

Rapport spécial

## Action de l'UE pour une gestion durable des sols

Des normes peu ambitieuses et un ciblage limité



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - IX
<b>Introduction</b>	01 - 18
<b>En quoi la gestion des sols et des effluents est-elle importante?</b>	01 - 06
<b>Gestion des sols et des effluents: quelles solutions?</b>	07 - 08
<b>Le rôle de l'UE</b>	09 - 18
La politique agricole commune et la directive «Nitrates»	11 - 14
Le rôle de la Commission et des États membres	15 - 17
Le financement de l'UE	18
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	19 - 24
<b>Observations</b>	25 - 97
<b>Les conditions d'octroi des paiements directs ne sont pas suffisamment exigeantes pour une gestion durable des sols</b>	25 - 51
Les normes de conditionnalité pourraient permettre de lutter contre les menaces pesant sur la gestion des sols et des effluents	25 - 29
Les exigences en matière de conditionnalité peuvent contribuer à la bonne santé des sols, mais ne donnent souvent lieu qu'à des améliorations limitées des pratiques agricoles	30 - 38
Le niveau d'ambition et les effets de la conditionnalité sur la gestion durable des sols et des effluents sont encore rarement évalués	39 - 42
Les conditions liées aux paiements directs n'ont pas été suffisamment modifiées pour la période 2023-2027	43 - 51
<b>Les mesures volontaires sont peu ciblées, et l'évaluation de leur impact, insuffisante</b>	52 - 77
Les fonds pour le développement rural étaient rarement affectés en priorité aux zones connaissant les problèmes pédologiques les plus urgents	52 - 63
En dépit des problèmes notoires liés aux excédents d'azote, les programmes de développement rural ne comprenaient que peu de mesures de gestion des effluents	64 - 69
Les évaluations des États membres ne donnaient que peu d'informations sur l'impact des mesures volontaires	70 - 77

**Les dérogations et le manque de données limitent l'efficacité des restrictions à l'épandage d'effluents** 78 - 97

La pollution des sols a augmenté dans les exploitations qui ont bénéficié d'une dérogation au plafond d'azote 78 - 89

Le manque d'informations limite la capacité de la Commission à évaluer l'application, par les États membres, des exigences en matière de gestion des effluents 90 - 93

Les procédures d'infraction à la directive «Nitrates» sont longues 94 - 97

**Conclusions et recommandations** 98 - 104

**Annexes**

**Annexe I – Dispositions pertinentes de la directive sur les nitrates**

**Annexe II – Sélection des États membres**

**Annexe III – Différences entre les normes applicables aux sols pour les périodes 2023-2027 et 2014-2020**

**Sigles, acronymes et abréviations**

**Glossaire**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

I La bonne santé des sols est essentielle à la durabilité de l'agriculture. Or, 60 à 70 % des sols de l'UE ne sont pas sains, en raison notamment des pratiques actuelles de gestion des sols et des effluents, lesquelles ont également une incidence négative sur la qualité de l'eau et sur la biodiversité. La politique agricole commune (PAC) dispose, pour la période 2014-2022, d'un certain nombre d'instruments financiers et législatifs destinés à promouvoir l'amélioration de la gestion des sols et des effluents, et la directive «Nitrates» limite l'épandage d'azote provenant des effluents d'élevage dans les zones polluées. L'initiative législative en cours d'élaboration en 2023 offre l'occasion de relever les normes de gestion des sols et des effluents ainsi que d'améliorer la collecte, le suivi et l'évaluation des données sur la santé des sols. Notre audit devrait apporter une valeur ajoutée à cet égard.

II Nos travaux ont porté sur les mesures de la PAC et sur les actions liées à la gestion des effluents menées dans le cadre de la mise en œuvre de la directive «Nitrates». Nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient utilisé efficacement les outils de l'UE pour promouvoir une gestion durable des sols agricoles et des effluents. Nous avons en particulier examiné:

- o si les conditions liées aux paiements directs aux agriculteurs (normes de conditionnalité et pratiques de verdissement) étaient suffisamment ambitieuses;
- o si les mesures volontaires de la PAC dans le cadre du développement rural étaient bien ciblées et bénéficiaient d'un financement adéquat;
- o quel était l'impact des dérogations à la directive «Nitrates», et si la Commission garantissait l'application des exigences de cette directive en matière de gestion des effluents.

III Nous parvenons à la conclusion qu'en raison de normes souvent peu ambitieuses (tant du point de vue de leur définition que de leurs exigences) et d'un ciblage limité au niveau national, les outils disponibles n'ont pas été suffisamment exploités, et que la santé des sols pourrait encore être grandement améliorée.

IV Nous avons constaté que, dans la mesure où elles s'appliquent à 85 % de la superficie agricole utilisée, les normes de conditionnalité en matière de gestion des sols et des effluents pourraient permettre de lutter contre les menaces pesant sur les sols. Cependant, les exigences fixées au niveau des États membres ne requièrent souvent des agriculteurs que des changements de comportement limités qui ne

donnent lieu qu'à des améliorations mineures des pratiques agricoles. Dans le cadre de ses examens annuels des mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les bonnes conditions agricoles et environnementales, la Commission n'a pas procédé à une évaluation du niveau d'ambition des mesures en question. Par ailleurs, rares sont les États membres qui ont apprécié dans quelle mesure la conditionnalité contribue à garantir la gestion durable des sols et des effluents. Il ressort de notre évaluation qu'en dépit des améliorations apportées pour la période 2023-2027, l'impact global sur la gestion durable des sols et des effluents risque d'être limité du fait de l'insuffisance des modifications apportées à ce jour aux mesures d'exécution de certains États membres.

**V** Nous avons constaté que les fonds disponibles pour les mesures volontaires de la PAC dans le cadre du développement rural étaient rarement affectés en priorité aux zones connaissant les problèmes pédologiques les plus urgents. Même lorsque le financement était ciblé, il ne se traduisait pas systématiquement par une augmentation des dépenses dans ces zones. Les États membres n'ont pas arrêté le budget alloué à ces mesures dans leurs programmes de développement rural en s'appuyant sur une évaluation du financement nécessaire pour atteindre les valeurs cibles fixées en matière d'amélioration de la gestion des sols.

**VI** Nous avons observé que les États membres finançaient peu de mesures de gestion des effluents. En outre, les évaluations, par les États membres, des mesures volontaires de la PAC ne fournissaient que peu d'informations sur leur contribution à la gestion durable des sols et des effluents.

**VII** En ce qui concerne les dispositions de la directive «Nitrates» relatives aux effluents, nous avons découvert que certaines décisions stratégiques, telles que la suppression des quotas laitiers, ont entraîné une augmentation du nombre de têtes de bétail dans les exploitations qui bénéficiaient d'une dérogation au plafond d'azote imposé pour l'épandage d'effluents. Cette dérogation a donc entravé la réalisation de l'objectif de la directive.

**VIII** La Commission a signalé que plusieurs États membres (jusqu'à 13 dans certains cas) avaient omis de présenter des données sur les indicateurs clés en matière d'utilisation d'effluents dans leurs rapports 2016-2019 sur la mise en œuvre de la directive «Nitrates». Ce manque d'informations limite la capacité de la Commission à évaluer l'application des exigences en matière de gestion des effluents au niveau national. Par ailleurs, huit États membres n'ont pas fourni les prévisions sur la qualité de l'eau nécessaires pour lutter contre la pollution par les effluents.

**IX** Nous recommandons à la Commission:

- 1) d'examiner et de faire rapport sur le niveau d'ambition des normes, ainsi que d'évaluer les résultats de leur mise en œuvre;
- 2) de rendre compte du ciblage des mesures volontaires de la PAC sur les problèmes pédologiques locaux les plus urgents;
- 3) de limiter le recours aux dérogations et de passer en revue les objectifs contradictoires existant dans d'autres domaines d'action;
- 4) de renforcer la consolidation des données au niveau de l'UE en réduisant les écarts au niveau des États membres.

# Introduction

## En quoi la gestion des sols et des effluents est-elle importante?

**01** Le sol est indispensable à la vie en ce qu'il fournit aux plantes nutriments, eau et oxygène et leur sert de support. Il s'agit d'une ressource non renouvelable. Selon une analyse<sup>1</sup> de l'état des sols de l'UE, les pratiques de gestion actuelles sont responsables de la mauvaise santé de 60 à 70 % d'entre eux environ. Par ailleurs, l'utilisation excessive de nutriments, sous la forme d'effluents notamment, sur les terres agricoles de l'UE<sup>2</sup> a des répercussions négatives sur la qualité de l'eau et la biodiversité.

**02** L'UE s'est engagée à respecter les objectifs de développement durable des Nations unies, dont sept ont un impact direct ou indirect sur les sols (*figure 1*).

---

<sup>1</sup> *Caring for soil is caring for life*, annexe 1 intitulée *Status of soil health across Europe in 2020*.

<sup>2</sup> *EU Mission A Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses*, fiche d'information, 2022.

**Figure 1 – Vue d’ensemble des objectifs de développement durable liés aux sols**

**15**

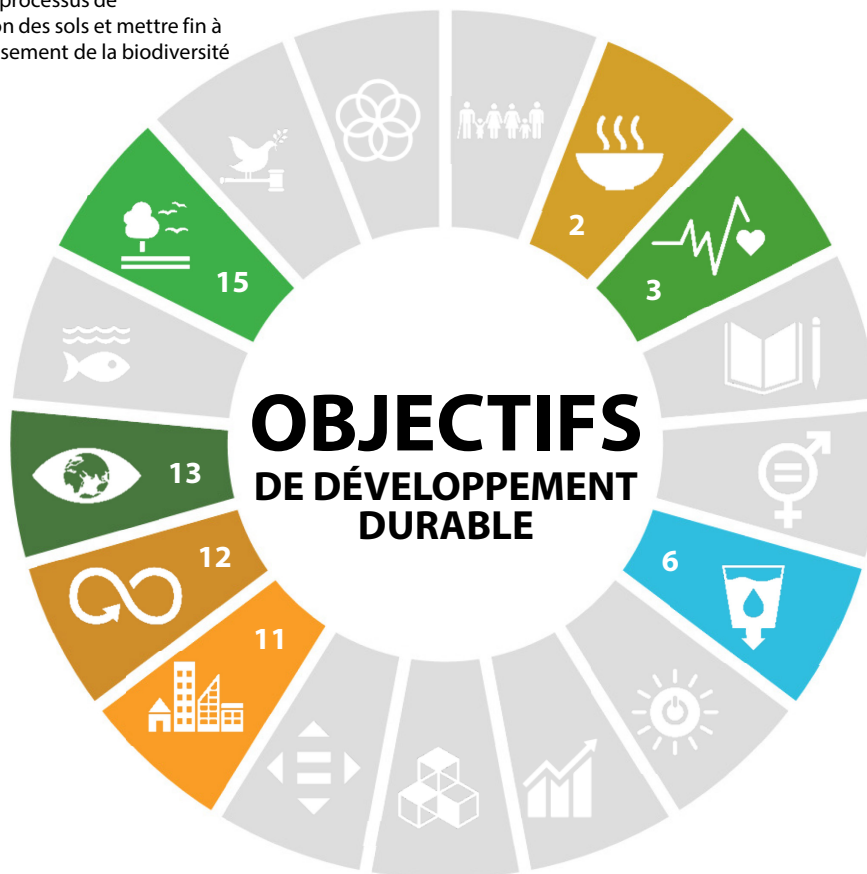
Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

**2**

Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

**3**

Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge



**13**

Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions

**12**

Établir des modes de consommation et de production durables

**11**

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

**6**

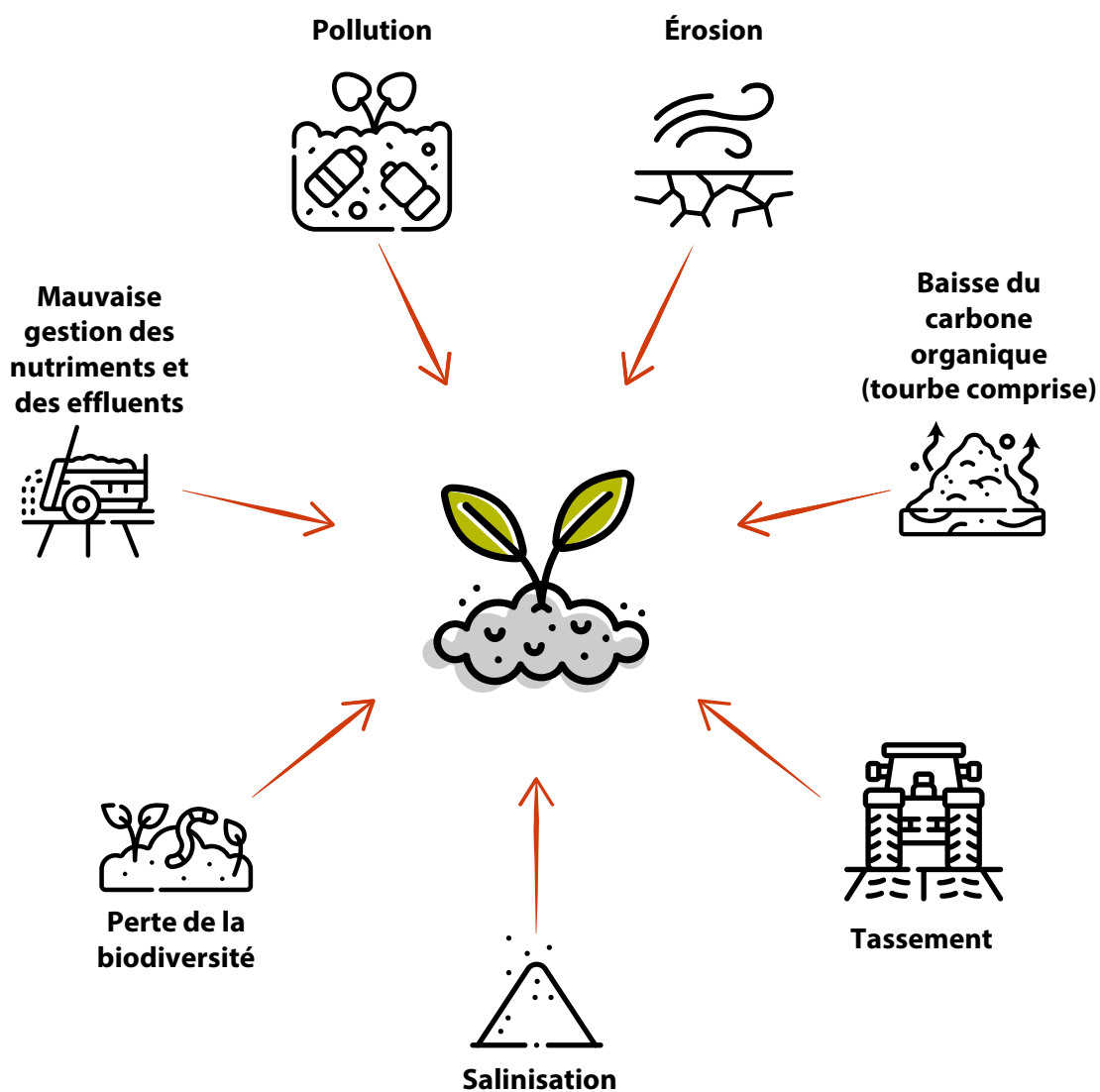
Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [objectifs de développement durable des Nations unies](#).



