



# Étude de soutien à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la gestion durable des sols

Résumé exécutif



## **COMMISSION EUROPÉENNE**

Direction générale de la DG Agriculture et développement rural  
Direction C – Stratégie, simplification et analyse des politiques

Unité C.4 – Suivi et évaluation

Contact dissémination: [AGRI-EVALUATION@ec.europa.eu](mailto:AGRI-EVALUATION@ec.europa.eu)

Commission européenne  
B-1049 Bruxelles

# **Étude de soutien à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la gestion durable des sols**

Résumé exécutif

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

**Numéro vert (\*) :**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

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

## **AVIS JURIDIQUE**

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

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

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2021

PDF ISBN 978-92-76-21412-0

doi : 10.2762/367402

KF-02-20-618-FR-N

© Union européenne, 2021

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

*Le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union Européenne le 1er février 2020. Pendant la période de transition, qui se termine le 31 décembre 2020, la législation de l'Union européenne, à quelques exceptions près, continue de s'appliquer au Royaume-Uni et toute référence aux Etats Membres dans la législation de l'Union européenne doit s'entendre Royaume-Uni compris.*

## Étude de soutien à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la gestion durable des sols

**Auteur:**

### ***-Alliance Environnement-***

**European Economic Interest Grouping**

EEIG ALLIANCE ENVIRONNEMENT est constitué des entreprises membres suivantes:

**ORÉADE-BRÈCHE Sarl** and  
2480 L'Occitane - 31670 Labège, France

Tel. : + 33 5 61 73 62 62  
Fax : + 33 5 61 73 62 90  
Mail : [t.clement@oreade-breche.fr](mailto:t.clement@oreade-breche.fr)  
Représenté par :  
Thierry CLEMENT

**IEEP**  
Rue Joseph II 36-38 - 1000  
Brussels, Belgium  
Tel. : + 32 (0) 2738 7482  
Fax : +32 (0) 2732 4004  
Mail : [CFroomberg@ieep.eu](mailto:CFroomberg@ieep.eu)  
Représenté par :  
Claire FROOMBERG



**Date:** Novembre 2020

### **Reference au rapport final de l'étude:**

J. Augier, J. Papuchon, A. Devot, V. Ayrat, A. de Pierrepont, A. Marechal, S. Meredith, D. Lisbona, E. Poirier, E. Maire, D. Pinsault, A. Freluh-Larsen, T. Clement (2020). Evaluation study of the impact of the CAP on the sustainable management of soil. Final Report to DG Agriculture. Alliance Environnement.

## **OBJECTIFS ET METHODE DE L'ÉVALUATION**

Le sol est l'une des ressources naturelles les plus importantes et une ressource clé pour l'agriculture et la sylviculture. Les activités agricoles et sylvicoles ont un impact direct sur la qualité des sols dans l'UE : cela inclut l'érosion des sols, la compaction, la teneur en matière organique, la biodiversité des sols, la pollution des sols, la salinisation et l'équilibre des nutriments dans les sols. La gestion durable des sols - qui fait référence aux activités de l'agriculture et de la sylviculture visant la conservation, l'amendement, la restauration, la fertilisation et la santé des sols, afin de protéger, de restaurer et d'améliorer la qualité des sols - est nécessaire pour sauvegarder leurs fonctions naturelles et leur production.

Dans le cadre d'une série d'évaluations de la politique agricole commune (PAC) par rapport à ses objectifs généraux de gestion durable des ressources naturelles et d'action climatique, l'étude de support à l'évaluation de l'impact de la PAC sur la gestion durable des sols a identifié les activités ayant un impact sur la qualité des sols et examiné les choix de mise en œuvre au niveau des États Membres et des bénéficiaires concernant les instruments et les mesures ayant un impact sur la gestion durable des sols et la qualité des sols. L'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence ainsi que la valeur ajoutée de l'UE des instruments et des mesures de la PAC concernant la gestion durable des sols et la qualité des sols ont ensuite été analysées.

