

# Agriculture et changement climatique

## Vers la définition d'un nouvel objectif para-agricole

Maxime HABRAN

Chargé de cours adjoint – Université de Liège

### ◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I.	La prise de conscience du changement climatique	144
	La lutte contre le changement climatique comme nouvel objectif de la politique environnementale	145
II.	Agriculture <i>versus</i> changement climatique	147
	La conditionnalité comme mécanisme pour lutter contre le réchauffement climatique	147
III.	La réforme 2014-2020	150
IV.	Conclusion	156



Fournissant à la fois de la nourriture et du carburant, l'agriculture joue un rôle majeur dans notre société. Terreau de notre alimentation, pilier de la construction européenne, elle est à la fois victime du réchauffement climatique mais aussi une des premières causes. Motivée par un objectif d'autosuffisance alimentaire, la logique productiviste de la politique agricole commune (PAC) insufflée au début des années soixante a provoqué une détérioration massive des écosystèmes, endommageant de manière durable l'environnement et accentuant la pression sur les agriculteurs.

Cette contribution illustre la façon dont le législateur européen tente d'adapter la PAC à la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre de la nouvelle réforme mise en place en janvier 2014 et reportée début 2015, nous mettons l'accent sur les mesures prévues pour réaliser le nouvel objectif de la politique environnementale.



## I. LA PRISE DE CONSCIENCE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

D'après le Groupe intergouvernemental sur l'étude du climat (GIEC), le changement climatique désigne tout changement de climat dans le temps, qu'il soit dû à la variabilité naturelle ou aux activités humaines<sup>(1)</sup>. Le constat du GIEC est sans appel. Si l'on ne fait rien, la température pourrait augmenter jusqu'à 4,8 % pour la période 2081-2100. Il est désormais extrêmement probable à 95 % que l'élévation de la température terrestre depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle soit le fait de l'accumulation des gaz à effet de serre d'origine humaine. Certaines pollutions de l'air observées résultent de l'activité humaine et menacent de modifier le climat se traduisant par un réchauffement climatique<sup>(2)</sup>. De manière dramatique, les conséquences d'un tel réchauffement sont vérifiables : élévation du niveau des mers, catastrophes climatiques, désertification des terres, etc.

Parmi les causes responsables de ce phénomène, l'agriculture fait figure de mauvais élève. L'émission de certains gaz à effet de serre (GES) accentue la détérioration de la couche d'ozone et accroît le réchauffement climatique. Parmi ceux-ci, nous trouvons le méthane qui résulte d'un processus de digestion du bétail ainsi que du stockage et de l'épandage du fumier. Vient ensuite le protoxyde d'azote qui se dégage des engrais azotés d'origine organique et minérale.

Aujourd'hui, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que les émissions issues de l'agriculture, des forêts et des pêches ont doublé au cours des cinquante dernières années. Les prévisions ne sont pas meilleures puisque ces émissions pourraient continuer d'augmenter de 30 % d'ici 2050<sup>(3)</sup>. Au niveau mondial, le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et des autres affectations de terres représente 24 % des émissions de GES, devant le secteur de l'industrie (21 %) et derrière la production énergétique (35 %)<sup>(4)</sup>.

(1) GIEC, Rapport du Groupe de travail II – Conséquences, adaptation et vulnérabilité, PCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, disponible à l'adresse suivante : [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/fr/spmsd.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/fr/spmsd.html), consulté le 28 octobre 2014. Cette définition s'éloigne quelque peu de celle utilisée dans la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et dans laquelle le changement climatique s'applique à des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables, article 1, point 2, disponible à l'adresse suivante : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

(2) Il s'agit d'une augmentation de la température moyenne à la surface de la terre.

(3) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture », disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/216994/icode/>.

(4) 5<sup>e</sup> rapport d'évaluation du GIEC – Contribution du Groupe de travail III : changements climatiques 2014 : atténuation des changements climatiques. Principaux messages du « Résumé à l'intention des décideurs », disponible à l'adresse suivante : [http://www.climat.be/files/8413/9747/1490/IPCC\\_AR5\\_WG\\_III\\_-\\_synthesis\\_SPM\\_FR.pdf](http://www.climat.be/files/8413/9747/1490/IPCC_AR5_WG_III_-_synthesis_SPM_FR.pdf).



L'Europe représente 12 % des émissions d'origine agricole contre 25 % en Amérique et 44 % en Asie.