**03** Les sols agricoles européens subissent des pressions de différentes sources<sup>3</sup> (figure 2).

Figure 2 – Pressions exercées sur les sols agricoles européens



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

<sup>3</sup> *Caring for soil is caring for life*, annexe 1 intitulée *Status of soil health across Europe in 2020*.

**04** La matière organique des sols fournit les nutriments nécessaires à une production végétale durable. Le carbone organique en est un composant essentiel. Dans l'UE, c'est la région méditerranéenne qui présente généralement les plus faibles teneurs en carbone organique<sup>4</sup>. Le drainage des tourbières entraîne la libération dans l'atmosphère du carbone organique des sols. Les données de la Commission<sup>5</sup> indiquent que les tourbières représentent 8 % de la superficie de l'UE, et d'après les estimations, 50 % d'entre elles seront drainées. Cela fait de l'UE le deuxième plus gros émetteur au monde de gaz à effet de serre provenant de sols organiques drainés<sup>6</sup>.

**05** Un quart environ de la superficie de l'UE présente un taux d'érosion supérieur au seuil de durabilité recommandé (2 tonnes par hectare et par an)<sup>7</sup>, ce qui signifie que l'écosystème du sol va continuer à se dégrader. En outre, l'appauvrissement de la biodiversité menace la majorité des sols de l'UE<sup>8</sup>, et en particulier les sols arables. Seuls la Finlande, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Suède ont plus de 40 % de leur superficie classée comme étant exposée à un risque faible, ou faible à moyen<sup>9</sup>.

**06** En ce qui concerne les nutriments, la principale source de données utilisée est le bilan des nutriments<sup>10</sup>, dont l'azote (de symbole chimique N) constitue l'élément majoritaire. Les effluents constituent la source d'azote la plus courante dans le sol. Le bilan azoté brut par hectare (*encadré 1*) était de 49 kg d'azote/ha pour la période 2012-2015 à l'échelle de l'UE, la pollution la plus importante ayant été enregistrée à Chypre (187,8 kg/ha) et aux Pays-Bas (173,3 kg/ha). Pour la période 2016-2019, la valeur connue la plus élevée (190,6 kg/ha) a été relevée aux Pays-Bas.

---

<sup>4</sup> De Brogniez et al., *A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model*, 2015.

<sup>5</sup> *Caring for soil is caring for life*, annexe 1 intitulée *Status of soil health across Europe in 2020*.

<sup>6</sup> *Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities (Proceedings of the Greifswald Mire Centre 02/2018)*.

<sup>7</sup> Panagos et al., *A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union*, 2020.

<sup>8</sup> Orgiazzi et al., *Global soil biodiversity atlas*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2016.

<sup>9</sup> Orgiazzi et al., *A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity*, 2016.

<sup>10</sup> Rapport de la Commission (2016-2019) sur la mise en œuvre de la directive «Nitrates».

## Encadré 1

### Le bilan azoté brut

Le bilan azoté brut est un indicateur de la menace potentielle de surplus ou de déficit d'un nutriment important du sol et des plantes. Il montre l'impact des activités agricoles sur l'environnement, identifie les facteurs qui engendrent le surplus ou le déficit d'azote et permet de dégager des tendances au fil du temps.

L'azote est un élément essentiel à la croissance des plantes. Un déficit persistant de ce nutriment peut entraîner la dégradation et l'érosion des sols. À l'inverse, trop d'azote peut causer une pollution des eaux de surface et des eaux souterraines ainsi qu'une eutrophisation.

Le bilan azoté brut tient compte des émissions d'azote provenant de l'élevage et de l'utilisation d'effluents et d'engrais. Il correspond à la différence entre les apports en azote entrant dans le sol agricole et ceux qui en sortent.

Source: Eurostat.

## Gestion des sols et des effluents: quelles solutions?

**07** Dans ses orientations sur la gestion durable des sols<sup>11</sup>, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture cite des pratiques agricoles qui réduisent les pressions exercées sur les sols (cultures de couverture, travail minimal du sol, rotation des cultures, utilisation optimale des nutriments et protection des sols riches en carbone), mais en présente également d'autres qu'il convient d'éviter, comme le brûlage et l'usage abusif d'engrais.

**08** Selon la *stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030*, «*il n'existe pas de définition commune de la GDS [la gestion durable des sols] convenue au niveau de l'UE qui soit suffisamment concrète et complète pour être applicable*».

## Le rôle de l'UE

**09** La gestion des sols et des effluents a bénéficié d'un intérêt politique: le Parlement européen a adopté deux résolutions, l'une sur [les sols](#) et l'autre sur [les nitrates](#), la stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 a été adoptée, et la

<sup>11</sup> *Voluntary guidelines on sustainable soil management*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2018.

Commission est en train d'élaborer une initiative législative pour 2023 sur la protection, la gestion durable et la restauration des sols de l'UE.

**10** Dans ses résolutions, le Parlement européen a reconnu l'importance des sols et des effluents, ainsi que la nécessité de lutter contre les menaces auxquelles ils sont exposés et de les gérer de manière plus durable. La stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 définit un cadre pour la protection et la restauration des sols ainsi que pour garantir leur utilisation durable. Elle propose des actions concrètes à mettre en œuvre d'ici à 2030 pour parvenir à des sols sains d'ici à 2050.

### **La politique agricole commune et la directive «Nitrates»**

**11** La politique agricole commune (PAC) 2014-2020 représente 408 milliards d'euros, soit plus d'un tiers du budget de l'UE. La gestion durable des ressources naturelles, et donc des sols, est l'un de ses trois principaux objectifs. La PAC comprend un ensemble d'instruments destinés à contribuer à la réalisation de cet objectif (*encadré 2*).

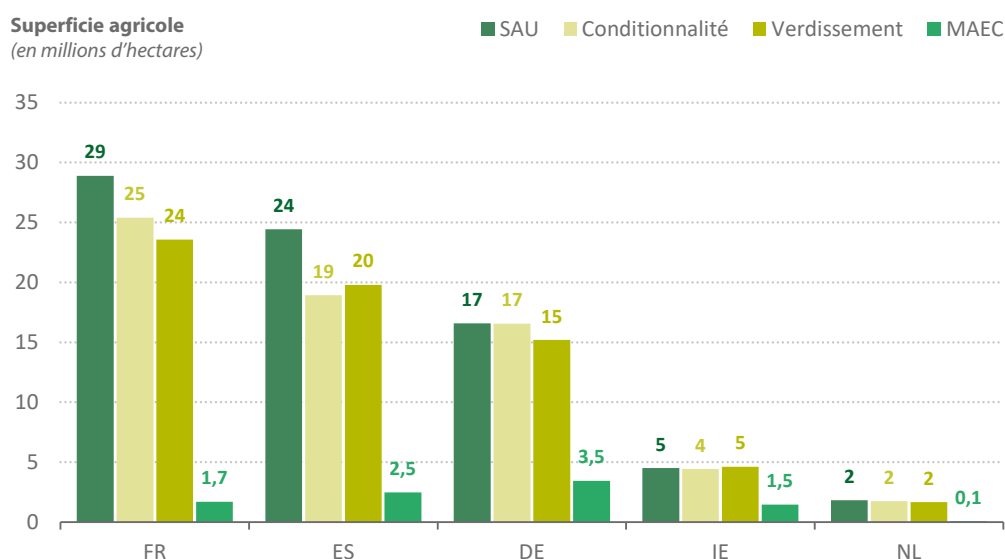
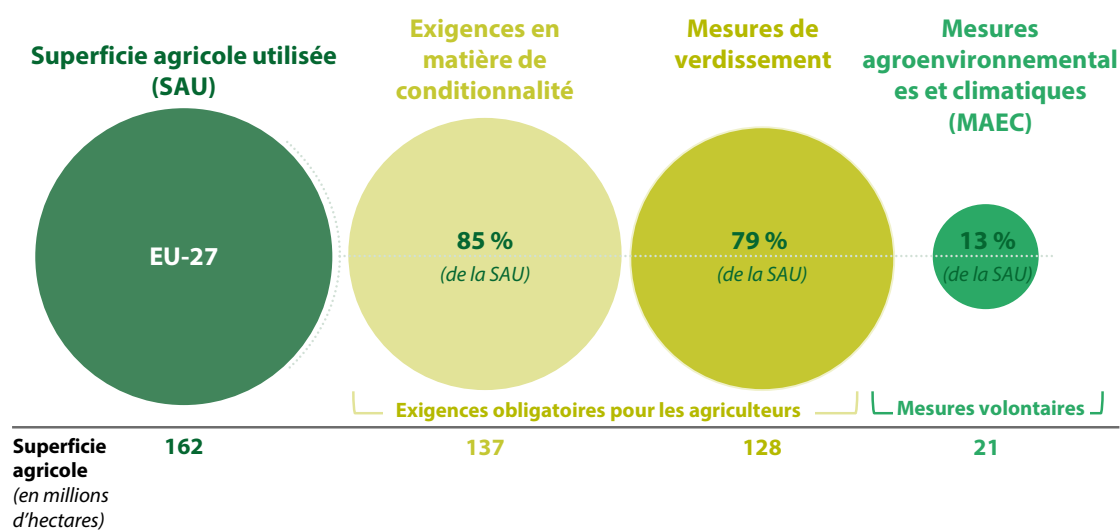
## Encadré 2

### Les instruments et exigences environnementales de la PAC pertinents pour la gestion des sols et des effluents

- La **conditionnalité** subordonne la majeure partie des paiements relevant de la PAC au respect, par leurs bénéficiaires, des règles découlant de la législation environnementale de l'UE et à la nécessité de maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Elle consiste en un certain nombre de règles à respecter, parmi lesquelles figurent des exigences liées à la gestion des effluents et aux sols, concernant par exemple la couverture minimale des sols, le maintien des niveaux de matière organique des sols et la prévention de l'érosion. Ces règles sont définies dans les exigences réglementaires en matière de gestion et dans les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).
- Les pratiques de **verdissement**, telles que la diversification des cultures ou le maintien de prairies permanentes, visent la conservation des sols. Certaines surfaces d'intérêt écologique (SIE) peuvent elles aussi être bénéfiques pour les sols.
- Dans le cadre des programmes de développement rural (PDR), les États membres peuvent soutenir les **engagements agroenvironnementaux et climatiques** (MAEC) — qui supposent la mise en œuvre volontaire de pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement allant au-delà des exigences réglementaires obligatoires — ainsi que d'autres mesures pouvant avoir un impact sur les sols et les effluents, telles que l'aide à l'agriculture biologique, les investissements, l'échange de connaissances et les services de conseil.

**12** La *figure 3* montre la part de la surface agricole relevant d'instruments de la PAC pertinents pour les sols par rapport à la superficie agricole utilisée de l'UE et des cinq États membres que nous avons sélectionnés aux fins de l'audit. Celle-ci varie selon les États membres, mais les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) volontaires sont appliquées sur une surface bien plus réduite que la conditionnalité et le verdissement.

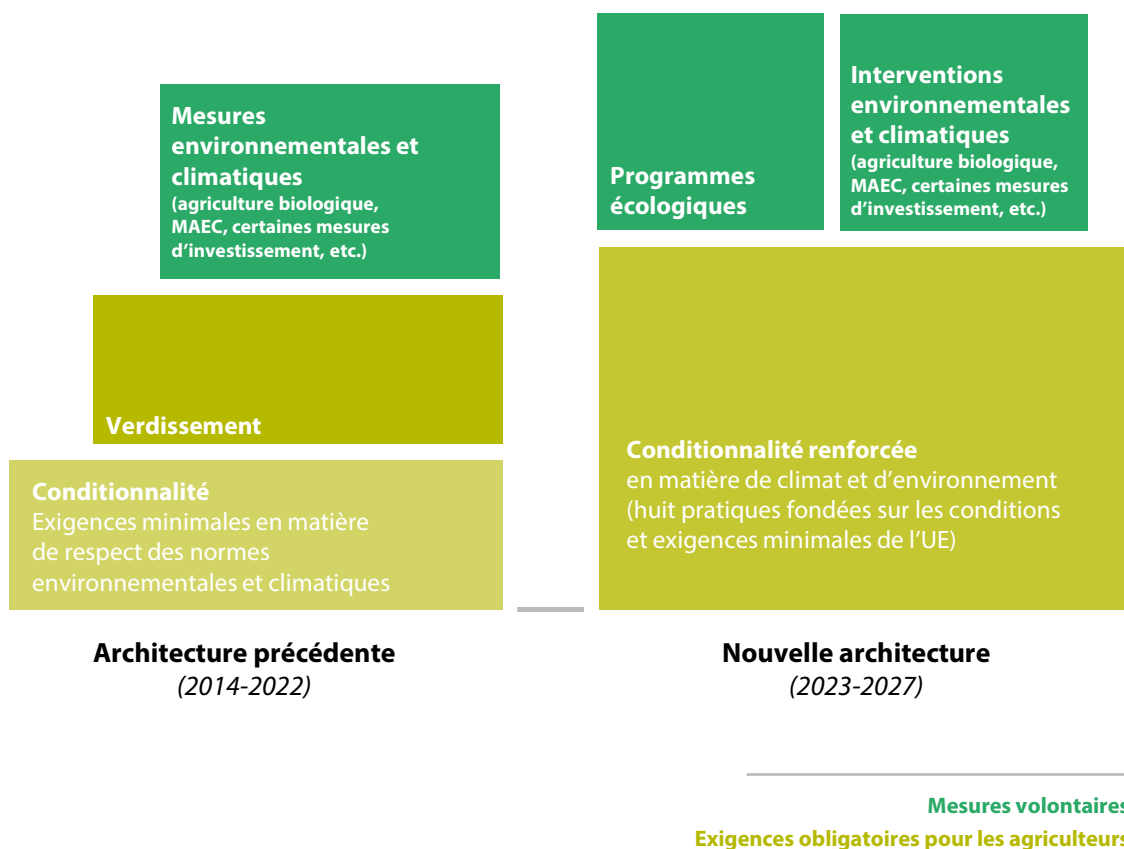
**Figure 3 – Superficie agricole soumise à des exigences environnementales en 2020**



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

**13** La période de programmation 2014-2020 a été prolongée jusqu'en 2022. Chaque État membre est tenu de présenter ses mesures relevant de la PAC dans son plan stratégique pour la période 2023-2027. La *figure 4* présente une comparaison de la nouvelle architecture écologique avec celle de la période de programmation précédente.