L'analyse couvre la période suivant la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune de l'UE de 2013, à partir du 1er janvier 2014, dans tous les États Membres de l'UE (y compris le Royaume-Uni). Elle prend en compte tous les instruments et mesures de la PAC susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur la gestion durable des sols, y compris les mesures horizontales prévues par le règlement (UE) n° 1306/2013, les régimes de soutien des paiements directs prévus par le règlement (UE) n° 1307/2013, les mesures sectorielles de soutien du marché prévues par le règlement (UE) n° 1308/2013 et les mesures de développement rural prévues par le règlement (UE) n° 1305/2013. L'accent a été mis sur les instruments et mesures explicitement conçus pour traiter de la gestion durable des sols, à savoir :

- les exigences de bonnes conditions agricoles et environnementales concernant la couverture minimale des sols (BCAE 4), la mise en place de pratiques de gestion limitant l'érosion (BCAE 5), et le maintien du carbone organique dans les sols (BCAE 6), dans le cadre de la conditionnalité des paiements ;
- l'obligation de diversification des cultures dans le cadre de l'attribution du paiement vert ;
- la politique de développement rural et en particulier les mesures de soutien aux investissements dans les forêts (M08), les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC ou M10.1) et le soutien à l'agriculture biologique (M11).

L'étude se base sur un croisement de diverses sources et une combinaison des méthodes d'analyse qualitatives et quantitatives, afin de garantir la solidité du jugement. Les principales sources de données ont été la documentation et les publications existantes, l'analyse statistique des données provenant des bases de données de l'UE (parmi lesquelles les données de l'enquête « LUCAS » sur l'utilisation et la couverture des sols, de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles et du réseau « RICA » d'information comptable agricole), les données de suivi de la mise en œuvre de la PAC (notamment et les études de cas dans dix États Membres ou régions européens : Belgique-Wallonie, la Bulgarie, la République Tchèque, le Danemark, l'Allemagne-Bavière, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne-Aragon, l'Italie-Toscane et la Suède. Ces études de cas ont permis à la mise en œuvre de plus de 200 entretiens avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PAC au niveau national et/ou régional.

## **PRINCIPALES CONCLUSIONS**

### ***Choix de mise en œuvre des instruments et mesures de la PAC traitant des enjeux liés à la qualité des sols***

L'identification des activités agricoles et forestières ayant un impact sur la qualité des sols a confirmé la nécessité d'une approche spécifique à chaque parcelle, tenant compte des propriétés des sols et des conditions climatiques afin d'identifier les changements dans l'utilisation et/ou les pratiques de gestion des terres qui sont les mieux adaptées aux conditions locales. Néanmoins, certaines activités (par exemple l'amendement organique appliqué de façon raisonnée, le maintien de la couverture des sols sur les terres arables, le maintien et la création de zones boisées, la mise en place d'éléments paysagers) ont un impact positif sur la qualité des sols dans tous contextes. En ce qui concerne la productivité des sols, la bibliographie disponible tend à montrer que ces pratiques ont peu d'effets négatifs sur les rendements, à la condition que les agriculteurs sont correctement formés et accompagnés sur le plan technique. Sur le long terme, la littérature tend à montrer que les bénéfices de ces pratiques sur la qualité des sols se traduisent par des effets positifs sur la productivité.

Le cadre européen permet aux Etats Membres de réglementer ou soutenir presque toutes les activités qui contribuent à la gestion durable des sols. Toutefois, dans les faits, peu de ces pratiques sont imposées ou soutenues au niveau de l'UE et dans les choix de mise en œuvre des Etats Membres. On note notamment que certaines pratiques essentielles (notamment la limitation de la taille des parcelles, le raisonnement du travail du sol, le contrôle des passages de tracteurs, la mise en place de rotation des cultures), ne font l'objet d'aucune mesure. En particulier, les zones vulnérables (par exemple en termes de sensibilité à l'érosion ou à la désertification) ne bénéficient pas de dispositions spécifiques fixées au niveau de l'UE assurant la mise en place de pratique de gestion adaptées. Concernant les exigences de bonnes conditions agricoles et environnementales concernant la couverture minimale des sols (BCAE 4), la mise en place de pratiques de gestion limitant l'érosion (BCAE 5), et le maintien du carbone organique dans les sols (BCAE 6), l'étude a relevé que ces BCAE peuvent être remplies via différentes options dans la majorité des Etats Membres examinés. En ce qui concerne le deuxième pilier, de nombreuses MAEC (M10.1) ont été conçues pour soutenir l'agriculture de conservation (notamment le travail du sol réduit ou nul, la diversification des cultures, les cultures de couverture, etc.)

