



HAL
open science

Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune. Revue de l'Union européenne, 2014, 580, pp.414-426. hal-01368798

HAL Id: hal-01368798

<https://hal.science/hal-01368798>

Submitted on 20 Sep 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE



Europe de l'Est

Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune ¹

par Luc BODIGUEL

Chargé de recherche CNRS, HDR, Laboratoire Droit et changement social – UMR 6297, faculté de droit de Nantes

La Pac 2014-2020 est née. Si elle ne révolutionne pas le système d'attribution des aides publiques agricoles, elle propose quelques innovations. La montée en puissance de la question climatique en est une. Au moins en apparence...

Assiste-t-on à un climate washing des règlements sur les aides publiques agricoles, ou peut-on percevoir un véritable remodelage des orientations de la PAC au bénéfice de la diminution des émissions de GES ? Pour le savoir, il a fallu disséquer les règlements 1305, 1306 et 1307 de 2013, ce qui a aussi donné l'occasion de réfléchir, au-delà de la seule question climatique, à la nature juridique des dispositifs proposés par l'UE pour distribuer ses aides aux exploitants agricoles et forestiers.

INTRODUCTION

La nouvelle Politique agricole commune (PAC) est finalement née. Après un marathon de trois ans, depuis la communication de la Commission européenne « La PAC à l'horizon 2020 »², la Commission, le Parlement et le Conseil se sont finalement mis d'accord le 24 septembre 2013 sur les cinq propositions de règlement encore en débat³ (procédure de codécision⁴). Les règlements ont finalement été adoptés en décembre 2013⁵.

Sur les cinq règlements, trois d'entre eux proposent un nouveau cadre juridique pour l'attribution des aides publiques agricoles – le « règlement horizontal » (RH), le règlement « paiements directs » (RPD), et le règlement « développement rural » (RDR) –, complétés par des actes délégués de la Commission⁶. Nulle révolution de système n'est à l'ordre du jour. La réforme des aides s'inscrit dans le fil

(1) Cet article est issu d'un rapport réalisé dans le cadre d'un contrat financé par la région et l'ADEME Pays de la Loire, dénommé « Engager les agriculteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de lutte contre le changement climatique » (MACC), B. Thareau (dir.).

(2) Communication de la Commission, La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir, 18 nov. 2010, COM(2010) 672 final. Cette communication est à rattacher à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un budget pour la stratégie Europe 2020, 29 juin 2011, COM(2011) 500 final – V. aussi, puisque procédure de codécision : résolution du Parlement européen sur la PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir, 23 juin 2011, 2011/2051(INI).

(3) V. encadré page suivante « Règlements adoptés - PAC 2014 - 2020 »

(4) TFUE, art. 289.

(5) Sur la réforme, v. la RD rur. 423, mai 2014, dossier 8 et les numéros à venir. Pour une vision d'ensemble institutionnelle, v. La politique agricole commune après 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm, consulté le 15 avr. 2014.

(6) V. note page suivante.

des évolutions antérieures, Mac Sharry (1992), Agenda 2000, *Mid Term Review* (2003) et *Health Check* (2008)⁷. Les deux piliers sont maintenus⁸ et les principes fondamentaux confortés : le découplage (les aides directes ne doivent pas être liées au volume ni au type de production)⁹, la conditionnalité (les aides ne seront accordées que sous réserve du respect d'exigences de base), la modulation (une partie de l'argent du premier pilier est transférée au second pilier) et la stabilité des dépenses agricoles.

Règlements adoptés - PAC 2014 - 2020

- Règl. UE n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, JOUE, n° L. 347/671, 20 déc. (règlement « OCM unique ») ; Règl. UE n° 1370/2013 du Conseil, 16 déc. 2013, établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles, JOUE, n° L. 346, 20 déc.
- Règl. UE n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 65/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et (UE) n° 485/2008 du Conseil, JOUE, n° L. 347/549, 20 déc. (« règlement horizontal » ou RH).
- Règl. UE n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 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, JOUE, n° L. 347/608, 20 déc. (règlement « paiements directs » ou RPD).
- Règl. UE n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 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, JOUE, n° L. 347/487, 20 déc. (règlement « développement rural » ou RDR).
- Deux autres règlements avaient été adoptés en 2012 : Règl. UE n° 671/2012 du Parlement européen et du Conseil, 11 juill. 2012, modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013, JOUE, n° L. 204, 31 juill. Règl. UE n° 1028/2012 du Parlement européen et du Conseil, 25 oct. 2012, modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs, JOUE, n° L. 316, 14 déc.

Actes délégués de la Commission

- Règl. délégué de la Commission, 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité, C(2014) 1459 final.
- Règl. délégué de la Commission, 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires, C(2014) 1460 final.
- Règl. délégué de la Commission, 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 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 et modifiant l'annexe X dudit règlement, C(2014) 1476 final.
- Règl. délégué de la Commission complétant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la base de calcul relative aux réductions à appliquer aux agriculteurs par les États membres dues à la réduction linéaire des paiements, en 2014, et à la discipline financière pour l'année civile 2014, C(2014) 01538 - 2014/2653(DEA).
- Règl. délégué de la Commission complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les dépenses d'intervention publique, C(2014) 01457 - 2014/2651(DEA) ; Règl. délégué de la Commission complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro, C(2014)01565 - 2014/2648(DEA) ; Règl. délégué de la Commission complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés, C(2014) 01451 - 2014/2644(DEA).

(6) V. encadré « Actes délégués de la Commission » - Suivant l'article 290 du TFUE, ces actes ont été notifiés au Parlement et au Conseil ; ils n'entreront « en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil, ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections » (RH, art. 115.5 ; RDR, art. 83.5 ; RPD, art. 70.5).

(7) Sur l'histoire de la PAC depuis la Conférence de Stresa en juill. 1958, v. D. Bianchi, *La PAC. Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2012. 7-50.

(8) Premier pilier (RPD) visant à soutenir les revenus (ex- « politique de marché », financée par le Fonds européen agricole de garantie Feaga) ; second pilier (RDR) visant à promouvoir le développement rural (ex- « politique structurelle », financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural Feader).

(9) Cependant la RPD offre une possibilité plus grande de recoupler certaines aides : RDP art. 52 et s.

Dans ces trois textes, la montée en puissance de la question climatique apparaît comme une innovation majeure. Elle répond au souhait de mobiliser les agriculteurs en faveur de la protection de l'environnement en général ¹⁰ et, plus particulièrement ces dernières années, pour « lutter contre le changement climatique » ¹¹. En effet, si l'agriculture peut contribuer à limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) en raison des puits de carbone qu'elle contient et crée, elle reste fortement émettrice : par exemple, en France, 21 % de l'ensemble des GES seraient d'origine agricole ¹². Cette situation place l'agriculture française au deuxième rang des secteurs émetteurs après le transport, ce qui en fait une cible privilégiée pour les politiques de lutte contre les émissions de GES ¹³. En Europe, les chiffres sont un peu moins impressionnants, même s'ils restent importants : en 2007, l'agriculture génère environ 9,2 % des GES de l'Union européenne (UE) et la tendance serait à la décroissance ¹⁴. Dans le monde en revanche, il semble que la part de GES agricole représente 13,5 % des émissions mondiales ; pour autant, ce chiffre peut cacher une responsabilité plus grande de l'agriculture pour certains types de GES : ainsi, « l'agriculture est responsable de plus de 70 % des émissions mondiales de protoxyde d'azote (environ 3,2 GteqCO₂ par an) et de 50 % des émissions de méthane (environ 3 GteqCO₂ par an) » ¹⁵.

Dans ce contexte local et global, préoccupant vu l'impact du changement climatique sur notre planète et nos vies ¹⁶, le « législateur » communautaire se devait de profiter de la réforme de la PAC pour réorienter son système d'aides afin de rendre les activités agricoles plus « climatiquement compatibles » ; et il l'a fait conformément à son objectif d'intégration des enjeux environnementaux dans les différentes politiques européennes.