**Figure 4 – L'architecture écologique de l'ancienne et de la nouvelle PAC**



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

**14** La directive «Nitrates» est axée sur la pollution par les nutriments provenant de l'agriculture et limite l'épandage d'effluents d'élevage contenant de l'azote dans les zones polluées (*annexe I*). Elle encourage les bonnes pratiques agricoles, préconisant par exemple d'épandre des quantités de nutriments appropriées aux cultures, de limiter l'épandage de nutriments à certains stades de la croissance des cultures et à certaines conditions climatiques, et d'éviter d'épandre des nutriments pendant les périodes de fortes précipitations ou sur des sols gelés.

## Le rôle de la Commission et des États membres

**15** Le principe de gestion partagée s'applique à la PAC, et le principe de subsidiarité, à la directive «Nitrates». La responsabilité de la mise en œuvre de ces politiques est donc partagée entre la Commission et les États membres.

**16** La Commission propose et met en œuvre la législation et les politiques agricoles, environnementales et climatiques, y compris la PAC et la directive «Nitrates». Les États membres sont chargés d'exécuter ces politiques en étroite coopération avec la Commission, par l'intermédiaire de plans et de programmes nationaux.

**17** En vertu de la directive, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour réduire l'excès de nitrates dans les eaux, et d'apporter la preuve que ces mesures sont suffisantes. La Commission devrait suivre l'impact sur la qualité de l'eau des mesures prises au niveau national et, lorsque celles-ci sont insuffisantes, exiger des actions supplémentaires. Bien que la directive «Nitrates» elle-même ne prévoie pas de sanctions, si les mesures prises par les États membres en application de cette directive sont insuffisantes, la Commission peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

## Le financement de l'UE

**18** La Commission n'a aucune estimation des dépenses consacrées aux sols et aux effluents au titre de la PAC. Nous avons essayé de chiffrer ces dépenses en appliquant la méthode de suivi utilisée par la Commission. Nous avons critiqué cette méthode par le passé<sup>12</sup> mais, n'en ayant pas d'autre à disposition, nous y avons néanmoins eu recours afin d'avoir un ordre d'idées du montant de ces dépenses. Nous estimons ainsi que les fonds de la PAC alloués à la gestion durable des sols et des effluents s'élèvent à quelque 85 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

---

<sup>12</sup> Rapport spécial 09/2022: «Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE».



## Étendue et approche de l'audit

**19** Le présent audit visait à déterminer si la Commission et les États membres avaient utilisé efficacement les outils dont dispose l'UE pour promouvoir une gestion durable des sols agricoles et des effluents. Nous avons en particulier examiné:

- si les conditions liées aux paiements directs aux agriculteurs (normes de conditionnalité et pratiques de verdissement) étaient suffisamment ambitieuses;
- si les mesures volontaires de la PAC dans le cadre du développement rural étaient bien ciblées et bénéficiaient d'un financement adéquat;
- quel était l'impact des dérogations à la directive «Nitrates», et si la Commission garantissait l'application des exigences de cette directive en matière de gestion des effluents.

**20** Nous avons également cherché à savoir si la Commission et les États membres avaient évalué les résultats obtenus et tiré les conclusions qui s'imposent pour se préparer à relever les défis à venir. L'initiative législative que la Commission est en train d'élaborer en 2023 offre l'occasion de relever les normes de gestion des sols et des effluents ainsi que d'améliorer la collecte, le suivi et l'évaluation des données sur la santé des sols. Notre audit devrait apporter une valeur ajoutée à cet égard.

**21** Nos travaux ont porté sur les mesures de la PAC et sur les actions liées à la gestion des effluents menées dans le cadre de la mise en œuvre de la directive «Nitrates». Le boisement, qui joue un rôle dans la protection des sols, n'a pas été couvert par notre audit, puisqu'il l'a été dans notre récent [rapport spécial sur la foresterie](#).

**22** Nous avons examiné la période 2014-2020 en ouvrant la perspective sur la période 2023-2027. Nous nous sommes entretenus avec des fonctionnaires de la Commission et avons examiné des documents de cette institution afin d'analyser la manière dont celle-ci avait évalué la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE, conçu ces mesures, suivi leur mise en œuvre et évalué leurs effets. Nous avons également réalisé des contrôles auprès des autorités concernées en Allemagne (Basse-Saxe), en Irlande, en Espagne (Andalousie), en France et aux Pays-Bas, où nous avons:

- collecté des éléments probants dans le cadre d'une analyse des documents et des données;

- interrogé des représentants des autorités chargées de la conception et de la mise en œuvre des mesures de l'UE.

**23** Nous avons sélectionné ces États membres en raison de leurs spécificités (la nature des menaces pesant sur les sols agricoles et le bilan azoté, par exemple) (voir [annexe II](#)).

**24** Enfin, nous avons adressé un questionnaire aux autorités nationales des 22 autres États membres et obtenu une réponse de 19 d'entre elles. Nous avons analysé les réponses reçues, en sus de nos autres sources d'éléments probants, pour élaborer nos observations.

## Observations

### Les conditions d'octroi des paiements directs ne sont pas suffisamment exigeantes pour une gestion durable des sols

#### Les normes de conditionnalité pourraient permettre de lutter contre les menaces pesant sur la gestion des sols et des effluents

**25** Les exigences de conditionnalité s'appliquent à 85 % environ de la superficie agricole de l'UE<sup>13</sup> (voir [figure 3](#)). Cela en fait un outil potentiellement utile pour lutter contre les problèmes de gestion des sols et des effluents dans l'UE. Nous avons cherché à déterminer, en évaluant les exigences de conditionnalité appliquées par les États membres sélectionnés, dans quelle mesure les normes (les BCAE et ERMG pertinentes) favorisent l'exploitation de ce potentiel, et à quel point ce dernier est entamé par le chevauchement des normes.

**26** Le règlement sur la PAC<sup>14</sup> prévoit trois normes pertinentes pour la gestion des sols, qui visent à promouvoir les pratiques bénéfiques pour les sols et à interdire celles qui sont préjudiciables. Ces normes concernent la couverture minimale des sols (BCAE 4), la gestion minimale de la terre en vue de limiter l'érosion (BCAE 5) et le maintien des niveaux de matière organique des sols (BCAE 6).

**27** Il incombe aux États membres de fixer, au niveau national, des exigences spécifiques qui leur permettent de se concentrer sur les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés. En Irlande par exemple, où la majeure partie des terres agricoles sont destinées au pâturage du bétail, les autorités ont axé les exigences relevant de la norme BCAE 5 sur l'évitement du surpâturage et du piétinement des sols. En France, le labourage vertical est interdit sur les parcelles présentant une inclinaison supérieure à 10 %.

**28** Outre les trois normes concernant les sols, les articles 4 et 5 de la directive «Nitrates» sont inclus dans le champ d'application de la conditionnalité au titre de l'ERMG 1 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates. Tous

---

<sup>13</sup> Valeur pour 2020 établie sur la base de l'indicateur de *superficie agricole soumise à des exigences environnementales*.

<sup>14</sup> Annexe II du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#) du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

les bénéficiaires établis dans des «zones vulnérables aux nitrates» sont concernés. Nous avons passé en revue les exigences fixées par les États membres pour garantir la gestion durable des effluents (voir l'exemple de la France dans l'*encadré 3*). Nous avons constaté qu'aux Pays-Bas, les exigences relevant de l'ERMG 1 avaient certes été définies, mais qu'elles comportaient des pratiques usuelles telles que l'interdiction de l'épandage d'effluents sur les terres arables présentant une inclinaison supérieure à 18 %.

### Encadré 3

#### Exigences fixées par la France pour l'ERMG 1

- 1) Respect des périodes durant lesquelles l'épandage est interdit
- 2) Existence d'une capacité de stockage d'effluents suffisante
- 3) Respect de l'équilibre de la fertilisation azotée
- 4) Analyse des sols
- 5) Respect de la limite annuelle de 170 kg d'azote par hectare de superficie agricole utilisée
- 6) Respect de certaines conditions d'épandage spécifiques
- 7) Présence d'une couverture végétale destinée à limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses
- 8) Présence d'une couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau

**29** Nous avons également constaté un chevauchement entre l'ERMG 1, dont le champ d'application est étendu, et les BCAE, ce qui limite leur capacité à contrer les menaces pesant sur la gestion des sols et des effluents. À titre d'exemple, en France, la norme BCAE 4 relative à la couverture minimale des sols s'applique uniquement aux zones vulnérables aux nitrates, une condition déjà prévue dans l'ERMG 1. De ce fait, 11 % des terres arables en France ont été laissées à nu en 2017. De même, en Irlande, en Allemagne et aux Pays-Bas, les exigences de la norme BCAE 1 se chevauchent avec celles de l'ERMG 1. La Commission a confirmé que la norme BCAE 4 a pour objectif de garantir un niveau minimal de protection des sols, quelles que soient les actions prévues au titre de la directive «Nitrates».

## Les exigences en matière de conditionnalité peuvent contribuer à la bonne santé des sols, mais ne donnent souvent lieu qu'à des améliorations limitées des pratiques agricoles

**30** Les États membres devraient fixer des exigences ayant des effets positifs sur la santé des sols. Le niveau des exigences est approprié lorsque, grâce à l'application des normes, la santé des sols commence à s'améliorer sur de grandes superficies. Nous avons indiqué dans notre [rapport de 2008](#) établi peu après le lancement de la politique de conditionnalité qu'étant donné que les exigences et les normes en matière de conditionnalité s'appliquent à tous les agriculteurs, leur niveau minimal doit être fixé de manière raisonnable. Nous avons analysé les normes et exigences appliquées dans les États membres sélectionnés ainsi que les informations de la Commission afin de déterminer si le niveau des exigences était suffisamment élevé.

**31** Dans son rapport évaluant la performance de la PAC, la Commission reconnaît que *«dans l'ensemble, les États membres n'ont pas pleinement utilisé les outils d'adaptation de la PAC disponibles (par exemple, la conditionnalité)»*<sup>15</sup>. Dans son évaluation des mesures de la PAC liées aux ressources naturelles<sup>16</sup>, elle est parvenue à la conclusion que *«les États membres [...] ont choisi une approche minimaliste pour certaines conditions plus généralisées de conditionnalité et de verdissement»*. Notre examen des États membres sélectionnés corrobore cette conclusion pour la gestion des sols et des effluents. Nous avons constaté que les exigences fixées au niveau des États membres en application des normes concernant les sols n'appelaient bien souvent qu'une modification limitée des pratiques agricoles existantes, voire aucune.

**32** Nous nous sommes penchés sur le nombre de cas de non-conformité détectés par les autorités nationales des États membres sélectionnés. Aux Pays-Bas, par exemple, pour les trois normes concernant les sols, aucun cas de non-conformité n'a été relevé au cours de la période 2016-2021, signe que ces normes sont peu exigeantes.

---

<sup>15</sup> Document COM(2021) 815 final, Rapport concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation, 16.12.2021, p. 8.

<sup>16</sup> Document de travail des services de la Commission SWD(2021) 425 final, Résumé de l'évaluation de l'impact de la PAC sur la biodiversité, les sols et l'eau (ressources naturelles), p. 2.

**33** La norme BCAE 4, relative à la couverture minimale des sols, est applicable aux terres arables. En Irlande, où les prairies occupent 92 % de la superficie agricole utilisée, cette norme ne s'applique donc qu'à une surface limitée. En Espagne et en Allemagne, elle suppose des contraintes aux agriculteurs. Ainsi, en Espagne, l'application de cette norme, qui cible les pentes et qui prévoit des exigences supplémentaires pour les terres en jachère et les cultures permanentes, a donné lieu à un nombre relativement élevé de cas de non-conformité.

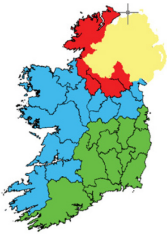
**34** Nous n'avons relevé dans les cinq États membres sélectionnés aucun élément indiquant que la norme BCAE 6, relative au maintien des niveaux de matière organique des sols par l'interdiction du brûlage du chaume, appelle un changement des pratiques agricoles existantes.

**35** Cela vaut également, quoique dans une moindre mesure, pour la norme BCAE 5 concernant la gestion minimale des terres. L'interdiction de travail des parcelles gorgées d'eau, déjà d'application courante en France, en est une illustration.

**36** Nous avons tout de même relevé de bonnes pratiques qui renforçaient l'efficacité des dispositions en place visant la gestion durable des effluents. En particulier, trois des États membres sélectionnés (l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas) ont déclaré zone vulnérable aux nitrates l'ensemble de leur territoire, ce qui porte au maximum la zone d'application de l'ERMG 1.