La qualité des sols s'est vu accorder moins d'importance dans les choix de mise en œuvre de la PAC des États Membres que d'autres préoccupations environnementales (notamment la biodiversité et l'eau, qui bénéficient d'objectifs communautaires contraignants et d'institutions ou de services spécialisés). Cela semble résulter principalement du niveau de sensibilisation des autorités nationales et locales aux menaces qui pèsent sur les sols et à leurs conséquences éventuelles sur la productivité. Ainsi, la PAC a surtout favoriser des pratiques ayant un effet à la fois sur les sols et sur la biodiversité et/ou l'eau (par exemple le maintien des zones humides et des éléments paysagers, la mise en place de culture intermédiaires, la limitation de l'utilisation des pesticides et des engrais minéraux).

Les facteurs économiques sont déterminants dans les décisions des agriculteurs de mettre en œuvre des mesures concernant la qualité des sols. À l'inverse, le manque de connaissances et de soutien technique apparaît comme un facteur clé entravant la mise en œuvre de pratiques de gestion relatives à la qualité des sols.

### ***Efficacité de la PAC sur les pratiques durables de gestion du sol***

L'étude a analysé l'effet de la PAC sur chaque catégorie de pratiques pouvant contribuer à la gestion durable du sol.

Concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (PPP) et des engrais pratiques de gestion relatives aux sols, les dispositions introduites par la PAC concernent une part importante des terres arables de l'UE : la conditionnalité limitant l'utilisation des engrais dans les zones vulnérables aux nitrates (49 % des terres arables de l'UE), l'interdiction des PPP dans les surfaces d'intérêt écologiques (SIE) (5 % de la SAU) et le soutien à l'agriculture biologique (13,4 millions d'hectares dont 68 % sont soutenus dans le cadre des PDR). La PAC a également contribué à des changements durables dans la mise en place de culture pièges à nitrates, cultures intermédiaires et cultures fixatrices d'azote, en particulier à travers l'obligation de déclaration de SIE car la mise en place de ces cultures est le moyen le plus facile de remplir cette obligation pour beaucoup d'agriculteur. A l'inverse, peu d'effets de la PAC sur l'utilisation d'amendement organique sont mis en évidence. Aussi, la réduction du travail du sol sur les terres arables a été soutenue essentiellement par les MAEC, mais dont action reste limitée en terme de surfaces concernées. Les effets de la PAC sur les rotations de cultures sont insignifiants à l'échelle européenne. Il est à noter en particulier que l'exigence de diversification des cultures dans le cadre du verdissement, qui était l'un des principaux instruments de la PAC visant la qualité des sols, a eu peu d'effets sur la rotation des cultures car n'impliquait pas la mise en œuvre de cette pratique. Néanmoins, des effets positifs ont été observés dans certains États Membres (par exemple, la réduction de la monoculture en Espagne).

Concernant les choix relatifs à l'usage des terres, le boisement et la mise en place de systèmes agroforestiers n'ont été encouragés que par des mesures volontaires, mise en œuvre de façon limitée, en cohérence avec le changement important qu'elles impliquent dans l'utilisation des terres. L'obligation de maintenir le ratio de prairies permanentes dans le cadre du verdissement, le soutien à l'agriculture biologique et les MAEC ont joué un rôle clé pour éviter la conversion des prairies en terres arables. D'autre part, les MAEC ont soutenu dans certains territoires la conversion des terres arables en prairies, bien que la surface concernée reste limitée. A l'échelle de l'UE, les BCAE ont été des instruments clés pour assurer le maintien et l'établissement d'éléments paysagers, en particulier les bandes tampons, les bandes enherbées et les terrasses. Toutefois, les BCAE 4, 5 et 6, qui visent spécifiquement la gestion durable des sols, n'ont pas eu d'effets significatifs sur l'usage du sol, bien qu'ils aient été mis en œuvre dans toutes les zones éligibles aux paiements directs.

