

Le verdissement de la politique agricole commune (PAC). Analyse d'une (r)évolution.

Maxime Habran, Assistant – PhD candidate – European Studies Unit (ESU), ULg

La politique de protection de l'environnement fait désormais partie des politiques phares de l'Union européenne (UE). L'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confirme que *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable*. Cette compétence est de nature double. D'une part, elle fait partie des compétences partagées de l'UE (article 4 TFUE), au même titre que la PAC ou la politique énergétique ; la définition est large et imprécise, ce qui garantit au législateur la possibilité d'étendre la compétence comme bon lui semble. D'autre part, c'est une compétence transversale. Autrement dit, chaque politique mise en œuvre doit prendre en compte le facteur environnemental. Les Etats membres ont l'obligation d'intégrer l'environnement et pas uniquement de le prendre en compte. Dès lors, l'objectif de cette contribution est de mettre en lumière les interactions entre la politique agricole commune (PAC) et la politique de protection de l'environnement. Du premier règlement de 1985 permettant d'introduire des régimes visant à protéger les habitats et les paysages agricoles jusqu'aux surfaces d'intérêts écologiques en 2013, en passant par les mesures agroenvironnementales lors de la première grande réforme MacSharry de 1992, il s'agira, dans un premier temps, de voir de quelle manière l'environnement est venu s'immiscer dans la PAC au fur et à mesure de ses réformes. Dans un second temps, nous analyserons de manière partielle les mesures environnementales dans les propositions de la Commission pour la réforme de 2013.

Les prémices de la politique agricole commune

La politique agricole commune (PAC) débute en 1962 par la mise en place des premières organisations communes de marché (OCM)¹. La conférence de Stresa de juillet 1958, prévue par l'article 43 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) permet de dresser les grandes lignes de cette nouvelle politique communautaire. Historiquement, la PAC a une double fonction : la production de biens au sein du pilier 'soutien au marché' et l'aménagement de l'espace, le développement rural et la protection de l'environnement dans le pilier 'politique structurelle'. Compte tenu de la situation politique et économique de l'époque, l'intérêt sera porté, durant plusieurs années, sur le premier pilier. Les principaux mécanismes sont les prix d'intervention, les prix de seuil pour les importations, les restitutions à l'exportation et les prélèvements. Grâce à ces mécanismes, « En une génération, la PAC a permis de fournir aux consommateurs, (...) des produits de qualité à des prix accessibles, de moderniser les moyens de production et de multiplier la productivité (...) »². Il fallut attendre les premiers effets négatifs de la politique mise en place dans les années 60 pour que la sonnette d'alarme soit tirée : excédents, prix agricoles élevés, remise en cause des mécanismes protecteurs. Le 21 décembre 1968 est publié, à l'initiative du Commissaire Mansholt, un mémorandum³ sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté⁴. L'accueil de ce dernier fut très mitigé. Les milieux professionnels dénoncèrent le caractère malthusien, les agriculteurs, quant à eux, craignaient une diminution de leur nombre et les syndicats

¹ Les céréales, le porc, les oeufs, les volailles, les fruits et légumes et le vin.

² Bianchi Danielle, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant 2006, p.17.

³ Aussi appelé Plan Mansholt ou programme agriculture 1980.

⁴ *Bulletin de la Communauté économique européenne*. dir. de publ. Communauté économique européenne. Mars 1969, n° Supplément 3/69. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes.

voyaient arriver avec crainte la modernisation et donc la fin du modèle d'exploitation agricole familiale⁵. Néanmoins, ce plan permit de jeter les bases de la politique structurelle, mise à l'écart jusque là. Par ailleurs, une brève tentative d'orientation d'une politique structurelle fut faite le 4 décembre 1962 au travers d'une décision du Conseil⁶. À la différence du volet «soutien au marché» qui fonctionne avec une intervention directe des autorités communautaires, les actions dites structurelles devront être mises en place par les Etats eux-mêmes⁷. La décision prévoit le financement par la section «orientation» du Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) de diverses mesures qui seront présentées par les États⁸.

Les prémisses de la politique structurelle furent un échec⁹ et il fallut attendre 1972 pour voir apparaître les premières directives socio-structurelles¹⁰. Quelques années plus tard, la directive n°75/268 portant sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées¹¹ ainsi que le règlement prolongeant l'action structurelle au stade de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles¹² viendront compléter le paquet législatif. Ces mesures, largement inspirées du mémorandum Mansholt, constituent une première tentative pour enrayer la crise des excédents.

