce modèle correspond en grande partie à l'actuel modèle du verdissement, si

l'on fait abstraction des options relatives à l'exigence de « surfaces d'intérêt écologique ». Selon la conception du cahier des charges et du montant des paiements, un nombre plus ou moins important d'agriculteurs participera à ce genre d'éco-régimes. Les exigences combinées dans le modèle du verdissement peuvent s'appliquer à des surfaces isolées, à la branche d'exploitation ou à l'ensemble de l'exploitation. Une gestion territoriale n'est pas possible dans le modèle du verdissement parce que les exigences et le montant des primes sont établis de manière forfaitaire et uniforme au niveau fédéral. Il est possible de piloter l'étendue de la mise en œuvre au niveau des exploitations individuelles par l'intermédiaire d'un montant de primes uniforme sur l'ensemble du territoire fédéral ainsi qu'en prescrivant des pourcentages minimum et maximum pour l'exploitation individuelle, comme cela est déjà le cas pour le verdissement (au moins 5 % de surfaces d'intérêt écologique, aucune culture de plus de 70 % des terres arables). L'utilisation du modèle du verdissement implique la libre détermination du montant des paiements conformément à l'article 28 alinéa 6 (a).

217. Le « **modèle du verdissement modifié** » : cette variante de mise en œuvre se distingue du modèle normal du verdissement uniquement en ce qu'elle propose plusieurs ensembles d'exigences fixes, et que l'agriculteur peut choisir l'un de ces ensembles (ou aucun). Un avantage de ce modèle par rapport au modèle normal du verdissement est qu'il permet une certaine gestion territoriale de la mise en œuvre des mesures (en limitant les cartes des superficies éligibles ou avec une liste fédérale avec différentes options possibles pour les Länder). En fait, si l'on compare la conditionnalité et les variantes de mise en œuvre des éco-régimes (modèle du verdissement ou modèle du verdissement modifié), il s'agit d'un même modèle de politique : à savoir un paiement forfaitaire par hectare pour des exigences forfaitaires. La différence réside uniquement dans le niveau d'ambition différent dans le cahier des charges : la conditionnalité et les éco-régimes ne doivent pas subventionner les mêmes situations, c'est-à-dire que le cahier des charges des éco-régimes doit aller au-delà des exigences de la conditionnalité.

218. Le « **modèle des écopoints** » : dans cette variante de mise en œuvre, les éco-régimes sont organisés à travers un système de points, comme cela est actuellement le cas dans les principales caractéristiques pour les surfaces d'intérêt écologique (pour déterminer le pourcentage de surfaces d'intérêt écologique, les différentes mesures individuelles sont pondérées avec un système de points vaguement reliés à la valeur en termes de protection de la nature.) En principe, il serait aussi possible d'affecter les points en fonction des efforts correspondants, comme déjà pratiqué dans le programme MEKA³⁹ du Bade-Wurtemberg. Les agriculteurs pourraient combiner plusieurs mesures sur leurs surfaces et augmenter ainsi leur compte de points. Un tel modèle pourrait être basé sur la « prime aux services d'intérêt général », proposée par l'organisation allemande pour la préservation des

³⁹ Programme agro-environnemental du Bade-Wurtemberg pour l'allègement du marché et la compensation des terres agricoles (https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/Broschuere_MEKA_III.pdf).

paysages DVL (*Deutscher Verband für Landschaftspflege*) (Neumann & Dierking 2014, Dierking & Neumann 2016, Neumann et al. 2017). Dans un premier temps, ce genre de mise en œuvre ferait que les agriculteurs recevraient d'abord des récompenses pour des mesures qu'ils mettent de toute façon déjà en œuvre dans leurs exploitations. Au début, cela ne permet donc que de maintenir le statu quo de la situation environnementale de l'exploitation, en sécurisant sur le plan économique les méthodes de gestion déjà appliquées.

219. Dans ce contexte, il est important de préciser les détails : à savoir s'il faut comptabiliser un nombre minimal de points par hectare pour bénéficier des paiements (condition de seuil) et s'il est prescrit un plafond pour le nombre de points maximum par hectare (et ainsi pour le montant du paiement par hectare). Une condition de seuil présente l'avantage d'obliger chaque agriculteur à satisfaire à un certain niveau d'ambition en matière de protection environnementale et climatique pour recevoir les paiements. La prescription d'une condition de seuil facilite également la planification budgétaire des mesures et la dotation financière indicative dans le plan stratégique relevant de la PAC. Si l'on renonce à une condition de seuil et que de nombreux agriculteurs choisissent peu de mesures ou des mesures peu ambitieuses, les éco-régimes risquent de s'avérer totalement inefficaces pour réaliser les objectifs environnementaux et climatiques. Tout comme la condition de seuil, la prescription d'un plafond pour le nombre de points maximum par hectare facilite la dotation financière indicative. Cependant, la fixation d'un plafond présente l'inconvénient que les éco-régimes n'auront aucun effet incitatif marginal pour des améliorations environnementales qui dépasseraient ce plafond.

220. Un exemple de programme assorti d'une condition de seuil et d'un plafond est celui du programme anglais *Entry Level Stewardship Scheme* (Natural England 2013b). Dans le cadre de ce programme, il est attribué un paiement fixe de 30 livres sterling par hectare (GBP/ha), dès que l'agriculteur atteint un nombre de points minimum (30 points par hectare de superficie d'exploitation). Le paiement n'augmente pas s'il est choisi des mesures qui permettent de cumuler plus de 30 points/ha. La condition de seuil et le plafond se confondent. L'agriculteur n'est ainsi pas incité à déployer plus d'efforts que ceux lui permettant d'atteindre précisément le nombre minimum de points, ce qui peut limiter l'efficacité de ce modèle. Cela est évité dans le modèle de la DVL en augmentant le paiement à l'exploitation individuelle de manière continue en fonction du nombre d'écopoints cumulés dans l'exploitation. Ainsi, la prime d'intérêt général de la DVL a aussi un effet incitatif marginal continu. Si l'on choisit le modèle des écopoints, la libre détermination du montant des paiements conformément à l'article 28 alinéa 6 (a) devrait être plus facilement applicable que la détermination orientée vers la mise en œuvre de l'ensemble de mesures respectivement choisi (article 28 alinéa 6 (b)). Dans l'*Entry Level Stewardship Scheme*, cela est réalisé sous forme d'un paiement forfaitaire lié la surface de 30 GBP/ha ; dans le modèle proposé par la DVL, le « prix » par écopoint résulte des fonds disponibles et du nombre total d'écopoints générés (Neumann et al. 2017, DVL non daté).

221. Le « **modèle des EAC II** » : les agriculteurs choisissent les mesures des éco-régimes qu'ils souhaitent réaliser, ainsi que leur étendue, et reçoivent pour chacune des mesures individuelles un paiement lié aux surfaces. Ce modèle correspond pour l'essentiel au modèle des mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II (EAC II). Dans ces deux modèles, les agriculteurs sélectionnent des mesures à partir d'une liste prédéfinie. La différence essentielle réside dans le fait que le montant des primes peut être librement déterminé dans le modèle des écopoints (article 28 alinéa 6 (a)), tandis que dans le modèle des EAC II, il doit se baser sur les coûts et les pertes de revenus liés à la mise en œuvre des mesures (article 28 alinéa 6 (b)). Dans la pratique, toutefois, les deux modèles permettent de générer des effets incitatifs forts auprès de la majorité des exploitations (cf. encadré sur le faux débat sur les éléments incitatifs dans le chapitre 4.3.2). Une possibilité de mise en œuvre du modèle des EAC II pourrait consister à proposer des mesures et des montants de primes différenciés en fonction des régions.

222. Les différentes variantes de mise en œuvre présentent des avantages et des inconvénients respectifs quant à leur effet incitatif (impact sur le comportement environnemental des agriculteurs), leur impact sur les revenus et la facilité de gestion. Cela influence l'efficacité dans la réalisation des objectifs et l'acceptation de la PAC par l'opinion publique. Le tableau 5 récapitule ces dimensions pour les différentes variantes de mise en œuvre et offre une base de discussion correspondante.

Tableau 5 : Caractéristiques d'impact des principales variantes de mise en œuvre des éco-régimes

	Modèle du verdissement	Modèle du verdissement modifié	Modèle des écopoints avec condition de seuil et/ou plafond	Modèle des écopoints sans condition de seuil ni plafond	Modèle des EAC II
Impact sur le pilotage (effet incitatif marginal)	Aucune incitation à aller au-delà de l'ensemble de mesures exigé.	Aucune incitation à aller au-delà de l'ensemble de mesures choisi.	Paiement fixe dès l'atteinte du nombre de points minimum ; aucun effet incitatif marginal. Paiement variable : effet incitatif jusqu'à l'atteinte du plafond.	Effet incitatif marginal selon le calcul fait par l'exploitation individuelle.	Effet incitatif marginal selon le calcul fait par l'exploitation individuelle.
Impact sur le revenu	En fonction du montant des primes et de la conception du cahier des charges.	En fonction du montant des primes et de la conception du cahier des charges. Impact plus élevé qu'avec le modèle normal du verdissement en raison des options possibles.	Généralement plus élevé qu'avec le modèle du verdissement car les agriculteurs disposent de plus d'options.	Dépend fortement des mesures respectivement choisies (récompense du statu quo ./ mesures supplémentaires rentables).	Théoriquement limité aux coûts de transaction, mais existant de facto (cf. encadré sur le faux débat sur les éléments incitatifs).
Facilité de gestion	Facile à gérer (exigences forfaitaires et montant uniforme des primes).	Un peu plus lourd à gérer que dans le cas du modèle normal de verdissement.	Moyennement facile à gérer. (Contrôle plutôt difficile du fait des combinaisons de mesures très différentes d'une exploitation à l'autre.)	Moyennement facile à gérer. (Contrôle plutôt difficile du fait des combinaisons de mesures très différentes d'une exploitation à l'autre.)	Moyennement facile à gérer. (À mi-chemin entre les primes liées aux surfaces et les EAC II, similaire au modèle des écopoints.)
Orientation sur les objectifs	+	++	+++	++++	++++

Source : tableau réalisé par le Conseil consultatif.

223. Dans sa configuration actuelle, le **modèle du verdissement** s'est avéré en grande partie inefficace par rapport à la réalisation des objectifs environnementaux visés (Nitsch et al. 2017). Cela tient en premier lieu à la conception peu ambitieuse et à l'absence de différenciation territoriale pour les exigences de verdissement, qui ont eu pour conséquence

une faible orientation vers les objectifs et un impact élevé sur les revenus pour la prime de verdissement. Un autre inconvénient du modèle de verdissement est l'absence d'effet incitatif marginal : les agriculteurs ne sont nullement incités à aller au-delà du strict nécessaire dans la réalisation du cahier des charges. Une conception plus ambitieuse des exigences permettrait d'améliorer l'efficacité environnementale de l'instrument.

224. Une conception plus ambitieuse des exigences s'accompagne cependant d'une baisse de la volonté de participation des agriculteurs en raison des efforts plus importants qui en résultent alors que le montant des primes reste inchangé. On peut ainsi supposer qu'un éco-régime ambitieux, basé sur le modèle du verdissement avec un montant des primes donné, aboutira à une pénétration différenciée au plan territorial et en fonction des types d'exploitation. On pourrait envisager une différenciation territoriale des exigences en matière de verdissement en fonction des conditions locales, des problématiques environnementales et des types d'exploitation prédominants dans la région concernée. On aboutit alors au **modèle du verdissement modifié**, qui permet une meilleure orientation vers les objectifs par rapport au modèle normal du verdissement et de contrer le fléchissement de la volonté de participation avec des primes différenciées. Toutefois, ces avantages s'obtiennent au prix d'une surcharge administrative.

225. Le **modèle des écopoints** permettrait d'améliorer l'orientation de la PAC vers les objectifs et ainsi aussi son acceptation par l'opinion publique, puisque les paiements liés aux surfaces, majoritairement forfaitaires, dans la PAC actuelle seraient remplacés, au moins en partie, par un système qui calculerait les paiements faits aux exploitations en fonction de leur performance environnementale individuelle. Selon le Conseil consultatif, le modèle des écopoints devrait être mis en place sans limitation du nombre de points par hectare. Cela complique certes la planification budgétaire (et par là même aussi la dotation financière indicative dans le plan stratégique relevant de la PAC), mais garantit un effet incitatif marginal élevé du fait que les agriculteurs peuvent opter pour des mesures supplémentaires sur la base d'un calcul de rentabilité coûts-bénéfices individuel.

226. Une autre force du modèle des écopoints réside dans le fait qu'il crée des conditions proches du marché pour la réalisation de performances environnementales par les agriculteurs. Dans le modèle de la DVL, l'octroi des points est basé non pas sur les coûts de réalisation de certaines performances environnementales, mais sur la valeur pour la protection de la nature des différentes mesures mises en œuvre par l'agriculteur sur ses surfaces. Il s'agit donc plutôt d'un paiement basé sur la réalisation que d'un paiement basé sur les moyens de production, de manière similaire aux marchés des produits agricoles. Cela incite à privilégier la mise en place de mesures particulièrement intéressantes pour la protection de la nature, et augmente l'orientation vers les objectifs. Un système de points dégressif en fonction de l'étendue des mesures individuelles mises en œuvre dans l'exploitation permet de tenir compte de l'utilité écologique marginale décroissante pour la mesure concernée, et d'empêcher en même temps une concentration extrême sur certaines mesures dans l'exploitation individuelle. L'impact du modèle des écopoints sur le revenu devrait être différent d'une exploitation à l'autre, et dépendre en premier lieu des mesures

choisies par l'agriculteur : selon qu'il choisit surtout des mesures qui sont de toute façon déjà mises en œuvre sur les surfaces de son exploitation et servent juste à maintenir le statu quo, ou qu'il met en œuvre des mesures supplémentaires rentables.