### ***Effet des instruments et mesures de la PAC sur la qualité des sols***

L'impact de la PAC sur la qualité des sols a été analysé à partir des effets individuels des instruments et mesures sur les pratiques de gestion durable des sols, et leur contribution potentielle à la limitation de l'érosion, au maintien de la matière organique, à la protection de la biodiversité des sols, pollution des sols, compaction et salinisation/sodification. L'analyse s'appuie également sur les évolutions constatées dans les indicateurs de qualité des sols sur les dernières années.

Bien que les BCAE 4 et 5, M10.1 et M11 puissent contribuer à réduire l'érosion, les rares progrès réalisés au cours de la période 2010-2016 (-0,4 % pour l'ensemble des terres et -0,8 % pour les terres arables) suggèrent que les efforts visant à réduire l'érosion des sols doivent être renforcés, en particulier dans les points chauds. De même, l'effet des mesures de développement rural sur l'érosion est limité en raison de la faible couverture et du faible ciblage des zones vulnérables. Les dispositions relatives aux SIE, les exigences de BCAE 4 et les mesures de développement rural (MAEC et soutien à l'agriculture biologique) ont pu contribuer à des pratiques limitant la perte de matières



organiques, en encourageant l'utilisation d'engrais organiques ou la couverture du sol, mais le lien entre la mise en œuvre de ces mesures PAC et l'évolution de la matière organique ne peut être établi sur la période 2014-2020.

Les activités favorables à la biodiversité des sols et à l'équilibre nutritif ont été encouragées par les dispositions relatives aux SIE, MAEC et au soutien à l'agriculture biologique qui favorisent le maintien des prairies, les restrictions sur les produits phytosanitaires et le maintien des caractéristiques du paysage. Toutefois, le résultat de la mise en œuvre de la PAC sur la biodiversité des sols n'est pas suivi et les changements de l'équilibre nutritif des sols dus à la PAC ne peuvent être directement établis. Il est à noter néanmoins que l'absence de diminution du bilan de croissance de l'azote depuis 2010 suggère que la mise en œuvre récente de la PAC n'a pas réussi à apporter une contribution supplémentaire à l'effet des politiques précédentes en terme de réduction de l'utilisation des engrais. L'impact des mesures et des instruments de la PAC sur le compactage et la salinisation des sols reste très limité, car aucun instrument ne traite clairement ces questions.

En ce qui concerne les effets combinés des instruments et des mesures, l'étude a souligné que les mesures du 2<sup>nd</sup> pilier pour le transfert de connaissances (M1), les services de conseil (M2) et la coopération (M16) ont un potentiel important pour agir en synergie avec les mesures visant directement la gestion durable des sols. Il y a également une synergie entre l'obligation prévue par l'ERMG1 d'établir une culture dérobée dans les zones vulnérables nitrates et l'obligation de déclarer des SIE dans le cadre du verdissement, qui ont incité les agriculteurs à mettre en place des cultures intermédiaires. Toutefois, le fait que des cultures pièges à nitrates mise en place dans les zones vulnérables puissent être déclarée en SIE limite l'effet additionnel de la mesure de verdissement par rapport au niveau de référence fixé par les règles relatives à la conditionnalité.

### ***Effet des facteurs extérieurs sur la gestion durable et la qualité des sols***

Les tempêtes, les sécheresses, les incendies et l'imperméabilisation des sols peuvent toucher de très vastes zones et donc avoir un impact significatif sur la qualité des sols en proportion de l'impact que l'on peut attendre de la PAC. Il convient également de noter que les surfaces sur lesquelles n'ont pas été mise en place de pratiques de gestion durable sont moins résistant lors de la survenue d'événements climatiques : comme la fréquence des événements naturels extrêmes devrait augmenter à l'avenir, l'intervention de la PAC pour la gestion durable des sols doit donc être renforcée afin de compenser, autant que possible, l'effet de ces phénomènes. Par ailleurs, sur la période 2014-2020, la mise en œuvre de la PAC a été peu affectée par les événements naturels : aucun changement majeur dans les choix de mise en œuvre en lien avec ces événements n'a été constaté.