Il ne s'agit pas tout à fait d'une politique nouvelle ; elle était déjà annoncée par la PAC précédente (I). Toutefois, il s'agit d'une orientation désormais explicite, mise en œuvre par une batterie de dispositifs d'aide relevant de logiques d'action différentes et incombant à des personnes différentes : l'État est en charge de l'accompagnement et du contrôle (II) ; les exploitants agricoles doivent se soumettre à des obligations renforcées et/ou s'inscrire dans une dynamique volontaire (III).

L'analyse critique de ces différentes logiques et outils de mobilisation, observés au regard des seuls règlements principaux (RH, RDP, RDR), devrait permettre de vérifier si nous assistons à un remodelage complet des orientations de la PAC au bénéfice de la diminution des émissions de GES ou si la lutte contre les GES d'origine agricole n'apparaît que comme l'une des finalités de la PAC parmi d'autres. Or, l'efficacité juridique et pratique peut varier en fonction de la réponse à cette interrogation centrale...

Plus largement, ce sera aussi l'occasion de réfléchir, au-delà de la seule question climatique, à la nature juridique des dispositifs proposés par l'UE pour distribuer ses aides aux exploitants agricoles et forestiers.

I. – LA PAC MOBILISÉE POUR LE CLIMAT

Le climat en scène

Dans le droit dérivé européen concernant la PAC, la question climatique était jusqu'alors marginale ou anecdotique. Nulle trace du changement climatique dans le règlement financier de la PAC de 2005 ¹⁷ ; rien non plus dans le règlement CE

(10) L'agriculture a été et est souvent pointée du doigt comme une source de pollution et de dégradation importante de l'environnement : v. par ex., L. Kråmer, *EU Environmental Law*, Sweet and Maxwell, 2012, 465 p., p. 11 : « *The European Environment Agency identified the agriculture forestry sector as a principal contributor to the environmental problems of climate change, chemicals, soil, waste, acidification, biodiversity, inland waters and marine and coastal zones* ».

(11) Sur les évolutions de la PAC et sa sensibilité environnementale, v. C. Blummann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, RD rur. 2013. Étude 14.

(12) L'agriculture émet 76 % du CH₄ (productions animales en général : fermentation des déjections animales dans les fosses de stockage et fermentation entérique) émis en France, 89 % du N₂O (épandage d'engrais azotés et processus de dégradation dans le sol ; tassement des sols) et seulement 12 % du CO₂ (utilisation de l'énergie en agriculture – carburant, chauffage des bâtiments d'élevage...). V. Rapport SECTEN du CITEPA, *Inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France – séries sectorielles et analyses étendues*, avr. 2013, <http://www.citepa.org/fr/inventaires-etudes-et-formations/inventaires-des-emissions/secten> (consulté le 15 avr. 2014) – V. aussi rapport du RAC-France, *Agriculture et gaz à effet de serre : état des lieux et perspectives*, sept. 2010 et http://www.developpement-durable.gouv.fr/Agriculture_34308.html, consulté le 15 avr. 2014.

(13) V. notamment le rapport de la Cour des comptes sur la mise en œuvre par la France du paquet énergie-climat, 16 janv. 2014, <http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/La-mise-en-oeuvre-par-la-France-du-Paquet-energie-climat>, consulté le 15 avr. 2014.

(14) *European Commission, Commission Staff Working Document : The Role of European Agriculture in Climate Change Mitigation*, SEC(2009) 1093, p. 6-8, spéc. p. 8 : « *At overall EU level, emissions reported in the agriculture sector are 462 million tonnes of CO₂-equivalent of greenhouse gases in 2007. This represents 9.2 % of total EU-27 emissions (against 11 % in 1990). At global level agricultural emissions account for almost 14 %. Agriculture is the most important source of two powerful gases, nitrous oxide (N₂O) and methane (CH₄), which account for around 5 % and 4.2 % of total European emissions respectively. [...] EU-27 agricultural emissions of methane and nitrous oxide declined by 20.2 % in the period 1990-2007* ». Pour le Royaume-Uni, v. par ex. *Committee on Climate Change, Meeting Carbon Budgets – 2012 Progress Report to Parliament*, p. 196, selon lequel les émissions de GES agricoles tendent à diminuer à compter de 2010.

(15) Rapport du RAC-France, *op. cit.*, p. 16.

(16) V. 5^e Rapport d'évaluation du GIEC, vol. 1, *Changement climatique 2013 : les éléments scientifiques*, v. sur <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.UIU5iIlN0ZXi>, consulté le 15 avr. 2014.

(17) Régl. CE n° 1290/2005.

n° 73/2009 relatif aux paiements directs, la notion climatique n'intervenant qu'en termes d'aléa ou de catastrophe naturelle ou par renvoi à la politique de développement rural pour justifier le processus de modulation¹⁸. Même les dispositions sur la conditionnalité des aides ne font aucune référence au changement climatique¹⁹. En outre, si le règlement CE n° 1698/2005 relatif au développement rural intégrait dès l'origine la nécessité de considérer le changement climatique, il ne s'agissait pas d'un objectif spécifique de la PAC²⁰ et cette considération n'avait pas de traduction en termes de dispositif d'aide²¹.

Toutefois, le règlement CE n° 1698/2005 a été modifié le 31 janvier 2009, évolution justifiée par le fait qu'il « est ressorti de l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003 que le changement climatique » constitue un des « nouveaux défis vitaux pour l'agriculture européenne » et que, en « tant que partie au Protocole de Kyoto, la Communauté a été appelée à appliquer et/ou élaborer plus avant des politiques et des mesures, en fonction des situations nationales, telles que la promotion de formes d'agriculture durables tenant compte des considérations relatives aux changements climatiques »²². Suivant ces motifs, a donc été insérée une disposition qui a imposé aux États membres de prévoir « d'ici au 31 décembre 2009, dans leurs programmes de développement rural, en fonction de leurs besoins spécifiques, des types d'opérations ciblés sur [...] le changement climatique »²³. Pour la France, ces éléments ont été déclinés dans le programme de développement rural hexagonal (PDRH)²⁴. Le second pilier de la PAC a ainsi initié la PAC au changement climatique.

Ce premier essai climatique de la politique agricole est transformé avec la réforme de 2014. La communication de la Commission « La PAC à l'horizon 2020 » l'avait annoncé : parmi les trois principaux objectifs de la future PAC, on trouve « la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat »²⁵. Ces « mesures en faveur du climat » doivent permettre non seulement à l'agriculture de s'adapter, mais aussi de participer à la lutte contre le changement climatique, ce qui suppose une « contribution positive par une réduction des émissions de GES, 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 du carbone et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation »²⁶.

La lecture du nouveau RDR est rendue confuse par des formules redondantes et une hiérarchisation des objectifs quelque peu ambiguë (objectif général du FEADER et de la politique de développement rural, objectif thématique, objectif transversal, priorités) ; néanmoins, il ne fait pas de doute que l'enjeu clima-

tique est sérieusement pris en compte dans le second pilier de la PAC. L'UE souhaite ainsi répondre à l'enjeu climatique « dans les secteurs agricole et alimentaire, ainsi que dans le secteur de la foresterie »²⁷ ; à cette fin, le FEADER est « contributive au développement d'un secteur agricole de l'Union (...) plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique et plus innovant »²⁸ et les aides en faveur du développement rural doivent promouvoir des « mesures visant à préserver le climat »²⁹.

La politique de développement rural n'est plus le seul vecteur en matière de changement climatique. Dans le premier pilier (RPD), est introduite « une forte composante écologique [...], 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 quotidiennes »³⁰. Le RH fixe, lui aussi, un certain nombre d'orientations propres à relever le défi climatique : désormais, le régime de la conditionnalité devra en tenir compte³¹ ; de même le système général de conseil à l'intention des exploitants agricoles visera « à sensibiliser les bénéficiaires » non seulement aux normes environnementales, mais aussi au changement climatique³². Enfin, et peut-être surtout, le changement climatique devient un élément essentiel du cadre commun d'évaluation puisque, suivant la ligne proposée par la Commission dans sa communication « Un budget pour Eu-

(18) V. Règl. CE n° 73/2009, consid. 9.

(19) Règl. CE n° 73/2009, annexe II relative aux exigences réglementaires en matière de gestion visées aux art. 4 et 5 et annexe III sur les bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'art. 6.

(20) Règl. CE n° 1698/2005, consid. 31, 38 et 44.