La réforme Mac Sharry¹³

La réforme de 1992 va marquer profondément la PAC. Initialement, elle était prévue pour les céréales¹⁴ car *ce secteur ne put profiter d'un accroissement de la demande d'aliments du bétail en Europe en raison de prix internes trop élevés et d'une concurrence de plus en plus vive des substituts aux céréales, importés sans droits de douane. S'ajoute à cela le fait qu'il fut (...) la cible de la négociation au GATT, les Etats-Unis ayant le plus grand intérêt à contraindre l'Europe à réduire ses parts de marché dans le commerce mondial*¹⁵. De manière générale, les dépenses agricoles de la Communauté sont en augmentation, le revenu agricole est toujours en diminution par rapport aux revenus des autres secteurs et la population agricole est en déclin. La principale mesure de la réforme concerne les prix agricoles. Ces derniers sont fixés à un niveau plus bas et plus proche du marché mondial avec une compensation des pertes de revenus par des aides directes désormais versées au stade de la production. La réforme MacSharry marque une rupture par rapport à la PAC précédente : « auparavant, l'ensemble des aides, primes ou autres étaient octroyées en fonction du volume de la production, ce qui alimentait la spirale productiviste »¹⁶. Cette politique conduisit à la constitution de stocks et d'excédents toujours plus onéreux pour la Communauté. Dorénavant, « les paiements compensatoires sont accordés en fonction des superficies, non des quantités

⁵ Blumann Claude, Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire, Litec 1996, p. 363-364.

⁶ JOCE n° 136, 17 décembre 1962.

⁷ Une liste d'actions éligibles au FEOGA-Orientation sera dressée dans le Règlement 17/64 du 5 février 1964 (JOCE n°34 du 27 février 1964) : adaptation et amélioration des conditions de production (remembrement, assainissement et aménagement des terres), adaptation et orientation de la production agricole (reconversion de la production de lait en production de viande par exemple), adaptation et amélioration de la commercialisation des produits agricoles (amélioration du stockage, de la conservation et de la valorisation des produits), ou encore le développement des débouchés des produits agricoles.

⁸ Op. cit. Blumann Claude, *Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, 1996, pp. 362-363.

⁹ Le plan Mansholt prévoit diverses mesures pour réduire les excédents et tenter de réorienter la PAC, parmi celles-ci on trouve la réduction du nombre des agriculteurs et un élargissement de la taille des exploitations.

¹⁰ JOCE L 96 du 23 avril 1972. Directive n°72/159 relative à la modernisation des exploitations agricoles, directive n°72/160 relative à la cessation de l'activité agricole, directive n°72/161 relative à la formation et information de la population agricole.

¹¹ JOCE L 128 du 19 mai 1975.

¹² JOCE L 51 du 27 février 1977.

¹³ Du nom du Commissaire irlandais en charge de l'agriculture.

¹⁴ Accord de Dillon round en 1963, les Européens acceptent le soja importé des USA sans taxe car à l'époque le soja n'est pas utilisé en Europe.

¹⁵ Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC). Une politique en mutation*, (3ième édition) La documentation française, collection réflexe Europe, p. 18.

¹⁶ Blumann Claude (Dir.) *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, 3ième édition, édition de l'université de Bruxelles, 2011, p.48.

produites »¹⁷. Dans le même ordre d'idées, le gel des terres, précédemment facultatif devient obligatoire, du moins pour les agriculteurs désireux de bénéficier des paiements compensatoires. Une prise de conscience a lieu en 1992 sur la nécessité d'intégrer des exigences environnementales au sein même de la PAC¹⁸. Dès 1991, la Commission reconnaît pour la première fois l'importance d'encourager l'extensification dans le but de contribuer à une production agricole respectueuse de l'environnement¹⁹. Dans le but d'aider les agriculteurs à supporter la baisse de revenus provenant de la diminution du soutien des prix, des mesures structurelles dites d'accompagnement furent adoptées²⁰. Parmi les propositions découlant de cette réflexion, on trouve un programme d'action agro-environnemental divisé en trois systèmes d'aide²¹. Le premier porte sur les méthodes de production ; il est basé sur un système d'aide permettant d'encourager les agriculteurs à utiliser des méthodes de protection impliquant des risques limités de pollution et de dégâts à l'environnement : en acceptant ces contraintes dans leurs méthodes de travail, ils bénéficient de compensations pour les pertes subies. Le deuxième système vise à encourager la promotion des exploitations compatibles avec l'environnement des terres agricoles dans le but de conserver ou rétablir la diversité et la qualité du milieu naturel : un régime d'aides est prévu pour les agriculteurs acceptant de renoncer à des pratiques préjudiciables à l'environnement. Enfin, le troisième système d'aide a pour but de garantir l'entretien des terres abandonnées pour les agriculteurs et les non-agriculteurs vivant dans les zones rurales.