Il existe un large éventail d'innovations pour améliorer l'impact de l'agriculture sur la qualité du sol. Plus que les nouvelles technologies, les pratiques agroécologiques sont celles qui ont l'impact le plus direct et significatif sur la qualité des sols. Concernant l'ensemble des innovations favorisant la qualité du sol, leur niveau d'adoption reste trop faible pour avoir un impact au niveau de l'UE. Les obstacles à l'adoption d'innovations agronomiques, technologiques et sociales ne sont pas seulement d'ordre économique, mais aussi liés à l'absence d'un environnement propice à l'amélioration de la sensibilisation et de la connaissance des agriculteurs. Certains programmes de recherche de l'UE et certaines mesures de la PAC peuvent contribuer à lever ces freins en promouvant la formation, le transfert de connaissances et la coopération entre les différents acteurs pour participer à la diffusion de ces technologies.

### ***Effizienz des instruments et mesures visant la gestion durable des sols***

Concernant la mesure de diversification des cultures telle qu'elle a été conçue dans le cadre actuel du verdissement de la PAC, le rapport entre les montants d'aides distribués et les bénéfiques en matière de gestion durable des sols est considéré comme faible, principalement parce qu'elle n'a pas favorisé de changements significatifs dans les pratiques agricoles. Concernant les mesures de conditionnalité en lien avec les protection des sols (BCAE 4, 5 et 6), il n'est pas possible de leur associer un montant d'aide : ainsi le rapport entre leur coût direct et leurs résultats n'a pas été étudié.

En ce qui concerne les mesures de développement rural, il est à noter que les MAEC visant l'agriculture de conservation des sols ont un coût à l'hectare généralement inférieur à celui du soutien à l'agriculture biologique, pour des effets plus spécifiques sur la qualité des sols. Cependant, les taux de paiement des MAEC ne sont toujours été suffisants pour inciter les agriculteurs à s'engager dans la mise en œuvre des activités soutenues. À l'inverse, les taux de paiement au titre du soutien aux activités forestières (M8), des mesures environnementales des programmes opérationnels pour les fruits et légumes (règlement OCM) et du soutien à l'agriculture biologique (M11) sont généralement considérés par les acteurs des filières comme étant d'un niveau approprié pour encourager les agriculteurs et les exploitants forestiers à les appliquer.

Si l'on examine le rapport entre les bénéfiques et les coûts indirects (coûts administratifs et charge administrative associée), on constate que le soutien à l'agriculture biologique est moins difficile à gérer pour les administrations et les agriculteurs que ne le sont les MAEC. Néanmoins, la lourdeur administrative pour la conception et le déploiement de MAEC « sur mesure » semble proportionnelles à leurs résultats. En ce qui concerne les BCAE 4, 5 et 6, il est à noter que la contrôlabilité et la facilité de gestion ont été une préoccupation majeure au niveau des administrations, en raison des coûts élevés associés aux contrôles par l'administration et des risques financiers élevés pour les agriculteurs en cas de non-respect. Dans certaines études de cas, il a été clairement établi que cette préoccupation avait nui à la pertinence des exigences fixées dans le cadre des BCAE 4, 5 et 6.

L'étude a également confirmé la nécessité d'un soutien financier pour favoriser les pratiques agricoles et les choix d'occupation du sol non-rentable (par exemple les zones tampons), ainsi que pour limiter l'abandon de pratiques traditionnelles bénéfiques pour le sol (par exemple la culture du sainfoin en Espagne-Aragon).

### ***Pertinence des instruments et mesures de la PAC***

La nécessité de limiter l'érosion, d'augmenter la teneur en carbone des sols minéraux, de protéger les prairies et de garantir le maintien de leur teneur en carbone est explicitement abordée dans le cadre de la PAC. Toutefois, les règles fixées au niveau de l'UE ne sont pas très ambitieuses, et la contribution de la PAC à l'atténuation de ces menaces pour les sols dépend donc des choix de mise en œuvre faits au niveau des États Membres ou des régions. En outre, le cadre de la PAC n'aborde pas la question de la compaction des sols agricoles. Enfin, la protection de la biodiversité et de la pollution des sols ne sont couvertes que dans la perspective large de la protection de la biodiversité et de la protection de l'eau.