Depuis plusieurs années, l'Union européenne s'est engagée dans la lutte contre le changement climatique. D'abord au niveau international avec la convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Celle-ci va donner lieu à la mise en place du Protocole de Kyoto<sup>(5)</sup> en 1997 visant une réduction des principaux gaz à effet de serre de 5,2 % par rapport à leur niveau de 1990. Ensuite au niveau européen avec la mise en place d'un certain nombre de politiques visant à lutter contre le réchauffement climatique. Le paquet Énergie-Climat lancé en 2008 avait pour but d'atteindre l'objectif des 3 fois 20, soit une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique et une part de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie européenne. Ces trois objectifs sont guidés par deux priorités : la mise en place d'une politique européenne commune de l'énergie et la lutte contre le changement climatique<sup>(6)</sup>.

Le 23 octobre dernier, les chefs d'États et de gouvernements se sont accordés sur un nouveau cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030<sup>(7)</sup>. Le nouvel accord se veut plus ambitieux en affichant de nouveaux objectifs : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 %, augmenter la part des énergies renouvelables à 27 % et atteindre l'objectif de 27 % d'efficacité énergétique. Le premier objectif est obligatoire, tandis que les deux derniers ne seront pas traduits en objectifs contraignants sur le plan national<sup>(8)</sup>.

Ces nouveaux objectifs constituent une base pour 2015, année de référence pour un nouvel accord mondial sur le climat.

### **La lutte contre le changement climatique comme nouvel objectif de la politique environnementale**

Le traité de Lisbonne et plus particulièrement son article 191 met la lutte contre le changement climatique à l'ordre du jour. C'est ici que le terme apparaît dans le traité pour la première fois.

<sup>(5)</sup> Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1998, disponible à l'adresse suivante : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

<sup>(6)</sup> Principales mesures : directive 2009/29/CE sur le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; directive 2009/28/CE sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ou encore la directive 2009/31/CE sur le stockage géologique du dioxyde de carbone.

<sup>(7)</sup> Conseil européen, Conclusions, 23-24 octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf).

<sup>(8)</sup> M. HABRAN, « Le nouveau cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 », 5 p., 3 novembre 2014, European Studies Unit, disponible à l'adresse suivante : [http://local.droit.ulg.ac.be/jcms/service/file/20140910181925\\_Embargo-russe-sur-les-aliments-europy-ens.pdf](http://local.droit.ulg.ac.be/jcms/service/file/20140910181925_Embargo-russe-sur-les-aliments-europy-ens.pdf).



Situer cette action dans le titre XX « Environnement » du traité n'est pas anodin. La politique environnementale, présente dans le traité en tant que politique à part entière, remonte à l'acte unique européen en 1986. À cette époque, l'article 130 R posait les bases de la politique environnementale. Mais ce n'est pas ici que naît le caractère transversal de la politique.

Il faut remonter au traité d'Amsterdam pour trouver le caractère transversal de la politique environnementale. L'article 6 de l'époque n'a pour ainsi dire pas changé. Le nouvel article 11 du TFUE dispose 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. Cet article fait partie des dispositions d'application générale. Il s'agit de clauses dites horizontales qui prévoient que les politiques et actions de l'Union prennent en compte les exigences environnementales tout en assurant une cohérence entre les différentes politiques et actions de l'Union.

Ces clauses horizontales ou transversales sont fondamentales dans la mesure où elles sont obligatoires. Le fait de les trouver en début de traité renforce ce caractère. De plus, elles sont incontournables ; chaque politique mise en œuvre doit les intégrer. À titre d'exemple, depuis 1962, la PAC est réformée de manière régulière. Les mécanismes de conditionnalité et de verdissement sont des exemples du caractère transversal de la politique environnementale<sup>(9)</sup>.

Cette disposition générale relative aux exigences environnementales nous renvoie à l'article 191 du TFUE. La lutte contre le changement climatique apparaît au paragraphe 1, tiret 4 : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : (...) – la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ».

En tant que politique transversale, la protection de l'environnement est intégrée de manière progressive au sein des autres politiques. La lutte contre le changement climatique fait partie de cette politique. Dès lors, nous pouvons en déduire qu'elle fait désormais figure d'objectif transversal. L'Union européenne ne s'est pas encore dotée à proprement parler d'une politique climatique. Actuellement, elle est mise en place par le biais de la politique environnementale (article 191 TFUE) et de la politique énergétique (article 194 TFUE).