227. On ne connaît pas encore aujourd'hui la procédure prévue en cas de sursouscription du budget : réduction de la valeur monétaire du point, réduction de la prime de base ou limitation de l'étendue de la mesure (et par là même du nombre total de points par exploitation) ? Les différentes options pour gérer la sursouscription et la sous-souscription sont présentées en détail dans les paragraphes 230 et suiv. La prime d'intérêt général de la DVL prévoit une variation de la valeur monétaire du point.⁴⁰ Celle-ci dépend du budget total disponible et du nombre total de points annoncés par les exploitations. Une valeur monétaire du point fluctuant chaque année complique fondamentalement la planification prévisionnelle pour les agriculteurs. Il reste à éclaircir la question de savoir dans quelle mesure une valeur monétaire du point fluctuant annuellement est compatible avec la libre détermination du montant des paiements prévue dans la proposition législative. D'après l'article 28 alinéa 6 (a), l'État membre établit le montant des primes comme une prime supplémentaire à l'aide de base au revenu, à laquelle a droit chaque participant.

228. Selon Neumann et al. (2017), le modèle d'écopoints de la DVL peut être géré en Allemagne dans le cadre des structures administratives existantes. Comme les paramètres d'entrée sont basés sur les chiffres du SIGG ressortant des demandes des exploitations individuelles et que l'on peut utiliser les principales spécifications des mesures agro-environnementales et climatiques, la DVL part du principe que l'introduction du système de points est possible sans surcharge administrative par rapport aux coûts de gestion actuels des piliers I et II. Par contre, il faut s'attendre à une charge de travail administratif plus importante avec les contrôles : du fait de la courte durée d'engagement, les contrôles devront être planifiés et réalisés dans un laps de temps plus restreint que pour les EAC II. Cependant, cet argument ne vaut pas uniquement pour le modèle des écopoints, mais aussi pour les autres modèles de mise en œuvre des éco-régimes.

Dans le cas d'un modèle d'écopoints avec une valeur du point fixe ainsi qu'une condition de seuil et/ou un plafond, le principal défi au plan administratif est celui des interfaces très différentes entre les éco-régimes et les EAC II selon les exploitations. Les mesures individuelles et les combinaisons de mesures des éco-régimes mises en œuvre différeront d'une exploitation à l'autre, la conséquence étant que les EAC II s'appuieront sur une base d'« intrants » plus ou moins élevée. Si les éco-régimes rémunèrent une partie des exigences des EAC II, il faudra compenser avec la prime des EAC II la partie de prime correspondante venant des éco-régimes. Un autre inconvénient est que les mesures d'éco-régimes peuvent changer chaque année en fonction du choix fait par l'exploitant. Il faudra donc vérifier chaque année, pour chacune des exploitations, les exigences déjà rémunérées à travers les éco-régimes. Les autorités ne peuvent ainsi pas partir du principe général, dans la conception et la gestion des EAC II, que l'exploitant pourra bénéficier d'une aide

⁴⁰ cf. : https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf

correspondante dans le cadre des éco-régimes s'il est défini un plafond pour toutes les surfaces sur lesquelles les EAC II devront être mis en œuvre. Voici un exemple à titre d'illustration : supposons que le plafond pour les éco-régimes soit fixé à 30 points par hectare et qu'il existe deux éco-régimes : a) Entretien et préservation des particularités topographiques et b) Extensification forfaitaire des cultures fourragères (par exemple densité de bétail $\leq 1,4$ UGBAG par hectare (ha) de surface fourragère principale (SFP)). Une exploitation réalise une moyenne de 28 points grâce à ses particularités topographiques ; cette même exploitation exploite par ailleurs ses prairies de manière extensive conformément aux spécifications du deuxième éco-régime, et obtient ainsi 10 points supplémentaires. Toutefois, seuls 2 points seront comptabilisés pour les éco-régimes. Supposons que l'exploitation poursuive encore l'extensification de ses prairies dans le cadre des EAC II (par exemple fauchage de 30 % des prairies après le 15 juin, avec une densité de bétail dans l'exploitation de 1,4 UGBAG par ha SFP maximum). Dans ce cas, il faut baser le calcul du paiement des EAC II sur deux niveaux de référence différents (les EAC II avec ou les EAC II sans les éco-régimes), et les imputer proportionnellement à chaque exploitation en fonction des décisions qu'elle aura prises. Même si l'on opte pour un modèle de points avec une condition de seuil, il faudra également calculer deux niveaux de prime différents, pour des raisons similaires, si certaines surfaces cibles des EAC II sont rattachées à des exploitations dont on peut dire à l'avance avec certitude qu'elles n'atteindront pas la condition de seuil déclenchant l'éco-régime. Dans les deux cas, il en résulte des défis spécifiques pour les Länder, en particulier en ce qui concerne la gestion financière du pilier II, puisque les paiements pour les EAC II représentent la dimension résiduelle dans ce processus de calcul.⁴¹

En revanche, si l'on choisit un modèle de points avec une valeur de point fixe et sans condition de seuil ni plafond, on peut renoncer à cette différenciation des primes et à la réduction proportionnelle des EAC II, puisque chaque exploitation pourra participer aux éco-régimes à hauteur souhaitée et que l'autorité de gestion pourra partir de ce postulat sans préjudice par rapport à la réalisation des objectifs. Les Länder pourront ainsi aménager les EAC II de sorte à rémunérer uniquement le supplément par rapport aux éco-régimes.

Le choix d'un modèle à points avec un montant variable pour la valeur monétaire du point intensifie le défi sur le plan administratif. Un tel modèle implique que l'on opte pour une aide selon les termes de l'article 28 alinéa 6 (a), c'est-à-dire un paiement forfaitaire avec un éventuel élément incitatif. Les primes EAC II ne pourront alors plus être ajustées par des facteurs forfaitaires de correction indépendamment de l'exercice concerné, comme cela est le cas dans l'actuelle période d'éligibilité quand on distingue le verdissement et les EAC II, mais le montant de la réduction devra tenir compte de la valeur du point spécifique pour

⁴¹ EAC II rémunérés = aides EAC II (sans mise en œuvre simultanée d'éco-régimes sur la même surface) moins la prime au prorata pour le cahier des charges déjà compensé au titre des éco-régimes.

l'année visée.⁴² Cela complique la gestion financière dans le second pilier. Le seul moyen d'éviter un tel dilemme administratif serait que les éco-régimes et les EAC II ne puissent pas être mis en œuvre en même temps sur les mêmes surfaces. Les différentes options pour distinguer les éco-régimes et les EAC II sont exposées dans le chapitre 4.4.4.

229. Sous réserve d'une conception correspondante du cahier des charges (demande à déposer avec la demande principale, mise en œuvre facile, contrôle facile), le **modèle des EAC II** devrait être un peu plus facile à gérer au plan administratif que des EAC II plus complexes, qui nécessitent souvent un pilotage administratif et un contrôle sur le terrain. Toutefois, la charge de travail administratif devrait être plus importante que pour des primes simples liées aux surfaces, puisque chaque exploitation associera différentes mesures individuelles sur sa surface. Cela vaut également pour le modèle des écopoints.

230. D'autres défis peuvent apparaître au plan administratif dans tous les modèles de mise en œuvre cités en cas d'éventuelle sursouscription ou de sous-souscription des éco-régimes. Il faut distinguer à cet égard l'observation ex ante et l'observation ex post. L'observation ex ante vise à éviter d'emblée l'éventuelle sursouscription ou sous-souscription pour certaines mesures. Les options disponibles à cet effet sont exposées dans le paragraphe 214 en lien avec le pilotage de l'utilisation des mesures d'éco-régimes par les exploitations individuelles. En principe, le pilotage ex ante peut être basé sur des incitations (à savoir à travers le montant des primes) ou être physique (par exemple en prescrivant des pourcentages minimum et maximum pour certaines mesures).

231. L'observation ex post consiste à voir comment gérer ultérieurement une sursouscription ou une sous-souscription constatée pour les éco-régimes. La proposition législative ne donne aucune indication à cet égard. Une possibilité plausible serait de réduire proportionnellement le montant des primes. Si le législateur souhaite donner des garanties aux agriculteurs pour leur planification quand ils réalisent des services d'intérêt général à travers les éco-régimes, cette réduction ne devrait toutefois pas s'appliquer aux éco-régimes, mais aux autres paiements directs. La politique doit définir des priorités de financement à cette fin, comme cela a été le cas pour la prime destinée aux jeunes agriculteurs dans la PAC actuelle.⁴³ La conséquence en serait que la prime de base ne pourra être versée qu'après contrôle et apurement des éco-régimes. Cela peut entraîner un retard dans le paiement de la prime de base. L'effet de ce retard peut être amoindri par le versement d'acomptes. S'il est constaté une sous-souscription aux éco-régimes, le Conseil consultatif juge souhaitable de transférer dans le pilier II les fonds non dépensés. Il conviendrait d'adapter la proposition législative en ce sens.

⁴² Dans la période d'éligibilité actuelle, les primes EAC II sont réduites de manière forfaitaire quand il est aussi satisfait aux obligations du verdissement (par exemple les surfaces d'intérêt écologique) sur des superficies sur lesquelles des EAC II (bandes fleuries, rotations de cultures riches en espèces par exemple) sont mis en œuvre.

⁴³ Dans la période de programmation actuelle, il est privilégié le paiement de la prime aux jeunes agriculteurs, si bien qu'une sursouscription entraîne une réduction proportionnelle des autres paiements directs restants.

4.4.4 Distinction entre les éco-régimes et les EAC II

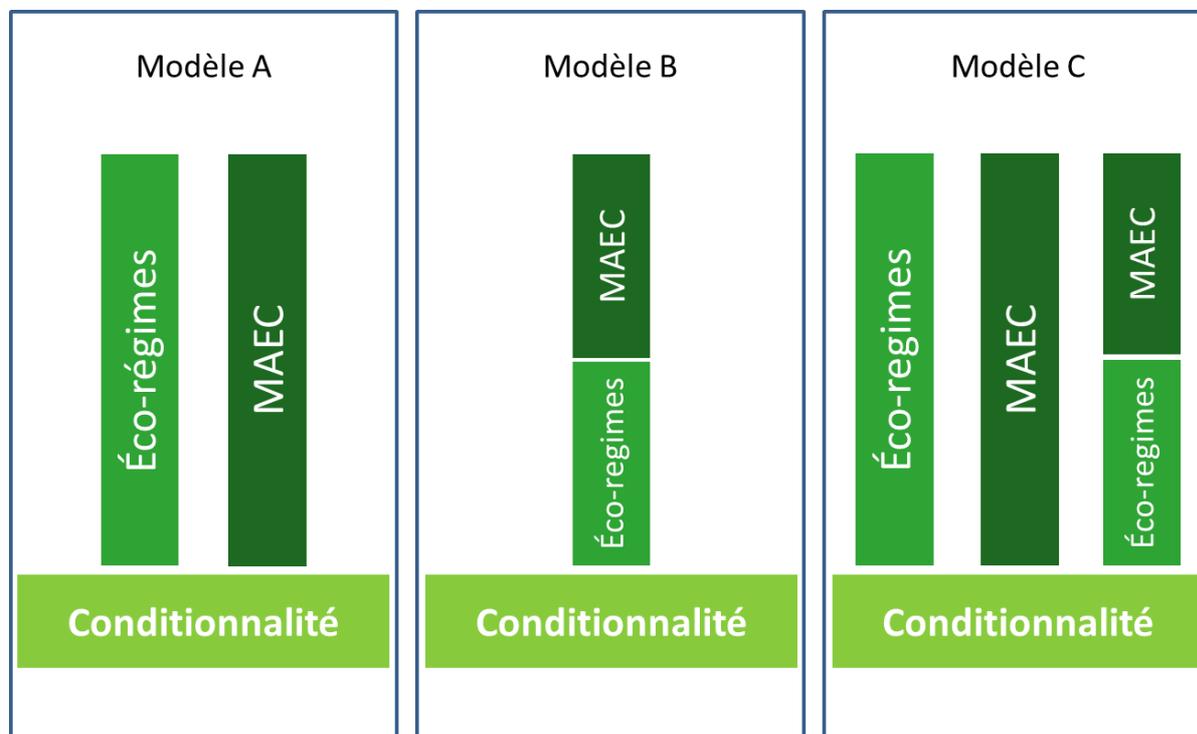
232. Lors de la programmation commune des piliers I et II dans le cadre des plans stratégiques nationaux se pose la question de la distinction entre les éco-régimes et les EAC II. Il faut à cet égard observer le principe consistant à éviter tout recoupement des contenus des mesures individuelles à programmer dans les deux types d'intervention. Tout recoupement peut aboutir à une double demande d'aide pour le même état de fait, et entraîner une charge de travail administratif importante pour corriger les montants des paiements.

233. En principe, il existe trois possibilités pour distinguer les différents programmes (cf. figure 5) : (1) la programmation parallèle des éco-régimes et des EAC II sans interaction majeure (modèle A), (2) la programmation des EAC II comme une valorisation des éco-régimes avec une interaction maximale (modèle B) et (3) une combinaison des deux modèles précédents (modèle C) :

- (1) Le modèle A requiert la programmation parallèle de mesures individuelles différentes et clairement séparées les unes des autres. Dans ce modèle, il n'est pas permis de mettre en œuvre des mesures d'éco-régimes et d'EAC II en même temps sur les mêmes surfaces. L'agriculteur doit donc choisir les superficies sur lesquelles il met en œuvre des mesures relevant des éco-régimes et celles sur lesquelles il prendra des engagements EAC II. Une telle distinction territoriale permet d'assurer le non-recoupement des mesures des deux types d'intervention et d'exclure les doubles demandes d'aide pour le même état de fait. Pour décider si une mesure individuelle est rattachée aux éco-régimes ou aux EAC II, peu importe qu'il s'agisse d'une mesure « vert clair » ou « vert foncé ». D'autres critères entrent en jeu, comme exposé à partir du paragraphe 235.
- (2) Dans le modèle B, les EAC II sont greffés sur les éco-régimes, qu'ils valorisent par rapport à l'objectif environnemental visé. Ainsi par exemple, des jachères peuvent être récompensées dans le cadre des éco-régimes, et être écologiquement valorisées en prairie fleurie mellifère par des EAC II. Contrairement au modèle A, il y a ici une intégration territoriale des deux types d'intervention, qui permet de combiner des mesures individuelles complémentaires sur la même surface. Dans le modèle B, les éco-régimes constitueraient le premier niveau (et par là-même la condition) pour certains EAC II vert foncé. Il en résulterait, sur la base de la proposition législative, que seuls les « véritables agriculteurs » et seules les surfaces couvertes par le premier niveau permettraient d'accéder à ces EAC II. Inversement, les « non-agriculteurs » et les exploitants ne participant pas aux éco-régimes ne seraient pas autorisés à participer à ces EAC II. En couplant les deux types d'intervention, la réussite de ces EAC II dépendrait de l'accueil réservé aux éco-régimes. Un autre inconvénient du modèle B est qu'un élément de revenu éventuellement accordé dans le cadre des éco-régimes serait de facto annulé par l'impératif de compensation au niveau des EAC II.
- (3) Le modèle C est une combinaison des modèles A et B. Cela signifie concrètement que

seules les mesures des éco-régimes seront mises en œuvre sur certaines surfaces, et seules les mesures des EAC II sur d'autres surfaces, et que des mesures des éco-régimes et des EAC II seront combinées sur encore d'autres surfaces.