L'analyse des choix de mise en œuvre au niveau local dans les territoires d'études de cas révèle un alignement inégal de ces choix avec le niveau des menaces pesant sur la qualité des sols au niveau local. En particulier, alors que les exigences en matière de couverture minimale des sols (BCAE 4) et de pratiques minimales de gestion des terres (BCAE 5) concernaient l'érosion, les ambitions concernant la mise en œuvre de ces BCAE au niveau national étaient généralement faibles, même dans les zones soumises à un fort niveau de risque. Des mesures de développement rural ont été mises en œuvre

pour lutter contre l'érosion dans toutes les zones concernées par les études de cas, de sorte que les problèmes ont été traités sur une base volontaire, mais cela n'est pas suffisant pour assurer la mise en œuvre d'une gestion appropriée, nécessaires en particulier dans les zones où le risque est élevé. Concernant le maintien de la matière organique, les exigences fixées par les Etats Membres concernant le BCAE 6 ne réglementent pas suffisamment les activités impactant la teneur en matière organique des sols. En effet, dans la majorité des Etats Membres visités dans les études de cas, les obligations du BCAE6 se limitent à la règle européenne consistant en à l'absence de brûlage des résidus de culture, alors que cette pratique n'est plus d'actualité dans ces zones, et que le taux moyen de matière organique dans les sols continue à diminuer. De plus, peu de mesures de développement rural visant à lutter contre l'érosion des sols ont été mises en œuvre pour combler cette lacune. Ces limites suggèrent la nécessité d'adopter des approches axées sur les résultats pour lutter contre l'érosion et la perte de matière organique du sol. La pollution des sols et l'équilibre nutritionnel des sols ont été abordés par le biais de dispositions liées à d'autres objectifs, à savoir la qualité de l'eau et la biodiversité, tant sur une base réglementaire que volontaire. Le compactage est à peine identifié et n'est pas directement abordé dans les PDR et l'impact des investissements dans les machines a été très marginalement pris en compte dans la sélection des projets à soutenir.

Concernant la définition des mesures de développement rural dans les Etats membres, des exemples intéressants de critères de sélection et/ou d'éligibilité garantissant que les opérations soutenues répondent aux besoins de gestion durable des sols ont été trouvés dans la majorité des études de cas.

Enfin, concernant la réponse aux besoins des agriculteurs pour s'engager dans la mise en place de pratiques de gestion durable des sols, l'étude a souligné que la PAC n'a pas été en mesure de répondre, dans le cadre de la programmation 2014-2020, de produire le filet de sécurité dont les agriculteurs auraient besoin pour s'engager dans des pratiques de conservation des sols, en limitant les risques financiers. Ainsi, de nombreuses initiatives pour la conservation des sols sont développées sans soutien individuel de la PAC. Comme déjà évoqué, une réponse aux besoins de sensibilisation et de soutien technique peut néanmoins être apportée par les mesures du développement rural visant le transfert de connaissances (M1), les services de conseil (M2) et la coopération (M16), lorsqu'elles sont mises en œuvre.

### ***Cohérence interne et externe de la PAC***

Les règles d'éligibilité des surfaces aux paiements directs découplés limitent l'établissement ou l'entretien d'éléments paysagers. A l'inverse, les aides couplées volontaires encourageant les cultures fixatrices d'azote et l'élevage (qui contribuent indirectement à l'entretien des prairies et à l'utilisation du fumier) peuvent avoir un effet positif indirect sur la gestion des sols. Les paiements aux zones soumises à des contraintes naturelles ont contribué à l'entretien des prairies et ont permis d'éviter l'abandon des terres. Toutefois, il convient de noter que le reboisement ou le boisement spontané peut avoir un effet positif sur la protection des sols et peut donc être considéré comme une solution de rechange pour la protection des sols dans les zones présentant de graves risques d'érosion.

Les instruments et les mesures ciblant la gestion durable des sols peuvent également contribuer positivement à d'autres objectifs de l'UE en matière de gestion durable de l'eau, de la biodiversité et du climat. Néanmoins, des conflits peuvent survenir entre la conservation des sols et d'autres objectifs environnementaux, ce qui exige d'éventuels compromis.