**37** En Irlande, trois zones ont été définies en fonction de paramètres tels que le type de sol et les précipitations. Les capacités de stockage des effluents et les périodes où l'épandage d'effluents est interdit n'y sont pas les mêmes (voir [figure 5](#)). L'Irlande a également mis en œuvre, au titre de l'ERMG 1, des dispositions concernant l'utilisation non seulement d'azote, mais aussi de phosphates. Cette pratique, non obligatoire, répond à un besoin national spécifique, l'Irlande ayant l'un des excédents de phosphore les plus élevés de l'UE.

**Figure 5 – Régionalisation de deux des principaux volets de l'ERMG 1 en Irlande**

Zones	Volet «Capacité de stockage requise», par zone	Volet «Période où l'épandage est interdit», par zone																				
	A 16 semaines	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Type d'engrais</th> <th>Début</th> <th>Fin zone A</th> <th>Fin zone B</th> <th>Fin zone C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chimique</td> <td>15.9</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> <tr> <td>Organique</td> <td>15.10</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> <tr> <td>Fumier de ferme</td> <td>1.11</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> </tbody> </table>	Type d'engrais	Début	Fin zone A	Fin zone B	Fin zone C	Chimique	15.9	12.1	15.1	31.1	Organique	15.10	12.1	15.1	31.1	Fumier de ferme	1.11	12.1	15.1	31.1
	Type d'engrais		Début	Fin zone A	Fin zone B	Fin zone C																
	Chimique		15.9	12.1	15.1	31.1																
	Organique		15.10	12.1	15.1	31.1																
	Fumier de ferme		1.11	12.1	15.1	31.1																
B 18 semaines																						
C (Donegal et Leitrim) 20 semaines																						
C (Cavan et Monaghan) 22 semaines																						

Source: Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires maritimes, *Cross-compliance requirements explanatory handbook*, p. 11 et 13.

**38** En Allemagne et en France, les autorités ont renforcé les exigences en matière de conditionnalité dans les zones polluées par les nitrates. En Espagne, comme les exigences relevant de la norme BCAE 6 concernant également l'épandage de lisier, leur portée n'est, de fait, pas limitée aux zones vulnérables aux nitrates.

### Le niveau d'ambition et les effets de la conditionnalité sur la gestion durable des sols et des effluents sont encore rarement évalués

**39** La Commission a examiné annuellement les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les BCAE afin de déterminer si elles sont exhaustives et compatibles avec les dispositions du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#). Cependant, elle n'a formulé aucun commentaire sur le niveau d'ambition des normes.

**40** Dans son examen des plans stratégiques nationaux relevant de la PAC, la Commission affirme que l'évaluation des ambitions en matière d'environnement et de climat doit tenir compte de l'ensemble des instruments de la PAC agissant en synergie, et pas uniquement de la conditionnalité. Elle évalue donc de manière globale les ambitions environnementales de la PAC, sans opérer de distinction entre les exigences obligatoires en matière de conditionnalité et les mesures volontaires.

**41** Dans notre rapport de 2016 [sur la conditionnalité](#), nous avons indiqué que le contrôle de la conditionnalité par la Commission était insuffisant. Cela a été corroboré par l'analyse d'impact accompagnant les propositions législatives relatives à la PAC après 2020<sup>17</sup>.

**42** L'effet de la conditionnalité sur la gestion durable des sols et des effluents est encore rarement évalué. C'est ce que nous avons constaté dans les cinq États membres que nous avons sélectionnés. Les résultats de notre enquête le confirment également, puisque seuls quelques répondants ont pu apporter la preuve de la réalisation d'une telle évaluation. La Commission a toutefois publié en novembre 2020 une [étude consacrée à l'incidence de la PAC sur la gestion durable des sols](#).

### **Les conditions liées aux paiements directs n'ont pas été suffisamment modifiées pour la période 2023-2027**

**43** Plus de la moitié des répondants à notre enquête ont déclaré qu'en ce qui concerne la protection des sols, aucune modification majeure des règles de conditionnalité n'avait été apportée par rapport à la période 2014-2022. Seuls 13 % des répondants ont fait état de modifications des BCAE particulièrement pertinentes pour la protection des sols agricoles et/ou la gestion des effluents dans le cadre de la PAC 2023-2027. Afin d'être mieux à même d'évaluer le risque que le contenu des exigences de conditionnalité pour la période 2023-2027 n'ait pas été suffisamment modifié, nous avons examiné les principales normes et exigences appliquées au cours de cette période dans les cinq États membres que nous avons audités.

**44** L'un des changements majeurs apportés à la conception de la PAC 2023-2027 est l'intégration de l'obligation d'adopter des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (le «verdissement») dans la conditionnalité renforcée (voir point **13**). Les principaux buts visés sont la réduction du nombre d'exploitations exemptées des obligations relevant du verdissement et l'élargissement de la population soumise à ces normes. Nous avons constaté que les dérogations aux règles de verdissement étaient courantes durant la période 2014-2022 ([encadré 4](#)).

---

<sup>17</sup> Document [SWD\(2018\) 301 final](#) du 1.6.2018, partie 1/3, p. 9.



## Encadré 4

### Dérogations aux exigences en matière de verdissement

Selon nos estimations, en France, quelque 35 % seulement des exploitations étaient tenues d'appliquer les trois pratiques de verdissement (diversification des cultures, maintien de prairies permanentes et surfaces d'intérêt écologique) au cours de la période 2017-2019.

En Irlande, 94 % des exploitations sont exemptées des obligations liées à la diversification des cultures et aux surfaces d'intérêt écologique, essentiellement du fait que la superficie agricole du pays est constituée à 90 % de prairies permanentes.

La superficie de 15 ha, fixée dans la législation de l'UE, au-delà de laquelle une exploitation est tenue de respecter l'obligation en matière de surface d'intérêt écologique semble trop élevée dans le cas de l'Espagne où, en raison de la structure du secteur agricole, de nombreuses dérogations ont pu être accordées: en 2020, 64 % des exploitations en ont bénéficié.

**45** Cependant, l'impact de l'extension des exigences en matière de verdissement à une population plus large risque d'être limité. Dans nos précédents rapports spéciaux sur le [verdissement](#) et la [biodiversité des terres agricoles](#), nous avons souligné les effets limités du verdissement sur les changements dans les pratiques agricoles. Selon une étude allemande récente ayant évalué la contribution des mesures de verdissement à la réduction des menaces pesant sur les sols agricoles<sup>18</sup>, le montant annuel des subventions agricoles versées aux exploitations aux fins du verdissement s'élève à 1,5 milliard d'euros, tandis que les coûts supportés par celles-ci sont estimés à 190 millions d'euros. La conclusion de ce rapport est que des montants de financement élevés n'ont eu qu'un impact limité sur l'environnement.

**46** Le [règlement de 2021](#) sur les plans stratégiques relevant de la PAC établit le principe selon lequel les États membres doivent faire preuve d'une ambition accrue concernant les objectifs en matière d'environnement et de climat. Le remplacement de l'exigence de diversification des cultures par une autre, plus stricte, de rotation des cultures en constitue un exemple. Lors de notre examen, nous n'avons relevé aucun

<sup>18</sup> *Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten* – «Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II», Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann – Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemeyer, Franz Pöllinger – Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

cas d'assouplissement des conditions, sauf pour la norme BCAE 6 (voir point 47). Nous avons cependant constaté qu'en France, l'autorité environnementale a clairement mis en évidence, lors de l'évaluation du plan stratégique, le risque d'un accroissement limité des ambitions environnementales.

**47** La Commission est parvenue à la conclusion que la norme BCAE 4 concernant la couverture minimale des sols, telle que remaniée, est plus exhaustive, mais que les modifications de la norme BCAE 5 sont mineures. Elle a également observé que la substance de la norme BCAE 6, qui visait initialement à protéger la matière organique des sols grâce à de bonnes pratiques et qui ne se limitait pas à l'interdiction du brûlage du chaume, n'avait pas été modifiée. En fait, dans sa nouvelle version, cette norme ne porte plus que sur cette pratique, et les conditions ont donc bien été assouplies.

**48** Il est également ressorti de notre examen que malgré certaines améliorations relevées, par exemple, en Espagne et en Allemagne, les modifications des conditions de mise en œuvre des BCAE concernant les sols restent globalement limitées pour la période 2023-2027 par rapport à la période 2014-2022 (*annexe III*).

**49** Le cadre de l'UE pour 2023-2027 prévoit une nouvelle ERMG pour l'application de certaines dispositions de la *directive-cadre sur l'eau*. Nous estimons que cet ajout est pertinent pour la gestion des effluents. Ainsi, en Espagne, cette nouvelle ERMG interdit l'accumulation ou le stockage d'effluents ou d'autres engrais inorganiques susceptibles d'entraîner le lessivage des nitrates du sol.

**50** Cependant, le champ d'application de l'ERMG relative à la mise en œuvre de la directive «Nitrates» reste inchangé au niveau de l'UE<sup>19</sup> pour la période 2023-2027. Nous n'avons relevé qu'une seule condition (l'interdiction d'entasser des effluents au cours des périodes pluvieuses entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 mars) qui viendra s'ajouter au cadre des ERMG existant (en Espagne (Andalousie)). Nous n'avons pu mettre en évidence aucun changement important dans la mise en œuvre de cette ERMG en Irlande, tandis qu'en France et aux Pays-Bas, cette norme n'avait pas été actualisée au moment de l'audit.

---

<sup>19</sup> Annexe III du *règlement (UE) 2021/2115* du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 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).

**51** Afin de protéger les sols riches en carbone, le cadre 2023-2027 comporte une nouvelle norme BCAE pour la protection des zones humides et des tourbières (BCAE 2). Selon la Commission, 11 États membres ont décidé de la mettre en œuvre dès 2023. Le [règlement \(UE\) 2021/2115](#) autorise un report de mise en œuvre à 2024 ou 2025, des travaux préparatoires pouvant s'avérer nécessaires. Nous avons constaté qu'aucun des États membres sélectionnés n'était en mesure de mettre en œuvre cette norme sur l'ensemble de son territoire avant 2024.

### **Les mesures volontaires sont peu ciblées, et l'évaluation de leur impact, insuffisante**

**Les fonds pour le développement rural étaient rarement affectés en priorité aux zones connaissant les problèmes pédologiques les plus urgents**

**52** Nous estimons qu'afin d'optimiser les effets du financement, il aurait fallu allouer des fonds suffisants aux zones connaissant des problèmes pédologiques aigus. Nous avons examiné si les paiements agroenvironnementaux étaient bien ciblés à cet égard.

**53** Nous avons constaté que la Commission avait mis en évidence un manque général de ciblage des fonds. Dans son évaluation des mesures de la PAC liées aux ressources naturelles<sup>20</sup>, la Commission est parvenue à la conclusion que *«les États membres ont refusé d'allouer davantage de fonds aux mesures les plus ciblées»*, et que la conception générale de la politique n'a pas *«suffisamment pris en compte un certain nombre de pressions et besoins»*.

**54** Notre examen des programmes de développement rural sélectionnés a révélé qu'il existait un large éventail d'approches en matière de ciblage (géographique ou par type d'agriculture) des mesures agroenvironnementales et climatiques en faveur de la biodiversité, de l'eau et des sols. Cela a eu une incidence sur l'affectation des fonds aux zones connaissant les problèmes pédologiques les plus aigus et sur la capacité à déterminer l'impact des dépenses.

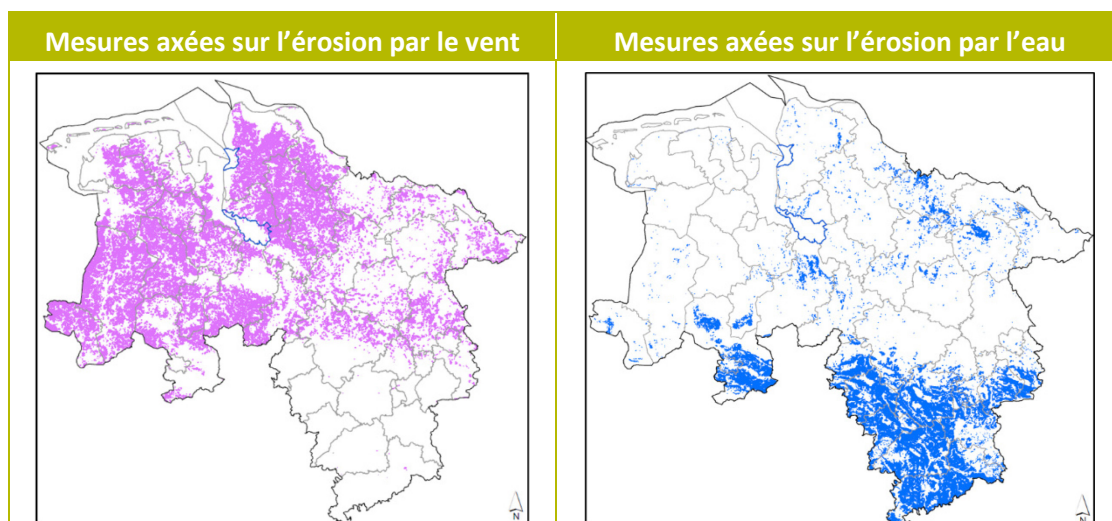
---

<sup>20</sup> Document de travail des services de la Commission [SWD\(2021\) 425 final](#), Résumé de l'évaluation de l'impact de la PAC sur la biodiversité, les sols et l'eau (ressources naturelles), p. 2.

**55** En Espagne (Andalousie), les mesures relatives aux sols auxquelles il est prévu d'affecter la quasi-totalité des dépenses sont ciblées géographiquement. Toutefois, bien que les autorités espagnoles aient considéré 26 % de la superficie agricole comme présentant un risque d'érosion élevé, moins du quart des dépenses relevant des mesures relatives aux sols ont été consacrées à ces zones à risque.