(21) Il faut toutefois mentionner que l'art. 50 du règlement CE n° 1698/2009 faisait déjà mention du changement climatique.

(22) Règl. CE n° 74/2009, consid. 1 et 3.

(23) Règl. CE n° 1698/2005, art. 16 bis et annexe II proposant une « liste indicative des types d'opérations et des effets potentiels liés aux priorités visées à l'art. 16 bis, paragraphe 1, points a) à f) », notamment pour la « priorité : adaptation aux changements climatiques et atténuation de ceux-ci ».

(24) Programme de développement rural hexagonal, t. 2, pt 5.1.4, p. 335.

(25) Les autres objectifs sont « une production alimentaire viable » et « un développement territorial équilibré » : COM(2010) 672. 7-8.

(26) COM(2010) 672, p. 8 – V. aussi RDR, consid. 5. Soulignons ici les éventuelles difficultés de compréhension liées à une version française écrite ou traduite maladroitement...

(27) « Contexte de la proposition » de RDR, COM(2011) 627 final 2, p. 8.

(28) RDR, art. 3.

(29) RDR, art. 4.

(30) RDR, « Contexte de la proposition », COM(2011) 625 final 2, p. 3.

(31) RH, consid. 51.

(32) RH, consid. 10 et 11.

rope 2020 »³³, la Commission devra être en mesure « d'évaluer dans quelle mesure l'aide apportée par l'Union dans le cadre de la PAC contribue aux objectifs climatiques »³⁴.

L'enjeu climatique a donc désormais franchi la barrière du premier pilier et s'impose à tous les régimes d'aides de la PAC. En ce sens, le droit dérivé agricole européen répond à l'objectif institué par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) selon lequel « la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à [...] 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 »³⁵.

Le climat en compétition

Si le climat fait désormais partie du discours et des orientations de la PAC, la communication de la Commission n'en fait que l'un des « bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique »³⁶, au même rang que la sécurité alimentaire, l'environnement, l'équilibre social et territorial, le renforcement de la compétitivité et de l'innovation³⁷.

À ce titre, l'exemple du second pilier est particulièrement éclairant : « le soutien en faveur du développement rural » vise non seulement des mesures en matière de climat, mais celles-ci sont associées dans le même objectif à la gestion durable des ressources naturelles et cet objectif est mis sur le même plan que la recherche de « compétitivité de l'agriculture » et la promotion d'un « développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales »³⁸. Ce concours d'objectifs est encore plus évident au regard de l'article 5 relatif aux « priorités de l'Union pour le développement rural » : « (1) favoriser le transfert de connaissances et l'innovation [...]; (2) améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité [...]; (3) promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire [...] ainsi que la gestion des risques [...]; (4) restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes [...]; (5) promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques [...]; (6) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique ». En d'autres termes, l'enjeu climatique vient en concurrence avec d'autres enjeux tout aussi importants, d'autant plus qu'ils participent souvent de la même enveloppe budgétaire. La force de cette éventuelle compétition entre les différents objectifs affichés devra être observée du point de vue pratique, mesure par mesure, en fonction des choix effectués pour la mise en œuvre de la réforme.

En outre, le modèle économique dans lequel doivent s'exprimer ces objectifs est inchangé : il s'appuie toujours sur le triptyque croissance/productivité/compétitivité. Non seulement la communication « La PAC à l'horizon 2020 » s'y réfère³⁹, mais il ne faut pas oublier le premier des objectifs de la PAC inscrit dans le TFUE : « La politique agricole commune a pour but d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre »⁴⁰. L'article 110.2 du RH apporte un indice, peut-être plus marginal, mais particulièrement éclairant de ce maintien du modèle, puisque l'évaluation de l'objectif de « production alimentaire viable » devra essentiellement être basée sur les « revenus agricoles, la productivité agricole et la stabilité des prix », ce qui renvoie aux objectifs de l'article 39 du TFUE. De même, l'article 4 du RDR fixe un objectif de « compétitivité de l'agriculture ». Par conséquent, les actions climatiques devront s'inscrire dans une logique de compétitivité internationale et de croissance, qui, même si elle est souhaitée « plus durable [et] plus "intelligente" »⁴¹, risque de ne pas toujours être compatible avec l'enjeu climatique. C'est d'ailleurs bien parce que le marché, fondé sur la recherche de croissance et de productivité, ne peut pas « rémunérer » la fourniture de biens publics répondant aux « objectifs ambitieusement fixés en matière de climat et d'énergie » que le « législateur » européen souhaite encourager les agriculteurs, par des aides financières, « à adopter et à maintenir des systèmes et des pratiques agricoles particulièrement bénéfiques au regard des objectifs dans le domaine de l'environnement et du climat »⁴².

Il faut encore souligner que la force juridique et pratique de l'objectif climatique de la PAC est limitée par le droit communau-

(33) COM(2011) 500 final, p. 7.

(34) RH, consid. 68, et la disposition d'application de ce principe : RH, art. 110.

(35) TFUE (version consolidée 26 oct. 2012, JOUE, n° C. 326), titre XX, Environnement, art. 191 (ex-art. 174 TCE).

(36) COM(2010) 672, p. 3.

(37) COM(2010) 672, p. 3.

(38) RDR, art. 4.

(39) COM(2010) 672, p. 3 : « La réforme de la PAC doit également être menée à bien si l'on veut renforcer la compétitivité, améliorer l'utilisation des ressources fiscales et optimiser les bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique en ce qui concerne la sécurité alimentaire, l'environnement, les changements climatiques et l'équilibre social et territorial. L'objectif devrait être d'établir une croissance plus durable, plus "intelligente" et plus inclusive dans les zones rurales de l'Europe ».

(40) Art. 39 TFUE (ex-art. 33 TCE).

(41) V. COM(2010) 672, p. 3.

(42) V. « Contexte de la proposition » du RPD et du RDR, COM(2011) 625 et 627 final/2, p. 6.

taire de la concurrence⁴³ et le droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁴⁴, qui, s'ils autorisent des aides environnementales, ne les permettent qu'à titre exceptionnel, dans le cadre de programmes institués, et pour des montants limités aux « coûts supplémentaires et pertes de revenus résultant des engagements contractés »⁴⁵; en d'autres termes, la rémunération du service climatique ou environnemental est en principe interdite par la loi⁴⁶. Par conséquent, le renouveau climatique de la PAC est concurrencé non seulement par les autres enjeux environnementaux et par l'objectif-cadre de compétitivité, mais est aussi limité par les règles générales du commerce et de la concurrence.

Malgré ces réserves, nul doute que la « lutte contre le changement climatique » est entrée dans l'histoire de la PAC. Il reste alors à voir si les objectifs sont confirmés par des dispositifs qui ouvrent véritablement la voie à une action efficace en la matière.

II. – L'ÉTAT MOBILISÉ POUR LE CLIMAT

L'Union européenne exprime sa volonté d'inciter au changement sans pour autant négliger la nécessité d'adaptation des filières agricoles. À cette fin, elle arme son bras, l'État membre, pour qu'il assure la mise en place d'un véritable service national d'accompagnement collectif ou individuel des agriculteurs et pour qu'il garantisse la continuité d'un système de contrôle, propre à susciter la peur... de la sanction.

L'État-guide

Le RH impose aux États membres d'élaborer un système de conseil en matière de gestion des terres et des exploitations⁴⁷ à destination des bénéficiaires, recevant ou non une aide au titre de la PAC⁴⁸. Il s'agit d'accompagner les agriculteurs, les exploitants forestiers, les propriétaires fonciers, les autorités publiques ou privées, qui, à un titre ou un autre, peuvent bénéficier des aides de la PAC, pour qu'ils puissent progressivement orienter leurs activités et leurs actions conformément au modèle proposé par l'UE dans sa réforme des deux piliers de la PAC. L'accent est fort logiquement mis sur le socle commun, la conditionnalité et le verdissement⁴⁹, puisque, selon l'article 12 du RH, le système de conseil agricole aura notamment pour but de faire comprendre et assimiler « les exigences réglementaires en matière de gestion et les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres », « les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement [...] et le maintien de la surface agricole ». Toutefois l'objectif est plus

large ; les conseillers pourront donner des « informations ayant trait à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, à la biodiversité et à la protection des eaux ».