<sup>(9)</sup> M. HABRAN, « La conditionnalité environnementale dans la politique agricole commune. Analyse de l'intégration de la politique de protection de l'environnement au sein de la politique agricole commune », juin 2014 (thèse de doctorat). Voy. aussi M. HABRAN, « Le verdissement de la politique agricole commune (PAC). Analyse d'une (r)évolution », *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, Cahier n° 24, disponible à l'adresse suivante : <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=663> ; M. HABRAN, « La PAC post-2013, le cas de l'intégration de l'environnement », *Revue Agronomie, Environnement et Société*, Vol. 3, n° 1, juin 2013, pp. 25-32, disponible à l'adresse suivante : <http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/revue-aes-vol3-n1-juin-2013/revue-aes-vol3-n1-4/>.



Remarquons toutefois que le choix de la base juridique est déterminant. En matière d'environnement, la procédure législative ordinaire semble dominer. En matière énergétique par contre, s'agissant d'un domaine considéré comme régalien, le risque de statuer via la procédure législative spéciale (unanimité) est présent<sup>(10)</sup>, même si le paragraphe 3 de l'article 194 ne vise que des mesures de nature fiscale.

## II. AGRICULTURE VERSUS CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'agriculture, et plus précisément la politique agricole commune, sont au centre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Le principal enjeu de la PAC à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle est sa résilience au changement climatique. Sa capacité d'absorption passe, entre autres, par une politique énergétique européenne forte.

À la fois victime et responsable des émissions, elle a un rôle déterminant à jouer. Elle doit, au travers de ses mesures, réduire ses émissions néfastes pour le climat et anticiper au mieux les effets négatifs des conséquences climatiques. Nous allons voir de quelle manière la PAC participe aux efforts d'atténuation des GES.

Depuis ses origines (1962), la PAC n'a eu de cesse d'être adaptée et modifiée pour refléter au mieux l'agriculture européenne. La première politique qui fut intégrée à la PAC est la politique de protection de l'environnement. Cette intégration prend la forme de la conditionnalité environnementale. Au fur et à mesure du temps, les considérations environnementales ont pris place au sein même de la PAC. Aujourd'hui, les agriculteurs doivent respecter certaines normes et mettre en place certaines mesures environnementales, entre autres, afin de percevoir les aides directes.

Le secteur agricole est fortement dépendant des paramètres naturels et donc des conditions climatiques. Depuis 2003, l'Union européenne tente, au travers de multiples mesures, de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre issues de l'agriculture. Dans le cadre de la réforme à mi-parcours de 2003, le législateur européen a mis en place le mécanisme de conditionnalité.

### **La conditionnalité comme mécanisme pour lutter contre le réchauffement climatique**

Ce mécanisme, officiellement reconnu lors de la réforme de 2003, permet de conditionner le versement des aides directes aux agriculteurs au respect de

<sup>(10)</sup> L'article 192, § 2, point c), du TFUE prévoit la possibilité de recourir à la procédure législative spéciale pour les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.



divers critères tels que la préservation de l'environnement, le bien-être animal, la sécurité alimentaire ou encore les bonnes pratiques agricoles.

Est-ce à dire que la lutte contre le changement climatique est prise en compte seulement à partir de 2003 ? Comme l'affirme le considérant 3 du règlement (CE) n° 1782/2003, « afin d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et d'assurer leur maintien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, il convient d'établir des normes qui procèdent ou non de dispositions des États membres. Par conséquent, il y a lieu de définir un cadre communautaire dans lequel les États membres puissent adopter des normes qui prennent en compte les caractéristiques des zones concernées, notamment les conditions pédologiques et climatiques ainsi que les modes d'exploitation existants (utilisation des terres, rotation des cultures, pratiques agricoles) et la structure des exploitations ». Certes, il s'agit de la première fois où le climat est explicitement indiqué dans le texte. Mais cela n'a pas empêché le législateur communautaire de prendre des mesures ayant un impact plus ou moins direct sur le climat. Dans ce cas-ci, nous parlerons de mesures environnementales ayant une portée agricole.