**56** L'Allemagne (Basse-Saxe) consacre une petite partie du financement aux mesures relatives aux sols, et une partie plus importante à celles en faveur de la biodiversité et de l'eau, dont certaines apportent une contribution secondaire à la protection des sols. En ce qui concerne les premières, les autorités ont eu recours à des mesures agroenvironnementales et climatiques ciblées géographiquement pour lutter contre l'érosion par le vent dans la partie septentrionale, et contre l'érosion par l'eau dans la partie méridionale du Land (*figure 6*). Il a été communiqué que ces mesures, auxquelles 3,7 % des fonds ont été alloués et qui ont porté sur moins de 0,2 % de la zone bénéficiant d'un soutien, ont eu un impact majeur.

**Figure 6 – Répartition des mesures agroenvironnementales et climatiques en Basse-Saxe**



Source: © Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs du Land de Basse-Saxe. Réalisé par SLA (*Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung*).

**57** La France (Midi-Pyrénées) a opté pour des mesures destinées à améliorer le système agricole dans son ensemble plutôt que pour un ciblage géographique des problèmes pédologiques. Bien que les mesures concernant la biodiversité et l'eau puissent aussi contribuer à la protection des sols, une étude nationale confirme que les enjeux pédologiques sont peu présents dans l'ensemble des PDR régionaux français<sup>21</sup>.

**58** Pour certaines mesures agroenvironnementales, l'Irlande utilise une approche à trois niveaux pour cibler des types d'exploitations spécifiques. À l'un de ces niveaux, par exemple, un accès prioritaire est accordé aux agriculteurs pratiquant l'élevage intensif et à ceux dont plus de 30 hectares de terres sont affectés à des cultures arables. Malgré les priorités ainsi établies, ce sont principalement les petites exploitations et les exploitations à temps partiel qui ont eu recours à cette mesure. Cela s'explique par le fait que son attractivité financière a été inférieure aux prévisions pour les grandes exploitations intensives à plein temps du sud et de l'est du pays, où les pressions causées par l'agriculture sur l'environnement sont les plus fortes.

**59** Les Pays-Bas n'ont conçu de mesures que pour la biodiversité et l'eau. Certes, ces mesures peuvent avoir des effets positifs sur les sols, mais aucune ne ciblait les zones ayant des problèmes pédologiques notoires tels que le tassement, l'appauvrissement des sols en matière organique, le déclin de la biodiversité ou l'érosion des sols.

**60** En ce qui concerne le caractère suffisant du financement, nous estimons que les ressources financières doivent être allouées en fonction, d'une part, de la gravité des problèmes pédologiques relevés et, d'autre part, des améliorations visées pour la période considérée<sup>22</sup>. La réalisation de ces améliorations doit être attestée par une participation satisfaisante et par la définition de valeurs cibles appropriées.

**61** Nous avons constaté que les États membres sélectionnés allouaient généralement les fonds sur la base de critères tels que la participation antérieure à des mesures similaires, les ressources financières disponibles et la nature des besoins mis en évidence.

---

<sup>21</sup> Centre d'études et de prospective – «Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux» – N° 162 – Mars 2021, p. 4.

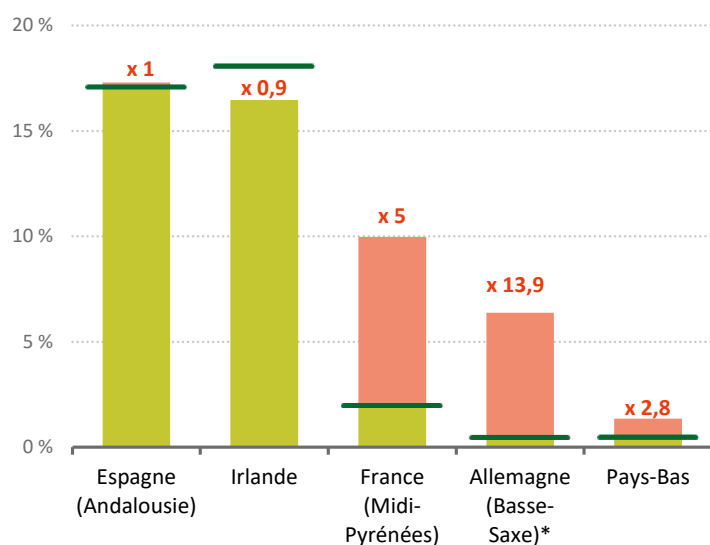
<sup>22</sup> Rapport spécial 07/2011 «L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?», point 91.

**62** Dans chacun de ces États membres, les mesures relatives aux sols faisaient partie d'une série de mesures environnementales portant sur la biodiversité, l'eau et les sols. En raison du ciblage limité des mesures relatives aux sols, il est difficile de quantifier les dépenses qui leur sont consacrées. Lorsque la quantification était possible, comme en Espagne, en Irlande et en Allemagne, nous avons constaté des variations importantes concernant la part des fonds alloués à ces mesures selon les pays, qui allait de 45,8 % en Irlande à 3,9 % en Allemagne (Basse-Saxe).

**63** En l'absence de mesures spécifiques aux sols, les États membres éprouvent des difficultés à déterminer le niveau de financement nécessaire pour remédier aux problèmes pédologiques et atteindre les valeurs cibles fixées dans le PDR en ce qui concerne «*le pourcentage de terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols*». Il ressort de notre analyse que les valeurs cibles définies par les États membres pour 2023 sont très basses. La **figure 7** montre que ces valeurs cibles ont été atteintes dans une large mesure en Irlande et en Espagne, voire largement dépassées dès le début de la période en France (Midi-Pyrénées) et en Allemagne (Basse-Saxe) et dès 2020 aux Pays-Bas.

**Figure 7 – Réalisation de la valeur cible fixée pour 2023 en ce qui concerne la proportion des terres agricoles sous contrat de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou à empêcher leur érosion**

**Part des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou à empêcher leur érosion**



(\*) Pour la Basse-Saxe, la valeur cible de 0,46 % a été ajustée dans le cadre d'une modification du programme en 2021, passant à 1,96 %, et la participation est plus de trois fois supérieure à la valeur cible révisée.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données nationales.

## En dépit des problèmes notoires liés aux excédents d'azote, les programmes de développement rural ne comprenaient que peu de mesures de gestion des effluents

**64** Dans le cadre des efforts de lutte contre l'excédent d'azote, nous nous serions attendus à ce que les autorités des États membres fassent figurer dans leurs PDR des mesures visant à améliorer la gestion des effluents dans les zones les plus touchées, et à ce qu'elles encouragent les agriculteurs à y souscrire. Notre examen des PDR sélectionnés a révélé que les mesures visant à améliorer la gestion des effluents dans les zones connues pour avoir un excédent d'azote étaient peu nombreuses.

**65** Selon les données communiquées par l'Allemagne (Basse-Saxe) pour 2016-2019, dans certaines zones, l'excédent d'azote se situe dans la catégorie supérieure (120 à 162 kg/ha). La part du budget global consacrée à ce problème n'est que de 1 %, et la mesure agroenvironnementale et climatique correspondante ne ciblait pas toujours les zones en excédent d'azote.

**66** En Espagne (Andalousie), l'excédent d'azote par hectare a augmenté de quelque 90 % entre 2013 et 2017. Nous avons constaté qu'aucune mesure de développement rural ne visait directement l'amélioration de la gestion des effluents, et qu'une seule mesure prévoyait un plafonnement de la densité animale par hectare, ce qui pourrait contribuer indirectement à la réduction de l'excédent d'azote par hectare.

**67** D'après la Commission<sup>23</sup>, au cours de la période 2016-2019, l'excédent global d'azote de l'Irlande était supérieur de 39 % au taux communiqué pour la période de déclaration précédente. La plupart des mesures du PDR ciblant la gestion des effluents portaient non pas sur la biodiversité, l'eau ou les sols, mais sur le partage de connaissances et l'investissement. Selon nos estimations, les dépenses en faveur de la gestion des effluents ont représenté 1,4 % du montant total consacré au développement rural. L'excédent de phosphore de l'Irlande reste parmi les plus élevés de l'UE<sup>24</sup> (voir point 37).

**68** Au cours de la même période, aux Pays-Bas, l'excédent d'azote dû notamment à l'épandage d'effluents a augmenté de 10 %. Aucune mesure de développement rural n'a été prévue et aucun financement de l'UE n'a été consacré à ce problème.

---

<sup>23</sup> Document SWD(2021) 1001 final, partie 22/38, p. 403.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 421.

**69** En France (Bretagne), la gestion des effluents ayant été jugée très problématique, des mesures de développement rural spécifiques ont été prévues pour remédier à la situation. Selon nos estimations, celles-ci représentaient environ 30 % du budget du PDR 2014-2020. Cependant, les agriculteurs ont peu souscrit aux mesures en question dans les zones en excédent d'azote<sup>25</sup>.

### **Les évaluations des États membres ne donnaient que peu d'informations sur l'impact des mesures volontaires**

**70** Afin d'affecter efficacement les ressources, les États membres doivent disposer d'informations suffisantes, pertinentes et fiables concernant la contribution des mesures volontaires au traitement des problèmes de sols et d'effluents. Nous avons examiné les dispositions en matière de suivi et d'évaluation des mesures volontaires de développement rural dans les cinq États membres audités afin de déterminer la qualité des informations relatives à la gestion durable des sols et des effluents fournies au niveau national et à celui de l'UE.

**71** Nous avons constaté que, globalement, les États membres ne donnaient guère d'informations sur la contribution des mesures volontaires à l'amélioration de la gestion durable des sols et des effluents, ce qui, de fait, limite la capacité de la Commission à obtenir une vue d'ensemble complète à l'échelle de l'UE.

**72** Dans leurs rapports annuels de mise en œuvre de 2018, les États membres étaient tenus<sup>26</sup> de fournir des informations sur la mesure dans laquelle les interventions de leur PDR avaient soutenu la prévention de l'érosion des sols et l'amélioration de leur gestion. Sur les cinq États membres sélectionnés, seule l'Espagne (Andalousie) a fourni une estimation de la contribution des mesures volontaires en ce qui concerne l'état des sols, et l'Irlande a été la seule à le faire pour la gestion des effluents.

---

<sup>25</sup> La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, Cour des comptes française, juillet 2021, p. 67 à 69.

<sup>26</sup> Annexe V du règlement (UE) n° 808/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).



**73** En Espagne (Andalousie), les autorités ont ainsi mené une étude qui a révélé que la couverture végétale pouvait réduire l'érosion du sol de 66 %. Dans leur rapport relatif à 2018<sup>27</sup>, elles ont estimé qu'entre 2015 et 2018, les mesures des PDR avaient permis d'empêcher des pertes de sol à hauteur de 2,3 millions de tonnes. Les autorités nationales irlandaises ont, quant à elles, estimé dans leur rapport relatif à 2018<sup>28</sup> que les mesures des PDR auraient pour effet une baisse annuelle à long terme de 5 à 9 % des nitrates, du phosphore, de l'oxyde d'azote et du méthane.

**74** Dans les rapports que nous avons examinés, nous avons également relevé des cas dans lesquels les indicateurs d'impact faisaient défaut (France) ou n'étaient pas actualisés (France, Allemagne et Espagne (Andalousie)). Les indicateurs de réalisation restent le type d'indicateur le plus utilisé. Le rapport irlandais relatif à 2018, par exemple, se sert d'informations sur les réalisations pour faire état d'une progression satisfaisante vers la valeur cible concernant les sols, mais ne fournit aucune information spécifique fondée sur les résultats dans sa réponse à la question d'évaluation commune relative aux sols. Aux Pays-Bas, il n'y a ni indicateur ni évaluation concernant la gestion des effluents, le PDR ne comportant aucune mesure à cet égard.

**75** Deux facteurs, en particulier, limitent la disponibilité en temps utile d'informations suffisantes sur la contribution des mesures volontaires au traitement des problèmes pédologiques. Premièrement, en raison de la complexité inhérente à la logique d'intervention de la PAC<sup>29</sup>, il est très difficile d'établir des relations de cause à effet et d'évaluer la contribution de mesures spécifiques à la réalisation d'un objectif donné. Lors de nos visites sur place, les États membres sélectionnés ont fourni des explications pour certaines des faiblesses dans l'évaluation de la contribution de la PAC. À titre d'exemple, en France, les autorités ont reconnu qu'il était difficile de distinguer les effets réels des mesures de la PAC sur les concentrations d'effluents, car le PDR ne prévoyait aucune mesure ciblant spécifiquement la gestion des effluents d'élevage.

---

<sup>27</sup> Rapport de l'Andalousie, juin 2019, p. 468.

<sup>28</sup> *Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2014-2020)*, août 2019, p. 172.

<sup>29</sup> Document de travail des services de la Commission SWD(2021) 424 final, *Evaluation – impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, p. 12.

**76** Deuxièmement, ainsi que le relève la Commission elle-même dans son évaluation, il existe une «*disponibilité limitée de données précises, détaillées, actuelles et homogènes*», et les résultats des mesures ne sont visibles qu’après un certain temps<sup>30</sup>. Le rapport de la Commission sur la performance de la PAC par rapport à ses objectifs souligne également ces problèmes<sup>31</sup>. Nous avons constaté que les données manquent en ce qui concerne la localisation, l’ampleur et la gravité des phénomènes de tassement, de salinisation et de pollution dans les différents États membres, tandis qu’au niveau de l’UE, il n’existe pas de données indiquant l’évolution de la biodiversité des sols. Depuis 2018, le centre commun de recherche de la Commission réalise une enquête spécifique comprenant des questions sur la biodiversité des sols, qui servira de base de référence pour le suivi et l’établissement de rapports sur l’évolution future.

**77** De même, les données sur la quantité et la qualité des effluents sont insuffisantes<sup>32</sup>. La première est estimée sur la base de la population animale, à laquelle sont appliqués des facteurs d’émissions.

## Les dérogations et le manque de données limitent l’efficacité des restrictions à l’épandage d’effluents

### La pollution des sols a augmenté dans les exploitations qui ont bénéficié d’une dérogation au plafond d’azote

**78** La directive «Nitrates»<sup>33</sup> limite la quantité d’effluents d’élevage contenant 170 kg d’azote par hectare pouvant être épandue par chaque exploitation. La Commission peut accorder une dérogation à ce plafond si elle estime, sur la base de critères objectifs, que ni la quantité d’azote fixée ni les autres conditions n’entraîneront d’augmentation de la pollution des eaux par les nitrates. Nous avons analysé l’évolution des bilans nutritifs de l’azote et du phosphate sur la base du rapport de la

---

<sup>30</sup> Document de travail des services de la Commission [SWD\(2021\) 425 final](#), Résumé de l’évaluation de l’impact de la PAC sur la biodiversité, les sols et l’eau (ressources naturelles), p. 2.

