



HAL
open science

Les transitions écologiques et la Politique agricole commune

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Les transitions écologiques et la Politique agricole commune. Agathe Van Lang; François Collart Dutilleul; Valérie Pironon; Thomas Bréger. Dictionnaire juridique des transitions écologiques, Institut universitaire Varenne, 882 p., 2018, Transition & Justice, 978-2-37032-178-7. hal-02455283

HAL Id: hal-02455283

<https://hal.science/hal-02455283v1>

Submitted on 25 Jan 2020

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.

Les transitions écologiques et la Politique agricole commune (Pac)

Gabrielle Rochdi

Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences sociales – Centre de recherche sur les territoires et l’environnement (EA 4237) – Fédération Territoires – Université de Poitiers.

La Pac réformée accompagne l’agriculture européenne dans la transition écologique des systèmes agricoles. En rupture avec l’intensification des pratiques, elle oriente les aides pour inciter au respect de l’environnement, entendu largement.

La démarche consiste à orienter l’activité agricole en conciliant la mise en place d’une agriculture bénéfique pour la biodiversité, la qualité de l’eau et le changement climatique sans compromettre la rentabilité économique de l’activité de production.

Reste à établir le positionnement des transitions écologiques au regard de la PAC : s’imposent-elles à l’agriculture européenne pour favoriser la seule évolution des pratiques agricoles ou s’imposent-elles à la Pac du fait que l’agriculture européenne constitue un support spécifiquement adapté pour répondre aux exigences que les transitions écologiques imposent à notre modèle économique ?

Le fait que l’activité agricole compose avec son milieu n’échappe pas à la Pac.

Cet élément qui n’avait pas été envisagé à l’origine devient déterminant depuis la Réforme de 1992. Il vient notamment renouveler son assise de politique commune à la plus ancienne des politiques européennes.

« *L’évolutionnisme permanent* » qui caractérise la Pac prend donc tout son sens à travers les transitions écologiques que cette politique se doit d’assurer au titre de ses aménités.

Reste à s’interroger sur la réalité de cette nouvelle légitimité. Faut-il y voir un élément de fond à même de porter l’avenir d’une politique dont le modèle n’a jamais vraiment été établi ou faut-il y voir un simple élément de communication pour justifier le maintien d’une politique qui absorbe encore 39 % des fonds de l’Union européenne et qui suscite toujours la critique en provenance de l’extérieur ?

En toute hypothèse et même si la préoccupation écologique s’affirme pour la PAC, l’objectif de production agricole reste la priorité d’une politique dont la finalité économique prévaut.

Sur le fond, la transition écologique vient retracer l’évolution des pratiques agricoles en faveur du milieu. Elle ouvre également le champ de nouvelles pratiques au service de l’intérêt général.

Quant à son fondement, fort des liens étroits et perturbés que l’agriculture européenne entretient avec la préservation du milieu, la démarche repose sur une approche proprement agro-écologique des questions environnementales dans la Pac indépendamment de la clause d’intégration de l’article 11 du TFUE qui préconise d’inclure ce type de préoccupations dans toutes les politiques européennes.

Dès lors, et au vu de l’évolution de la plus intégrée des politiques européennes et de l’appareil juridique qu’elle propose aujourd’hui, on ne peut ignorer le caractère prégnant des transitions

écologiques sur la Pac que ce soit par l'effet structurant du concept à son égard ou encore par les instruments qu'elle y mobilise.

I- Les transitions écologiques : un concept structurant pour la PAC

Associées à la notion d'agriculture durable, les transitions écologiques auxquelles se trouve soumise l'agriculture européenne sont venues faire évoluer la politique qui lui correspond créant ainsi un effet de rupture entre la Première PAC et la PAC réformée.

La multifonctionnalité qui en résulte dessine de nouveaux équilibres entre chacun de ses deux piliers perturbant ainsi l'ordre établi en 1999.

A- Un concept réformateur

Dans un contexte de pénurie alimentaire d'après-guerre la Première PAC (1962-1992) était exclusivement consacrée à l'approvisionnement des marchés. Victime de son succès, le système de prix garantis devait alors déboucher sur des pratiques productivistes au mépris des équilibres naturels, territoriaux et sociaux.