Une disposition particulière concerne le gel des terres en prévoyant la possibilité d'un gel à long terme, sur une période de 20 ans, et ce, à des fins liées à l'environnement. Une prime sera également versée pour encourager leur maintien dans un état écologique. Ce programme agro-environnemental sera traduit dans le règlement 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel²². La réforme de 1992 reconnaît l'influence de l'environnement et tente de concilier celui-ci avec l'agriculture. C'est un tournant pour la PAC. D'autant qu'une double mission est reconnue à l'agriculteur : une activité de production et une activité de protection de l'environnement et de développement rural. Dans cette optique, l'agriculteur devient un gestionnaire de l'environnement²³.

La réforme de l'Agenda 2000 ou la prise en compte formelle de l'environnement

En 1999, dans la perspective du futur élargissement des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et des prochaines négociations dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC), une réorientation de la PAC fut décidée. L'adoption par les nouveaux Etats membres de la PAC faisait craindre un retour des excédents et une explosion des dépenses agricoles. Suite aux propositions de la Commission et de l'accord politique du Conseil²⁴, la déclaration

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Les mesures d'accompagnement prévues par le Conseil européen de 1988 n'ont été que partiellement appliquées. Elles visaient le retrait des terres, le régime d'extensification, le régime d'aides au revenu et le régime de préretraite.

¹⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 30 janvier 1991 au Conseil sur l'évolution et l'avenir de la PAC*. Document de réflexion de la Commission (COM(1991) 100 final).

²⁰ Born Charles-Hubert, « Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable? » pp. 26-27 *In* Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne sous la direction de Isabelle Doussan et Jérôme Dubois, Monde européen et international, CERIC, La documentation française.

²¹ Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JO n° L 125 du 30/07/92.

²² Il accompagne deux autres mesures, le règlement 2079/92 instituant un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture et le règlement 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture.

²³ *Op. cit.*, COM(1991) 100 final, p. 10.

²⁴ Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 confia à la Commission le soin de rendre un avis. La communication Agenda 2000 : Pour une Union plus forte et plus large, (COM(97) 2000) dresse les perspectives de l'élargissement et les priorités de certaines politiques telles que la politique économique et sociale et la poursuite de la politique agricole commune. Le Conseil européen de Berlin du 24 mars 1999 se mit d'accord politiquement dans la foulée des propositions de la Commission.

de Cork²⁵ sera traduite dans les textes de 2000 et notamment la notion de préférence rurale. Selon son point 1, *le développement rural durable doit être élevé au rang de priorité de l'Union européenne et doit devenir le principe fondamental qui sous-tend toute politique rurale (...)*. Cette notion rappelle celle de préférence communautaire établie dans le cadre de la politique agricole commune (article 40, §2 TCEE). De plus, un critère d'intégration est mis en avant dans la mesure où *la nécessité de préserver la qualité de l'environnement rural et de l'améliorer doit être partie intégrante de toutes les politiques communautaires qui se rapportent au développement rural*²⁶. En outre, cette réforme assurera que *l'agriculture soit multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques, capables d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux*²⁷. L'accent sera mis sur le développement plurifonctionnel de l'agriculture, en prenant en compte le développement durable²⁸ inscrit à l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), ainsi que l'exigence de qualité des produits alimentaires. Le rôle multifonctionnel de l'agriculture apparaît au grand jour. La prise en compte de valeurs non marchandes telles que la protection de l'environnement, de la santé ou encore de la sécurité alimentaire est mise en exergue. Désormais, le soutien s'adresse à l'ensemble de l'économie rurale et non uniquement à la seule fonction traditionnelle de production et de gestion du marché.

La politique des soutiens, basée sur les prix d'intervention et les prélèvements/restitutions, est réformée une première fois en 1992, lorsqu'arrivent à saturation les excédents et que point la conscience environnementale. Cela conduira à limiter l'utilisation de ces instruments. La réforme de 1999 se traduit, d'une part, par une diminution du soutien des prix dans divers marchés et ce, au profit d'un soutien direct au revenu des agriculteurs, partiellement découplé de la production²⁹ et d'autre part, par la politique structurelle, rebaptisée « développement rural » qui devient le deuxième pilier de la PAC, à côté du soutien des marchés. Il a comme base le règlement sur le développement rural³⁰. Véritable nouveauté, il (...) *jette, pour la première fois, les bases d'une politique de développement rural globale, cohérente, dont la mission sera de compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature*. Il a comme objectif de promouvoir les mesures d'accompagnement instaurées en 1992, les mesures de diversification des exploitations agricoles ainsi que l'adaptation structurelle des exploitations et l'installation des jeunes. *Cette évolution majeure est consacrée par le financement communautaire de mesures de développement rural dans toutes les zones rurales et par le transfert du financement de l'essentiel des dépenses qui lui sont allouées de la section « orientation » à la section « garantie » du FEOGA*³¹.