Cette dynamique d'accompagnement est ainsi directement mise au service de l'enjeu climatique. L'annexe I du RH précise d'ailleurs le contenu des conseils en ce domaine : l'information devra porter sur « les effets prévus du changement climatique dans les régions concernées et des émissions de gaz à effet de serre des pratiques agricoles concernées » et « sur la contribution du secteur agricole à l'atténuation du changement climatique grâce à de meilleures pratiques agricoles et agroforestières et au développement de projets sur les énergies renouvelables dans les exploitations et l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les exploitations ».

Parallèlement à ce système général de conseil agricole, le RDR comprend un cadre spécifique de soutien au « transfert de connaissances et actions d'information »⁵⁰, ainsi que des services de conseil et d'aide à la gestion agricole, qui permettra d'« aider les agriculteurs, les jeunes agriculteurs [...], les gestionnaires de forêts, les autres gestionnaires de terres et les PME dans les zones rurales, à tirer parti de l'utilisation de services de conseil pour améliorer les performances économiques et environnementales de leur exploitation, de leur entreprise et/ou de leurs investissements, réduire leurs effets sur le climat et renforcer leur résilience aux changements climatiques ».

À côté de ces deux dispositifs, coexiste une disposition spécifique pour les « paiements agro-environnementaux et climatiques » selon laquelle « les États membres s'efforcent de veiller à ce que les personnes s'engageant à exécuter des opérations au titre de la présente mesure disposent des connaissances et des informations requises pour mettre en œuvre lesdites opérations. Ils peuvent le

(43) Application à l'agriculture du droit communautaire de la concurrence : RDR, art. 81.

(44) Ladite « boîte verte » de l'OMC, v. Accord agricole, notamment annexe II, http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm, consulté le 15 avr. 2014 – Sur ce sujet, v. M. Cardwell, *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of Climate Change*, *Environmental Law Review* 13 (2011), 271-295 ; M. Cardwell et F. Smith, *Renegotiation of The WTO Agreement on Agriculture: Accommodating the New Big Issues*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 62, n° 4, oct. 2013. 865-898.

(45) RDR, consid. 22.

(46) Sur les PSE, v. actes du colloque « L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ? », IODE, Rennes, 25-26 oct. 2012, PUR, à paraître déc. 2014.

(47) RH, art. 12.

(48) RH, art. 14.

(49) Sur les normes et pratiques seuil, v. *infra*.

(50) RDR, art. 14.

faire, entre autres, sous la forme de conseils d'experts liés à l'engagement, et/ou en subordonnant l'aide au titre de cette mesure à l'obtention d'une formation appropriée »⁵¹. Ici, il ne s'agit pas d'une aide spécifique pour l'accès au conseil, mais d'une exigence pesant sur les États pour accompagner l'une des mesures phares du RDR directement liée à l'enjeu climatique.

La future PAC conserve donc, sans y apporter de modification substantielle, l'axe pédagogique déjà développé dans les PAC antérieures⁵². Ce mécanisme vise explicitement à accompagner le changement par le conseil et, par conséquent, à améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide dont l'un des objectifs centraux est la transition écologique de l'agriculture européenne imposée par le changement climatique. En ce sens, l'accompagnement des agriculteurs est un facteur de mobilisation en faveur de la lutte contre l'émission de GES.

En contre-point, l'État doit mobiliser ses forces pour assurer l'effectivité de la réforme de la PAC.

L'État-gendarme

Le système de contrôle et de sanction vaut pour toutes les aides de la PAC, premier et second pilier. Les aides plus ciblées pour la lutte contre l'émission de GES sont ainsi soumises au même traitement juridique que les autres soutiens financiers, environnementaux ou non. À la lecture des trois règlements (RH, RPD et RDR), émergent un dispositif général de contrôle et de sanction et des règles renforcées dans le domaine de la conditionnalité⁵³.

La mécanique de contrôle est très clairement précisée dans le RH qui a vocation à centraliser les dispositions en la matière⁵⁴. L'objectif final de la réforme est explicite : « Renforcer les exigences en matière de contrôle »⁵⁵ et, plus particulièrement, « renforcer les systèmes détaillés de contrôle actuels et les sanctions devant être appliquées par les organismes payeurs, en incluant des caractéristiques communes de base et des règles spécifiques adaptées aux particularités de chaque régime d'aide »⁵⁶.

Les États membres ont la charge du contrôle : ils doivent « assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union »⁵⁷. À cette fin, ils vont devoir choisir des instances spécifiques : « Il est prévu d'établir une structure administrative obligatoire au niveau des États membres, axée sur les organismes payeurs agréés, qui sont responsables de l'exécution des contrôles au niveau du bénéficiaire final »⁵⁸.

Conformément à la pratique actuelle, chaque État membre doit assurer « le contrôle administratif systématique de toutes les de-

mandes d'aide et de toutes les demandes de paiement. Des contrôles sur place s'ajoutent à ce système [...] en partie de manière aléatoire [...] et en partie sur la base du niveau de risque [...] »⁵⁹. Autrement dit, on retrouve d'une part l'efficacité du contrôle « papier », correspondant à 100 % des aides, essentiellement basé sur un système informatisé centralisé⁶⁰, et d'autre part les critiques portant sur la faiblesse des contrôles « terrain » (généralement 5 %).

Les États sont fortement incités à se mobiliser pour rendre les contrôles efficaces : « Si le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date de la demande de recouvrement, ou dans un délai de huit ans lorsque celui-ci est porté devant les juridictions nationales, 50 % des conséquences financières du non-recouvrement sont prises en charge par l'État membre concerné et 50 % par le budget de l'Union [...] »⁶¹. Dans le domaine de la conditionnalité, les États membres en charge du contrôle⁶² sont aussi incités à le rendre effectif puisqu'ils « peuvent retenir 25 % des montants résultant de l'application des réductions et des exclusions visées à l'article 99 »⁶³.

D'une manière générale, la sanction consiste en un retrait partiel ou total de l'aide accordée dès lors « qu'un bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide prévus par la législation agricole sectorielle »⁶⁴. Elle peut varier selon la gravité, l'étendue, la durée et la répétition de la situation⁶⁵.

(51) RDR, art. 28-4.

(52) Règl. CE n° 73/2009, consid. 19 et art. 12-13 ; Règl. CE n° 1782/2003, consid. 8 et 9, et art. 13-16.

(53) Remplacement du système contrôle/sanction du règlement CE n° 1290/2005, not. Règl. CE n° 73/2009, art. 6 s. et 14 s.

(54) V. not. RH, consid. 41 : « Plusieurs règlements agricoles sectoriels contiennent des règles établissant les principes généraux applicables aux contrôles, aux retraits de paiements indus ainsi qu'à l'imposition de sanctions. Il convient que ces règles soient compilées dans un même cadre juridique à un niveau horizontal [...] » ; v. aussi RH, art. 58 s.

(55) COM(2010) 672, p. 7.

(56) COM(2011) 628 final/2, fiche financière, pts 2.2.2 et 2.3.

(57) RH, consid. 48 et art. 58.

(58) COM(2011) 628 final/2, fiche financière, pt 2.2.2, à relier avec RH, art. 7 – V. aussi RDR, art. 72.

(59) RH, art. 59.

(60) RH, art. 67 s.

(61) RH, art. 54.2 ; notons que le projet ne prévoyait pas un partage de responsabilité financière : « Les conséquences financières du non-recouvrement sont assumées par l'État membre concerné » (COM[2011] 628 final/2, art. 56.2).

(62) RH, art. 96.

(63) RH, art. 100. Là aussi, il y a eu des discussions puisque le taux est passé de 10 % (COM[2011] 628 final/2, art. 100) à 25 %.

(64) RH, art. 63.

(65) RH, art. 64.5.