La directive 86/278/CEE<sup>(11)</sup> relative à la protection de l'environnement et notamment des sols lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture a pour but de réglementer l'utilisation de ces boues d'épuration en agriculture de manière à éviter des effets nocifs sur les sols, la végétation, les animaux et l'homme tout en encourageant leur utilisation correcte. Il s'agit par exemple des sédiments résultant du traitement des eaux usées dans les stations d'épuration. Si ces matières contiennent des agents chimiques ou micro biochimiques, elles sont susceptibles de se retrouver dans le sol au travers de leur utilisation en agriculture. L'objet de la directive est de lutter contre les effets négatifs de l'agriculture et l'amélioration de certaines pratiques de production.

Autre exemple avec la directive 91/676/CEE<sup>(12)</sup> (Nitrates) concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Une utilisation excessive d'engrais est source de pollution et constitue un danger pour l'environnement mais l'utilisation d'engrais et de fumiers contenant de l'azote est indispensable à l'agriculture. Il est donc nécessaire de prendre des mesures pour résoudre les problèmes découlant de l'élevage intensif du bétail et prendre davantage en considération la politique en matière d'environnement. Elle a pour but de réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles.

<sup>(11)</sup> Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, *J.O.C.E.*, L 181, 4 juillet 1986.

<sup>(12)</sup> Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, *J.O.C.E.*, L 375, 31 décembre 1991.



Comme le rappelle la Commission européenne, «la directive ‘Nitrates’ a des liens étroits avec d’autres politiques de l’UE dans les domaines de l’eau, de l’air, du changement climatique et de l’agriculture. L’expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre et les dernières connaissances scientifiques sur les effets synergiques des mesures prévues dans les programmes d’action soulignent l’importance de la mise en œuvre intégrale des politiques. Une étude<sup>(13)</sup> sur les mesures intégrées adoptées dans le domaine de l’agriculture pour réduire les émissions d’ammoniac a démontré que l’application de la directive ‘Nitrates’ a des effets bénéfiques importants pour l’air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre»<sup>(14)</sup>.

La proposition de directive définissant un cadre pour améliorer la protection des sols a été retirée en mai 2014<sup>(15)</sup>. Elle était importante car une des fonctions du sol est d’absorber le carbone et donc contribuer à atténuer les effets sur le changement climatique.

De manière générale, il existe trois manières pour l’agriculture de contribuer à la lutte contre le changement climatique :

- a) favoriser le stockage du carbone dans le sol avec le développement de pratiques agricoles permettant de limiter les rejets de CO<sub>2</sub> et/ou améliorant la fixation du carbone. Cela peut se faire avec le développement de l’agriculture biologique, de l’agriculture extensive et des pratiques de lutte intégrée ;
- b) réduire les émissions de méthane et de protoxyde d’azote avec l’utilisation d’engrais organiques à base de déchets valorisés ;
- c) participer au développement de la production d’énergies renouvelables en exploitant la biomasse agricole issue par exemple des déchets agricoles, forestiers et des effluents d’élevage ou de la production d’agro-carburants durables pour autant que ces derniers ne remettent pas en cause la sécurité alimentaire en accaparant les terres agricoles.

<sup>(13)</sup> Rapport de la Commission «Integrated measures in agriculture to reduce ammonia emissions» (mesures intégrées dans l’agriculture visant à réduire les émissions d’ammoniac), Alterra, 2007.

<sup>(14)</sup> Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil (...), sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2004-2007, COM(2010) 47 final, 9 février 2010, p. 11. Voy. aussi le rapport relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2008-2011, COM(2013) 683 final, Bruxelles, 4 octobre 2013.

<sup>(15)</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 232.



### III. LA RÉFORME 2014-2020

Depuis 1999, la PAC repose officiellement sur deux piliers. Le premier concerne le soutien aux marchés, et englobe les aides aux agriculteurs et les organisations communes de marché. Le second, appelé développement rural, est historiquement le successeur de la politique structurelle. Il poursuit trois objectifs : favoriser la compétitivité de l'agriculture ; garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat ; assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales (création d'emplois et leur préservation). La politique climatique ne va pas uniquement porter sur le deuxième pilier, mais va être affirmée de manière transversale par une application au sein du premier pilier.

Le document de base de la réforme soulignait déjà le rôle bipolaire de l'agriculture en matière de changement climatique : « nombre de pratiques agricoles peuvent potentiellement exercer une pression sur l'environnement et provoquer l'épuisement des sols, des pénuries d'eau ainsi que la perte d'habitats naturels et de biodiversité » mais aussi l'importance « d'exploiter davantage le potentiel du secteur agricole en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, ainsi que sa capacité d'apporter une contribution positive par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, des mesures relatives à l'efficacité de la production, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production de biomasse et d'énergie renouvelable, la séquestration et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation »<sup>(16)</sup>.