Seconde nouveauté, le règlement 1259/1999 sur les aides directes³² fixant une série de règles communes aux régimes en intégrant l'éco-conditionnalité et la modulation. L'éco-

²⁵ Conférence Européenne sur le développement rural, Déclaration de Cork – Un milieu rural vivant, Irlande, 7-9 novembre 1996.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Conclusion du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999.

²⁸ Ou développement soutenable (sustainable development).

²⁹ Cette diminution des aides directes concerne une série de règlements modifiant les organisations communes de marchés des produits viticoles, des cultures arables, de la viande bovine et du lait.

³⁰ Règlement n°1257/1999 du Conseil du 17 mai concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JO L 160, 26/06/1999.

³¹ Propositions de règlements du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune, COM (1998) 158 final, 18 mars 1998, p.6.

³² Règlement (CE) n°1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole comme JO, L 160, 26.6.1999.

conditionnalité va venir renforcer les mesures agro-environnementales faisant partie des mesures d'accompagnement de la réforme de 1992. Cette mesure va être placée au second plan et son caractère non obligatoire expliquera sa faiblesse. Les Etats membres devaient adopter à l'égard des activités agricoles couvertes par un régime d'aides *les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation des surfaces agricoles utilisées ou des productions concernées et qui correspondent aux effets potentiels de ces activités sur l'environnement*³³. Ils avaient le choix entre trois mesures : subordonner les aides à des engagements agro-environnementaux, prendre la forme d'exigences environnementales générales ou prendre des exigences environnementales spécifiques.

La modulation quant à elle permet à un Etat membre de réduire les aides directes qui seraient payées aux agriculteurs sur la base de critères tels que la main-d'œuvre employée sur leurs exploitations, la prospérité ou lorsque le montant total excède un certain seuil³⁴. Les économies ainsi réalisées sont mises à la disposition des Etats membres qui peuvent les utiliser comme soutien complémentaire comme le prévoit le considérant 5 dudit règlement dans le cadre de certains programmes pour l'environnement, le développement rural ou les zones défavorisées.

Progressivement, la protection de l'environnement va prendre une place de choix au sein de la politique agricole commune.

De l'éco-conditionnalité à la conditionnalité

En 1997, la Commission³⁵ reconnaît des insuffisances liées à la réforme sur l'environnement. Même si plusieurs éléments positifs peuvent être constatés tels qu'une utilisation plus rationnelle des engrais et des pesticides due aux baisses de prix, les avantages liés au gel des terres ainsi que des incitations financières visant à une amélioration à long terme de la répartition de l'élevage de bétail sur le territoire, certains points négatifs sont mis en exergue comme l'incitation à l'irrigation des cultures et l'avantage relatif conféré à l'élevage intensif grâce à l'abaissement des prix des aliments et l'octroi d'aides pour la production d'ensilage.

Le montant de l'aide destiné à la politique de développement rural reste insuffisant au regard des modifications et adaptations nécessaires pour que les agriculteurs s'engagent dans une série de pratiques plus extensives. Même si les mesures agro-environnementales de la réforme de 1992 ont été bien reçues, le montant de l'aide reste insuffisant au regard des modifications et adaptations nécessaires pour que les agriculteurs s'engagent dans une série de pratiques plus extensives. En matière de politique rurale, les mesures d'accompagnement sont complétées par le régime des régions défavorisées et des zones soumises à des contraintes environnementales³⁶. En matière agro-environnementale, les Etats membres pourront subordonner les paiements directs au respect des exigences en matière environnementale³⁷. De nombreuses dispositions législatives en matière de normes minimales relatives à l'élevage, au transport et à l'abattage des animaux ont été introduites après 1999. Le protocole relatif à la protection et au bien-être des animaux prévoit de nouvelles conditions pour les actions de l'Union européenne concernant la santé et ledit bien-être³⁸. Ce protocole fait de la protection

³³ Article 3, Règlement 1259/1999.

³⁴ Article 4, Règlement 1259/1999.

³⁵ Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large, COM(97) 2000 final.

³⁶ *Op. cit.*, Règlement n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

³⁷ *Op. cit.*, Règlement n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

³⁸ Protocole sur la protection et le bien-être des animaux : lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les Etats membres tiennent pleinement

et du bien-être des animaux une clause transversale le rendant applicable aux diverses dispositions du traité. Il faudra attendre la réforme de 2003 pour que ces conditions soient prises en compte dans le cadre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)³⁹. Le traité de Lisbonne intègre le protocole au sein même du traité⁴⁰.

La réforme à mi-parcours est l'occasion de faire un bilan sur la politique agricole et un examen approfondi de ces objectifs de telle sorte qu'ils correspondent au mieux à ceux fixés dans l'agenda 2000 et à Göteborg⁴¹.

La réforme à mi-parcours de 2003 serait-elle le point culminant du verdissement de la PAC ?