<sup>31</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d’évaluation et comprenant une évaluation de la performance de la politique agricole commune 2014-2020, [COM\(2021\) 815 final](#), p. 6.

<sup>32</sup> Julia Köninger et al., *Manure management and soil biodiversity*, 2021.

<sup>33</sup> Directive [91/676/CEE](#) du Conseil, annexe III, paragraphe 2, point b).

Commission sur la mise en œuvre de la directive «Nitrates» pour la période 2016-2019<sup>34</sup> et de notre examen des cinq États membres sélectionnés.

**79** La Commission a indiqué que globalement, «pour l'Union des Vingt-sept et le Royaume-Uni, entre les périodes de référence 2008-2011 et 2012-2015, les bilans nets de l'azote et du phosphate ont tous deux légèrement augmenté au niveau de l'Union des Vingt-huit». Les chiffres correspondants de la période 2016-2019 n'étaient pas disponibles au niveau de l'UE fin 2022, huit États membres n'ayant pas fourni les données requises. Notre examen des États membres sélectionnés montre une évolution des bilans nutritifs très contrastée (voir [tableau 1](#)).

**Tableau 1 – Évolution des bilans nutritifs**

État membre	Évolution du bilan azoté brut entre 2012-2015 et 2016-2019 (en kg par ha de superficie agricole utilisée)	Évolution du bilan brut du phosphate entre 2012-2015 et 2016-2019 (en kg par ha de superficie agricole utilisée)
Allemagne	-10,3	-1,7
Espagne	9,1	3,8
France	0,1	0,6
Irlande	13,5	2,4
Pays-Bas	17,2	0,1

Source: Commission, [document SWD\(2021\) 1001 final, partie 1/38](#), tableaux 15 et 17.

**80** En Allemagne, le surplus de nutriments a baissé. En France, il est resté stable. Les autorités françaises ont affirmé que la qualité de l'eau avait connu une évolution positive dans les bassins de l'ouest de la France où est pratiqué l'élevage intensif, mais une évolution plutôt négative dans les zones arables. Nous avons constaté qu'en Espagne (Andalousie), l'excédent d'azote par hectare avait augmenté de quelque 90 % entre 2013 et 2017. En 2017, après une décennie de baisse constante, le niveau était à nouveau proche du pic atteint en 2000<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Document COM(2021) 1000 final, p. 3.

<sup>35</sup> Rapport sur la pollution des eaux due à l'utilisation de nitrates en Espagne au cours de la période 2016-2019, p. 117.

**81** En Irlande et aux Pays-Bas, deux États membres ayant bénéficié d'une dérogation, la densité animale par hectare a augmenté, respectivement, de 5,8 % et de 6,4 % entre 2013 et 2016<sup>36</sup>.

**82** La Commission a accordé à l'Irlande plusieurs dérogations, qui couvrent la période 2007-2025<sup>37</sup>. Selon les informations communiquées par les autorités irlandaises, l'augmentation du volume d'effluents enregistrée au cours de la période 2015-2018 (+27 %) est imputable aux exploitations les plus intensives (c'est-à-dire celles épandant plus de 170 kg d'azote par ha) (voir *figure 8*). Dans les exploitations moins intensives, le nombre de têtes de bétail a, de fait, diminué. En 2018, un tiers du bétail était élevé dans 9 % des exploitations, les plus intensives.

---

<sup>36</sup> Document SWD(2021) 1001 final, partie 1/38, tableau 9.

<sup>37</sup> En 2007, 2011, 2014, 2018 et 2022.

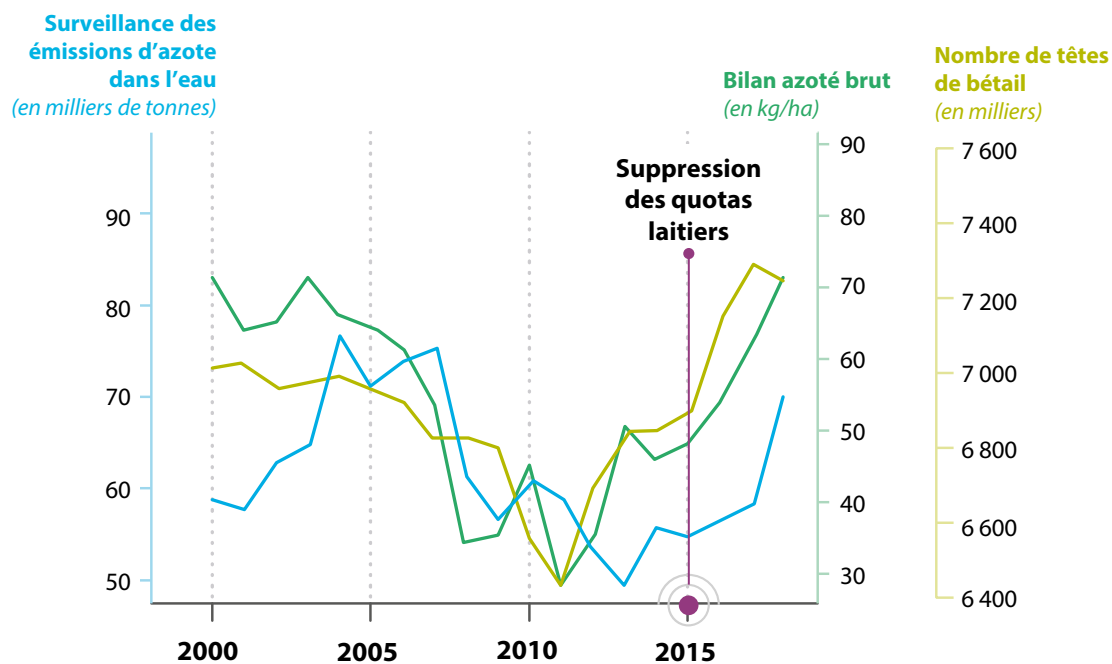
**Figure 8 – Évolution des exploitations d'élevage et de la quantité d'azote par hectare en Irlande, sur la base des calculs effectués par les autorités irlandaises**



Source: informations communiquées par les autorités irlandaises et adaptées par la Cour des comptes européenne. Les pourcentages ont été arrondis, ce qui explique que leur somme ne soit pas toujours égale à 100 %.

**83** Nous avons mis en évidence une forte corrélation entre le nombre de têtes de bétail et le bilan azoté, ce dernier ayant nettement augmenté après 2015 à la suite de la suppression des quotas laitiers<sup>38</sup> (voir *figure 9*).

**Figure 9 – Évolution du nombre de têtes de bétail et du bilan azoté en Irlande**



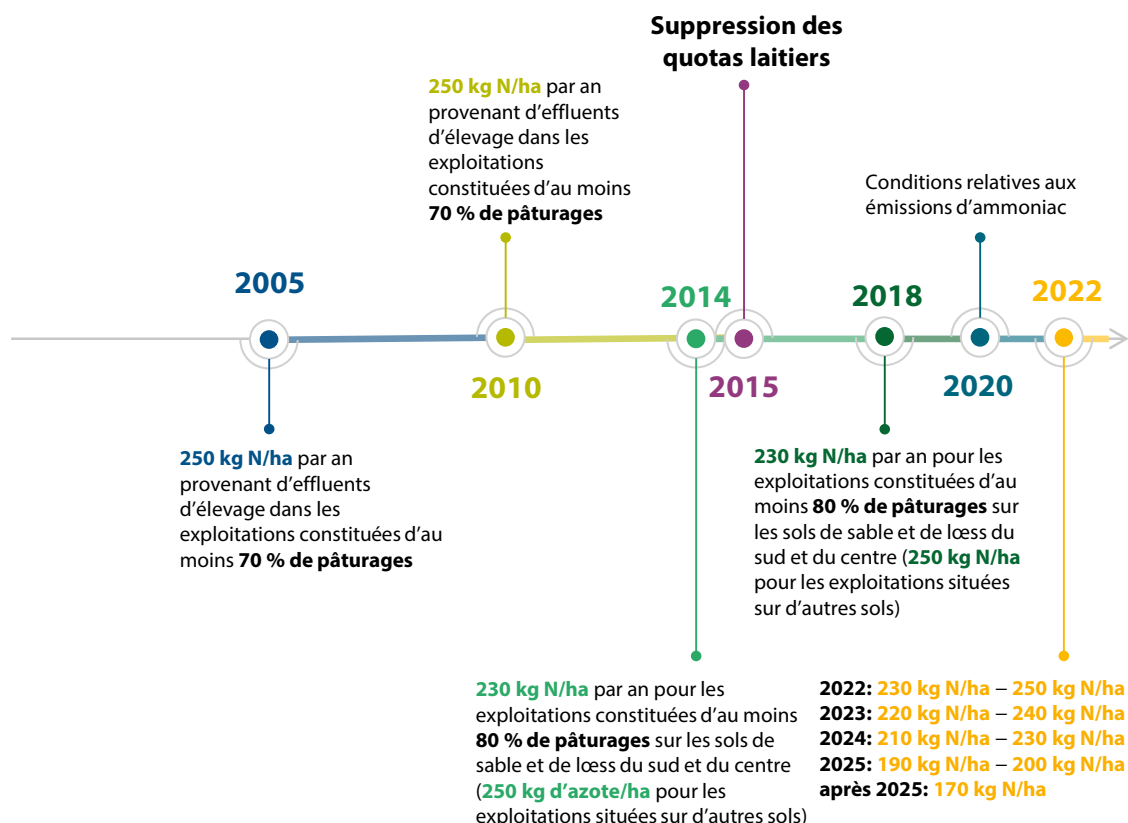
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités irlandaises.

**84** La dernière dérogation de la Commission à l'Irlande a été accordée en 2022 pour la période 2022-2025. La Commission a autorisé une augmentation (de 170 kg à 250 kg d'azote par ha) de la quantité maximale d'azote provenant des effluents pouvant être épandue annuellement. La principale différence entre les dérogations accordées en 2018 et en 2022 est la durée de l'intervalle entre les examens des données relatives à la qualité de l'eau, qui est passée de quatre à deux ans. Il est donc possible que le taux de 250 kg d'azote par ha permis par la dérogation soit abaissé à 220 kg/ha à compter de 2024 pour les zones dont les bassins versants alimentent des eaux polluées, risquant de l'être ou présentant des signes de détérioration.

<sup>38</sup> Voir également le point 52 de notre [rapport spécial 11/2021](#) «Soutien exceptionnel aux producteurs de lait de l'UE au cours de la période 2014-2016».

**85** La Commission a accordé six dérogations aux Pays-Bas entre 2005 et 2022 (voir [figure 10](#)). La dernière d'entre elles date du 30 septembre 2022 et arrivera à expiration le 31 décembre 2025.

**Figure 10 – Dérogations accordées aux Pays-Bas au titre de la directive «Nitrates»**



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

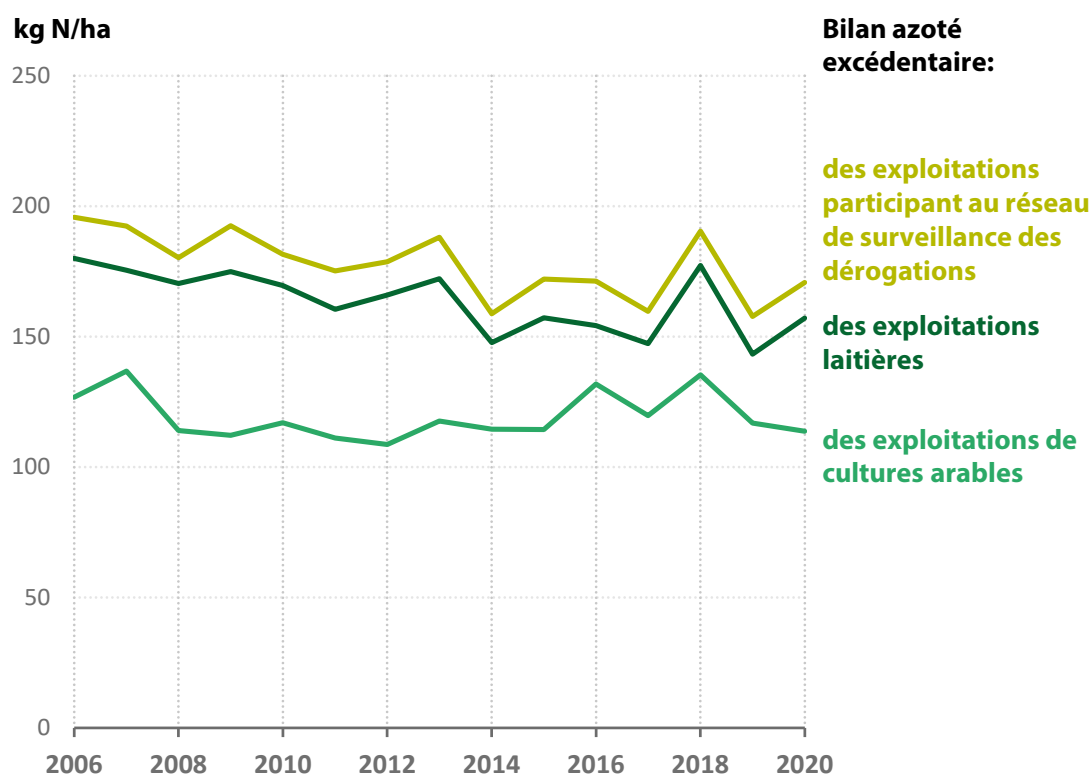
**86** Dans un premier temps, en 2009, les quotas laitiers européens ont été augmentés, avant d'être supprimés en 2015. Aux Pays-Bas, le nombre de vaches laitières a augmenté dès 2012. Les émissions d'azote et de phosphate ont elles aussi augmenté depuis lors<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> *Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016-2019) and trends (1992-2019) – The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Directive Action Programmes*, p. 19 et 88, Institut national de la santé publique et de la protection environnementale (RIVM), 2021.