Parmi les nouveaux objectifs du développement rural pour la période 2014-2020, il convient pour les États membres de garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat<sup>(17)</sup>. Il n'y a pas de doute, la lutte contre le changement climatique est présente dans les objectifs<sup>(18)</sup>. Des pistes sont d'ailleurs mises en avant afin de réaliser cet objectif.

Premièrement, la production de biens publics environnementaux doit servir de gage environnemental. Les agriculteurs doivent être amenés à produire ce type de biens. Comme pour les mesures agro-environnementales, il convient

<sup>(16)</sup> Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, COM(2010) 672 final du 18 novembre 2010, pp. 5-6.

<sup>(17)</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, article 4.

<sup>(18)</sup> Les trois objectifs de la nouvelle PAC se définissent comme suit : une production alimentaire viable ; une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat ; un développement territorial équilibré.





de les inciter à le faire. Le paiement vert doit servir en partie à cela. Deuxièmement, l'accent doit être mis sur la formation et sur l'innovation afin de favoriser la croissance écologique. Troisièmement, il est primordial de préparer la PAC aux conséquences du changement climatique. Faciliter l'adaptation de la PAC aux effets de variations des phénomènes météorologiques peut réduire les effets néfastes des changements climatiques<sup>(19)</sup>.

Pour répondre à ces nouveaux défis, le nouveau cadre législatif adopté en décembre 2013 prévoit que les États membres axent leurs programmes de développement rural sur des priorités européennes communes. Parmi celles-ci, il est prévu de promouvoir l'utilisation efficace des ressources et de soutenir la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier. Dans le cadre de la réalisation de cette priorité, l'accent devra être mis sur les domaines suivants : développer l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture ; développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire ; faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets et des résidus et d'autres matières premières non alimentaires à des fins de bio-économie ; réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac provenant de l'agriculture ; promouvoir la conservation et la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.

La politique de développement rural pour la période 2007-2013 était axée sur trois thèmes ; la lutte contre le changement climatique n'y figurait pas<sup>(20)</sup>.

La prise en compte de la lutte contre le changement climatique est désormais obligatoire.

À titre d'exemple, elle se retrouve à l'article 28 « Agroenvironnement – climat » du règlement relatif au développement rural. D'un point de vue historique, il s'agit des mesures agro-environnementales ; désormais le climat y est associé. Nous pouvons aussi parler de conditionnalité incitative. Il s'agit d'un mécanisme se caractérisant par la volonté d'inciter l'agriculteur ou le producteur à s'engager dans un régime d'aides dont les méthodes de production sont plus favorables à l'environnement. Ces mesures permettent aux agriculteurs d'être rémunérés pour leur engagement volontaire à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural. La conditionnalité incitative fait désormais partie des deux piliers de la PAC. Nous la retrouvons dans le deuxième pilier avec les mesures agro-environnementales et climatiques mais également dans le premier pilier au sein des mesures équivalentes prévues dans le mécanisme du verdissement.

(19) Commission européenne, COM(2010) 672 final du 18 novembre 2010, *op. cit.*, p. 8.

(20) Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).



Par ailleurs, il existe d'autres instruments susceptibles d'être intéressants pour réaliser cette priorité : le boisement et la création de surfaces boisées<sup>(21)</sup>, la mise en place de systèmes agroforestiers<sup>(22)</sup>, les investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale ainsi que l'atténuation des écosystèmes forestiers potentiels<sup>(23)</sup>, l'agriculture biologique<sup>(24)</sup>, les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau<sup>(25)</sup>, les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques<sup>(26)</sup>, les services forestiers, environnementaux et climatiques et la conservation des forêts<sup>(27)</sup>.

Environnement et changement climatique sont intimement liés. La politique environnementale occupe une place prédominante au sein du traité de Lisbonne grâce à son caractère transversal. De plus, elle comprend dans ses objectifs la lutte contre le changement climatique. La présence au sein même des deux piliers de la PAC de la politique climatique n'a dès lors rien de surprenant.