Des règles proches mais plus détaillées existent dans le domaine de la conditionnalité. Les bénéficiaires d'aides publiques agricoles⁶⁶ risquent d'être sanctionnés s'ils ne respectent pas les règles liées au principe de conditionnalité en raison « d'un acte ou d'une omission » qui leur est « directement imputable », « lié à leur activité agricole » et portant sur « la superficie de leur exploitation »⁶⁷. Comme dans le système antérieur, la sanction pourra consister en une réduction ou exclusion du montant total des paiements, calculée en fonction « de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du non-respect constaté », ainsi que du caractère délibéré ou non de l'acte. Ainsi, la réduction pourra aller de 5 à 15 % en cas de négligence et être supérieure à 20 % si l'irrespect de la règle est volontaire ; la sanction la plus lourde sera « l'exclusion du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide [pendant] une ou plusieurs années civiles »⁶⁸.

Sur ces bases, les États membres doivent « imposer des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées »⁶⁹. Ces sanctions et les procédures de contrôle qui y sont liées concernent l'ensemble des dispositifs d'aides du premier et second pilier. Autrement dit, les objectifs climatiques de la future PAC ne génèrent pas un système de contrôle et de sanction spécifique. En ce sens, on ne peut donc pas parler de nouveauté. Pour autant, comme les autres, ils sont soutenus par le fait que la violation des obligations liées à l'octroi d'aides publiques agricoles devrait être plus facilement décelée par des contrôles renforcés et faire l'objet de sanctions suffisamment importantes pour que les bénéficiaires des aides s'abstiennent de toute fraude. La peur de la sanction et du contrôle constitue ainsi un facteur de mobilisation en faveur de la lutte contre le changement climatique. En pratique cependant, si le contrôle s'avère trop pointilleux ou incompréhensible pour les éventuels bénéficiaires, il peut aboutir à une réaction inverse.

III. – L'EXPLOITANT MOBILISÉ POUR LE CLIMAT

Deux séries d'obligations forment levier pour mobiliser les agriculteurs : la première n'est pas négociable ; la seconde relève d'une démarche volontaire. Dans les deux cas, la lutte contre le changement climatique est directement concernée.

L'exploitant contraint

La Commission européenne, suivie sur ce point par le Conseil et le Parlement européens, souhaite imposer un comportement minimal standard pour chaque exploitant agricole. Ainsi, si les exploitants agricoles restent évidemment libres de demander

ou non les aides de la PAC, dès lors qu'ils en demandent, ils sont contraints au respect de « normes seuil » constituées de règles de police et de pratiques minimales que l'on peut qualifier de socle minimal commun. Ces « normes seuil » sont organisées sous le toit de deux principes : la « conditionnalité » valable pour les deux piliers sauf exception et le « verdissement » applicable uniquement aux paiements directs. La réforme est marquée par un renforcement des obligations à charge des exploitants et par l'insertion de l'enjeu climatique.

Depuis sa création, la conditionnalité des aides de la PAC n'a cessé de prendre de l'ampleur⁷⁰. Initialement à la discrétion des États membres, limitée aux paiements directs et aux aspects environnementaux (éco-conditionnalité), elle est devenue obligatoire, a débordé du premier vers le second pilier et son champ d'application a dépassé le cadre environnemental pour aborder des aspects sanitaires et des pratiques agronomiques de plus en plus précises. De quoi s'agit-il ? D'une idée relativement simple : pour bénéficier des aides des deux piliers de la PAC, les agriculteurs doivent respecter des « normes seuil » imposées par l'autorité publique, proches de règles de police. Cette idée est paradoxale au sens où elle impose le respect de règles de droit qui, en partie, doivent être respectées dans tous les cas... Disons que le secteur agricole est parfois réfractaire à certaines exigences publiques, pas toujours adaptées aux systèmes et modèles agricoles en place, et qu'il s'avère parfois nécessaire de renforcer sa sensibilité environnementale et sanitaire par un jeu de « bâton (l'obligation)-carotte (les aides) ».

La réforme de la PAC 2014-2020 reprend ce principe dans sa structure originelle⁷¹ : les « normes seuil » sont toujours constituées des « exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) prévues par la législation de l'Union et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE) »⁷². En revanche, les « domaines » concernés sont élargis par rapport à la législation précédente : la lutte contre le

(66) RH, consid. 53 et art. 92.

(67) RH, art. 91.

(68) RH, art. 99 – Sur l'application de la sanction, v. RH, art. 97.

(69) RH, art. 58.1, d ; à relier not. avec RDR, art. 74.

(70) I. Doussan et C. Hermon, Production agricole et droit de l'environnement, LexisNexis, 2012. 813-273 – L. Bodiguel, Une conditionnalité en bonne santé ! À propos de la dernière réforme des aides de la PAC, RD. rur. 2009, n° 378, p. 17-23.

(71) Suivant RH, art. 92, la conditionnalité s'appliquera, comme aujourd'hui, à toutes les aides du premier (sauf régime des petits exploitants) et à certaines aides du second pilier (RDR, art. 28 à 31, 33 et 34).

(72) RH, art. 93 et 94. Comme dans Règl. CE n° 73/2009, art. 4 et 6. Notons que les ERMG et les BCAE participent d'un même processus de gouvernement ; dans les deux cas, les États membres doivent œuvrer pour la transcription des règles communautaires.

changement climatique fait désormais partie de la conditionnalité des aides de la PAC, principalement par le vecteur des BCAE ⁷³.

L'annexe II du RH détaille le domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres ». Elle répond directement à l'enjeu climatique lorsqu'elle vise les « sols et le stockage du carbone » ⁷⁴. Elle poursuit aussi indirectement l'objectif de lutte contre les émissions de GES agricoles au travers des règles de protection de l'eau et d'entretien des éléments de paysage : par exemple, l'application de la « directive nitrates » ⁷⁵ est obligatoire, ce qui peut avoir un effet indirect sur la diminution de l'usage de fertilisants et des GES impliqués par leur production et leur épandage ⁷⁶ ; au même titre, l'établissement de bandes tampons le long des cours d'eau, a aussi un impact indirect en termes de stockage, comme le maintien des haies et des arbres ⁷⁷... Par conséquent, la lutte contre le changement climatique est non seulement un objectif de la PAC 2014, mais elle fait l'objet de mesures spécifiques et opérationnelles au travers de « normes seuil » fixées dans le cadre de la conditionnalité des aides de la PAC.

Un seul bémol peut être apporté : même si le changement climatique fait désormais partie des règles de conditionnalité, il n'est pas certain que les mesures opérationnelles soient si différentes de celles proposées dans la législation d'avant 2014 au nom de la protection de l'environnement : par exemple la mise en place d'une surface minimale en couvert environnemental, la diversité des assolements et le non-brûlage des résidus de cultures existaient déjà au titre des BCAE ⁷⁸. Seule la pratique nous dira, notamment par la hiérarchisation des enveloppes financières accordées, quel sera l'impact de cette réécriture de la conditionnalité des aides de la PAC.

Parallèlement à la conditionnalité, le « verdissement » du premier pilier constitue l'innovation principale de la réforme proposée par la Commission en 2010 ; d'autant plus que ces « nouveaux » paiements directs doivent correspondre à 30 % du plafond national annuel de chaque État membre ⁷⁹.

Il ne s'agit pas ici de reproduire le système contractuel des mesures agro-environnementales du second pilier, mais de scinder les paiements directs entre des aides aux revenus uniquement dépendantes du respect général des règles de conditionnalité et celles liées, en plus ⁸⁰, à des « pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » ⁸¹. Par conséquent, ce mécanisme d'orientation des pratiques agricoles forme système avec les règles de conditionnalité de manière à imposer un comportement standard aux agriculteurs.

Le « verdissement » impose aux agriculteurs ⁸² d'effectuer, sauf exception, deux ou trois cultures différentes selon que les terres ara-

bles de l'agriculteur couvrent plus ou moins de trente hectares ⁸³ ; de ne pas convertir ou labourer « les prairies permanentes situées dans les zones désignées par les États membres » ⁸⁴ ; et de disposer d'une surface d'intérêt écologique d'au moins 5 % des terres arables de l'exploitation dès lors que ces « terres arables couvrent plus de quinze hectares » ⁸⁵. L'enjeu climatique est ainsi bien pris en considération par l'exigence de pratiques spécifiques, favorables au stockage du carbone et indirectement à la diminution de l'usage d'intrants de synthèse, qui constituent, du point de vue juridique, des obligations sans le respect desquelles une partie des paiements directs ne pourra pas être octroyée aux agriculteurs.