Figure 5 : Options pour la programmation commune des éco-régimes et des EAC II



Source : Röder & Reiter (2019).

234. De l'avis du Conseil consultatif, le modèle C présente au final le plus grand nombre d'avantages. Parmi les modèles cités, il est certes celui qui implique la plus lourde charge de travail administratif, mais il est aussi celui qui offre la plus grande flexibilité aux agriculteurs. Selon le Conseil consultatif, il est possible d'endiguer la charge de travail administratif en prescrivant pour l'option graduée (éco-régimes avec EAC II greffés sur ceux-ci) un nombre limité de combinaisons de mesures ayant un impact complémentaire et librement sélectionnables – par exemple pour les jachères (en tant qu'éco-régime) avec bandes fleuries (en tant qu'EAC II) ou prime de pâturage (éco-régime) avec renoncement aux engrais (EAC II).

235. Indépendamment de ces combinaisons de mesures librement sélectionnables et basées sur un impact complémentaire se pose la question générale des critères selon lesquels rattacher les mesures individuelles aux deux types d'intervention. Une possibilité de distinction des éco-régimes par rapport aux EAC II pourrait être de suivre les critères suivants. Les mesures à programmer dans le cadre des éco-régimes, devraient :

- avoir un impact sur la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique, même dans le cas d'une mise en œuvre annuelle, autant que possible indépendamment des particularités topographiques et des conditions naturelles du

site, et avoir la même valeur sur tout le territoire fédéral (par exemple superficies retirées de la production pour l'agriculture, diversité des espèces cultivées) ;

- en variante par rapport au critère précédent : être implicitement pluriannuelles, c'est-à-dire que seront soutenues des situations dans lesquelles il est peu probable d'assister à un démarrage et à un désengagement à court terme (par exemple l'agriculture biologique, le soutien des prairies extensives sur la base de la densité de bétail de l'exploitation) ;
- avoir un impact sur la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique, même sans pilotage administratif plus poussé sur place ;
- pouvoir être couplées de manière judicieuse à l'hectare admissible, puisque les paiements pour les éco-régimes doivent être liés aux surfaces ;
- pouvoir être mises en œuvre avec un faible taux d'erreur par la majorité des agriculteurs, et être facilement contrôlables par les autorités de gestion compétentes ;
- prévoir des dates de contrôles des cahiers des charges dans la période courant entre début juin et début octobre ;
- permettre d'atteindre avec une relative certitude un volume précis pour éviter des écarts trop importants lors de l'examen annuel des performances entre les objectifs quantitatifs de réalisation du plan stratégique relevant de la PAC et le degré réel de réalisation des objectifs.

236. Il convient de rappeler, plus particulièrement dans le contexte d'une pluri-annualité implicite, que l'annualité se réfère au financement et non pas au caractère de la mesure. Il faut déposer une nouvelle demande chaque année pour les mesures des éco-régimes (date limite actuelle : le 15 mai), mais elles peuvent tout à fait être mises en œuvre sur plusieurs années (par exemple bandes fleuries pluriannuelles, rotation de cultures variées). Cependant, l'annualité signifie aussi que les agriculteurs peuvent chaque année à nouveau « désélectionner » des mesures déjà mises en œuvre. Comme déjà exposé dans le chapitre 4.3.2, cela pose problème du point de vue environnemental lorsque les éco-régimes visent la protection durable du patrimoine commun à protéger. Il n'est donc guère judicieux d'encourager la création d'habitats avec des mesures qui peuvent être désélectionnées au bout d'un an et pourraient ne plus être disponibles pour les populations cibles l'année suivante. De ce fait, il faudrait continuer de piloter par le biais des EAC II les objectifs environnementaux qui ne peuvent être réalisés qu'avec une mise sous protection durable des mêmes superficies.

237. Il en va de même pour les mesures avec des dates de contrôles très précoces ou très tardives comme le recours à des méthodes de couverture du sol et de semis directs dans l'agriculture, le renoncement au roulage et au nivellement des prairies au début du printemps ou l'épandage écologique d'effluents d'élevage. Là, les contrôles ont généralement lieu en dehors d'une période de contrôle praticable pour les éco-régimes

(début juin à début octobre), si bien qu'il n'est pas possible d'assurer un suivi efficace du respect des engagements. Les mesures de gestion des nutriments ou de renoncement aux produits phytosanitaires sont peu adaptées, en raison du risque important qu'une utilisation plus restreinte pendant un an soit compensée par une plus forte utilisation l'année ou les années précédentes ou suivantes.

238. Des mesures actuellement proposées dans de nombreux Länder pourraient orienter vers le choix d'éco-régimes appropriés. Il s'agit du soutien de l'agriculture biologique, de bandes fleuries dans l'agriculture, de bandes de fauchage tardif dans les prairies, de primes de pâturage, de l'exploitation extensive des prairies, d'un éventail de cultures variées (diversité des cultures) ainsi que du soutien, en parallèle, de petites surfaces isolées ou de jachères avec retournement au printemps. Il serait aussi possible de subventionner, de manière complémentaire dans le cadre des éco-régimes, des mesures de diversification des cultures avec des plantes énergétiques.

239. Dans les mesures indiquées, quasiment aucune ne satisfera pleinement à tous les critères de distinction cités dans le paragraphe 235. Ainsi, par exemple, un éventail varié de cultures sur des sites menacés par l'érosion est-il éventuellement contre-productif s'il contient des semis de printemps et ne prévoit aucune couverture végétale l'hiver. Cette mesure ne répond ainsi que partiellement au critère de déploiement d'un impact positif sur l'environnement indépendamment des conditions naturelles du site. De même, la faisabilité et la facilité de gestion des mesures précédemment mentionnées dépendent fortement des exigences précises et des possibilités de compensation pour chaque exploitation individuelle.

240. Les mesures devraient être programmées comme des EAC II (et non comme des éco-régimes) quand :

- il est nécessaire de les réaliser plusieurs années sur la même surface pour qu'elles aient un impact suffisant ;
- la réussite de la mesure dépend de son intégration dans le contexte local ;
- il est souhaité qu'une mesure soit également ouverte à d'autres gestionnaires de terres qu'aux « véritables agriculteurs », et doive aussi être réalisée en dehors des hectares admissibles (par exemple le soutien de prairies extensives pour la préservation des paysages) ;
- un contrôle efficace devient impossible ou n'aboutit pas parce que la mesure ne dure qu'un an seulement (par exemple : le renoncement à l'utilisation d'engrais) ;
- le dépôt tardif de la demande (le 15 mai de l'année de mise en œuvre) pour les éco-régimes est corrélé à des effets d'entraînement élevés ou de faibles effets environnementaux, ou complique le contrôle (par exemple : le renoncement au roulage et au nivellement des prairies au printemps ; l'épandage écologique d'effluents d'élevage).

241. Outre les mesures qui satisfont à au moins l'un de ces critères, il faudrait programmer, dans le cadre du pilier II, l'ensemble des mesures qui ne peuvent pas être couplées

efficacement à la surface. En font partie, entre autres, le soutien des mesures d'investissement dans la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique (article 68), le soutien de mesures d'échange de connaissances et d'informations (article 72), ainsi que les mesures liées aux animaux (soutien du bien-être animal, réduction des émissions).⁴⁴ Par ailleurs, le Conseil consultatif considère que les travaux de recherche liés à l'environnement ainsi que la coopération entre agriculteurs pour fournir des performances environnementales (article 71) devraient être soutenus dans le cadre du pilier II. De plus, la compensation des zones soumises à des désavantages spécifiques résultant de certaines exigences obligatoires (Natura 2000 par exemple) (article 67 du projet de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC) est jugé efficace, en particulier pour augmenter l'acceptation de ces instruments de protection de la nature et de l'environnement auprès des gestionnaires de terres.

242. Voici à titre d'exemple quelques mesures qui, de l'avis du Conseil consultatif, devraient ou doivent être programmées (ou continuer d'être programmées) dans le cadre du pilier II :

- mesures de réduction de l'utilisation d'intrants (engrais et produits phytosanitaires) ;
- mesures d'investissement et mesures opérationnelles de protection des marais et des eaux ;
- mesures d'aménagement des biotopes (mesures d'investissement et mesures opérationnelles) ;
- programmes de protection des espèces avec carte stricte des superficies éligibles nécessitant un suivi sur place ;
- programmes de protection de la biodiversité axés sur les résultats ;
- programmes pilotes de soutien de la coordination territoriale d'activités de protection de la nature ;
- mesures d'investissement pour soutenir le bien-être animal (également mesures opérationnelles pour le bien-être animal si celles-ci ne sont pas financées par les éco-régimes) ;
- mesures de réduction des émissions (ammoniac, poussières, gaz à effet de serre) provenant des installations d'élevage ;
- services de conseil agro-environnemental ;
- soutien de la coopération entre agriculteurs dans le cadre de communautés pour la biodiversité (à l'instar du « Collectieve » néerlandais, cf. chapitre 3.6) ;
- soutien de réseaux suprarégionaux (dans l'idéal au niveau fédéral) dans le domaine de la recherche appliquée. En coopération avec des scientifiques et des consultants, les

⁴⁴ Sur ce dernier point, le Conseil consultatif est toutefois en faveur d'une ouverture des éco-régimes au soutien du bien-être animal (cf. chapitre 4.3.2 et 5.9).

exploitations expérimentent dans ces réseaux des mesures (innovantes) et reçoivent une compensation variable en contrepartie. Les résultats peuvent être utilisés plus tard pour l'introduction de nouvelles mesures et/ou pour l'amélioration de mesures existantes, et participer ainsi à l'augmentation de l'efficacité, de l'efficience et de l'acceptation.

4.4.5 Options pour la conception des mesures agro-environnementales et climatiques du pilier II

243. Selon les propositions législatives de la Commission européenne, les EAC II continueront d'être à l'avenir un instrument privilégié de la politique agro-environnementale et climatique de la PAC. Ainsi, les États membres sont-ils, selon l'article 65 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC, toujours soumis à l'obligation de proposer des MAEC, à savoir de les inclure dans les plans stratégiques nationaux. Les mesures programmées dans le cadre de l'article 65 doivent aller au-delà des exigences minimales des lois normatives et des engagements à conserver les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), et doivent continuer de se distinguer des mesures programmées dans le cadre des éco-régimes (article 28). Les paiements sont accordés sur une base annuelle. La période d'engagement continue d'être de cinq à sept ans en règle générale, et il continue d'être appliqué le principe selon lequel les paiements doivent couvrir uniquement les coûts et les pertes de revenus résultant des engagements pris (éventuellement complétés par un paiement supplémentaire pour les coûts de transaction). Dans l'ensemble, peu de choses changent par rapport à la situation actuelle. Tout ce qu'il est possible de faire actuellement continuera de l'être dans la nouvelle période d'éligibilité.

244. Au moins 30 % des fonds FEADER (avant réaffectation) doivent être dépensés pour des mesures liées au climat et à l'environnement. Contrairement à la période d'éligibilité actuelle, l'indemnité compensatoire ne sera plus imputée à cette part budgétaire minimum. Une nouveauté : les États membres pourront désormais « encourager et soutenir des systèmes collectifs et des systèmes fondés sur les résultats, afin d'inciter les agriculteurs à améliorer de manière significative la qualité de l'environnement sur une plus grande échelle et d'une manière mesurable » (article 65 alinéa 7). Cela concerne la conservation contractuelle de la nature mise en œuvre dans des projets collectifs à l'instar du modèle néerlandais ainsi que des modèles contractuels avec une forme de récompense basée sur les résultats. Enfin, les États membres devront s'assurer que les bénéficiaires mettant en œuvre des mesures dans le cadre de ces types d'intervention auront accès aux connaissances et aux informations nécessaires pour l'exécution des mesures.

245. Le Conseil consultatif apprécie la plus grande flexibilité qu'autorise l'article 65 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC dans l'aménagement des EAC II. En même temps, il estime qu'il est possible d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience des EAC II en renforçant l'orientation vers les objectifs. Pour cela, le Conseil consultatif estime nécessaire de mieux tenir compte de l'hétérogénéité des conditions naturelles des sites et des coûts de réalisation de performances

environnementales ainsi que de renforcer le facteur entrepreneurial pour les agriculteurs.

246. Le Conseil consultatif estime qu'il faut notamment prendre en compte les éléments suivants pour intégrer la dimension hétérogène :

- Il est possible d'améliorer sensiblement l'efficacité des EAC II pris sur une base volontaire en pilotant les activités de protection de la nature avec un système d'incitations favorisant des regroupements de superficies plus importantes, des surfaces de liaison ou sur des sites particulièrement vulnérables. Les instruments de pilotage appropriés sont le bonus d'agglomération, le bonus d'action collective et le bonus de zone protégée (cf. chapitre 3.5).
- Pour les mesures à mettre en œuvre dans toutes les régions, mais qui entraînent une réduction de la production et génèrent donc des coûts d'opportunité élevés qui diffèrent dans chaque exploitation ou région, il faudra prévoir des montants de prime progressifs au niveau des exploitations ou des régions, avec des indicateurs appropriés (par exemple à l'aide du rendement régional moyen d'une culture de référence comme le blé ou de l'indice de rendement de l'exploitation ou de la surface concernée).

247. Pour renforcer le facteur entrepreneurial dans la réalisation de performances environnementales, il est intéressant de (continuer de) développer des programmes qui prévoient une forme de récompense basée sur les résultats pour les performances environnementales et climatiques, à savoir qui couplent directement le paiement au résultat environnemental obtenu (cf. chapitre 3.4). En raison de la nécessité de constater le résultat environnemental pour obtenir une base de calcul concluante et juridiquement incontestable pour le paiement, la récompense basée sur les résultats ne peut actuellement être envisagée que pour un nombre limité d'objectifs environnementaux (notamment pour la protection de la biodiversité floristique). Les progrès dans la numérisation et la télédétection devraient néanmoins à l'avenir faciliter la constatation des résultats pour d'autres objectifs environnementaux également.