Dans le cadre de la nouvelle PAC, il a été convenu que les agriculteurs soient récompensés pour les biens publics environnementaux qu'ils fournissent. Il s'agit de les encourager à poursuivre leurs efforts. Parmi ces efforts, on retrouve la biodiversité des terres et la stabilité climatique.

Afin de rendre générale la réalisation de biens publics environnementaux, le législateur communautaire a mis en place le paiement vert<sup>(28)</sup>. Ce dernier se situe dans la ligne droite de l'objectif d'une agriculture durable. Pour le réaliser, l'agriculteur doit améliorer ses performances environnementales en utilisant une série de méthodes de production plus durables et favorables à l'environnement. De plus, il doit se conformer aux nouveaux objectifs environnementaux tels que la lutte contre le changement climatique en prenant par exemple des mesures d'atténuation et d'adaptation appropriées.

Dans cette optique, le paiement vert a comme avantage d'introduire des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement au sein du premier pilier. L'inconvénient réside dans le fait que certaines mesures du paiement vert pourraient se retrouver au sein des mesures du mécanisme de conditionnalité, avec comme conséquence un affaiblissement de l'impact souhaité et une dépréciation du mécanisme précité.

(21) Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, article 21, § 1<sup>er</sup>, point a).

(22) Règlement (UE) n° 1305/2013, *op. cit.*, article 21, § 1<sup>er</sup>, point b).

(23) *Ibid.*, article 21, § 1<sup>er</sup>, point d).

(24) *Ibid.*, article 29.

(25) *Ibid.*, article 30.

(26) *Ibid.*, articles 31 et 32.

(27) *Ibid.*, article 34.

(28) On parle aussi de verdissement de la PAC. Pour plus d'informations, voy. M. HABRAN, « La conditionnalité environnementale dans la politique agricole commune. Analyse de l'intégration de la politique de protection de l'environnement au sein de la politique agricole commune », *op. cit.*, plus particulièrement pp. 305 et s.



Durant la réforme, un débat eut lieu au sein du Conseil des ministres sur l'écologisation<sup>(29)</sup> de la PAC. La proposition de la Commission visait le respect de trois mesures dans le cadre du paiement vert<sup>(30)</sup>. Une majorité de délégations estimaient qu'une modification de la proposition devait être faite. De manière générale, il ressort de ces débats qu'il est nécessaire d'étendre le mécanisme du verdissement à un plus grand nombre de mesures. Autrement dit, il faut élargir le champ des pratiques agricoles considérées comme «vertes par définition» (les trois mesures initialement prévues dans la proposition de règlement relative aux paiements directs) en y incluant des pratiques agro-environnementales et climatiques relevant du pilier II ainsi que des pratiques relevant de systèmes nationaux ou régionaux de certification environnementale<sup>(31)</sup>. La volonté des États membres était de ne pas se voir imposer des mesures coûteuses et difficiles à mettre en œuvre par les agriculteurs mais également permettre de faire reconnaître des pratiques favorables à l'environnement et au climat au même titre que les mesures «vertes» initialement proposées.

Autrement dit, les États membres souhaitaient faire reconnaître une série de pratiques déjà mises en œuvre comme étant des pratiques équivalentes et bénéficier ainsi du paiement vert.

Au fil des débats, les États membres ont réussi à imposer une approche dite «à la carte», permettant de choisir entre des mesures vertes de base (diversification, maintien des pâturages et surface d'intérêt écologique) et des mesures existantes ayant les mêmes caractéristiques et un impact semblable sur l'environnement.

À titre d'exemple, l'amendement suivant résume l'esprit de cette écologisation à la carte: «Les États membres octroient un paiement annuel pour les pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement aux agriculteurs pouvant bénéficier d'un paiement au titre du régime de paiement de base visé au chapitre 1 lorsqu'ils observent, sur leurs hectares admissibles au sens de l'article 25, paragraphe 2, *trois des*<sup>(32)</sup> pratiques agricoles suivantes [...]»<sup>(33)</sup>. La justification apportée pour ce type d'argument est que cela donnerait plus de flexibilité aux États membres et aux régions afin de mieux adapter les mesures d'écologisation à leurs circonstances, leurs besoins et leurs conditions agronomiques propres. De plus, une approche uniforme, telle que proposée par la Commission, est moins susceptible d'apporter des bénéfices importants pour

<sup>(29)</sup> Terme souvent utilisé pour parler du mécanisme du verdissement.