Au niveau de l'UE, la stratégie thématique sur les sols et le 7<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement fixent des objectifs visant à prévenir la dégradation des sols et à

promouvoir leur gestion durable. Toutefois, il n'existe pas d'objectifs quantifiés clairs ni d'exigences contraignantes déclinant ces objectifs. D'autres politiques environnementales de l'UE (par exemple, la directive nitrates) sont étroitement liées à la PAC et renforcent la contribution de la PAC à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de sols. L'articulation de la PAC avec les politiques nationales relatives à la protection des sols agricoles et forestiers n'a pas été clairement établie, étant donné qu'il existe très peu d'exemples de telles politiques.

### ***Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union Européenne***

Les inventaires récents des politiques de protection des sols dans les États Membres de l'UE mettent en lumière le manque d'instruments nationaux traitant des enjeux liés aux sols agricoles et forestiers. Dans ce contexte, la PAC joue un rôle clé pour répondre à ces enjeux. Les réglementations de l'UE semblent également contribuer à augmenter le niveau d'ambition dans les États membres en matière de protection des sols, bien qu'il soit difficile de présager de ce qui aurait été réalisé par les États Membres en l'absence des politiques communautaires. Néanmoins, les entretiens avec les parties prenantes confirment que le deuxième pilier a contribué à garantir l'allocation de ressources pour agir sur les préoccupations environnementales, dont la qualité des sols.

Dans les États Membres, les programmes nationaux et ceux financés par l'UE sont souvent articulés. Par conséquent, aucune comparaison stricte ne peut être faite entre l'efficacité et l'efficience des projets nationaux et celles des projets financés par la PAC. Toutefois, la comparaison avec les politiques relatives aux sols dans les pays tiers (Suisse et Norvège) tend à montrer que l'efficacité des politiques visant la conservation des sols ne dépend pas de leur mise en œuvre à l'échelle nationale ou européenne, mais davantage de facteurs clés de réussite, similaires à ceux identifiés pour les projets financés par la PAC : par exemple une conditionnalité stricte des paiements directs et des contraintes différenciées sur la base d'une cartographie des zones vulnérables.

La PAC n'a guère apporté de gains en matière de coordination entre les autorités des États Membres et des régions de l'UE sur la problématique de la gestion durable des sols. Un des principaux obstacles à la coordination entre les États Membres est l'absence de définitions communes du concept de sol, et des facteurs et menaces impactant la qualité des sols. Néanmoins, les groupes EIP-AGRI et les groupes de réflexion du réseau européen de développement rural ont encouragé la coordination entre les chercheurs européens, la société civile et les entreprises à l'échelle de l'UE.

## **RECOMMANDATIONS**

### ***Recommandations sur la conception et la mise en œuvre de la politique***

Sur la base des conclusions de l'évaluation, l'équipe d'évaluation recommande de suivre les suggestions suivantes, afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la PAC en matière de gestion durable des sols.

- **Établir un cadre européen garantissant l'adoption de définitions communes des concepts de sol, des menaces sur la qualité des sols, de la gestion durable des sols et de l'agriculture de conservation des sols.** L'adoption de définitions communes est une condition préalable pour favoriser la coordination entre les États membres ou les régions et pour faciliter la diffusion des pratiques de conservation dans l'UE, mais aussi la recherche et la conception d'instruments pour soutenir ces pratiques.

- **Établir des exigences contraignantes pour que les États membres atteignent les objectifs fixés dans la législation européenne relative aux sols.** Ces exigences devraient être accompagnées d'objectifs quantifiés. Par ailleurs, des outils de suivi à une échelle géographique appropriée sont nécessaires pour assurer un suivi des effets, ainsi que pour évaluer la contribution des différentes politiques de l'UE et des politiques nationales liées aux sols à la réalisation de ces objectifs.
- **Sensibiliser toutes les parties prenantes à la question de la qualité des sols et l'inclure dans les objectifs globaux de la PAC,** afin qu'elle puisse être traitée sur un pied d'égalité avec les autres questions environnementales (par exemple la biodiversité, la qualité de l'eau, etc.).
- **Établir une cartographie des zones vulnérables du sol, notamment en ce qui concerne l'érosion des sols et la perte de carbone organique des sols.** Cette cartographie pourrait être utilisée pour fixer des exigences au niveau de l'UE dans le cadre de la conditionnalité, garantissant ainsi que la dégradation des sols est traitée dans les points chauds. Cela a déjà été fait pour l'érosion des sols dans certains États Membres (par exemple en Tchéquie).