**87** Du fait de l'augmentation du nombre d'animaux, le niveau de production d'effluents a été plus élevé entre 2008 et 2016 qu'auparavant. En 2017 et 2018, la production a baissé en raison de la réduction obligatoire du cheptel. En 2021, trois exploitations laitières sur quatre ont produit plus d'effluents que la quantité maximale pouvant être épandue sur leurs terres, tandis qu'une surproduction d'effluents a été enregistrée dans 92 % des exploitations d'élevage<sup>40</sup>.

**88** Les données de 2020 relatives au bilan azoté excédentaire des exploitations néerlandaises (voir [figure 11](#)) montrent que l'excédent le plus important a été relevé dans celles qui ont bénéficié de dérogations.

**Figure 11 – Bilan azoté excédentaire des exploitations néerlandaises**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du résultat des recherches de l'université de Wageningen.

<sup>40</sup> *Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie*, clo.nl.



**89** Les États membres imposent des conditions plus strictes (voir [encadré 5](#)) aux agriculteurs qui demandent une dérogation. Nous avons néanmoins constaté qu'il existe un risque manifeste, en Irlande et aux Pays-Bas, que les agriculteurs mettent à profit les dérogations pour augmenter le nombre de leurs têtes de bétail, portant ainsi atteinte à la santé des sols et à la qualité de l'eau.

### Encadré 5

#### Exemples de conditions de contrôle plus strictes imposées aux agriculteurs irlandais

Les autorités ont imposé aux agriculteurs ayant demandé une dérogation le respect des conditions suivantes: échantillonnage des sols et gestion planifiée des nutriments, utilisation obligatoire d'un équipement d'épandage de lisier à faibles émissions et formation. Depuis 2022, les autorités irlandaises contrôlent non plus 5 %, mais 10 % des agriculteurs ayant demandé une dérogation pour les nitrates. Si elles constatent que les conditions ne sont pas respectées, l'agriculteur en cause ne peut demander de dérogation l'année suivante.

### Le manque d'informations limite la capacité de la Commission à évaluer l'application, par les États membres, des exigences en matière de gestion des effluents

**90** La Commission est tenue de garantir le respect, par les États membres, de la directive «Nitrates». Elle exerce principalement ce rôle de contrôle en analysant les données relatives à la qualité de l'eau que les États membres fournissent tous les quatre ans.

**91** Pour plusieurs États membres, jusqu'à la moitié dans certains cas, [la Commission signale](#) des données manquantes ou incomplètes concernant, entre autres, le nombre moyen d'animaux, l'utilisation moyenne d'azote provenant d'effluents d'élevage et d'engrais minéraux, l'utilisation de phosphate provenant d'effluents d'élevage, les bilans azotés bruts et nets, le bilan brut du phosphate et le rejet dans l'environnement d'azote provenant de l'agriculture. En raison de ces lacunes, il est impossible de calculer les moyennes au niveau de l'UE, ce qui a pour effet de priver les décideurs de références utiles pour orienter la politique sur les nitrates et d'empêcher le public de mieux comprendre les enjeux.

**92** La directive «Nitrates» impose également aux États membres, lors du choix des mesures ou actions, de tenir compte de leur efficacité et de leur coût par rapport à d'autres mesures préventives envisageables. Nous avons cependant constaté que, dans trois des cinq États membres sélectionnés, aucune analyse du rapport coût-efficacité n'a été effectuée en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes d'action dans les zones vulnérables aux nitrates.

**93** Par ailleurs, la directive fait obligation aux États membres d'inclure dans leurs rapports quadriennaux un calendrier estimatif de restauration des eaux polluées par les nitrates ou risquant de l'être. Ces prévisions doivent permettre de prévenir toute nouvelle pollution de l'eau. Il ressort du rapport de la Commission<sup>41</sup> que 20 États membres seulement ont communiqué des prévisions sur la qualité de l'eau. Lors de notre examen des rapports nationaux de la période 2016-2019, nous avons constaté que l'Allemagne n'avait pas fourni d'informations quant aux prévisions sur la qualité de l'eau, tandis que les projections de la France et de l'Irlande n'allaient pas au-delà de 2021. Les projections des Pays-Bas et de l'Espagne avaient quant à elles été réalisées pour 2027 et 2039, respectivement. L'**encadré 6** porte sur l'exercice de projection en Espagne et montre que certains aspects ne sont toujours pas pris en considération.

## Encadré 6

### Données prévisionnelles concernant la restauration des eaux souterraines en Espagne

En Espagne, un modèle appelé Patrical a été utilisé pour établir des projections des échéances auxquelles les eaux souterraines devraient avoir été suffisamment restaurées pour être considérées comme étant en bon état. Ce modèle comporte toutefois des lacunes. Ainsi, 25 % des stations de mesure de la qualité de l'eau couvrent encore des zones autres que celles classées vulnérables aux nitrates, qui sont polluées ou qui risquent de l'être et pour lesquelles aucune prévision de l'échéance à laquelle leur état redeviendra «bon»<sup>42</sup> n'a été établie.

---

<sup>41</sup> Document COM(2021) 1000 final, p. 9.

<sup>42</sup> Rapport sur la pollution des eaux due à l'utilisation de nitrates en Espagne au cours de la période 2016-2019, section 7, p. 302.

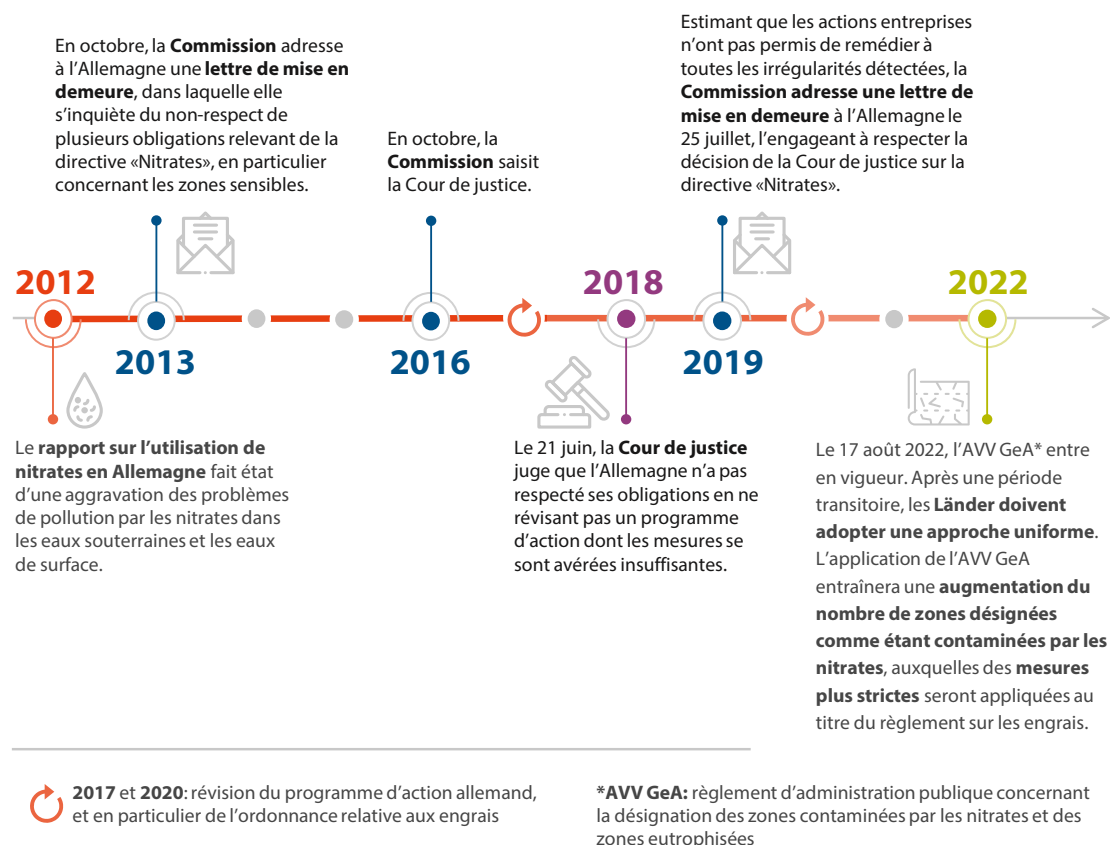
## Les procédures d’infraction à la directive «Nitrates» sont longues

**94** Pour faire respecter la directive, la Commission n’a d’autre moyen que de lancer des procédures d’infraction au titre des traités, ce qui l’habilite à traduire les États membres concernés devant la Cour de justice de l’Union européenne.

**95** Si la Commission constate un manquement potentiel des États membres à la directive «Nitrates», elle peut mener une enquête, laquelle vise notamment à déterminer si les États membres ont dûment désigné les zones vulnérables aux nitrates et s’ils ont prévu des mesures appropriées dans leurs programmes d’action nationaux afin de réduire et de prévenir la pollution par les nitrates.

**96** Selon les documents de la Commission, 56 procédures d’infraction en rapport avec la directive «Nitrates» ont été lancées, dont cinq étaient toujours en cours en mai 2023 (deux en Belgique (l’une en Wallonie et l’autre en Flandre), et une en Allemagne, en Italie et en Espagne). Nous avons constaté que la résolution des affaires prend longtemps (plus de cinq ans en moyenne, et plus de dix dans quatre cas concernant la Belgique, l’Irlande et l’Espagne). Selon la Commission, l’affaire concernant l’Allemagne devrait être clôturée en juin 2023. La [figure 12](#) présente la chronologie et les principales étapes de cette affaire.

## Figure 12 – Chronologie de la procédure d’infraction engagée à l’encontre de l’Allemagne devant la Cour de justice de l’Union européenne



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités allemandes.

**97** Le Parlement<sup>43</sup> a invité la Commission à faire un bien meilleur usage de ses pouvoirs d'exécution en ce qui concerne la directive «Nitrates». La Cour des comptes européenne a l'intention de réaliser un audit sur la manière dont les procédures d'infraction contribuent à faire respecter le droit de l'Union.

<sup>43</sup> Résolution du Parlement européen du 5 avril 2022 sur les mesures de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates, y compris les améliorations à apporter dans les différents systèmes de mesure des nitrates dans les États membres (2021/3003(RSP)).

## Conclusions et recommandations

**98** Nous parvenons à la conclusion qu'en raison de normes souvent peu ambitieuses (tant du point de vue de leur définition que de leurs exigences) et d'un ciblage limité au niveau national, la Commission et les États membres n'ont pas suffisamment exploité les outils disponibles, et que la santé des sols pourrait encore être grandement améliorée.

**99** Nous avons constaté que, dans la mesure où elles s'appliquent à 85 % de la superficie agricole utilisée, les normes de conditionnalité en matière de gestion des sols et des effluents pourraient permettre de lutter contre les menaces pesant sur les sols (points **25** à **29**). Cependant, les exigences relatives aux sols fixées au niveau des États membres correspondent souvent aux pratiques agricoles existantes et ne requièrent des agriculteurs que des changements de comportement limités, risquant ainsi de n'entraîner qu'une amélioration modeste de la santé des sols (points **30** à **38**).

**100** Nous avons constaté que la Commission n'avait pas réalisé d'évaluation annuelle du niveau d'ambition des mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) (points **39** et **41**). Elle a cependant fait rapport rétrospectivement sur la mise en œuvre des BCAE au cours de la période 2015-2020 dans le cadre d'une évaluation ex post. Par ailleurs, les États membres qui ont apprécié dans quelle mesure le système de conditionnalité contribue à garantir la gestion durable des sols et des effluents sont très peu nombreux (point **42**). Nous estimons qu'en dépit des améliorations apportées pour la période 2023-2027, l'impact global sur la gestion durable des sols et des effluents risque d'être limité du fait de l'insuffisance des modifications apportées à ce jour aux mesures d'exécution de certains États membres (points **43** à **51**).

## Recommandation n° 1 – Examiner et faire rapport sur le niveau d’ambition des normes, et évaluer les résultats de leur mise en œuvre

---

Pour la période 2023-2027, la Commission devrait:

- a) durant la période de programmation, réaliser régulièrement un examen spécifique de la mise en œuvre, par les États membres, de l’ensemble des BCAE, et rendre compte de ses résultats en incluant une évaluation du niveau d’ambition de ces normes;
- b) à l’issue de cette période, évaluer les résultats de la mise en œuvre des BCAE concernant spécifiquement les pratiques de gestion durable des sols et des effluents.

**Quand? a) D’ici à fin 2026; b) d’ici à fin 2031.**

**101** Nous avons constaté que les fonds disponibles pour les mesures volontaires de la PAC dans le cadre du développement rural étaient rarement affectés en priorité aux zones connaissant les problèmes pédologiques les plus urgents. Même lorsque le financement était ciblé, il ne se traduisait pas systématiquement par une augmentation des dépenses dans ces zones. Dans la pratique, le budget alloué à ces mesures, arrêté par les États membres dans leurs programmes de développement rural, ne reposait pas sur une évaluation du financement nécessaire pour atteindre les valeurs cibles fixées en matière d’amélioration de la gestion des sols et de lutte contre l’érosion des sols (points [52](#) à [63](#)). Nous avons également observé que les PDR des États membres ne comportaient que peu de mesures relatives à la gestion des effluents (points [64](#) à [69](#)). En outre, les évaluations, par les États membres, des mesures volontaires de la PAC ne fournissaient que peu d’informations sur leur contribution à la gestion durable des sols et des effluents (points [70](#) à [77](#)).

## Recommandation n° 2 – Rendre compte du ciblage des mesures volontaires de la PAC sur les problèmes pédologiques locaux les plus urgents

---

Pour la période de programmation 2023-2027, la Commission devrait:

- a) apprécier en particulier si les dispositions prises par les États membres en matière de ciblage et de financement des mesures volontaires de la PAC permettent effectivement d'améliorer la gestion des sols, et faire rapport sur le sujet;
- b) définir avec les États membres une approche cohérente permettant le suivi et l'évaluation en temps utile de la contribution des mesures volontaires de la PAC à la gestion durable des sols et des effluents.