248. Pour les mesures évoquées dans les paragraphes 242 et suivants (chapitre 4.4.4) il faut constamment peser le pour et le contre entre une meilleure orientation vers les objectifs et une surcharge administrative. Cette dernière ne devrait fondamentalement pas être avancée comme un argument contre la mise en œuvre de mesures orientées vers les objectifs. Cela vaut surtout dans le cadre de projets pilotes, quand ils entraînent d'abord une charge administrative qui paraît disproportionnée, mais qui diminue ensuite avec les processus d'apprentissage mutuels entre les autorités de gestion et les agriculteurs.

249. Une forme particulièrement ambitieuse d'EAC II concerne les plans d'adaptation aux changements environnementaux et climatiques. Ceux-ci devraient être mis en œuvre prioritairement dans les zones importantes pour la biodiversité et sur les sites particulièrement vulnérables ou ayant besoin d'une protection particulière. L'élaboration et la mise en œuvre de tels plans peuvent avoir lieu soit au niveau des exploitations individuelles, soit au niveau inter-exploitations ou d'un groupe d'exploitations (cf.

chapitres 3.6 et 3.7).

250. Dans un plan par exploitation individuelle, l'agriculteur détermine, en coopération avec un conseiller agro-environnemental, des mesures complètes, spécialement adaptées à son exploitation et visant la protection de l'environnement et/ou l'atténuation du changement climatique, comme exposé dans le chapitre 3.7. Dans un plan collectif régional pour la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique, la concertation sur les mesures de protection dépasse les limites des exploitations individuelles. Dans ce contexte, des organisations non gouvernementales comme les associations d'administration des eaux et des sols (*Wasser- und Bodenverbände*), les cercles d'entraide pour les machines (*Maschinenringe*), les associations de préservation des paysages, les associations rurales (*Landgesellschaften*), les agences de compensation, les associations de chasseurs ou des groupes d'action locaux (LEADER), pourraient jouer un rôle central en qualité d'instance de coordination. Ces acteurs disposent souvent d'excellentes connaissances sur les particularités locales du fait de leur proximité avec les agriculteurs qu'ils intègrent dans leurs groupements, et pourraient se charger de certaines tâches de planification, de mise en réseau, d'organisation, de communication, de gestion et de contrôle. Dans le cas d'une mise en œuvre collective, il est convenu de paiements individuels avec le principal acteur (comme dans le cas du « Collectieve » néerlandais, cf. chapitre 3.6) ou avec les différents agriculteurs ; la performance et la contrepartie font l'objet d'accords contractuels.

251. Dans l'idéal, les plans par exploitation individuelle ou inter-exploitations (collectifs) ont un caractère adaptatif, à savoir ils sont ajustables en fonction de l'évolution des conditions au fil du temps. Si l'on constate par exemple que l'on n'obtient pas l'impact environnemental souhaité ou seulement de manière insuffisante, les mesures à réaliser et les paiements associés sont adaptés d'un commun accord entre les personnes concernées.

252. Ce modèle des EAC II qui nécessite un important travail administratif et surtout de conseil est principalement intéressant pour les exploitations qui perçoivent des fonds élevés pour les mesures environnementales et climatiques dans le cadre des piliers I et II. Le Conseil consultatif juge ce modèle intéressant sous forme de plan par exploitation individuelle surtout dans les régions avec une structure agricole marquée par une majorité de grandes exploitations, tandis que l'approche collective est judicieuse dans les zones particulièrement vulnérables et avec des structures agricoles de petite taille.

4.4.6 Renforcement des « ressources humaines » : une mission transversale pour une PAC davantage orientée vers l'intérêt général

253. En dehors de l'aspect lié à leur conception, l'efficacité et l'efficience des mesures d'une « architecture verte » dépendent d'un certain nombre de facteurs « soft », que l'on peut résumer par le terme de « ressources humaines ». Il s'agit, par exemple, des connaissances des agriculteurs relatives aux techniques de production, à la gestion de leur exploitation et à l'environnement, de conseil et d'assistance technique des exploitations pour la mise en

œuvre des mesures, de la volonté de continuer à se former, de la mise en réseau et de la coopération au niveau régional, mais aussi de la sensibilisation des agriculteurs aux thématiques agro-environnementales et climatiques. C'est pour cela que les ressources humaines sont aussi importantes. En outre, le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC impose de nouvelles exigences à toutes les personnes concernées. Dans ce contexte, le Conseil consultatif apprécie les mesures exposées dans la proposition législative pour renforcer les ressources humaines, qui visent notamment le soutien de l'échange de connaissances et d'informations (article 72) ainsi que la coopération entre agriculteurs (sans la limiter à la seule réalisation de performances environnementales) (article 71).

254. Le renforcement des ressources humaines peut être mis en œuvre à différents niveaux. On peut ainsi imaginer, dans le cadre d'une « faible conditionnalité » comme esquissée dans le chapitre 4.4.2, de demander la réalisation au niveau de l'exploitation individuelle d'un contrôle énergétique, d'un contrôle du bien-être animal ou d'un contrôle plus complet concernant le développement durable. Ces contrôles simples reposeraient en premier lieu sur les renseignements fournis par les agriculteurs eux-mêmes (sur la base de données existantes et de leurs propres relevés supplémentaires). Les données pourraient, le cas échéant, être saisies en ligne et l'agriculteur recevrait, dans l'idéal, un retour d'information sur des aspects concernant le processus de production qui répondraient aux exigences ainsi que sur des points nécessitant plus d'attention. Les différents contrôles serviraient avant tout à sensibiliser les agriculteurs et à porter un regard extérieur sur leur exploitation. Les carences détectées ne devraient néanmoins pas entraîner de réduction des paiements directs, et resteraient donc sans conséquence financière. Il serait juste conseillé à l'agriculteur de recourir à une assistance technique professionnelle. Il faudrait introduire progressivement ce genre d'auto-évaluations (en commençant par les grandes exploitations par exemple), car l'on ne disposera pas d'emblée des capacités nécessaires pour réaliser ces contrôles.

255. Un autre niveau dans le renforcement des ressources humaines pourrait consister à instaurer une consultation obligatoire pour les agriculteurs qui reçoivent un montant d'aides très élevé dans un domaine donné de la PAC (par exemple la protection de la biodiversité). Si un agriculteur réalise par exemple des mesures de soutien de la biodiversité dans le cadre des éco-régimes et des EAC II, et qu'il perçoit un montant d'aides très élevé dans ce domaine (par exemple plus de 20 000 €/an), il devrait discuter une fois par an de ses mesures avec un conseiller agro-environnemental agréé et vérifier les possibilités d'optimisation. La consultation aurait pour objectif d'ajuster au maximum les différentes mesures entre elles pour améliorer l'orientation vers les résultats. La consultation devrait être gratuite pour l'agriculteur.

256. Le Conseil consultatif considère que cette forme de conditionnalité « spécifique » représente un complément intéressant par rapport aux exigences réglementaires en matière de gestion et aux normes relatives aux BCAA prescrites dans les propositions législatives (cf. chapitre 4.2). Il faudrait définir différents domaines d'aides pour la mise en œuvre de telles consultations (par exemple la protection de la biodiversité, l'atténuation du changement

climatique, la protection des eaux, le bien-être animal), et rattacher les mesures individuelles proposées dans les piliers I et II à ces différents domaines d'aides. Une exploitation agricole recevant des aides annuelles dépassant un montant donné dans un domaine d'aides devrait alors obligatoirement suivre une telle consultation pour bénéficier du paiement.

257. Un troisième niveau de renforcement des ressources humaines pourrait consister à soutenir la coordination territoriale des mesures de protection de la nature au-delà des limites de l'exploitation individuelle. On pourrait envisager pour cela une aide destinée à un conseiller agro-environnemental régional. Dans ce contexte, les associations d'administration des eaux et des sols, les associations de préservation des paysages, les groupes d'action locaux ou des volontaires bénévoles pourraient aussi jouer un rôle central au niveau de la planification, de la mise en réseau, de l'organisation, de la communication et de la gestion en raison de leurs connaissances des particularités topographiques et des acteurs locaux. L'État pourrait soutenir le regroupement de tels acteurs locaux par exemple en formant des « communautés de producteurs pour la biodiversité ». Il créerait ainsi les conditions institutionnelles pour une conservation contractuelle collective de la nature, comme cela est pratiqué aux Pays-Bas (cf. chapitre 3.6).

En raison de l'importance majeure de disposer de ressources humaines appropriées pour une réalisation efficace des objectifs agro-environnementaux, le Conseil consultatif rejette la limitation à 75 % du taux d'aide maximal pour des mesures dans le domaine de l'échange de connaissances et d'informations (article 72 alinéa 3). Alors même que l'échange de connaissances et d'informations vise l'augmentation de la fourniture de biens publics d'intérêt général, c'est la disposition des agricultures à payer pour de telles offres qui risquent d'être un frein. Dans de tels cas, le Conseil consultatif estime qu'il faut prévoir un financement à 100 % à partir des fonds publics.

5 Recommandations

258. Les recommandations pour l'application de la PAC en Allemagne présentées ci-dessous résultent de l'analyse précédente. Elles s'adressent en premier lieu au gouvernement fédéral, en particulier au BMEL (Ministère Fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture), ainsi qu'aux ministères régionaux responsables de la programmation du pilier II ; elles concernent principalement la conception et le financement de l'architecture verte de la PAC, de même que les mesures en vue de l'augmentation de l'efficience et de l'efficacité des mesures de protection climatique des piliers I et II. Les recommandations sont basées sur les propositions législatives de la Commission européenne de juin 2018. Les questions sur lesquelles le gouvernement fédéral devrait s'investir au niveau européen dans les négociations à venir seront également présentées.⁴⁵

5.1 Nommer clairement les problèmes de la politique agro-environnementale et climatique, et mettre en œuvre les objectifs de manière appropriée

259. La protection agro-environnementale et climatique occupe une place particulièrement importante dans le catalogue des objectifs de la PAC. L'article 5 du projet de règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (KOM 2018a) cite « le renforcement de la protection de l'environnement et du climat et la contribution aux objectifs de l'Union » liés à l'environnement et au climat comme l'un des trois objectifs prioritaires de la future PAC. Au-delà, l'article 92 oblige les États membres à contribuer plus amplement à la réalisation des objectifs en matière de politique environnementale et climatique au cours de la période de financement à venir qu'au cours de la période de financement actuelle. Au vu de l'impératif d'action en matière de politique agro-environnementale et de protection climatique, il convient de saluer une telle priorisation.

260. Dans un même temps, les paiements directs, motivés en particulier par la politique des revenus, sont maintenus malgré tout dans les propositions législatives. Il faut donc ainsi craindre que la focalisation unilatérale stipulée dans les objectifs du Traité de Rome pour assurer un niveau de vie équitable à la population agricole reste le facteur déterminant de la PAC. De fait, cet objectif en matière de revenus conditionne 70 % des dépenses actuelles de la PAC, alors que les dérives et les défis en matière de politique de protection de l'environnement, du climat et du bien-être de l'animal ne sont ni cités ni adressés de manière adéquate (WBAE 2018).

⁴⁵ Pour la discussion sur les principes généraux d'une PAC orientée vers le bien-être général et les conseils attendants, le Conseil renvoie à son avis communiqué en avril 2018 (WBAE 2018) sur les „possibilités, les approches et les limites d'une simplification de l'administration de la Politique agricole commune de l'UE“, à son avis communiqué sous la même dénomination en avril 2019 (WBAE 2019).

261. Les propositions législatives présentées par la Commission offrent toutefois la possibilité de corriger le déséquilibre actuel. La décentralisation prévue des compétences décisionnaires et conceptuelles, tout comme le désir de renforcer « l'action en faveur des résultats », offrent de nouvelles possibilités aux États membres : une PAC plus fortement axée sur les objectifs environnementaux et climatiques, un développement et une mise en place de mesures de protection environnementale et climatique dans le secteur agricole. Les propositions législatives pourraient ainsi apporter un changement des paradigmes de la PAC. Dans un même temps, la marge de manœuvre pour les États membres est si grande qu'une mise en place fortement axée sur les revenus est encore possible. Dans ce contexte, mettre en place d'une politique agro-environnementale et climatique ambitieuse, ciblée et efficace ou maintenir le statu quo de l'aide agricole ou voire développer des « programmes d'aide surannés » (comme les paiements couplés) dépendra en premier lieu de la volonté politique des États membres à agir au niveau de la conception (et non du manque de possibilités conceptuelles en soi). Aujourd'hui déjà, l'Allemagne pourrait davantage tirer parti des diverses options conceptuelles en vue d'une PAC davantage orientée sur le bien-être général.

262. Dans le contexte de cette problématique et de cette situation, le Conseil consultatif insiste sur le fait que la suite du processus d'élaboration par le gouvernement fédéral et les Länder d'un plan stratégique fournit une excellente occasion d'accroître l'orientation sur les objectifs de la politique agro-environnementale et climatique et l'efficacité de la politique agricole, et de tenir compte de manière adéquate des problèmes y afférents. Bien que les négociations sur le cadre financier pluriannuel soient dans une impasse et que, jusqu'à présent, les propositions législatives de la Commission européenne se poursuivent effectivement mais qu'il n'existe pas encore de textes législatifs contraignants pour la PAC après 2020, le processus d'élaboration du plan stratégique devrait se faire conjointement par le gouvernement fédéral et des Länder, progresser rapidement et être considéré comme une véritable opportunité. Pour cela, il est nécessaire de traiter de manière conséquente les situations problématiques ainsi que de concrétiser et de rendre opérationnels les objectifs de la PAC. Dans ce contexte, le Conseil consultatif recommande au gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux, dans la poursuite du processus d'élaboration du plan stratégique relevant de la PAC :

- de mettre en exergue et de définir clairement – dans la mesure du raisonnable de manière différenciée au niveau régional – les problématiques et les défis qui se présentent pour atteindre les objectifs agro-environnementaux et climatiques mentionnés dans le projet de Règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC ;
- de prioriser les objectifs en fonction de ces enjeux et d'établir un calendrier opérationnel avec objectifs intermédiaires, échéances et, dans la mesure du possible, des spécifications variant selon la topographie ;
- d'exposer quelle contribution la PAC doit apporter pour répondre aux exigences des plans nationaux en matière d'environnement et de climat qui résultent des douze règlements et directives énumérés dans l'annexe XI du projet de Règlement relatif

aux plans stratégiques relevant de la PAC (parmi elles par exemple la directive habitats, la directive-cadre sur l'eau et la directive nitrates) ;

- de s'engager en faveur de l'interprétation et de la mise en œuvre de l'objectif lié au revenu, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, soit d'un alignement de la PAC sur la préservation des multiples fonctions sociales de l'agriculture (cf. WBAE 2018 : 26 et suiv.), et de soutenir ainsi le renforcement de l'orientation des politiques d'aide allemande et européenne sur les objectifs agro-environnementaux et climatiques et autres objectifs de bien-être général (WBAE 2018).