<sup>(30)</sup> Le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures et la surface d'intérêt écologique, règlement (UE) n° 1307/2013, articles 44, 45 et 46.

<sup>(31)</sup> Conseil de l'Union européenne, Débat au Conseil (paiement direct), 2012, 2011/0280 (COD) – 14 mai 2012.

<sup>(32)</sup> Et non plus les trois pratiques agricoles.

<sup>(33)</sup> Parlement européen, amendements 1244-1580, commission de l'agriculture et du développement rural, 2009-2014, 2011/0280 (COD) du 23 juillet 2012, amendement 1257, article 29, § 1<sup>er</sup>.



l'environnement et le climat. Toutefois, il est nécessaire de préciser qu'une approche à la carte ne peut dissiper le niveau des bénéfices pour l'environnement et le climat apporté par la composante écologique des paiements directs. La flexibilité pour les États membres doit aller de pair avec la responsabilité<sup>(34)</sup>. Cette justification apportée à l'amendement 1382 portant sur l'article 29, § 1bis (nouveau) vise à préciser que la liberté qui est laissée aux États membres quant à la possibilité de prendre des mesures équivalentes ne doit pas leur faire perdre de vue que ces mesures doivent être aussi bénéfiques pour le climat et l'environnement que les mesures vertes de base.

De manière générale, et comme le souligne la présidence du Conseil de l'Union européenne, toutes les délégations souhaitent une approche souple et efficace au regard des coûts de l'écologisation, de manière à dégager le maximum de bénéfices environnementaux tout en préservant la viabilité économique des exploitations et en maintenant la charge administrative et les exigences en matière de contrôle à un niveau minimum, mais également dans le but de faire face à la diversité des situations environnementales et agronomiques des différents États membres<sup>(35)</sup>.

Afin d'assouplir le mécanisme du verdissement, à côté des trois mesures (diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et surface d'intérêt écologique) nous trouvons désormais des pratiques équivalentes. Elles «incluent des pratiques similaires ayant des effets bénéfiques pour l'environnement et/ou le climat équivalents ou supérieurs aux effets de l'une ou plusieurs des pratiques visées au paragraphe 2»<sup>(36)</sup>. Ce mécanisme a pour but que des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement déjà mises en place puissent remplacer les exigences de base<sup>(37)</sup>.

De plus, les pratiques équivalentes et les pratiques visées au paragraphe 3 se trouvent à l'annexe IX et relèvent : a) des engagements pris conformément à l'article 39, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 1307/2013 – il s'agit des

<sup>(34)</sup> Parlement européen, amendements 1244-1580, commission de l'agriculture et du développement rural, 2009-2014, 2011/0280 (COD) du 23 juillet 2012, *op. cit.*, amendement 1381, article 29, § 1bis.

<sup>(35)</sup> Conseil de l'Union européenne, Rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux, 8949/12, Bruxelles du 8 juin 2012, point 19.

<sup>(36)</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, *op. cit.*, article 43, § 3.

<sup>(37)</sup> Parlement européen, amendements 1244-1580, commission de l'agriculture et du développement rural, 2009-2014, 2011/0280 (COD) du 23 juillet 2012, *op. cit.*, amendement 1384, article 29, § 2 : «Cet amendement vise à améliorer la flexibilité du paiement d'écologisation et à élargir la portée des mesures proposées. Il est proposé que le paiement d'écologisation ne soit pas une condition préalable mais un complément du paiement de base, et qu'il soit possible de proposer de nouvelles mesures d'écologisation, de manière à ce que chaque État membre et chaque région puissent proposer des mesures adaptées à ses caractéristiques. Ces nouvelles mesures seront diffusées et autorisées par la Commission». L'amendement prévoyait que «les États membres ou les régions peuvent proposer à la Commission d'autres pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement en remplacement de celles visées au paragraphe précédent, en fonction des caractéristiques de production et des spécificités environnementales de cet État membre ou de cette région».



paiements agro-environnementaux et climatiques – et b) des régimes nationaux ou régionaux de certification environnementale, en ce compris la certification environnementale nationale.