**Quand? D'ici à fin 2026.**

**102** En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la directive «Nitrates» relatives aux effluents, nous avons constaté que certaines décisions stratégiques telles que la suppression des quotas laitiers avaient entraîné une augmentation du nombre de têtes de bétail dans les exploitations qui bénéficiaient d'une dérogation au plafond d'azote imposé pour l'épandage d'effluents. Cette dérogation a donc entravé la réalisation de l'objectif de la directive (points [78](#) à [89](#)).

**103** Pour faire respecter la directive, la Commission n'a d'autre moyen que de lancer des procédures d'infraction au titre des traités. Nous avons constaté que la résolution des affaires liées au non-respect de la directive mises au jour par la Commission prend longtemps. Le Parlement a invité cette dernière à faire un bien meilleur usage de ses pouvoirs d'exécution en ce qui concerne la directive «Nitrates» (points [94](#) à [97](#)).

## Recommandation n° 3 – Limiter le recours aux dérogations et passer en revue les objectifs contradictoires existant dans d'autres domaines d'action

---

Lorsqu'elle décide d'accorder ou non des dérogations, la Commission devrait s'assurer que celles-ci ne s'appliquent qu'aux zones qui atteignent déjà l'objectif de la directive «Nitrates» et prévoir dans son évaluation un examen des objectifs contradictoires pouvant survenir dans d'autres domaines d'action.

**Quand? Dès 2024.**

**104** La Commission a signalé qu’une proportion importante d’États membres n’avaient pas présenté suffisamment de données sur certains indicateurs clés en matière d’utilisation d’effluents dans leurs rapports 2016-2019 sur la mise en œuvre de la directive «Nitrates». Ce manque d’informations limite la capacité de la Commission à évaluer l’application des exigences en matière de gestion des effluents au niveau national. Par ailleurs, 20 États membres seulement ont communiqué, dans leurs rapports sur la mise en œuvre de la directive «Nitrates», les prévisions sur la qualité de l’eau, nécessaires pour lutter contre la pollution par les effluents (points 90 à 93).

### **Recommandation n° 4 – Renforcer la consolidation des données au niveau de l’UE**

---

Dans le cadre de sa gestion de la mise en œuvre de la directive «Nitrates», la Commission devrait assurer un suivi des lacunes en matière de données qu’elle a relevées au niveau des États membres lors de son examen des rapports sur l’utilisation des nitrates, afin de pouvoir fournir des données consolidées fiables plus complètes ainsi que des prévisions au niveau de l’UE en ce qui concerne la gestion des effluents et la pollution des eaux.

**Quand? Dès 2024.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 juin 2023.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*





# Annexes


## Annexe I – Dispositions pertinentes de la directive sur les nitrates


### Article


#### (paragraphe): Les États membres:


3(1)  définissent les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être si des mesures ne sont pas prises


3(2)  désignent comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les cours d'eau


4(1)  établissent un ou des codes de bonne pratique agricole (voir l'annexe II de la directive)

5(1)  établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées (voir l'annexe III de la directive pour les mesures visées)

5(5)  prennent toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère que les mesures ne suffiront pas pour atteindre les objectifs

5(6)  élaborent et mettent en œuvre des programmes de surveillance adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action établis

5(7)  réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action, y compris toute mesure supplémentaire, tous les quatre ans au moins

10  soumettent un rapport à la Commission tous les quatre ans

Source: directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE).

## Annexe II – Sélection des États membres

Le **tableau 2** présente les cinq États membres que nous avons sélectionnés aux fins de l'audit. Ceux-ci reflètent la diversité des enjeux existants en ce qui concerne la protection des sols et la gestion des effluents ainsi que celle des pratiques agricoles appliquées à cet égard à travers l'UE. Nous avons sélectionné ces États membres et – lorsqu'une distinction supplémentaire a été opérée – ces régions sur la base d'informations actualisées concernant les menaces pour la qualité des sols (telles que l'érosion, les matières organiques et le stockage du carbone) ainsi que l'importance et l'évolution des bilans nutritifs bruts. Deux des États membres sélectionnés bénéficiaient d'une dérogation au plafond fixé dans la directive «Nitrates».

**Tableau 2 – États membres sélectionnés aux fins de l'audit**

Pays	Données relatives à la protection des sols	Données relatives à la gestion des effluents
France	Le risque de diminution de la teneur en carbone organique des sols est élevé en Île-de-France. Pour les enjeux pédologiques, nous avons réalisé des travaux approfondis dans la région Midi-Pyrénées, et pour ceux liés aux effluents, en Bretagne.	La France est le deuxième contributeur de l'UE pour ce qui est du bilan azoté brut (1,2 million de tonnes de nutriments en 2015). Il reste des zones critiques dans certaines régions. Le ruissellement des nitrates a entraîné des problèmes notoires tels que les cyanobactéries.
Espagne (Andalousie)	9,8 % de la superficie agricole est gravement menacée par l'érosion, un pourcentage supérieur à la moyenne de l'UE (6,6 %). La teneur en carbone organique moyenne du sol des terres arables espagnoles est de l'ordre de 15 g/kg, ce qui constitue le niveau le plus bas de toute l'UE. L'Andalousie figure parmi les régions dont la part des terres agricoles menacées est, selon les estimations, la plus élevée.	L'Espagne est le troisième plus grand contributeur de l'UE pour ce qui est du bilan azoté brut (1,2 million de tonnes de nutriments en 2015) et a enregistré la deuxième plus forte augmentation depuis 2009.

Pays	Données relatives à la protection des sols	Données relatives à la gestion des effluents
Irlande	Le pays compte d'importantes surfaces de sols tourbeux riches en carbone (les sols tourbeux drainés libèrent quelque 20 tonnes de CO <sub>2</sub> par hectare et par an). La part réduite des terres consacrées à l'agriculture biologique (moins de 5 % de la superficie agricole utilisée en 2018) nuit à la qualité des sols.	Le bilan azoté brut de l'Irlande a augmenté de 40 % entre 2009 et 2015. L'Irlande a bénéficié d'une dérogation au plafond de 170 kg d'azote par hectare.
Pays-Bas	La superficie consacrée à l'agriculture biologique ne représentait que 3,2 % aux Pays-Bas en 2018, un pourcentage bien inférieur à celui de l'UE. En 2015, la teneur en carbone organique moyenne des sols était de 32,2 g/kg (contre 43,1 g/kg en moyenne au niveau de l'UE).	Avec 200 kg/ha par an, l'excédent d'azote était quatre fois supérieur à la moyenne de l'UE (comme cela est indiqué dans les <a href="#">recommandations de la Commission pour le plan stratégique des Pays-Bas relevant de la PAC</a> , établies en 2020). Les Pays-Bas bénéficient d'une dérogation à la directive «Nitrates» pour ce qui concerne l'azote provenant des effluents d'élevage.
Allemagne (Basse-Saxe)	La Basse-Saxe compte six grandes régions pédologiques, avec des sols hautement fertiles exposés à l'érosion par l'eau dans les zones vallonnées, et des sols sablonneux et organiques vulnérables à l'érosion par le vent. 70 % des tourbières et 20 % des marais d'Allemagne sont situés en Basse-Saxe. 70 % des tourbières de Basse-Saxe sont utilisées à des fins agricoles.	Plusieurs districts de Basse-Saxe ont une densité de bétail élevée, et l'excédent d'azote, qui était de 108 kg/ha de superficie agricole utilisée en 2017, y est en augmentation.

Source: données sélectionnées par la Cour des comptes européenne sur la base des recommandations adressées aux États membres par la Commission en ce qui concerne leurs plans stratégiques relevant de la PAC, ainsi que de l'évaluation intitulée *The Green Deal and the CAP* réalisée pour le compte du Parlement européen par Guyomard, Bureau et al. (2020).

## Annexe III – Différences entre les normes applicables aux sols pour les périodes 2023-2027 et 2014-2020

Allemagne (Basse-Saxe)	Irlande	France	Espagne (Andalousie)	Pays-Bas
<b>BCAE concernant la couverture minimale des sols</b>				
Extension des exigences à l'ensemble des terres arables et prolongation de la période d'interdiction de destruction de la végétation sur les terres en jachère. Définition de périodes sensibles pour l'ensemble des terres arables.	La BCAE a une période d'application mieux définie, mais elle comporte à présent des dispositions qui relevaient d'une autre norme BCAE en 2014-2020 (gestion minimale des terres).	Application de la BCAE dans les zones non vulnérables aux nitrates	Interdiction du labour vertical et limitation de la période de maintien des sols nus	Obligation de couverture des sols pour 100 % des terres arables en été et 80 % en hiver, et période supplémentaire de contrôle des jachères noires
<b>BCAE concernant la gestion minimale des terres</b>				
Augmentation de la surface concernée	La BCAE a une période d'application mieux définie, mais elle comporte à présent des dispositions qui relevaient d'une autre norme BCAE en 2014-2020 (couverture minimale des sols).	Pas de changement	Le labour est interdit sur les terres présentant une inclinaison supérieure à 10 % (et non plus 15 %).	Pas de changement majeur
<b>BCAE concernant le maintien des niveaux de matière organique des sols</b>				
Pas de changement, mais les exigences relevant d'autres normes BCAE auront une incidence sur les niveaux de matière organique des sols.	Une autorisation préalable devra être obtenue lorsque le brûlage est jugé nécessaire pour des raisons phytosanitaires.	Pas de changement	Les dérogations à l'interdiction du brûlage de chaume sont précisées.	Pas de changement majeur



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données validées par les États membres.

# Sigles, acronymes et abréviations

**BCAE:** bonnes conditions agricoles et environnementales

**ERMG:** exigence réglementaire en matière de gestion

**GDS:** gestion durable des sols

**MAEC:** mesure agroenvironnementale et climatique

**PAC:** politique agricole commune

**PDR:** programme de développement rural

**SAU:** superficie agricole utilisée

**SIE:** surface d'intérêt écologique

# Glossaire

**Bonnes conditions agricoles et environnementales:** état dans lequel les agriculteurs doivent conserver l'ensemble des terres agricoles, en particulier les terres non exploitées à des fins de production au moment de la demande d'aide, afin de recevoir certains paiements au titre de la politique agricole commune. La gestion de l'eau et des sols est prise en considération dans ces conditions.

**Conditionnalité renforcée:** système en vertu duquel les paiements aux agriculteurs sont subordonnés à l'adoption, par ceux-ci, de pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement, le bien-être animal et la sécurité alimentaire. La conditionnalité renforcée remplace le verdissement et la conditionnalité dans la politique agricole commune à compter de 2023.

**Conditionnalité:** mécanisme subordonnant les paiements effectués en faveur des agriculteurs au respect d'exigences en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que de gestion des terres. Il est remplacé par la **conditionnalité renforcée** dans la politique agricole commune à compter de 2023.

**Exigence réglementaire en matière de gestion:** règle en matière de gestion des terres agricoles, établie par l'UE ou un État membre pour préserver la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux et l'environnement.

**Matières organiques du sol:** composante du sol constituée de matières végétales ou animales dont la décomposition est plus ou moins avancée, de cellules et de tissus de microbes présents dans les sols ainsi que de substances synthétisées par ces derniers.

**Mesure agroenvironnementale et climatique:** pratique facultative qui va au-delà des exigences habituelles en matière d'environnement et pour laquelle les agriculteurs peuvent prétendre à un paiement imputé sur le budget de l'UE.

**Politique agricole commune:** politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures qui visent à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

**Programme de développement rural:** ensemble d'objectifs et d'actions pluriannuels, nationaux ou régionaux, approuvés par la Commission aux fins de la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE.

**Superficie agricole utilisée:** ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes, des cultures permanentes et des jardins familiaux qui sont utilisés par les exploitations, indépendamment du type de régime foncier ou de leur utilisation comme terre communale.

**Surface d'intérêt écologique:** terres arables réservées aux pratiques et caractéristiques agricoles qui permettent d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles. Il s'agit de l'un des critères d'éligibilité pour les paiements verts.

**Verdissement:** adoption de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Terme couramment utilisé aussi pour désigner le régime d'aide de l'UE correspondant de la période 2014-2020. Les exigences en matière de verdissement englobent trois pratiques agricoles: la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-19>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-19>



## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Eva Lindström, Membre de la Cour, assistée de: Kristina Maksinen, cheffe de cabinet, Katharina Bryan, ancienne cheffe de cabinet, Johan Stalhammar, attaché de cabinet, Elena Graziuso, assistante politique et Andrzej Robaszewski, économiste précédemment affecté au cabinet suédois; Paul Stafford, manager principal; Alexandru Ilie, chef de mission; Bertrand Tanguy, chef de mission adjoint; Asimina Petri, auditrice; Marika Meisenzahl, auditrice également chargée de la conception graphique. L'assistance linguistique a été fournie par Laura McMillan et par Xavier Ignasi Farrero González.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

**Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.**

**Figure 1:** Icônes et roue: © Nations unies.

**Figures 2, 8 et 12 ainsi qu'annexe I:** Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

**Figure 6:** © Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs du Land de Basse-Saxe. Réalisé par SLA (*Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung*).

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-0551-5	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/780065	QJ-AB-23-017-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0548-5	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/06296	QJ-AB-23-017-FR-N

En Europe, 60 à 70 % des sols ne sont pas sains, en raison notamment des pratiques de gestion des sols et des effluents. La politique agricole commune et la directive «Nitrates» fournissent des outils destinés à promouvoir l'amélioration de la gestion des sols et des effluents.

Nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient utilisé efficacement ces outils de l'UE pour promouvoir une gestion durable des sols agricoles et des effluents. Nous avons constaté qu'ils n'ont pas été suffisamment exploités et que la santé des sols pourrait encore être grandement améliorée.

Nous recommandons à la Commission d'examiner et de faire rapport sur le niveau d'ambition des normes, d'évaluer les résultats de leur mise en œuvre, de rendre compte du ciblage des mesures volontaires de la politique agricole commune, de limiter le recours aux dérogations et de renforcer la consolidation des données au niveau de l'UE.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

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