Les conclusions du Conseil européen de Berlin de mars 1999 précisait que la ligne directrice de la PAC serait inchangée. Elle ferait l'objet d'une évaluation de la Commission avant l'élargissement de l'Union et ce, dans le but de l'adapter⁴². Ce qui aurait dû être un état des lieux de la réforme, fut rapidement transformé en une réforme ambitieuse. La Commission rappelle que la révision est l'occasion de vérifier que la politique agricole commune est en adéquation avec les objectifs de la réforme de l'agenda 2000 et ceux du Conseil européen de Göteborg de 2001 concernant la stratégie de développement durable. Elle rappelle en même temps qu'il est nécessaire de poursuivre l'adaptation des politiques clés aux objectifs internes et externes du développement durable⁴³. Enfin, elle définit également de nouveaux objectifs permettant de tracer les contours de la nouvelle PAC⁴⁴.

En 2003, la politique des soutiens va être confrontée au principe d'intégration qui va s'exprimer de deux manières. Premièrement, par la transformation des soutiens en un paiement unique par exploitation, découplée, des quantités produites. Deuxièmement, par la soumission de leur octroi au respect de conditions reflétant les exigences de la protection de l'environnement. La réforme tourne essentiellement autour de quatre dispositions : le découplage, la conditionnalité, la modulation et le transfert de ressources vers des mesures de développement rural⁴⁵. Nous n'aborderons ici que les deux premiers points.

Le découplage. La volonté du règlement 1782/2003⁴⁶ était de « passer du soutien de la production au soutien du marché ». Pour ce faire, la Commission souhaitait que le paiement unique soit indépendant de la production. Mais plusieurs Etats, la France en tête, se sont opposés à ce (...) *découplage total visant la suppression du lien entre le montant des aides*

compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des Etats membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

³⁹ Voir *infra*.

⁴⁰ Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique d'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les Etats membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des Etats membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

⁴¹ Vers une agriculture durable, une révision à mi-parcours de la politique agricole commune, document établis sur base de la communication COM(2002) 394 final. CE, 2002.

⁴² La cour européenne des comptes estime que l'intensification de la production agricole, encouragée par le niveau élevé des aides accordées dans le cadre de la PAC, a engendré des problèmes environnementaux préoccupants en dépit d'une réforme des organisations communes de marchés intervenue en 1992. JOUE n° 353, 8 décembre 2000.

⁴³ Vers un partenariat mondial pour un développement durable, COM(2002) 82 final.

⁴⁴ COM(2002) 394 final : une agriculture compétitive ; des méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ; un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs ; une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur de nos paysages et un monde rural vivant et actif ; une politique agricole simplifiée et assurant un partage clair des responsabilités entre la Commission et les Etats membres ; une justification du soutien à l'agriculture par la prestation des services que la société attend des agriculteurs.

⁴⁵ Dans un souci de clarté, nous n'aborderons que la conditionnalité et le découplage.

⁴⁶ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutiens directs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001. JO L 270 du 21/10/2003.

versées et le volume de production au motif que le découplage total risquait d'entraîner la disparition de l'activité agricole dans de nombreuses zones intermédiaires, d'accroître les risques de désertification, ainsi que les disparités régionales⁴⁷. C'est donc une mise en œuvre décentralisée de la PAC qui a lieu en 2003. Ce régime en place constitue une aide au revenu des agriculteurs. Cette aide « est accordée sur la base de références historiques du producteur et non plus en fonction de choix de productions »⁴⁸. Dès lors, l'agriculteur est libre de choisir ce qu'il produit sur ses terres.

L'éco-conditionnalité subit une réforme profonde dans la mesure où elle devient obligatoire pour l'octroi du paiement unique ainsi que de toutes les aides directes en vigueur. Le règlement n°1259/1999 du 17 mai 1999⁴⁹ introduisait la notion de conditionnalité environnementale dans les régimes d'aides directes. Désormais, *(i)l ne s'agit plus d'octroyer des aides pour mener à bien des opérations de protection de l'environnement mais de conditionner des aides agricoles du FEOGA section Garantie à des conditions de protection de l'environnement*⁵⁰. La réforme de 2003 étend la définition⁵¹ au travers du règlement n°1782/2003⁵². La conditionnalité comprend deux volets de mesures. Le premier concerne les exigences réglementaires en matière de gestion. Le second, quant à lui, vise le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Dès lors, les Etats membres sont tenus d'appliquer la conditionnalité à l'ensemble des paiements directs, qu'ils soient découplés ou non, accordés au titre du premier pilier ainsi qu'à un certain nombre de mesures du deuxième pilier⁵³. Comme le rappelle Yves Petit, (...) *ce principe conditionne le versement intégral des paiements aux agriculteurs au respect de certaines exigences (...)*⁵⁴. Les exigences réglementaires relèvent, comme le stipulent les articles 3 et 4 du règlement 1782/2003, du droit de l'environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de la sécurité sur les lieux de travail et du bien-être des animaux. Les bonnes conditions agricoles et environnementales doivent être définies au niveau national ou régional par les Etats membres sur des bases communautaires⁵⁵. « Il s'agit de lier le paiement direct au respect de bonnes pratiques agricoles non exigées par ailleurs par des textes contraignants »⁵⁶. Sans oublier qu'elle est coercitive dans la mesure où le non respect de ses exigences imposées entraîne une suspension de l'aide directe qui peut être assortie de sanctions⁵⁷.