L'article 43 du RPD semble imposer un cumul des trois pratiques (utilisation du « et »), ce qui ferait alors du verdissement une « norme seuil » stricte du point de vue juridique ; mais cette conclusion peut être relativisée au regard des possibilités, dont chaque État dispose, de proposer des mesures équivalentes sous le contrôle de la Commission. En ce domaine, la question des effets distorsifs liés à la mise en œuvre nationale est primordiale.

Ce système combinant récompense (l'aide) contre respect des normes (conditionnalité ; verdissement) apparaît donc comme

(73) RH, art. 93.

(74) RH, annexe II : couverture minimale des sols (BCAE 4), gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion (BCAE 5), maintien des niveaux de matière organique des sols, notamment par l'interdiction du brûlage du chaume (BCAE 6). Notons que dans le projet, il y avait aussi la « protection des zones humides et des sols riches en carbone, notamment par l'interdiction du premier labourage » ; cette disposition a disparu.

(75) RH, annexe II : Dir. CEE n° 91/676/CEE du Conseil, 12 déc. 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JOCE, n° L. 375, 31 déc., p. 1), art. 4 et 5.

(76) Ajoutons que la lutte contre le changement climatique par la régulation de l'usage de produits chimiques en agriculture sera renforcée par la « directive 2009/128/CE [...] instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable » (v. Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité, RH, p. 607).

(77) RH, annexe II : thème « eau », BCAE 1.

(78) V. PDRH, version 7, p. 190 sur les BCAE – V. aussi I. Doussan et C. Hermon, *op. cit.*, p. 267-270.

(79) RPD, art. 43 et 47.

(80) Le champ d'application des mesures de conditionnalité touche à la fois les paiements de base et les paiements connexes (RPD, titre III), dont font partie les paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (titre III, chap. 3) et les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles (titre III, chap. 4) et les paiements pour les jeunes agriculteurs (titre III, chap. 5).

(81) RPD, consid. 37.

(82) Soulignons que bénéficient de conditions spéciales les agriculteurs situés sur une zone Natura 2000 (RPD, art. 43.10) et les agriculteurs biologiques (RPD, art. 43.11).

(83) RPD, art. 44.

(84) RPD, art. 45.

(85) RPD, art. 46.

un véritable levier de sensibilisation et de mobilisation dans la lutte contre les GES d'origine agricole. Il l'est au moins juridiquement puisque son caractère contraignant ne fait pas de doute. En pratique, il dépendra de l'attractivité des aides, de l'efficacité des contrôles, de la pertinence des sanctions et de la portée des systèmes d'accompagnement (conseil) ; autant de données qui échappent à l'analyse juridique des seuls textes-cadres.

L'analyse des « normes seuil » conduit à une remarque d'importance : l'enjeu climatique n'est pas pensé isolément des autres objectifs environnementaux. Ainsi, dans le domaine du verdissement des aides de la PAC, l'exigence de rotation des cultures, de maintien des prairies permanentes et de présence de surfaces d'intérêt écologique n'est pas uniquement justifiée par l'enjeu climatique : la protection et le développement de la biodiversité, enjeux environnementaux par excellence, ainsi que la protection des sols et de l'eau sont évidemment à la source du verdissement des aides directes. Le « législateur » européen tente donc ici de cumuler les impacts favorables, puisque les pratiques proposées soutiennent le stockage du carbone et limitent indirectement l'usage de produits chimiques sur certaines terres agricoles, deux objectifs favorables à la diminution des GES. On retrouve la même idée avec les exigences de conditionnalité puisque les mesures à enjeu « eau », « phytosanitaires », « sols », « paysage » et « climat » s'interpénètrent. Dans le domaine du verdissement des aides directes, comme de la conditionnalité, le risque de concurrence, surligné dans la première partie, semble ainsi partiellement évacué par la présence de mesures à objectifs environnementaux et climatiques multiples et simultanés ; à condition toutefois que ces mesures multicritères soient envisageables en pratique.

L'exploitant volontaire

Tous les dispositifs d'aides agricoles sont volontaires. Nul n'est obligé à recevoir des aides et à se plier aux conditions requises pour les obtenir. Toutefois, à la lecture des règlements portant réforme de la PAC, comme d'ailleurs dans le système précédent, il y aurait des aides « plus volontaires » que les autres : celles qui montrent que l'exploitant agricole, ou l'un des autres bénéficiaires prévus ⁸⁶, souhaite aller plus loin.

Cette incitation des agriculteurs à « aller au-delà des normes » ⁸⁷ fonde les aides du second pilier de la PAC, ce qui les distingue des paiements directs. Ces normes correspondent fort logiquement aux règles visées par le principe de conditionnalité et par le « verdissement », mais elles peuvent parfois en comprendre d'autres si les États membres le décident. Dans le domaine des mesures agroenvironnementales et climatiques, ces derniers pourront ainsi fixer les « autres exigences obligatoires perti-

nentes établies par la législation nationale » ⁸⁸. Cette formulation laisse donc aux États membres le soin de décider s'ils souhaitent renforcer le socle obligatoire ou non, et, par conséquent, de fixer le point à partir duquel le second pilier peut entrer en action. Dans tous les cas, les États membres devront rendre ces exigences transparentes en les inscrivant dans leur(s) programme(s) de développement rural (PDR) ⁸⁹.

Les auteurs s'accordent pour dire que l'UE promeut ainsi un instrument juridique particulier : le contrat. En d'autres termes, « volontariat » rimerait avec « contrat ». Pour autant, il est difficile de confirmer pleinement cette idée. Les mots utilisés dans les règlements étudiés ne se réfèrent pas au contrat, mais à la notion d'engagement ⁹⁰. Les États membres sont donc libres de la forme juridique de l'acte d'octroi des aides dès lors que d'autres formes juridiques d'acte sont compatibles avec la formulation européenne. En droit français, on peut ainsi considérer que la notion d'engagement n'est pas forcément incompatible avec une décision administrative unilatérale lorsqu'elle relève des « actes condition ». Cette discussion rejoint ainsi le débat général qui a eu lieu sur les mesures agri-environnementales (MAE) ⁹¹.

Les engagements volontaires peuvent concerner la lutte contre le changement climatique. L'annexe VI du RDR fournit d'ailleurs une liste des mesures « présentant un intérêt particulier aux fins [...] de la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole et alimentaire et dans le secteur de la foresterie ». On y trouve, des dispositifs d'aides divers : pour les investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers, en faveur de l'agriculture biologique ou au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau...

Toutefois, le volontariat climatique prend principalement appui sur deux mesures jumelles : l'une pour l'agriculture, « les paiements agro-environnementaux et climatiques » (PAEC), l'autre

(86) Selon les dispositifs du RDR : forestiers, collectivités locales, propriétaires fonciers, groupements.

(87) V. RDR, consid. 22, 23, 24, 27, 28 et 37.

(88) RDR, art. 28.3. V. aussi art. 34.2.

(89) Sur ce(s) programme(s), v. RDR, art. 8.

(90) RDR, art. 19, 28, 29, 31, 33 et 34.

(91) C. Hernandez-Zakine, De l'affichage au Droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux, RD rur. 1998. 275-282 – J.-F. Struillou, Nature juridique des mesures agri-environnementales : adhésion volontaire à un statut ou situation contractuelle ?, RD rur. 1999. 510-518 – F. Collart-Dutilleul, Les contrats territoriaux d'exploitation, RD rur. 1999. 344-349 ; La mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation, Dr. et patr. mars 2000. 32-36 – L. Bodiguel, Comment faire du neuf avec du vieux ? Les contrats d'agriculture durable, Dr. envir. oct. 2003. 179-181.

pour la forêt, les paiements pour les « services forestiers, environnementaux et climatiques » (SFEC)⁹². Diverses conditions prévalent à l'octroi de ces aides. Le point essentiel réside dans le respect d'engagements « agro-environnementaux et climatiques » pour les PAEC, et d'engagements « forestiers, environnementaux et climatiques » pour les SFEC, qui devront être détaillés dans les PDR nationaux. La seconde série de conditions concerne les bénéficiaires : on trouve les exploitants agricoles⁹³ ou forestiers ainsi que les autres gestionnaires de terres agricoles ou forestières⁹⁴. D'autres conditions doivent être mentionnées : le lien à la terre agricole ou forestière, puisqu'il est précisé que les engagements agro-environnementaux et climatiques portent « sur des terres agricoles »⁹⁵ et que les paiements pour les SFEC sont accordés « par hectare de forêt »⁹⁶. Rappelons aussi que ces engagements doivent aller au-delà des normes ou exigences obligatoires⁹⁷. La durée des engagements est similaire dans les deux dispositifs, de cinq à sept ans, cette période pouvant être allongée dès lors que les conditions de la prorogation sont prévues dans les PDR⁹⁸. Les modalités de paiement sont aussi identiques : il ne s'agit pas d'une rémunération du service rendu, mais d'une indemnisation couvrant tout ou partie des « coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris », ainsi que « les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % »⁹⁹.