Le paragraphe 1<sup>quater</sup> du règlement précité précise que les États membres peuvent décider, le cas échéant au niveau régional, de limiter le choix qu'ont les agriculteurs de recourir aux options visées au paragraphe 1<sup>quater</sup>. Il ne s'agit donc pas d'une décision unilatérale que les agriculteurs peuvent prendre. La marge de manœuvre des États semble réelle. Une liste de pratiques équivalentes se trouve à l'annexe IX<sup>(38)</sup>. L'enjeu de cette liste est réel puisqu'«une liste trop limitée ne tenant pas compte de la diversité de l'agriculture européenne serait très inefficace. L'État membre devrait pouvoir choisir, au sein d'une liste de mesures européennes, celles qui correspondent le mieux à ses objectifs. Dans le cas contraire, le risque est grand pour certains agriculteurs ou certaines régions d'être confrontés à des coûts de mise en œuvre trop élevés avec pour conséquence immédiate la non-participation de nombreux agriculteurs»<sup>(39)</sup>.

Le paiement vert est donc un moyen d'intégrer des mesures environnementales et climatiques au sein du premier pilier de la PAC.

Dans la pratique, outre le paiement de base et le régime de paiement unique à la surface, chaque exploitation recevra un paiement par hectare admissible en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement<sup>(40)</sup>. Les États membres consacreront 30% de leur enveloppe nationale au financement de ces dépenses. Cette mesure est obligatoire et le non-respect des exigences en matière d'écologisation entraînera des réductions et des sanctions pouvant aller au-delà du paiement consacré à l'écologisation dans certains cas. Au cours des deux premières années, la sanction en rapport avec l'écologisation ne peut dépasser 0%; elle passera à 20% au cours de la troisième année et la sanction maximale appliquée à compter de la quatrième année sera de 25%. Bien entendu, seules les surfaces qui remplissent les conditions (c'est-à-dire celles admissibles au régime de paiement de base ou régime de paiement unique à la surface et qui respectent les obligations en matière d'écologisation) peuvent bénéficier du paiement vert.

Ce mécanisme entrera officiellement en vigueur en janvier 2015. De nombreuses questions quant à son application restent en suspens. Son but est de verdir un peu plus la PAC. L'avenir nous permettra de poser un regard critique sur son application.

<sup>(38)</sup> Liste des pratiques équivalentes visées à l'article 43, § 3, règlement (UE) n° 1307/2013.

<sup>(39)</sup> Parlement européen, amendements 1244-1580, commission de l'agriculture et du développement rural, 2009-2014, 2011/0280(COD) du 23 juillet 2012, *op. cit.*, amendement 1387, article 29, § 2, justification.

<sup>(40)</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, *op. cit.*, article 43.



#### IV. CONCLUSION

Si le changement climatique fait souvent la Une de l'actualité, il n'en reste pas moins un sujet complexe pour les gouvernements. Entre une volonté de trouver des solutions durables et une véritable mise à l'agenda politique, les orientations prises aux niveaux international et européen restent la plupart du temps assez floues. Il est difficile de se dire que la lutte contre le réchauffement climatique passe par une modification de nos comportements quotidiens, encore plus lorsqu'il s'agit d'agir sur des politiques telles que les transports ou l'agriculture.

Au niveau européen, l'Europe a toujours voulu être le bon élève, affichant de fortes ambitions et en intégrant cette lutte au sein de la politique de protection de l'environnement. Souhaitant agir de manière transversale, de multiples mesures visant à lutter contre le réchauffement climatique se retrouvent dans les politiques et actions de l'Union. En agissant sur tous les fronts en même temps, l'Union européenne semble se disperser, obscurcissant le discours lié au climat.

Malgré les efforts pour imposer le verdissement de la PAC, il faut rapidement admettre que la mesure n'est pas forte. Les plus optimistes diront que c'est un pas en avant, qu'il s'agit là d'une nouvelle obligation à respecter par les agriculteurs/producteurs. Certes, ceux-ci devront respecter des règles environnementales, mais ils doivent le faire depuis les années 2000 déjà.

Il est impossible de dire aujourd'hui que les nouvelles mesures prises dans le cadre de la réforme de la PAC auront un impact sur la lutte contre le changement climatique. Le premier janvier 2015, les nouvelles mesures entreront officiellement en vigueur après une année de transition causée par les retards durant les négociations. Il faudra donc attendre plusieurs années pour constater des effets tangibles. Néanmoins, le fait qu'il n'y ait pas aujourd'hui à proprement parler de politique climatique européenne, mais un ensemble de mesures disparates, laisse planer le doute quant au probable résultat.