⁴⁷ *Op.cit.*, Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC). Une politique en mutation*, (3ième édition) La documentation française, collection réflexe Europe, p. 115.

⁴⁸ *Ibidem.*, p.113.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, *JO.*, L 160 du 26/06/1999.

⁵⁰ *Op. cit.*, Bianchi Daniele, « La réforme de la politique agricole commune », *Cahier de droit européen*, 2004, p. 312.

⁵¹ Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III, conformément au calendrier fixé dans cette annexe, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales établies conformément à l'article 5. De plus, les Etats membres doivent fournir à l'agriculteur la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter, article 3.

⁵² *Op. cit.*, Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutiens directs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n°1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001. *JO L 270* du 21/10/2003.

⁵³ Article 51 du règlement n° 1698/2005.

⁵⁴ *Op. cit.*, Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC). Une politique en mutation*, (3ième édition) La documentation française, collection réflexe Europe, p. 117.

⁵⁵ Les normes définies doivent prendre en compte les caractéristiques des zones concernées, notamment les conditions pédologiques et climatiques, les modes d'exploitation existants, l'utilisation des terres, la rotation des cultures, les pratiques agricoles et la structure des exploitations (...), article 5 du règlement n° 1782/2003.

⁵⁶ *Op. cit.*, Born Charles-Hubert, p. 62.

⁵⁷ «Si ces normes de base ne sont pas respectées, les Etats membres devraient suspendre l'aide directe en tout ou en partie selon des critères proportionnés, objectifs et progressifs. Il convient que cette suppression soit sans préjudice de sanctions prévues actuellement ou ultérieurement par toute autre disposition de la législation communautaire ou nationale". Considérant (2) du règlement n° 1782/2003.

La réforme de 2009

Dans sa communication présentée en 2007⁵⁸, la Commission rappelle que depuis 1992, la PAC a subi de grands changements. Dès 2003, modulation, conditionnalité et découplage sont les maîtres mots, le triptyque sur lequel repose la politique agricole commune de l'Union européenne. De nouveaux défis apparaissent et il faut permettre à cette politique de perdurer. A cette fin, la Commission dressa un état des lieux des enjeux et perspectives de la future réforme et établit une série de propositions qui furent entérinées par les ministres européens de l'agriculture en novembre 2008⁵⁹. Le Conseil rappelle que la PAC vise trois objectifs : l'amélioration du régime de paiement unique, la modernisation des outils de gestion des marchés agricoles et une réponse aux nouveaux défis tels que le changement climatique, la production de bioénergies, la gestion de l'eau ou le maintien de la biodiversité. Nous n'aborderons pas en détail les réformes dans cet article. Notons toutefois que l'accord prévoit la suppression des jachères obligatoires⁶⁰ ainsi que la suppression progressive des quotas laitiers⁶¹ en vue de leur disparition en 2015. En matière de conditionnalité⁶², de nouvelles exigences sont ajoutées et sont destinées à préserver les avantages environnementaux des jachères et à améliorer la gestion de l'eau⁶³. Désormais, l'intervention sur les marchés sera considérée comme un filet de sécurité. La modulation, quant à elle, va augmenter dans le but de transférer des montants plus importants vers le pilier « développement rural »⁶⁴.

La réforme de 2013 : vers une Europe plus verte ?

Dans le but de limiter notre propos, notre analyse se limitera aux enjeux de la réforme actuelle ainsi qu'aux potentielles mesures environnementales qui en font partie.

Contexte

En avril 2010, la Commission européenne lança un grand débat public sur le futur de la politique agricole. Citoyens, organisations européennes et agriculteurs étaient invités à y prendre part. Cette initiative avait pour but d'aider les responsables politiques à préparer la future réforme prévue pour 2013. Lors de celle-ci, trois objectifs furent dégagés : la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la diversité rurale. Novembre 2010 marque un premier tournant. La Commission publie un communiqué regroupant les premières propositions pour la réforme à venir⁶⁵. Deux éléments peuvent être mis en exergue. D'une part, la réforme des critères de distribution des financements pour les agriculteurs qui fait figure de priorité pour l'UE. D'autre part, le soutien de la diversité dans l'agriculture constitue le second axe dégagé. L'accent est mis sur la dimension rurale et la volonté de donner une

⁵⁸ COM(2007) 722 final.