L'intégration de la question climatique n'est cependant pas toujours aussi explicite : certains dispositifs d'aide ne font pas partie de la liste de l'annexe VI du RDR, mais la diminution des GES ne peut pas être totalement exclue de leur champ d'action dès lors qu'on accepte une lecture large du texte communautaire et que l'on promet une coloration fortement climatique par le biais du ou des PDR. C'est le cas pour l'aide aux investissements, en ce qu'elle peut couvrir les « investissements non productifs liés à la mise en œuvre d'engagements agro-environnementaux et forestiers »¹⁰⁰. Suivant une analyse très extensive, les aides à la « reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques »¹⁰¹ ne sont pas non plus totalement indifférentes au changement climatique¹⁰². Deux autres dispositifs réclament aussi une attention particulière en ce qu'ils promeuvent, l'un, la « diversification axée sur des activités non agricoles », l'autre, « l'amélioration ou le développement de tout type d'infrastructure à petite échelle, notamment les investissements dans les énergies renouvelables »¹⁰³. Enfin, l'aide à la coopération, hors du champ de l'annexe, sera effectivement possible pour « les actions conjointes entreprises à des fins d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation de celui-ci »¹⁰⁴.

D'autres dispositifs de soutien agricole issus du second pilier de la PAC sont, eux, bien mentionnés à l'annexe VI, mais ne font pas explicitement référence au changement climatique. Sans

doute, est-ce dû au fait que, dans cette annexe, la question climatique est associée avec « [la] restauration, [la] préservation et [le] renforcement des écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie » sans qu'un lien avec le climat soit exigé. Mais peut-être est-ce aussi en raison du présupposé selon lequel, par nature, les activités ou les actions aidées participent directement à une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique. Cette idée est certainement confirmée par leur effet sur le stockage du carbone pour les aides au « boisement et la création de surfaces boisées »¹⁰⁵ ou à la « mise en place de systèmes agroforestiers »¹⁰⁶. En revanche, la discussion est ouverte pour le maintien ou la conversion à l'agriculture biologique¹⁰⁷ qui, contrairement aux idées reçues, n'est pas toujours identifiée comme le moyen d'action le plus efficace en faveur du climat¹⁰⁸. On pourrait aussi s'interroger sur l'effet climatique des actions soutenues par la PAC « au titre de la directive-cadre sur l'eau », dès lors qu'elles « imposent des

(92) RDR, art. 28 et 34. Nous présentons ces mesures tout en reconnaissant le poids des futures mesures d'application et de cadrage que prendra la Commission.

(93) Ils peuvent être réunis en groupements d'agriculteurs.

(94) RDR, art. 28.2 et 34.1.

(95) RDR, art. 28.2 : plus exactement, « sur des terres agricoles à définir par les États membres, comprenant la surface agricole telle qu'elle est définie à l'article 2 du présent règlement, mais non limitées à celle-ci ».

(96) RDR, art. 34.1.

(97) RDR, art. 28-3 et 34-2. Il existe aussi une condition spécifique pour les SFEC : « La présentation des informations pertinentes provenant d'un plan de gestion forestière ou d'un instrument équivalent conforme à la gestion durable des forêts [...] » (RDR, art. 34-1, al. 2).

(98) RDR, art. 28-5 et 34-2, al. 2.

(99) RDR, art. 28-6 et 34-3.

(100) RDR, art. 17-1, d.

(101) RDR, art. 18.

(102) Les définitions des notions de « catastrophes naturelles » et d'« événements catastrophiques » (RDR, art. 2, k, et 2, l) n'excluent pas explicitement le changement climatique. Cette absence de précision, alors que dans d'autres situations le changement climatique est expressément écarté (par ex. RDR, art. 2, j, sur « incident environnemental »), laisse la porte ouverte à une interprétation extensive. Toutefois, ce mode d'interprétation pourrait être contesté puisqu'il est possible de faire prévaloir la lettre du texte sur l'interprétation *a contrario* ; ce que pourrait confirmer le caractère explicite de la référence au climat dans le dispositif de l'art. 21.1, c du RDR d'aide à la « prévention et [à la] réparation des dommages causés aux forêts par [...] des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques [...] y compris les événements liés [...] au changement climatique ».

(103) RDR, art. 19.2. et 20.1, b. Le renvoi implicite aux « énergies vertes » pour le premier et explicite pour le second les rend « climatiquement compatibles » alors même qu'ils ne sont pas dans la liste de l'annexe V.

(104) RDR, art. 35.2, b.

(105) RDR, art. 21.1, a, et 22.

(106) RDR, art. 21.1, b, et 23.

(107) RDR, art. 29.

(108) Rapport INRA-ADEME, Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Potentiel d'atténuation et coût de dix actions techniques. Synthèse du rapport d'étude, juill. 2013, 94 p., <http://institut.inra.fr/Missions/Eclairer-les-decisions/Etudes/Toutes-les-actualites/Etude-Reduction-des-GES-en-agriculture> (consulté le 15 avr. 2014).

changements profonds quant au type d'utilisation des sols et/ou des restrictions importantes en ce qui concerne les pratiques agricoles, entraînant une importante perte de revenus »¹⁰⁹.

Cette approche extensive des dispositifs d'aides publiques agricoles¹¹⁰ autorise les États membres à maximiser l'enjeu climatique en mobilisant des aides qui, à l'origine, ne sont pas explicitement prévues pour cela, à condition de faire attention à ce que la Commission appelle parfois la « surcompensation résultant de la combinaison » de différentes mesures communautaires ou nationales¹¹¹. Il faudra aussi distinguer ce qui résulte de la lutte contre les GES de ce qui relève plus de l'adaptation, telles notamment les mesures de réparation des dommages.

L'enjeu climatique est donc désormais institué dans la politique de développement rural, au même rang que les autres enjeux environnementaux, peut-être même avec plus de force que l'eau ou la biodiversité. Mieux encore, il a pris forme officielle et opérationnelle avec les PAEC et les SFEC et s'impose comme l'un des éléments transversaux de la grande majorité des aides au développement rural. L'efficacité de cette orientation juridique et politique dépend de la volonté de s'engager des agriculteurs et forestiers ou propriétaires fonciers. Le volontariat est à la fois la force, parce qu'il induit une certaine motivation, même opportuniste, et la faiblesse du système, puisqu'il exige le consentement. Or, les aides ne rémunérant pas le service environnemental¹¹² mais essentiellement les surcoûts, l'importance de l'enjeu climatique peut ne pas être suffisamment perçue par les attributaires des aides au développement rural enserrés dans des logiques pragmatiques à court terme, ce qui pourrait les conduire à ne pas s'engager. En outre, dans le domaine des aides du second pilier, la peur des sanctions pourrait jouer contre l'envie de consentir : si le risque de perdre les aides est trop grand¹¹³, l'engagement peut être plus appréhendé comme une gêne que comme une aide. La clef réside donc dans le caractère attractif des aides, autant que dans la détermination ou la motivation des exploitants.