Initiée par la directive montagne de 1975 et le règlement 797/85, la protection du milieu devient une réelle préoccupation de la PAC dans la réforme de 1992 que ce soit par le biais des mesures agri-environnementales ou au titre des mesures d'accompagnement de la Réforme.

Ces mêmes enjeux écologiques sont encore venus justifier la succession des autres grandes étapes de réforme : en 1999, en 2003 et le Bilan santé de 2009 et plus récemment par la Réforme de 2013 visant la période 2014-2020. C'est aussi l'un des sujets qui alimente les débats autour de la prochaine réforme annoncée pour 2020.

Les transitions écologiques sont présentées dès lors comme un facteur d'écologisation de la PAC laquelle apporte elle-même sa contribution aux enjeux actuels en matière de climat et d'environnement.

B- Un concept qui aménage de nouveaux équilibres

Sujet récurrent de la Réforme de la PAC, la question écologique est venue façonner progressivement le schéma d'intervention agricole de l'Union.

En 1999, le découpage en deux piliers répond à la volonté d'identifier spécifiquement de nouvelles fonctions de l'agriculture européenne en marge des marchés. Tirant notamment parti des préoccupations écologiques, le second pilier consacre alors la multifonctionnalité de la PAC. L'approche environnementale identifie depuis cette date la fonction active et responsable de l'agriculteur en faveur de l'environnement.

Avec le verdissement, la réforme de 2013 bouscule à son tour l'articulation des deux piliers en aménageant des mesures environnementales dans chacun d'entre eux. Lors des débats préparatoires, la question avait d'ailleurs été posée de supprimer la présentation en pilier. La poussée écologique s'accroissant, la même question se pose au moment d'engager les réflexions pour la Pac 2020.

II- La mise en œuvre des transitions écologiques dans la PAC

Animée par les transitions écologiques, la Pac aspire aujourd'hui à une grande diversité d'objectifs pour lesquels elle mobilise toute une palette d'instruments.

Révéléateur des tensions liées aux relations entre la Pac et l'écologie, l'efficacité de ces instruments reste un sujet à discuter puisque la révolution verte axant l'ensemble du dispositif agricole de l'Union européenne est encore loin d'exister. Tel un processus en cours, la Pac n'a semble-t-il toujours pas démontré sa capacité de concilier les exigences d'un modèle agricole économiquement viable et écologiquement responsable.

A- Les objectifs visés

La première Pac n'avait pas d'attention particulière à l'égard de la préservation du milieu. S'imposant sous la pression d'éléments de fait, la définition des objectifs de la PAC prévue à l'article 39 TFUE ne comporte pourtant toujours pas de mention spécifique à l'environnement.

C'est donc par la seule poussée du droit dérivé relayée par l'interprétation extensive de ces objectifs dans la jurisprudence que s'impose aujourd'hui la préoccupation écologique visant l'agriculture européenne.

Il en ressort une approche multifonctionnelle venant traduire la grande diversité des enjeux en présence.

Dès lors, les objectifs impartis aux transitions écologiques dans la Pac renvoient à autant d'éléments pour lesquels l'agriculture européenne est particulièrement exposée, tant par des externalités négatives ou pollutions agricoles que par des externalités positives liées à la fourniture de services d'intérêt écologique.

Les transitions écologiques amènent ainsi à œuvrer en faveur de la préservation du milieu proprement dit : les sols, l'eau, l'air ou encore la biodiversité et les écosystèmes. Ce spectre s'est élargi depuis le Bilan de santé de la Pac à la préservation du climat par la lutte contre le réchauffement climatique et la rationalisation des sources d'énergie.

Les exigences de soutenabilité viennent étendre davantage encore ce socle de base à des considérations d'ordre social, sociétal et territorial. Prenant le contre-pied des accusations portées à la Première Pac en terme d'atteintes portées au milieu, la mise en valeur de ces fonctions non marchandes apporte une valeur éthique censée favoriser l'acceptabilité des soutiens européens. Par ce biais, l'agriculture européenne se trouve directement confrontée à l'obligation d'efficacité qui pèse désormais sur les toutes politiques publiques.