5.2 Imposer des parts de budget minimum pour le secteur agro-environnemental et climatique, et les augmenter progressivement

263. Étant donné les besoins de financement décrits aux chapitres 4.3.2 et 4.3.4, une aide efficace à la protection environnementale et climatique exige une dotation financière nettement plus élevée que celle prévue dans la période de financement actuelle si l'on veut que les mesures pour atteindre les objectifs réussissent. Selon le Conseil consultatif, la règle fixée par la Commission européenne selon laquelle au moins 30 % des aides du pilier II doivent être utilisées pour des objectifs agro-environnementaux et climatiques (adaptation au changement climatique comprise) est insuffisante pour une dotation adéquate de ce champ politique. Aujourd'hui déjà, 30 % des paiements directs sont déclarés comme paiements verts dans le cadre de la protection agro-environnementale et climatique, alors qu'il est prouvé que le verdissement n'a aucun effet sur le plan écologique (Nitsch et al. 2017). La règle selon laquelle au moins 40 % de l'ensemble des aides de la PAC doivent servir à la protection climatique n'a, en raison de la hauteur inadaptée non explicable des facteurs de compensation actuels, aucun effet incitatif.

264. Pour la programmation de la nouvelle période de financement, le Conseil consultatif suggère donc au gouvernement fédéral en particulier :

- d'attribuer au moins 30 % de la somme des paiements directs et des aides FEADER à la protection agro-environnementale et climatique ;
- d'augmenter progressivement cette part afin, qu'après dix ans, 100 % du plafond des primes du pilier I soient disponibles pour les éco-régimes, autrement dit les mesures de protection agro-environnementale et climatique du pilier II (EAC II, à condition que la limite supérieure pour la réaffectation du pilier I vers le pilier II soit rehaussée), ainsi que pour la protection animale (et le cas échéant pour d'autres objectifs de bien-être général).⁴⁶ En raison des contrats de bail longue durée existants, le Conseil

⁴⁶ Mesures en faveur du maintien de la culture des terres sur des sites qui sinon disparaîtraient, mais dont le maintien est souhaité sur le plan sociétal, comprises.

consultatif estime qu'une durée de 10 ans pour le processus de modification des versements convient, les prix des baux pouvant ainsi s'adapter aux paiements directs modifiés (remboursement des paiements directs) et d'autres processus d'adaptation nécessaires pouvant être mis en place ;

- de communiquer très tôt le remaniement nécessaire des primes afin que les agriculteurs et les bailleurs puissent se préparer en amont à la suppression progressive des paiements directs en grande partie inconditionnels ;
- dans l'éventualité d'une sursouscription des éco-régimes, de donner la priorité à leur financement sur la dotation des autres paiements directs. La conséquence d'une telle priorisation serait que le montant des autres paiements directs ne pourrait être déterminé qu'une fois les éco-régimes contrôlés et clos. Pour éviter les retards dans le versement des aides, il faudrait accorder aux agriculteurs des acomptes avant le décompte final.

265. Pour la mise en œuvre nationale de la PAC au cours de la période d'éligibilité actuelle, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral :

- d'utiliser les possibilités que proposent l'article 2 (3) du règlement UE 2019/288⁴⁷ et, dès 2019 pour 2020, de redéployer plus de moyens du pilier I vers le pilier II. C'est un point important, d'une part en tant que signal politique pour le développement futur de la PAC, et d'autre part parce que les programmes de protection agro-environnementale et climatique étaient déjà signés en 2016/2017 dans de nombreux Länder.⁴⁸ En conséquence, de nombreux Länder ont fortement réduit l'accès aux mesures ou adopté un cahier des charges plus rigoureux pour certaines mesures.

266. Par ailleurs, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de s'engager au niveau européen afin :

- que les paiements directs, pour la plupart octroyés sans condition, soient supprimés de manière progressive sur une période de dix ans et que, pour la période pendant laquelle ils sont encore en vigueur, soit octroyée aux États membres la possibilité d'un cofinancement national, ou soient permis des appoints (« top-ups ») financés au niveau national ; ceci afin que le retrait des paiements directs soit mieux accepté dans les États membres. Un cofinancement national garantirait que la poursuite de l'objectif lié au revenu soit mise en concurrence directe avec la réalisation des objectifs dans d'autres domaines politiques (par exemple : l'éducation, la protection agro-environnementale et climatique, la politique sociale) et que devienne ainsi visible pour les contribuables la véritable modicité des moyens nationaux propres (WBAE 2018) ;

⁴⁷ RÈGLEMENT (UE) 2019/288 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 février 2019 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 relatifs à certaines directives sur les paiements directs et au soutien au développement rural pour les années 2019 et 2020.

⁴⁸ Cf. Rapports de mise en œuvre des Länder concernant le FEADER.

- de décider de la répartition des aides en fonction des défis actuels et des tâches à accomplir, ainsi qu'en tenant compte de la valeur ajoutée pour l'Europe, au lieu de répartir les fonds, comme c'est le cas jusqu'à présent, selon des codes historiques. Ceci vaut pour l'octroi de fonds européens aux États membres (paiements directs, FEADER) tout comme pour l'attribution des aides aux Länder en Allemagne (FEADER, la valeur ajoutée n'étant ici pas pertinente). Une partie du processus de transformation de la répartition des fonds à l'origine historique en une répartition objectivement justifiée pourrait consister à sortir les budgets de certains EAC II à forte valeur ajoutée pour l'Europe de la concurrence avec d'autres allocations de ressources au sein du FEADER (cf. chapitre 5.3 et WBAE 2018) ;
- que tous les États membres soient obligés d'allouer au moins 30 % de la somme issue des paiements directs et des fonds FEADER à des objectifs de protection agro-environnementale et climatique.

5.3 Établir au niveau européen des parts de budget affectées à la protection des tourbières et de la biodiversité dans tous les États membres

267. Le Conseil consultatif voit avec préoccupation qu'il n'a jusqu'à présent pas été possible de stopper la tendance persistante de la disparition d'espèces dans le paysage cultural. Il juge de manière tout aussi critique le fait que les défis qui résultent du changement climatique et des obligations internationales afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre soient trop peu pris en compte dans la politique agricole allemande et européenne. Afin d'augmenter pour les États membres l'attrait de la protection transnationale de la biodiversité et du climat, le Conseil consultatif suggère des parts de budget fixes ou des budgets indépendants au niveau européen pour ce patrimoine commun public transnational à protéger. Ainsi les objectifs de protection du climat et de la biodiversité ne seraient plus en concurrence avec d'autres priorités politiques et pourraient être atteints de manière plus sûre. En outre, l'octroi de budgets affectés à un renforcement général de la protection climatique et de la biodiversité conduirait également à une prise de conscience politique et publique.

268. Pour une protection transfrontière de la biodiversité beaucoup plus efficace, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de s'engager au niveau européen pour :

- qu'une part spécifique du budget européen soit mise en place pour le réseau Natura 2000, pour les moyens duquel les États membres peuvent se porter candidats avec des programmes ciblés auprès de la Commission européenne ;
- que le réseau biotope Natura 2000 soit renforcé de manière qualitative et quantitative par des aides supplémentaires ;
- que la part de cofinancement national reste limitée à une part de 5 à 10 % en raison

de la signification européenne du réseau Natura 2000 ;

- qu'à moyenne échéance, des surfaces de culture extensive, réunies dans un espace raisonnablement cohérent pour la protection des espèces et du biotope, bénéficient dans toute l'Europe d'une part minimum du budget spécifiée au niveau régional.

269. A l'image de la protection de la biodiversité, le gouvernement fédéral devrait s'engager au niveau européen pour que, dans le cadre de la PAC, l'agriculture participe à la protection climatique de manière plus ciblée et plus effective qu'au cours de la période d'éligibilité actuelle. Pour cela il faut améliorer l'arsenal des instruments de la politique d'aide. Concrètement, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral :

- de s'engager, pour la protection des tourbières, en faveur de la mise en place progressive d'un nouveau domaine politique au niveau européen, qui serait financé par l'UE et dans le cadre duquel la Commission européenne acquerrait par appels d'offres au plus bas prix possible des quotas permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre (WBAE & WBW 2016). Ce type d'appel d'offres devrait être testé dans le cadre d'un projet pilote sur la protection des tourbières, par exemple dans les États membres du nord et du nord-est. En cas d'évaluation positive, l'ensemble des mesures de protection climatique pourrait être progressivement élargi au fil du temps et le système d'appel d'offres étendu à tous les États membres.
- en raison de l'importance transcommunautaire de la protection climatique, similaire à celle de la protection de la biodiversité, de s'engager pour que le cofinancement national reste limité à 5 à 10 % de la dotation totale.

5.4 Remplacer la conditionnalité forfaitaire des paiements directs par une « conditionnalité spécifique »

270. Le Conseil consultatif confirme sa position selon laquelle la protection agro-environnementale et climatique peut aboutir à de meilleurs résultats grâce à une programmation d'EAC et d'éco-régimes plus ciblés et une loi normative efficace plutôt que par une conditionnalité forfaitaire des paiements directs au niveau des exploitations. Dans ce contexte, le Conseil consultatif s'est prononcé dans son avis sur l'avenir de la PAC en faveur d'une suppression progressive des paiements directs ainsi que de la conditionnalité actuelle (cross-compliance) et du verdissement (greening), et pour la réaffectation des fonds de paiements directs vers des mesures plus ciblées. Les vides réglementaires ainsi créés devront être comblés par un élargissement de la loi normative et son exécution systématique (par exemple : développement des systèmes de contrôle, adaptation des niveaux de sanction) (WBAE 2018). En outre, il est judicieux, pour répondre au besoin de développement de mesures d'aide plus orientées vers le bien-être général, de soumettre les mesures appliquées aux exploitations individuelles à une consultation et un accompagnement (conditionnalité spécifique).

271. Dans ce contexte, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral :

- dans le plan stratégique de la PAC, de réduire les exigences en matière de

conditionnalité par exploitation au minimum accepté par la Commission européenne et de programmer, à la place, des éco-régimes ambitieux ainsi que des EAC II ciblés. Une conditionnalité plus stricte par exploitation n'est justifiable en tant que politique de deuxième choix que si l'Allemagne décide de ne proposer que des mesures peu ou moins ambitieuses au titre des piliers I et II. Dans ce cas, on pourrait s'attendre ce que la conditionnalité imposée pour les paiements directs incite à aller plus loin que la loi normative, tout en restant néanmoins largement en deçà des mesures ciblées dans le cadre des piliers I et II ;

- d'ancrer dans la loi normative les normes de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE) avec des réglementations correspondantes, si tant est que ceci n'a pas encore été totalement réalisé sur l'ensemble des surfaces, et si tant est que les normes BCAE visent des actions qui entraînent des dommages environnementaux difficilement réversibles. Cela vaut, par exemple, pour la protection quantitative (BCAE 1) et spécifique aux superficies éligibles (BCAE 10) des prairies, mais aussi pour la conservation des éléments de paysage (BCAE 9). Tous les propriétaires et utilisateurs de surfaces devraient être tenus d'assumer leurs responsabilités en matière de conservation des sols riches en carbone ;
- d'imposer aux bénéficiaires qui reçoivent des montants élevés dans un secteur particulier des aides de la PAC (par ex. la protection de la biodiversité) certaines obligations pour qu'ils optimisent les mesures (« conditionnalité spécifique »). Ces obligations peuvent, suivant le secteur d'aide et le montant de l'aide, inclure des contrôles au niveau de chaque exploitation (par exemple : contrôle énergétique, contrôle du bien-être animal ou contrôle approfondi concernant le développement durable), ou bien le recours obligatoire à un service conseil (dans le cas d'un montant d'aide très élevé). Si, par exemple, un agriculteur met en place des mesures favorisant la biodiversité dans le cadre des éco-régimes et de l'EAC II et qu'il perçoit à ce titre une aide très élevée (par ex. plus de 20.000 €/an), il devrait, une fois par an, évaluer avec un conseiller agro-environnemental reconnu par l'État les possibilités d'optimisation de l'ensemble de ses mesures. Le conseil serait gratuit pour l'agriculteur s'il était effectué dans le cadre des propositions de conseil à inclure dans les plans stratégiques relevant de la PAC et financés par les fonds FEADER. Le Conseil consultatif considère cette forme de « conditionnalité spécifique » ayant pour but d'optimiser les mesures dans les exploitations individuelles comme beaucoup plus efficace que la conditionnalité forfaitaire des paiements directs exposée dans la proposition législative (cf. chapitre 4.2) ;
- afin de pouvoir réaliser les contrôles et les conseils nécessaires, de définir différents domaines d'aide (par ex. la protection de la biodiversité, du climat et des eaux, le bien-être animal), de répartir les différentes mesures proposées dans les piliers I et II sur les différents domaines d'aide correspondants et de fixer à partir de quel montant d'aide par bénéficiaire, par an et par secteur, un contrôle de l'exploitation individuelle ou un conseil obligatoire est nécessaire ;

- de s'engager dans les négociations au niveau européen pour une plus grande flexibilisation de la conditionnalité qui permette aux États membres d'appliquer le modèle de conditionnalité qui n'impose pas aux exploitations des normes BCAA forfaitaires mais impose certains contrôles et conseils en matière de protection environnementale et climatique ou du bien-être animal. Toutefois la possibilité d'une telle flexibilisation de la conditionnalité devrait être associée au fait que les États membres qui l'utilisent atteignent un niveau d'ambition minimum en matière d'éco-régimes et/ou d'EAC II. Ceci pourrait être fixé à partir des parts de budgets attribuées à ces catégories d'intervention. En cas de renoncement à ce couplage, il y aurait un risque que certains États membres fassent le choix d'une faible conditionnalité en association avec des éco-régimes faibles et des EAC II faibles. Ceci ne servirait en rien la protection environnementale et climatique.