⁵⁹ Règlement (CE) n° 72/2008 du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant les règlements (CE) n° 247/2006, (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1405/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° 479/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 1883/78, (CEE) n° 1254/89, (CEE) n° 2247/89, (CEE) n° 2055/93, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 2596/97, (CE) n° 1182/2005 et (CE) n° 315/2007 en vue d'adapter la politique agricole commune ; Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 ; Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ; Décision du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013).

⁶⁰ Conseil de l'Union européenne, 2904^{ième} session du Conseil Agriculture et pêche, 18-20 novembre 2008, p.10.

⁶¹ *Op. cit.*, Conseil Agriculture et pêche, 18-20 novembre 2008, p.12.

⁶² Selon le Rapport de la Commission concernant la mise en oeuvre de la conditionnalité, elle poursuit deux objectifs : contribuer au développement d'une agriculture durable et rendre la PAC davantage compatible avec les attentes de la société dans son ensemble. (COM(2007) 147 final, p. 2).

⁶³ *Op. cit.*, Conseil Agriculture et pêche, 18-20 novembre 2008, p.14.

⁶⁴ *Ibidem.*, p.8.

⁶⁵ Communication « La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », COM(2010) 672 final.

empreinte «écologique» à la réforme avec une composante verte. Autrement dit, il s'agira de soutenir diverses actions telles que le maintien des couvertures végétales durant l'hiver, la rotation des cultures ou encore la création de jachères écologiques. De plus, les subventions devront être basées sur des critères environnementaux et un meilleur soutien aux agriculteurs.

Le 12 octobre 2011, la Commission a présenté ses propositions législatives pour la réforme de la PAC post 2013. Les principaux enjeux sont les suivants : subventions entre agriculteurs, protection de l'environnement et maintien de la productivité de l'agriculture européenne.

Enjeux

La réforme de la PAC a lieu au même moment que celle sur le budget européen⁶⁶. Les liens étroits entre les deux politiques et les risques de collusions lors des débats/négociations sont grands. Il convient donc de mettre en exergue cinq éléments. Premièrement, la garantie d'une part importante du budget européen destiné à la PAC n'est pas assurée. L'accord sur le gel des dépenses agricoles tombe à l'eau tandis que la distinction entre dépenses obligatoires (catégories auxquelles appartiennent les mesures de marché et les aides directes de la PAC) et dépenses non obligatoires devient obsolète. Cette distinction, prévue à l'article 272 du TCE, donnait le dernier mot au Conseil sur les dépenses ordinaires. Tandis que les dépenses non obligatoires « revenait » au Parlement européen. Pour Yves Petit⁶⁷, « la suppression de cette distinction et l'application à l'agriculture de la procédure législative de droit commun marquent la fin de l'exception agricole et l'assimilation de la PAC aux autres politiques ». Deuxièmement, quels seront les rapports de force au sein des instances européennes puisque désormais les négociations auront lieu à vingt-sept et plus à quinze ? Troisièmement, la crise financière de 2008 et la situation économique et sociale de nombreux Etats membres tendent à diminuer le poids de la PAC au sein du budget européen. Quatrièmement, les négociations de la future réforme de la PAC ont lieu dans le contexte post-Lisbonne. Autrement dit, le principe de la codécision en tant que procédure législative ordinaire s'applique de plein droit à la politique agricole commune⁶⁸. Enfin, cinquièmement, n'oublions pas que la politique agricole commune s'inscrit désormais dans le cadre des compétences partagées de l'Union européenne⁶⁹. Ce « reclassement » pourrait s'expliquer par l'emprise croissante du développement rural au sein de la politique agricole et « de sa complémentarité avec la politique de cohésion économique et sociale »⁷⁰. Ajoutons à cela que le principe de subsidiarité s'applique désormais.

Et l'environnement dans la réforme ?

L'intégration d'exigences environnementales semble être renforcée. Cette démarche s'inscrit dans la volonté d'introduire « une forte composante écologique dans le premier pilier de la PAC, garantissant ainsi que tous les agriculteurs de l'Union qui bénéficient d'un soutien aillent au-delà des exigences en matière de conditionnalité et agissent en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre de leurs activités quotidiennes⁷¹ ». De plus, « elle continuera à constituer le fondement des paiements directs et sera à l'avenir davantage axée sur la protection des zones humides et des sols riches en carbone, tout en faisant l'objet d'une

⁶⁶ Communication *Le réexamen du budget de l'UE*, COM(2010) 700 final, Bruxelles, 19 octobre 2010.

⁶⁷ Petit Yves, « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Droit rural* n° 347, novembre 2006, étude 32.