B- Les instruments mobilisés

La conciliation de la préservation des ressources et de la satisfaction de besoins socio-économiques soumet l'activité agricole du continent européen à deux grands types de mesures : les unes sont érigées en condition pour bénéficier des soutiens du FEAGA

s'agissant des aides du premier pilier, les autres impliquent l'adhésion de l'opérateur. Si les secondes ont un caractère d'incitation, les premières sont rendues obligatoires pour percevoir les dotations européennes.

S'agissant de bénéficier des aides directes du premier pilier, l'exploitant agricole se voit contraint par la conditionnalité des aides. Initié en 1999, ce dispositif soumet l'exploitant au respect obligatoire de normes tirées du droit européen et du droit des Etats. Ces dernières sont énoncées en *Bonnes conditions agricoles et environnementales*, lesquelles imposent notamment le respect des terres et du bien-être animal (v. art. 93 du règlement 1306/2013 du 17 déc. 2013 dit règlement horizontal).

Mesure emblématique du premier pilier dans la réforme de 2013, le verdissement ou *paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement* correspond à un soutien de nature proprement environnemental qui s'impose à hauteur de 30 % de l'enveloppe nationale des Etats membres. Ce paiement vert rend l'exploitant éligible aux dotations européennes dès lors qu'il répond aux pratiques visées par le règlement 1307/2013 : la rotation des cultures, la préservation des zones d'intérêt écologique et le maintien des prairies permanentes.

De façon plus marginale, certaines aides couplées du premier pilier favorisent encore les transitions écologiques en s'adressant à des secteurs écologiquement sensibles tel que l'élevage.

Reposant sur l'adhésion volontaire de l'exploitant à de nouvelles pratiques, le second pilier prévoit l'octroi d'aides en contrepartie d'engagements agro-environnementaux par les exploitants. Il s'agit là d'un dispositif contractuel identifiant la fourniture de biens publics environnementaux non rémunérés par le marché. Les soutiens viennent compenser le surcoût dû au changement des pratiques des exploitants qui vient rendre l'activité moins rentable. Sont notamment concernées les mesures agro-environnementales et climatiques telles qu'elles ressortent du règlement 1305/2013 visant le soutien au développement rural par le FEADER ou encore les mesures en faveur des zones défavorisées et des zones soumises à des contraintes environnementales ou du développement de l'agriculture biologique. Au-delà des préoccupations proprement écologiques, sont également proposées des mesures en faveur des circuits ou en faveur du développement des territoires.

Intégrées dans les plans de développement rural des Etats, les mesures sont conditionnées financièrement par le système de cofinancement associant les financements nationaux au financement du FEADER.

Conclusion :

L'histoire démontre que la Pac est aujourd'hui directement confrontée aux transitions écologiques que ce soit par le prisme étroit de l'écologisation de pratiques agricoles ou par le biais de la multifonctionnalité. Quel qu'en soit les modalités et les effets, il n'en demeure pas moins que le mouvement engagé depuis 1992 se confirme au fil des réformes. La transition est bien en cours...

Bibliographie :

Claude BLUMANN, L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte, Rev. Aff.eur. 2003-2004 n° 4, p. 531-547.

Claude BLUMANN, L'écologisation de la Politique agricole commune, RD rur., n° 425, août 2014, dossier 18.

Carole HERMON, Agriculture et environnement : un nouveau projet pour la PAC : RUE janv. 2014, n° 574, p. 52 et s.

Yves PETIT, Politique agricole commune et environnement, Rev. Aff.eur. 2011, n° 4, p. 693-706.

Gabrielle ROCHDI, Le soutien au développement rural 2014-2020, RD rur. 2014, dossier 11.

Patrick THIEFFRY, Protection de l'environnement et politique agricole commune, Jurisclasseur Europe, fasc. 2150, 1^{er} sept. 2016.