5.5 Renforcer la conditionnalité liée à l'État de droit et aux objectifs

272. Le Conseil consultatif considère comme raisonnable une conditionnalité prescrite par la Commission européenne, qui soit liée à l'État de droit et aux objectifs au niveau des États membres (cf. chapitre 4.1.2). La conditionnalité liée à l'État de droit est déjà inscrite dans la proposition législative : son système d'administration et de coordination devra être décrit dans le plan stratégique relevant de la PAC mais son approbation par la Commission européenne n'est pas nécessaire. Le Conseil consultatif estime cependant qu'un système d'administration et de coordination pleinement fonctionnel devrait servir de critère lors de la procédure d'approbation des plans stratégiques relevant de la PAC par la Commission européenne. Le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de :

- s'engager dans les négociations au niveau européen en faveur d'un système échelonné de la conditionnalité liée à l'État de droit. Dans ce système, la Commission européenne devrait convenir avec les États membres pour lesquels des déficits sont constatés dans l'administration et le contrôle des mesures PAC d'une feuille de route en vue de combler les déficits. Celle-ci devrait être consignée avec les objectifs intermédiaires et les étapes importantes à atteindre. En cas de manquement évident aux objectifs et aux étapes, la Commission européenne devrait réduire les fonds attribués aux États membres concernés ;
- dans les négociations avec l'UE, défendre l'introduction d'une conditionnalité liée aux objectifs dans l'ensemble de l'Union. D'une part, prescrire des objectifs quantitatifs pour l'état de certains biens publics environnementaux dans le cadre de la conditionnalité liée aux objectifs peut empêcher le « nivellement par le bas » tant redouté en ce qui concerne le niveau d'ambition de la politique agro-environnementale au sein de l'UE. D'autre part, définir des objectifs environnementaux quantitatifs au niveau de l'État membre permet aux décideurs politiques nationaux de choisir des moyens efficaces et d'atteindre ainsi l'objectif environnemental à moindre coût ;
- s'engager pour que la conditionnalité liée aux objectifs soit mise en œuvre dans le

cadre des plans stratégiques relevant de la PAC. Les objectifs devraient être définis dans le cadre d'un dialogue avec l'État membre concerné, afin de pouvoir tenir compte des différentes caractéristiques topographiques. Le Conseil consultatif considère les objectifs forfaitaires et uniformes pour toute l'UE comme inopportuns en raison de l'hétérogénéité des ressources, des situations et des différences de coûts au sein de l'UE.

5.6 Revoir en profondeur le cadre de performance de la PAC

273. Le nouveau modèle de mise en œuvre offre de nombreuses chances d'aménager la PAC pour le bien-être général. Pour cela il est nécessaire, selon l'avis du Conseil consultatif, que les acteurs concernés aient le courage de saisir cette chance et de quitter les sentiers battus. Le Conseil consultatif salue la nécessité de programmation du pilier I inscrite dans les propositions législatives. Ceci oblige les acteurs politiques à présenter de manière explicite les objectifs de la PAC qu'ils envisagent de poursuivre avec les paiements directs. Le Conseil consultatif salue également la démarche de la Commission de se retirer des relations « contractuelles » entre le bénéficiaire final et l'État membre et de laisser aux États membres davantage de liberté dans l'aménagement de leurs systèmes d'administration et de coordination.

274. Le Conseil consultatif considère par contre le concept proposé du système de reporting comme inefficace. Il craint que le système d'indicateurs de réalisation et de résultat proposé, de même que les montants unitaires (cf. chapitre 4.1.1) n'entravent un aménagement efficace de la politique agro-environnementale et climatique des États membres. Le Conseil consultatif ne peut reconnaître dans le critère prévu concernant la planification et le contrôle de valeurs très différenciées au niveau des indicateurs de réalisation et de résultats aucune valeur ajoutée quant à l'orientation renforcée de la PAC vers le bien-être général. Le pilotage des contenus de la PAC devrait se faire en premier lieu par le choix et la gouvernance d'interventions judicieusement pensées sur la base d'une description suffisamment différenciée de la problématique. Ces interventions devraient s'appuyer sur des logiques claires et fondées, et présenter les relations de causes à effets de manière compréhensible. C'est pourquoi, si l'on veut accentuer davantage l'orientation de la PAC vers le bien-être général, il est primordial que la Commission approuve les plans stratégiques.

275. Dans ce contexte, le Conseil consultatif recommande au gouvernement fédéral de s'engager au niveau européen pour une modification des propositions législatives en vue :

- d'une réduction des indicateurs de réalisation aux réalisations directes des différentes interventions. Il faudra s'assurer que le système soit bien reproductible dans un système de base de données avec reporting greffé sur cette base de données. Il serait

mieux de renoncer, au niveau des indicateurs de réalisation, aux recoupements pour établir des « numéros uniques » ;⁴⁹

- de la complète suppression des concepts de montants unitaires et de primes de performance, puisqu'ils n'apportent aucune valeur ajoutée reconnaissable en matière d'effet incitatif, et constituent un obstacle important à une conception différenciée, ciblée et ambitieuse du régime d'aides ;
- d'une différenciation plus nette entre les destinataires et les finalités des rapports à effectuer. Au niveau de l'UE, l'un des objectifs du système d'indicateurs est de permettre l'établissement des rapports et la justification des dépenses auprès du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne. L'autre est le contrôle de gestion⁵⁰ entre la Commission européenne et les États membres :
 - i. Pour les deux objectifs, il faudrait mettre la priorité sur les données financières, différenciées en fonction des contenus, et non pas sur les variables physiques (projets subventionnés, superficie subventionnée, bénéficiaires) comme cela est prévu pour les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultat actuels. Les unités physiques dans les différentes interventions ne sont pas, pour la plupart, pas directement comparables. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une approche et une appréciation différenciées qui tiennent compte du contexte local ainsi que de l'interaction spécifique avec d'autres interventions dans le cadre de la PAC comme en dehors. Une comparaison standardisée ou la compilation d'indicateurs physiques aboutit au plus tard au niveau européen à « comparer les pommes et les poires » selon le proverbe allemand, autant dire à mélanger les torchons et les serviettes.
 - ii. Dans la phase de planification, seules les prévisions budgétaires concernant les objectifs visés devraient être fixées de manière contraignante. Pour cela, il faudrait utiliser un catalogue d'objectifs plus différencié que celui proposé à l'article 6 de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC. Au niveau de ces objectifs budgétaires prévus, la Commission devrait vérifier au cours de la phase de mise en œuvre du programme si les États membres atteignent les objectifs fixés. Les écarts devraient être traités de manière analogue au processus présenté dans la proposition législative pour les écarts dans les indicateurs de résultats.
 - iii. Dans le plan stratégique, il faudrait présenter une planification indicative de l'utilisation des fonds uniquement au niveau des catégories d'intervention. Les écarts par rapport à ces projections prévisionnelles ne devraient pas entraîner de réduction de l'aide si les approches envisagées sont concluantes en termes d'objectifs ; c'est-à-dire si les objectifs sont atteints au moyen d'autres

⁴⁹ A savoir superficie subventionnée, bénéficiaires subventionnés ou projets subventionnés (sans double demande).

⁵⁰ Vérifier que les fonds soient bien utilisés pour les objectifs fixés dans le plan stratégique.

interventions.

- pour l'établissement des rapports annuels et la justification des paiements auprès du Parlement européen et de la Cour des Comptes européenne, de miser sur un système qui commence, au moins pour l'impact principal, par catégoriser clairement toutes les interventions. Ceci implique que les indicateurs reproduisent clairement et dans leur intégralité les dépenses pour toutes les interventions. Cette catégorisation devrait englober l'objectif principal visé (par exemple : la protection de l'eau), la catégorie d'intervention (par exemple : les éco-régimes), l'approche de gestion (par exemple : avec ou sans carte des superficies éligibles), la procédure de sélection (oui/non), ainsi que le cas échéant la référence territoriale (par exemple : terres arables) et l'angle d'approche de la mesure (par exemple : inter-exploitations) ;
- au niveau de la gestion de la PAC, d'obtenir que les États membres exécutent des rapports détaillés non pas chaque année comme cela est prévu dans les propositions législatives actuelles, mais seulement selon un rythme bisannuel. Ces rapports devraient indiquer les raisons des écarts par rapport au plan et les mesures à prendre. Ces rapports ne devraient pas être accompagnés de sanctions à l'intention des États membres, mais constituer la base du processus de discussion bilatérale visant à améliorer l'efficacité de la PAC par rapport aux objectifs fixés.

5.7 Définir clairement les exigences pour l'adoption des plans stratégiques relevant de la PAC et augmenter ainsi la transparence et la sécurité de planification

276. Les plans stratégiques nationaux relevant de la PAC sont, selon les propositions législatives, le document central dans lequel chaque État membre réalise une évaluation de la situation de départ pour son territoire (y compris analyse AFOM et contrôle environnemental stratégique), présente sa stratégie d'intervention et décrit les interventions dans le cadre des piliers I et II, fixe les objectifs chiffrés et le plan financier et décrit le système d'administration et de coordination. Au vu de l'importance cruciale du plan stratégique, il est étonnant que les propositions législatives restent plutôt vagues à propos des exigences auxquelles il faut répondre pour qu'un plan stratégique soit autorisé par la Commission européenne. La proposition législative pour le plan stratégique relevant de la PAC recèle en outre d'énormes possibilités pour la Commission européenne de réguler par des actes délégués, ce qui diminue la sécurité de planification et encourage une charge administrative inutile (cf. WBAE 2019). Le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de s'engager au niveau européen pour que :

- les exigences pour obtenir l'approbation des plans stratégiques relevant de la PAC soient dans leur ensemble clairement définies. Ceci concerne entre autres les exigences concernant l'évaluation de la situation de départ, par exemple comment atteindre les objectifs agro-environnementaux et climatiques, et la cohérence des interventions programmées dans le cadre de cette évaluation ;

- soient spécifiées des conditions minimum sur le niveau d'ambition agro-environnementale et climatique des mesures programmées en tant qu'éco-régimes. Dans le cas contraire, le Conseil consultatif estime que la variante « libre calcul des primes » risque d'ouvrir la porte aux États membres qui pourront utiliser les éco-régimes comme de simples aides au revenu. L'efficacité et la crédibilité des éco-régimes se trouveraient alors menacées, comme c'est le cas avec le verdissement.
- chaque État membre doit mettre en accès libre son projet de plan stratégique environ deux à trois mois avant son dépôt auprès de la Commission, et que la Commission européenne doit publier sans délai les plans stratégiques qui lui ont été remis. Afin d'augmenter encore la transparence et de favoriser l'apprentissage mutuel par les différents plans stratégiques, les plans stratégiques autorisés devraient être rapidement traduits en anglais par la Commission et également mis à la disposition du public en version anglaise ;
- réduire au minimum nécessaire les possibilités de la Commission européenne de procéder à des arrêts d'application sous forme d'actes d'exécution et d'actes délégués. Les concrétisations nécessaires devraient être prévues, dans la limite du raisonnable, dans les actes juridiques de base (ceci concerne par exemple la fixation de la part minimum de surface agricole pour les éléments du paysage non productifs ou les secteurs pour le BCAA 9). Ceci apporterait de la transparence et augmenterait la sécurité de planification (cf. WBAE 2019).

5.8 Aménagement ciblé et efficace des éco-régimes

277. Le Conseil consultatif voit dans les nouveaux éco-régimes une chance de mobiliser des moyens financiers pour atteindre des objectifs sociétaux actuellement liés aux paiements directs sans véritable effet incitatif. Du point de vue du Conseil consultatif, que les éco-régimes soient mis en œuvre sous forme d'un modèle d'écopoints (cf. paragraphe 218 et suivants) ou d'un modèle qui s'oriente essentiellement sur le modèle des programmes de protection agro-environnementale et climatique du pilier II (modèle EAC II, paragraphe 221) ne fait pas de grande différence. Dans les deux cas, les agriculteurs sélectionnent les mesures à partir dans une liste préétablie. La seule différence formelle réside dans le fait que, dans le modèle d'écopoints, le montant de la prime peut être fixé librement (art. 28 (6) a), tandis que dans le modèle des EAC II, il doit s'orienter sur les coûts d'application des mesures et sur les pertes de revenu (art. 28 (6) b). Dans la pratique, les deux modèles permettent de générer des effets incitatifs forts auprès de la majorité des exploitations (cf. encadré sur le faux débat sur les éléments incitatifs au chapitre 0). Il faudrait par contre laisser de côté le modèle verdissement (cf. paragraphe 233 et suivants) car il est peu axé sur les objectifs, n'a aucun effet incitatif marginal et ne tient pas suffisamment compte de l'hétérogénéité des conditions naturelles et économiques des sites (cf. tableau 5, p. 85).