⁶⁸ Chambon Nadège, « Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement », *RMCUE*, n°550 juillet-Août 2011, p. 473.

⁶⁹ Article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JO C 83/47* du 30/03/10.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, COM(2011) 625 final/2, p.3.

rationalisation afin de réduire les charges administratives ». Parmi les mesures environnementales⁷² qui pourront bénéficier des paiements directs, on trouve une série de mesures liées au verdissement⁷³. Parmi celles-ci, les paiements verts ou paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement sont destinés à assurer la réalisation au niveau de toutes exploitations agricoles d'actions bénéfiques pour le climat et l'environnement. Les paiements verts visent à renforcer la légitimité de la PAC en proposant de financer la production par les agriculteurs de biens publics environnementaux⁷⁴. L'environnement obtient une place accrue au sein de la nouvelle PAC par son intégration dans son objectif n°2 : *Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat*. Les pratiques proposées par la Commission sont le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures⁷⁵ et la surface d'intérêt écologique⁷⁶. Les paiements directs seront toujours soumis à la conditionnalité d'autant que viendra s'ajouter la directive cadre sur l'eau.

En ce qui concerne le deuxième pilier « développement rural », la Commission prévoit un encouragement des démarches agro-environnementales. Autrement dit, les aspects liés à l'environnement, au changement climatique et à l'innovation devront être intégrés dans l'ensemble des programmes. Dès lors, la Commission propose que la préservation, la restauration des écosystèmes et la lutte contre le changement climatique ainsi que l'utilisation des ressources soient deux des six nouvelles priorités de politique de développement rural⁷⁷.

Cette contribution avait pour but de mettre en perspective la lente progression de l'environnement à la lumière des réformes de la politique agricole commune. Malgré le fait que la protection de l'environnement soit une compétence transversale de l'Union européenne, il semblerait que l'intégration ne soit pas tout à fait réussie. De nombreux problèmes persistent quant à l'application du principe de conditionnalité. Devenue une politique phare de l'UE, l'environnement reste un sujet délicat à aborder dans le domaine agricole. Entré timidement par l'article 19 du règlement 797/85 du Conseil prévoyant des dispositions permettant aux Etats membres d'introduire dans certaines zones écologiquement sensibles différents régimes visant à protéger les habitats et les paysages agricoles des menaces associées à l'intensification agricole, l'environnement se décline aujourd'hui en toutes sortes de thèmes et il convient même de parler de verdissement de la PAC. La réforme engagée depuis 2010 tente de traduire ces desiderata. La Commission a rendu ses premières propositions fin 2011 et la balle est désormais dans le camp du Parlement européen et du Conseil. Il y a fort à parier que les négociations ne se feront pas sans heurts d'autant qu'aujourd'hui, l'autosuffisance européenne est remise en cause⁷⁸, qu'il faut tenir compte de la dépendance de l'Europe pour les engrais minéraux (phosphates en tête) et que le nouveau modèle d'agriculture, basé sur l'agriculture industrielle, est de plus en plus énergivore⁷⁹. Voici

⁷² Paiements verts, paiements destinés aux jeunes agriculteurs, soutien destiné aux zones défavorisées.

⁷³ Pour le vice président de la FNSEA, le verdissement de la PAC traduirait une absence de volonté de réguler les marchés agricoles (Van Eeckhout Laetitia, Réforme de la PAC : le monde agricole salue "de bonnes intentions", édition en ligne, Le Monde du 19 novembre 2011).

⁷⁴ Cet objectif figure dans la communication de la commission (COM2010) 672 final). "l'agriculture et la foresterie jouent un rôle clé dans la production de biens publics, et notamment de biens environnementaux que constituent, entre autres, les paysages, la biodiversité des terres agricoles, la stabilité du climat et une résilience accrue aux inondations, à la sécheresse et aux incendies.

⁷⁵ Au moins trois différents.

⁷⁶ Réservoirs de biodiversité ou encore d'éléments de paysage sur un minimum de 7 % des terres arables.

⁷⁷ La nouvelle période de programmation se fixe six priorités : soutenir le transfert de connaissance et l'innovation; améliorer la compétitivité; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques; rétablir, protéger et renforcer les écosystèmes; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faible intensité de carbone; promouvoir l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

⁷⁸ Bové José, Luneau Gilles, *Changeons de cap, changeons de Pac! Vers une agriculture paysanne au service des citoyens*, Manifesté Alternatives, 2012, pp. 80-84.

⁷⁹ Cela s'explique notamment par les techniques utilisées dans l'agriculture moderne d'aujourd'hui: pesticides, méthodes de production, transports, matériels agricoles puissants, etc.

de nouvelles questions que les premières propositions de la Commission ne semblent pas prendre en compte mais qui sont pourtant en filigrane dans la politique agricole commune.