CONCLUSION

Le climat fait désormais partie du discours et des orientations de la PAC ; il bénéficie d'une palette d'outils diversifiés, souvent déjà connus, mais désormais clairement placés au service d'une agriculture plus en phase avec les enjeux climatiques. Ce ciblage climatique sort renforcé de la présence d'un régime juridique contraignant : aux aides sont associés un système de contrôle portant sur des exigences réglementaires (conditionnalité de base), sur des pratiques obligatoires (verdissement) et sur des

engagements contractés (second pilier), et un régime de sanction allant jusqu'à la suppression des aides. En ce sens, le droit de l'Union semble offrir un cadre optimal pour assurer une efficacité maximale du droit, comme le montre le schéma récapitulatif proposé à l'issue de cette conclusion.

Cependant, ce ciblage s'inscrit dans une mise en compétition des enjeux : le climat vient en concurrence d'autres problématiques environnementales, tout aussi importantes, qui bénéficient d'une antériorité qui ne sera peut-être pas négligeable en pratique (eau, zones humides, biodiversité...). Il en résulte une sorte de confusion politique et juridique. Pour s'en sortir – et c'est ce que suggèrent les textes de la nouvelle PAC –, il faut promouvoir les mesures à effets environnementaux et climatiques multiples et simultanés. Les États membres devront donc tenter d'inscrire dans leur(s) PDR le maximum d'aides de ce type, de manière à utiliser une même enveloppe financière pour répondre à des objectifs différents, mais compatibles. Disons-le clairement : il s'agit d'une véritable gageure...

En outre, ce ciblage pourrait cacher une opération de *climate washing* : les nouveaux intitulés des dispositifs dissimulent des mesures déjà utilisées par le passé pour d'autres objectifs environnementaux ; certaines pratiques promues au titre de la lutte contre les émissions de GES d'origine agricole ont déjà été proposées et utilisées (BCAE, rotation, prairies permanentes ; MAE...). Cette intuition pourrait être confortée par le fait que le paradigme économique dans lequel doivent s'exprimer les objectifs et dispositifs climatiques de la PAC est tel qu'il conduit à soutenir des exploitations dont le mode de fonctionnement est en grande partie incompatible avec les mesures climatiques et environnementales, elles aussi financées. Ce « choix de l'incohérence », fait en conscience par la Commission européenne¹¹⁴, rend, d'ailleurs, peu probable une réflexion sur les systèmes agricoles.

(109) RDR, art. 30, not. pt 4, d.

(110) Selon nous, rares sont les aides au développement rural qui sont totalement indifférentes, directement ou indirectement, à la question climatique.

(111) V. par ex. RDR, art. 18-4 ou 24-4, 35-9 et 36-4.

(112) Sur cette notion, v. A. Langlais, Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques, Environnement et développement durable, 1^{er} janv. 2013. 32-41 – I. Doussan, Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement, in La responsabilité environnementale, in C. Cans (dir.), Dalloz, 2009. 125 – I. Doussan et C. Hermon, *op. cit.*, 277-282.

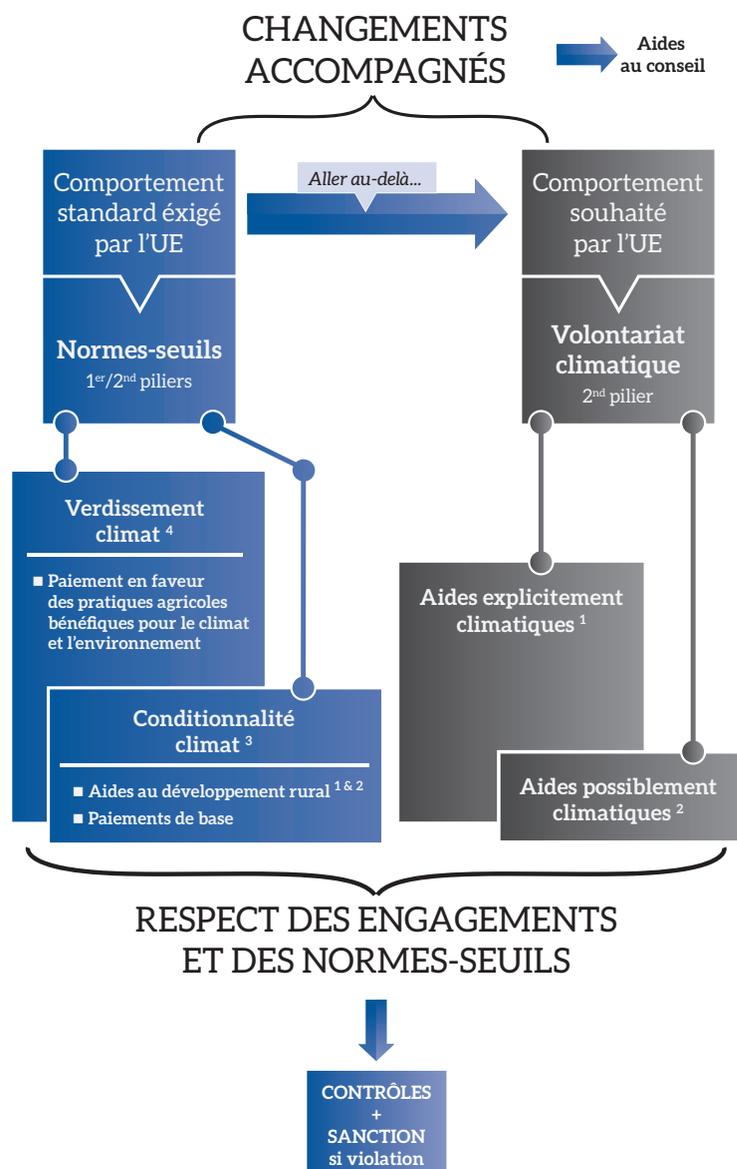
(113) Procédures, contrôles et exigences trop stricts entraînant comme sanction la réduction ou la suppression des aides...

(114) « Contexte de la proposition » de RH, COM (2011) 628, p. 4. Rappelons que la Commission a rejeté le scénario « de recentrage, qui réoriente la politique exclusivement en faveur de l'environnement, avec une suppression progressive des paiements directs, en partant du principe que la capacité de production peut être maintenue sans soutien et que les besoins socio-économiques des zones rurales peuvent être satisfaits par d'autres politiques ».

Enfin, il peut être utile de rappeler que l'efficacité juridique – plutôt bien conçue *a priori* – ne préjuge en rien de l'efficacité sociale (le changement profond de la façon de concevoir et développer l'agriculture) et écologique (de véritables résultats en matière de lutte contre le changement climatique). En la ma-

tière, seules des évaluations postérieures à l'application de la réforme permettront d'avoir une vision plus claire. Ces évaluations sont d'ailleurs prévues par le droit européen, ce qui peut être un gage d'amélioration de l'efficacité de la politique climatique de la PAC ¹¹⁵.

ORGANISATION DU SYSTÈME D'AIDES PUBLIQUES DE LA PAC SCHÉMA CENTRÉ SUR L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE



1 Paiements agroenvironnementaux et climatiques ; Paiements pour les services forestiers, environnementaux et climatiques ; Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts (Investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers ; investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers).

2 Aide à la coopération (les actions conjointes entreprises à des fins d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation de celui-ci) ; Développement des exploitations agricoles et des entreprises (diversification axée sur des activités non agricoles) ; Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales (amélioration ou développement de tout type d'infrastructure à petite échelle, notamment les investissements dans les énergies renouvelables) ; Investissements physiques (investissements non productifs liés à la mise en œuvre d'engagements agroenvironnementaux et forestiers) ; Paiements au titre de la directive-cadre sur l'eau ; Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts (boisement et création de surfaces boisées ; mise en place de systèmes agroforestiers) ; Agriculture biologique (Maintien ou conversion).

3 Domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres » : ERCM (Directive nitrates ; Directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable) ; BCAA Sols et le stockage du carbone (Couverture minimale des sols ; gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion ; maintien des niveaux de matière organique des sols ; protection des zones humides et des sols riches en carbone) ; BCAA Entretien des éléments de paysage (maintien des haies et arbres).

4 Effectuer trois cultures différentes sur leurs terres arables ; Maintenir les prairies permanentes existantes de leurs exploitations ; Disposer d'une surface d'intérêt écologique sur la surface agricole.

(115) RH, art. 110. Toutefois, l'évaluation n'est pas toujours utilisée pour améliorer ou changer, seulement parfois pour justifier...