278. Pour la mise en œuvre au niveau national, le Conseil consultatif soumet les propositions suivantes au gouvernement fédéral :

- Le gouvernement fédéral se doit de programmer dans le cadre des éco-régimes des mesures d'intérêt national et pour lesquelles il a formulé des objectifs correspondants (comme par exemple dans la stratégie nationale pour la biodiversité) : agriculture biologique, bandes fleuries sur les terres agricoles et les prairies, assolement diversifié, y compris pour les légumineuses, exploitation extensive des prairies, primes de pâturage). Pour les critères de distinction des éco-régimes par rapport aux EAC II, se reporter au paragraphe 235.
- Les mesures doivent être conçues et rétribuées en fonction des particularités géographiques (par ex. montants de primes échelonnés) afin d'en optimiser le ciblage sur les objectifs (cf. chapitre 3.5).
- La programmation d'une interface entre les éco-régimes et les EAC II doit être mise en place en accord avec les Länder de sorte que seules les mesures des éco-régimes soient mises en œuvre sur certaines surfaces d'une exploitation agricole, et seules les mesures des EAC II sur d'autres surfaces, et que des mesures des éco-régimes et des EAC II soient combinées de manière échelonnée sur encore d'autres surfaces. Pour maîtriser la charge administrative, les variantes échelonnées (éco-régimes sur lesquels sont greffés des EAC II) devraient être limitées à des combinaisons de mesures dont l'effet sera complémentaire et écologiquement justifié ; par ex. jachère (éco-régime) et mélange de fleurs (EAC II), prime de pâturage (éco-régime) et renoncement à l'engrais (EAC II) ou culture biologique (éco-régime) et bandes fleuries (EAC II).
- Pour financer la protection agro-environnementale et climatique au sein de la PAC, il faudrait qu'au moins 30 % des fonds au titres des piliers I et II soient mis à disposition dès la première année de la période de programmation (cf. chapitre 5.2). Que ces fonds soient dégagés pour le financement d'éco-régimes ambitieux ou pour le financement d'EAC II par le transfert vers le pilier II n'a qu'une moindre importance.
- Cette part devrait être augmentée progressivement afin, qu'après dix ans, 100 % du plafond des primes du pilier I aient été dépensés pour des services d'intérêt général ; soit au titre du pilier II, soit comme éco-régimes du pilier I.
- Afin d'éviter une sursouscription des éco-régimes, le gouvernement fédéral devra fixer des limites pour les mesures par exploitation (par ex. une part maximum de surface agricole en surface fleurie). Si malgré cela, un dépassement survient, il faudrait octroyer aux éco-régimes une priorité de financement par rapport aux autres paiements directs.
- En rehaussant progressivement ces limites au fil du temps (c'est-à-dire au cours de la période de programmation suivante), il sera possible de financer un nombre croissant de mesures de protection agro-environnementale et climatique. Il faudra néanmoins réduire la prime de base en conséquence afin de garantir le financement.

279. Pour les négociations au niveau européen, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de s'engager pour :

- qu'un écrêtement et ou une dégression des paiements directs soit imposée aux États membres ;
- que les versements octroyés dans le cadre des éco-régimes soient toutefois au moins exclus d'une dégression ou d'un écrêtement éventuels. Sinon, les exploitations concernées n'auraient que peu ou pas d'incitation à s'engager dans cette catégorie d'interventions.

5.9 Ouvrir des éco-régimes aux mesures en faveur du bien-être animal et développer le soutien du bien-être animal

280. Dans le contexte des grands défis qui résultent de la nécessité d'une plus forte orientation vers le bien-être animal dans l'élevage de bétail en Allemagne, ainsi que des coûts élevés s'y rapportant (en Allemagne en moyenne 13 à 23 % des coûts de production actuels (WBAE 2015)), le Conseil consultatif juge souhaitable une ouverture d'éco-régimes aux mesures en vue de l'amélioration du bien-être animal. Ceci nécessite que, hormis les régimes d'aides liées à la surface (par ex. la prime de pâturage), deviennent admissibles au subventionnement des mesures concernant les animaux. Toutefois, seuls les coûts supplémentaires et les pertes de bénéfice devraient être financés par les éco-régimes, et non les coûts d'investissement souvent liés à l'amélioration du bien-être animal. Le soutien aux investissements pour une amélioration du bien-être animal devrait rester limité au programme d'encouragement des investissements dans les exploitations agricoles individuelles du pilier II. Celui-ci devra être aménagé en fonction des objectifs et adapté en conséquence (WBAE 2015).

281. L'ampleur actuelle des aides pour le bien-être animal, pratiquement inchangées depuis le rapport d'expertise du Conseil consultatif sur l'élevage de bétail (WBAE 2015), n'est absolument pas proportionnelle à l'enjeu. D'après une estimation du Conseil consultatif, le fossé entre les exigences sociétales, qui correspondent, dans de nombreux secteurs, aux estimations des experts, et la réalité de l'élevage de bétail ne s'est pas réduit depuis 2015. En revanche, l'incertitude sur les conditions-cadres concernant l'élevage de bétail a augmenté. Cette incertitude croissante résulte de l'évolution hésitante de la loi normative et de la politique d'aide en même temps que de l'influence croissante d'autres acteurs par le biais de la législation (par exemple : jugement sur les logettes, Tribunal de Marburg, et plainte constitutionnelle du land de Berlin), et des exigences commerciales spécifiques. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux devraient utiliser les possibilités de la PAC pour encourager au niveau national l'augmentation du niveau de bien-être animal dans les élevages.

282. Le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral de s'engager au niveau européen pour :

- offrir aux États membres, dont la législation impose un niveau de protection animale nettement supérieur à la moyenne européenne, la possibilité de compenser une partie des coûts occasionnés par ce relèvement grâce aux subventions publiques

versées au titre du FEAGA (ou du FEADER) ;

- ouvrir également les éco-régimes aux mesures sans but d'investissement pour le bien-être animal, mesures qui seront davantage basées sur le nombre d'animaux que de surfaces admissibles.

283. Pour la mise en œuvre de la PAC à l'échelle nationale, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux :

- de multiplier les fonds employés pour le bien-être animal ;
- si cela n'est pas effectué dans le cadre des éco-régimes, d'utiliser pour cela la possibilité d'affecter les fonds dans le cadre de la Mission commune pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral (GAK) ;
- pour rétribuer les performances en matière de bien-être animal par le biais des éco-régimes ou des mesures du pilier II, d'utiliser davantage d'indicateurs par animal (par exemple indicateurs de santé animale tels que le nombre de bêtes avec des signes de claudication), en plus des indicateurs par élevage (par ex. surface par bête).

5.10 Augmenter l'orientation sur les objectifs des mesures de protection agro-environnementale et climatique par des mécanismes d'incitation innovateurs

284. Il est possible d'améliorer sensiblement l'efficacité des EAC II pris sur une base volontaire en pilotant les activités de protection agro-environnementale et climatique avec un système d'incitations favorisant des regroupements de superficies plus importantes, des surfaces de liaison ou sur des sites particulièrement vulnérables. Le Conseil consultatif suggère aux autorités régionales responsables de la programmation des EAC II :

- de tester plus fréquemment dans la pratique des instruments incitatifs permettant de mieux gérer les activités de protection agro-environnementale et climatique. Le bonus d'agglomération, le bonus de site favorable, le bonus d'action collective et le bonus de zone protégée sont des instruments de pilotage appropriés (cf. chapitre 3.5) ;
- d'élaborer (et développer) des programmes qui prévoient une rétribution des performances de protection agro-environnementale et climatique axée sur les résultats, c'est-à-dire coupler directement le paiement au résultat environnemental obtenu (cf. chapitre 3.4) ;
- ne pas repousser la transition vers une politique de protection agro-environnementale et climatique davantage orientée sur les objectifs en argumentant sur des coûts administratifs plus élevés. Les mesures de protection agro-environnementale et climatique efficaces dépendent souvent, dans leur réalisation, de conditions locales et doivent être mises en œuvre dans un cadre plus restreint. Les gains en efficacité liés au respect explicite des conditions locales respectives sont souvent importants en

termes d'apport environnemental, ils requièrent toutefois une charge de gestion et de conseil plus conséquente (WBAE 2019). On aurait tort de reculer devant une augmentation des capacités administratives lorsque l'apport environnemental dépasse largement les efforts supplémentaires nécessaires. Plus particulièrement, il ne faudrait pas qu'un manque de ressources humaines fasse obstacle, par exemple, à la bonne mise en œuvre de mesures efficaces.

5.11 Améliorer les conditions institutionnelles pour une organisation collective de la protection agro-environnementale et climatique

285. La protection des biens publics environnementaux, assurée conjointement par plusieurs exploitations et avec une coordination au niveau des surfaces, peut, par comparaison avec les contrats individuels en usage en Allemagne, entraîner des effets de synergie et d'agglomération significatifs au niveau des objectifs environnementaux recherchés tout en simplifiant la gestion administrative. Il pourrait en être de même pour la protection des eaux, et celle des tourbières particulièrement importante en Allemagne du Nord. En ce qui concerne la protection contractuelle de la nature organisée collectivement aux Pays-Bas depuis 2016 (cf. chapitre 3.6), il n'existe pas encore de rapports d'évaluation officiels. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral et les autorités régionales concernées devraient :

- suivre de près l'évolution du modèle de protection contractuelle collective de la nature mis en œuvre par superficie aux Pays-Bas ;
- si ce système s'avère être une alternative efficace aux contrats individuels, vérifier dans quelle mesure des éléments du système néerlandais sont applicables en Allemagne ;
- améliorer les conditions institutionnelles pour la mise en place de modèles collectifs de protection environnementale et climatique – par exemple par le subventionnement d'acteurs issus du secteur des organisations non gouvernementales (par exemple : associations d'administration des eaux et des sols, associations agricoles, associations pour la préservation des paysages, groupes d'action locaux ou bénévoles) qui, en raison de leurs connaissances des particularités topographiques et des acteurs locaux, pourraient aussi jouer un rôle central au niveau de la planification, de la mise en réseau, de l'organisation, de la communication, de la gestion et des contrôles ;
- favoriser dans le cadre de projets pilotes le regroupement de tels acteurs locaux et d'agriculteurs en « communautés de producteurs de biodiversité », par exemple (cf. chapitre 4.4.6). Il faudrait commencer sans tarder, afin de pouvoir bâtir sur les acquis dans la nouvelle période de programmation.

5.12 Mettre à jour les définitions d'admissibilité et de surfaces éligibles

286. Comme expliqué au chapitre 4.3.5, le Conseil consultatif considère la restriction dans le pilier I du groupe de bénéficiaires aux « véritables agriculteurs » comme inefficace pour plusieurs raisons. De la même manière peut-on penser que les régimes qui détaillent la définition des surfaces éligibles auront un effet négatif sur la protection du climat, des espèces et du biotope. En bref : les définitions détaillées peuvent dissimuler beaucoup d'éléments de grande importance pour la mise en œuvre pratique de la protection environnementale et climatique. Le Conseil consultatif considère comme particulièrement nécessaire de modifier les critères de définition des « activités agricoles » et des « prairies permanentes » au niveau européen. Concrètement, le gouvernement fédéral devrait s'engager au niveau européen pour que :

- tous les gestionnaire de terres soient éligibles dans le cadre du pilier I, dans la mesure où ils exercent une activité agricole. Pouvoir exclure par la définition du « véritable agriculteur » les agriculteurs à temps partiel ou les associations d'entretien du paysage est, du point de vue du Conseil consultatif, contre-productif en matière de réalisation des services d'intérêt général dans le cadre de la PAC ;
- le cadre fixé par l'UE concernant la définition d'« activité agricole » à l'article 4 (1) a) de la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC soit élargi aux paludicultures (espèces de plantes adaptées aux sols humides comme le roseau, le jonc, la laïche, les sphaignes etc., et mélanges de différentes espèces également). L'éligibilité ne devrait être valable que pour les surfaces jusque-là utilisées comme SAU. En alternative, le gouvernement fédéral devrait s'engager pour l'introduction d'une propre catégorie de « surfaces agricoles d'une importance particulière pour la protection climatique ». La transformation de prairies en utilisation intensive sur des sols organiques en paludicultures ne devrait pas être évaluée comme une transformation de prairies au sens du BCAE 1 ou du BCAE 10. Ceci ne devrait pas affecter l'éventuelle nécessité d'approbation par un spécialiste de la protection environnementale dans le cadre de la directive habitats ;
- le cadre fixé par l'UE pour la définition de « prairie permanente » dans l'article 4 (1) b) iii) soit élargi de sorte que les États membres puissent fixer une date limite aux « prairies permanentes ». Ceci aurait pour conséquence que seules seraient soumises aux règlements du BCAE 1 et du BCAE 10 les prairies enregistrées comme prairie permanente à une date précise dans le système intégré de gestion et de contrôle (SIGG). Cette réglementation aurait pour avantage que les prairies, jachères et autres couverts végétaux similaires ne soient pas interrompus tous les cinq ans dans le but primaire de conserver le statut de surfaces cultivables de ces superficies. La définition devrait au moins donner aux États membres la flexibilité qu'ils ont obtenue dans le cadre de l'article 3 du règlement omnibus (2017/2393).

287. Dans la mise en œuvre nationale, le Conseil consultatif suggère au gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux :

- d'utiliser au maximum les degrés de liberté à leur disposition pour permettre une aide au titre du pilier I de la gestion et de l'entretien des paysages ouverts de haute qualité en vue de l'amélioration de leur qualité environnementale. Dans ce contexte, il faudrait plus particulièrement que le statut de prairie permanente soit déterminé par :
 - une réglementation incluant une date limite (cf. paragraphe 286)
 - une conception dans laquelle seule l'utilisation (fauche, pâturage ou exploitation minimale) soit décisive et non la composition ni le degré de couverture de la végétation. Ceci garantirait une égalité de traitement avec l'agriculture.⁵¹ En ce qui concerne plus particulièrement les sites de prairies et pâturages de haute qualité du point de vue environnemental, les règlements actuels dans la définition de prairies empêchent le subventionnement dans le cadre du pilier I ;
 - un concept de délimitation qui intègre l'ensemble des surfaces en prairie et des surfaces fauchées qui servent d'habitats aux espèces à la fois d'intérêt général (espèces des directives habitats et conservation des oiseaux sauvages) et tributaires d'une exploitation agricole pour assurer leur bonne conservation. Ceci est d'autant plus important que la conservation de ces espèces et de ces habitats est considérée comme un indicateur d'impact (I.19) dans la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC. Une alternative serait d'introduire une catégorie propre de « surfaces agricoles d'une importance particulière pour la conservation de la biodiversité ». L'éligibilité de telles surfaces devrait s'orienter en premier lieu sur l'état de conservation écologique ou sur sa modification : tant que la surface se trouve en bon état de conservation écologique ou que celui s'améliore, la surface devrait être éligible. L'état de conservation devrait faire l'objet d'une évaluation par les autorités compétentes chargées de la protection de la nature.
 - une conception dans laquelle les structures caractéristiques des pâturages, comme par exemple les buissons, les sols nus et les pacages, soient par principe incluses dans la surface éligible et ne doivent pas être considérées séparément. Ces éléments de culture revêtent une grande importance dans la conservation et le soutien de la biodiversité associée au paysage agricole. En particulier sur les pâturages, ces éléments varient de taille et d'emplacement au cours de l'année, ainsi que d'une année sur l'autre. L'enregistrement de ces éléments en tant qu'éléments relevant du BCAE 9 ou bien de surfaces non éligibles entraîne un travail important pour les agriculteurs et l'administration. En outre, ces éléments structuraux représentent pour les agriculteurs un risque latent de non-conformité ou de sanction. Pour résoudre ce problème, on pourrait, dans le cas de pâturages ne répondant pas aux critères mentionnés au paragraphe précédent, tolérer une

⁵¹ Un champ est actuellement éligible à 100 % même lorsque la culture recouvre moins de 50 % de la surface, comme par exemple pour les asperges ou les oignons. En revanche, la prairie n'est actuellement éligible que si le recouvrement par les plantes fourragères représente au moins 50 % de la surface. Même chose pour les „sentiers battus“ non consolidés ou les bordures de prairies sans végétation avec des traces de véhicules, alors que cela n'est pas le cas pour les voies de circulation agricole sans couvert végétal.

part forfaitaire de structures caractéristiques de pâturage comme faisant partie de la surface éligible.