En ce qui concerne la nécessité d'intensifier l'intervention de la PAC en faveur des activités liées à la gestion durable des sols, les suggestions suivantes doivent être prises en considération :

- **Assurer la mise en œuvre à grande échelle des activités de «première ligne» nécessaires pour éviter la dégradation des sols et bénéfiques dans tous les contextes: couverture des sols et établissement d'éléments paysagers.** Les exigences fixées pour la conditionnalité devraient garantir leur mise en œuvre dans les zones vulnérables, par le biais des BCAE, et des mesures spécifiques devraient être conçues au niveau de l'UE pour inciter à leur adoption à grande échelle au niveau de l'UE.
- **Mieux soutenir la mise en œuvre des activités de «deuxième ligne» qui sont cruciales pour la conservation des sols: réduction du travail du sol, rotation des cultures diversifiée et agroforesterie.** Des orientations et des exemples de bonnes pratiques, fournis au niveau de l'UE, sur la manière de concevoir des instruments et des mesures ciblant la gestion durable des sols (par exemple les exigences des BCAE pertinentes pour traiter les problèmes locaux liés aux sols, les AECM pour la conservation des sols) peuvent y contribuer.
- **Soutenir le développement des connaissances et leur transmission aux agriculteurs par des conseils de qualité sur la gestion durable des sols.** Le choix des pratiques et l'innovations appropriées nécessitent une expertise agronomique adaptée, tenant compte du contexte spécifique au niveau de l'exploitation. Une mise en œuvre plus large des mesures de soutien à la formation, au transfert de connaissances et à la coopération entre les parties prenantes peut être essentielle pour éliminer les obstacles aux innovations et permettre aux agriculteurs de mettre en œuvre des pratiques de gestion durable des sols tout en limitant les risques économiques.
- **Encourager les approches basés sur les résultats pour la mise en œuvre de programmes réglementaires et volontaires,** en particulier en ce qui concerne l'amélioration de la teneur en matière organique, dont les résultats ne peuvent être prouvés qu'à long terme. Pour garantir l'efficacité de ces approches, il semble essentiel de prévoir un soutien technique aux agriculteurs, afin de les aider à atteindre les résultats escomptés.
- **Réglementer les pratiques nuisibles (par exemple, l'utilisation de plastique dans les champs, l'utilisation de machines toujours plus lourdes, l'agrandissement des champs) dont les impacts sont de plus en plus**

**importants.** De nouveaux instruments ou mesures du second pilier devraient être conçus pour les réglementer.

Enfin, dans le contexte du changement climatique, il est recommandé ce qui suit :

- **Anticiper, prévenir et atténuer rapidement les impacts croissants des événements naturels.** Les pratiques agricoles mises en œuvre doivent être résistantes à la récurrence des événements naturels. Les autorités devraient être prêtes à réagir en conséquence afin que, dès que les événements se produisent, les mesures prises puissent être pleinement opérationnelles afin de limiter l'impact sur la qualité des sols.

## **Comment prendre contact avec l'Union européenne ?**

### **En personne**

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

### **Par téléphone ou courrier électronique**

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

- par téléphone :

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

au numéro de standard suivant: +32 22999696;

- par courrier électronique via la page [https://europa.eu/european-union/contact\\_fr](https://europa.eu/european-union/contact_fr)

## **Comment trouver des informations sur l'Union européenne ?**

### **En ligne**

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

### **Publications de l'Union européenne**

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

### **Droit de l'Union européenne et documents connexes**

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

### **Données ouvertes de l'Union européenne**

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



Office des publications  
de l'Union européenne

doi 10.2762/367402  
ISBN 978-92-76-21412-0