6 Bilan

Les propositions législatives présentées par la Commission européenne en 2018 pour la PAC après 2020 offrent aux États membres une bien plus grande marge de manœuvre que ce n'est le cas actuellement pour la mise en œuvre de politiques axées sur des objectifs. D'une part, il y a là l'occasion d'élaborer une PAC ambitieuse, bien dotée, et orientée vers le bien commun. D'autre part, on encoure le risque que les États membres exploitent individuellement ces nouvelles libertés pour appliquer encore principalement au secteur une politique des revenus au lieu de se concentrer sur des objectifs sociétaux plus élevés. Raison de plus pour que l'Allemagne s'engage dans les négociations au niveau de l'UE afin que la marge de manœuvre de tous les États membres soit limitée s'ils veulent élaborer une politique agro-environnementale et de protection du climat moins exigeante. De son côté, l'Allemagne devrait profiter des nouvelles possibilités qui existent dans la mise en œuvre au niveau national afin de libérer progressivement la PAC de son axe revenus et l'orienter systématiquement sur des objectifs de bien-être public, en particulier la protection de l'environnement, la protection du climat et le bien-être animal. Si la réorientation nécessaire de la PAC est reportée, les problèmes à résoudre deviendront plus urgents, de même que le besoin pour l'adaptation des exploitations, avec pour conséquence des coûts d'ajustement supplémentaires. Une PAC orientée vers le bien commun aiderait l'agriculture à relever les défis à venir, garantirait l'acceptation à long terme de la PAC dans la société, et créerait ainsi un cadre politique agricole fiable pour la prochaine décennie et au-delà.

Bibliographie

- Allen B, Hart K, Radley G, Tucker G, Keenleyside C, Oppermann R, Underwood E, Menadue H, Poux X, Beaufoy G, Herzon I, Povellato A, Vanni F, Prazan J, Hudson T, Yellachich N (2014) Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Rapport préparé pour la Commission européenne, DG Environnement, Contract n° ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, Londres.
- Armstrong PR, Acs S, Dallimer M, Gaston K, Hanley N., Wilson P (2012) The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15(5): 406-414. <https://doi.org/10.1111/jM461-0248.2012.01747.x>.
- Banerjee S, de Vries FP, Hanley N, van Soest DP (2014) The impact of information provision on agglomeration bonus performance: an experimental study on local networks. *American Journal of Agricultural Economics* 96(4): 1009-1029. <https://doi.org/10.1093/ajae/aau048>.
- Bathke M (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsens und Bremen 2007 bis 2013, Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B). Avril 2016, Braunschweig/Hannover.
- Birkenstock M, Röder N (2018) Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 -Übersicht über die politischen Debatten. Texte 108/2018. Forschungskennzahl 3715 11 1050. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Bericht im Rahmen des Vorhabens GAPEval - Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015) Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland. <https://www.bmel.de/eler2014-2020> (dernière consultation le 10/04/2019).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2016, 60. Jahrgang. Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup. https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/010_Jahrbuch_Agrarstatistisches-Jahrbuch-2016.pdf (dernière consultation le 10/04/2019).
- Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Stand 15. Oktober 2018, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie> (dernière consultation le 10/04/2019).
- Burton RJF, Schwarz G (2013) Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30(1): 628-641. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>.
- CCE – Cour des comptes européenne (2016) Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants. Rapport special n° 31/2016 (présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE), Luxembourg.
- CCE – Cour des comptes européenne (2017) Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement. Rapport spécial n° 21/2017 du 12/12/2017, Luxembourg.

- CCE – Cour des comptes européenne (2019) Avis n° 7/2018 (présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a) du TFUE) sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020 (COM(2018) 392 final, 393 final et 394 final). Journal officiel de l'Union européenne (2019/C 41/01).
- CJC Consulting (2004) Economic Evaluation of the Central Scotland Forest and Grampian Challenge Funds. Rapport final de la Commission forestière (Forestry Commission) d'Écosse.
- COM – Commission européenne (2018b) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la Politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (COM/2018/393 final).
- COM – Commission européenne (2018c) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (EU) Nr. 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée (COM/2018/394 final).
- COM – Commission européenne (2018a) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la Politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil (COM/2018/392 final).
- de Witte T, Latacz-Lohmann U (2014) Was kostet das Greening. Top Agrar, Heft 4/2014: 36-41.
- Dierking U, Neumann H (2016) Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen - ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Deutscher Verband für Landschaftspflege, Date : 19 septembre 2016.
- Dupraz P, Latouche K, Turpin N (2007) Programmes agri-environnementaux en présence d'effets de seuil. Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales 82-83 : 5-32.
- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (o.J.) Gemeinwohlprämie - Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf (dernière consultation le 10/04/2019).
- EEA – European Environmental Agency (2015) State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012. EEA Technical Report 2/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? *European Review of Agricultural Economics* 40(4): 541-572. <https://doi.org/10.1093/erae/jbs045>.
- Fährmann B, Grajewski R (2018a) Weniger Aufwand, mehr Ergebnisse? *LandInForm* 3: 48-49.
- Fährmann B, Grajewski R (2018b) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for the 162nd EAAE Seminar "The evaluation of new CAP instruments: lessons learned and the road ahead", European Association of Agricultural Economists, April 26-27, 2018, Budapest, Hungary.
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020: wie bewerten EvaluatorenInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? *Thünen Working Paper* 107. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. <http://doi.org/10.3220/WP1540817931000>.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Oktober 2015, Braunschweig.
- Franks JR (2011) The collective provision of environmental goods: a discussion of contractual issues. *Journal of Environmental Planning and Management* 54(5): 637-660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.526380>.
- Freese J (2017) Nur noch kooperativ. *LandInForm* 2/2017: 46-47.
- Gantioler S, Rayment M, Bassi S, Kettunen M, McConville A, Landgrebe R, Gerdes H, ten Brink P (2010) Costs and socio-economic benefits associated with the Natura 2000 Network. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038. Institute for European Environmental Policy/GHK/Ecologic, Brussels.
- Grethe H (2008) Agriculture Policy: What roles for the EU and the Member States? Dans : Gelauff G, Grilo I, Lejour A (eds.) *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Springer, Heidelberg: 191-218.
- Grethe H (2017) The economics of farm animal welfare. *Annual Review of Resource Economics* 9: 75-94. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100516-053419>.
- Hart K (2015a) Green direct payments - implementation choices of nine Member States and their environmental implications. IEEP, London.
- Hart K (2015b) The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform. Dans : Swinnen J (ed.) *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An imperfect storm*. Rowman & Littlefield International, Brussels: 245-276.
- Hart K, Mottershead D, Tucker G, Underwood E, Marechal A, Menet L, Martin I, Dayde C, Bresson C, Deniel E, Sanders J, Röder N, Osterburg B, Klages S (2017) Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment: final report. European Commission, Luxembourg.
- KOM – Commission européenne (2011): Commission Staff Working Paper. Financing NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. SWD(2011) 1573 final.

- Krämer JE, Wätzold F (2018) The agglomeration bonus in practice - An exploratory assessment of the Swiss network bonus, *Journal for Nature Conservation* 43: 126-135. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.03.002>.
- Kuhfuss L, Preget R, Thoyer S, Hanley N (2016) Nudging farmers to enrol land in agri-environmental schemes: the role of a collective bonus. *European Review of Agricultural Economics* 43(4): 609-636. <https://doi.org/10.1093/erae/jbv031>.
- Latacz-Lohmann U, Schreiner J, Bennemann C (2017) EU-Agrarpolitik 2020: Was sich die Bauern wünschen? *Top Agrar, Cahier 4/2017*: 34-38.
- Latacz-Lohmann U, van der Hamsvoort CPCM (1997) Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application. *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 407-418. <https://doi.org/10.2307/1244139>.
- Matthews A (2018) Recent trends in EU WTO domestic support notifications. Contribution to CAP Reform blog - Europe's common agricultural policy is broken - let's fix it! October 5, 2018. <http://capreform.eu/recent-trends-in-eu-wto-domestic-support-notifications/> (dernière consultation le 10/04/2019).
- Mills J, Ingram J, Reed M, Short C, Gibbon D, Dwyer J (2008) Evaluation of key factors that lead to successful agri-environmental co-operative schemes, Vol I., Final Report, Prepared for Welsh Assembly Government by the Countryside and Community Research Institute (CCRI) <http://eprints.glos.ac.uk/4507/7/Evaluation%20of%20key%20factors.pdf>.
- Natural England (2013a): Higher Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2827091>.
- Natural England (2013b): Entry Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2798159>.
- Neumann H, Dierking U (2014) Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in
- Neumann H, Dierking U, Taube F (2017) Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft* 95(3). <http://dx.doi.org/10.12767/buel.v95i3.174>.
- Nitsch H, Röder N, Oppermann R, Milz E, Baum S, Lepp T, Kronenbitter J, Ackermann A, Schramek J (2017) Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. *BfN Skripten* 472. Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
- Parkhurst GM, Shogren JF, Bastian C, Kivi P, Donner J, Smith RBW (2002) Agglomeration bonus: an incentive mechanism to reunite fragmented habitat for biodiversity conservation. *Ecological Economics* 41(2): 305-328. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00036-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00036-8).
- Parlement européen, (Commission associée) Agriculture et développement rural (2018) PROJET DE RAPPORT sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (« plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil (COM(2018)0392 - C8-0248/2018 - 2018/0216(COD)).

- Pe'er G, Dicks LV, Visconti P, Arlettaz R, Baldi A, Benton TG, Collins S, Dieterich M, Gregory RD, Hartig F, Henle K, Hobson PR, Kleijn D, Neumann RK, Robijns T, Schmidt J, Shwartz A, Sutherland WJ, Turbe A, Wulf F, Scott AV (2014) EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344(6188): 1090-1092. <https://doi.org/10.1126/science>.
- Pe'er G, Zinngrebe Y, Hauck J, Schindler S, Dittrich A, Zingg S, Tschardt T, Oppermann R, Sutcliffe LME, Sirami C, Schmidt J, Hoyer C, Schleyer C, Lakner S (2016) Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation letters* 10: 517-530. <https://doi.org/10.1111/conl.12333>.
- Pechan B (2016) Probleme für den Naturschutz in der Agrarfinanzierung - Hilft ein eigenes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz? Vortrag, 33. Deutscher Naturschutztag, 15.09.2016, Magdeburg.
- Röder N, Ackermann A, Baum S, Rudolph S (2018) Status quo und aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland [inkl. Zusatzmaterial]. *Natur und Landschaft* 93(6): 250-257. <https://doi.org/10.17433/6.2018.50153581>. 250-257.
- Röder N, Henseler M, Liebersbach H, Kreins P, Osterburg B (2015) Evaluation of land use based green- house gas abatement measures in Germany. *Ecol Econ* 117: 193-202. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.06.007>.
- Röder N, Reiter K (2019) Die GAP nach 2020 und deren grüne Architektur. Vortrag im Rahmen des Teller- rand-Workshops der 5-Länder-Evaluierung am 07.02.2019 in Braunschweig.
- Rolfe J, Schilizzi S, Boxall P, Latacz-Lohmann U, Iftekhar S, Star M, O'Connor P (2018) Identifying the causes of low participation rates in conservation tenders. *International Review of Environmental and Resource Economics* 12(1): 1-45. <http://dx.doi.org/10.1561/101.00000098>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2007) Assessing the performance of conservation auctions: An experimental study. *Land Economics* 83(4): 497-515. <http://doi.org/10.3368/le.83.4.497>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2016) Incentivizing and tendering conservation contracts: The trade-off between participation and effort provision. *Land Economics* 92: 273-291. <http://doi.org/10.3368/le.92.2.273>.
- Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 46(5): 145-152.
- Sierck L (2016): Ermittlung der Teilnahmebereitschaft von Landwirten an Programmen des ergebnisorientierten Vertragsnaturschutzes mittels eines Discrete Choice-Experiments. Unveröffentlichte Masterarbeit, Institut für Agrarökonomie, Universität Kiel.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER- Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016. https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (dernière consultation le 10/04/2019).
- SRU, WBW – Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2017) Für eine bessere Finanzierung des Naturschutzes in Europa nach 2020. Avis, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2017) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Rechtsformen und Erwerbscharakter Agrarstrukturerhebung, Fachserie 3 Reihe 2.1.5, o.O.
- Taube F (2018) Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz. Studie im Auftrag des BDEW -

- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Kiel.
https://www.bdew.de/media/documents/Expertise_Bewertung_D%C3%BCG_D%C3%BCV_St_offBilV_Taube_11.06.2018_oeffentlich.pdf (dernière consultation le 10/04/2019)
- Taube F (2019) Die neuen Anpassungen zur Düngeverordnung sind eine große Chance für gute Landwirtschaft. Interview, DLG-Nachrichten vom 28.02.2019. <https://www.dlg-mitteilungen.de>.
- Terwan P, Deelen JG, Mulders A, Peeters E (2016) The cooperative approach under the new Dutch agri- environment-climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications. Dutch Ministry of Economic Affairs. August 2016.
- Thaler RH, Sunstein CR (2008) Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. Yale University Press, New Haven.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Rapport d'expertise, Berlin.
- WBA, WBD, SRU – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA), Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD), Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) (2013) Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen. KurzAvis, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Avis, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Avis, Berlin.
- WBAE, WBW – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung. Rapport d'expertise, Berlin.
- Wichtmann W, Schröder C, Joosten H (2016) Paludikultur als integrative Systemlösung. In: Wichtmann W, Schröder C, Joosten (Hrsg.) Paludikultur - Bewirtschaftung nasser Moore. Schweizerbart, Stuttgart: 1-2.