



Jean Monnet Working Paper Series

Environment and Internal Market

Vol. 2022/3

La nouvelle politique agricole commune à la rescousse de la vie sauvage

par

N. de Sadeleer

Professor of EU law, Jean Monnet Chair, University of Saint Louis

Published on <https://tradeenvironment.eu/>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

desadeleer.nicolas@gmail.com

TABLE DES MATIERES

Introduction

I. La place occupée par la protection de la nature dans la PAC

A. L'évolution de l'intégration des préoccupations environnementales dans une politique multifonctionnelle

B. Le déclin de la biodiversité dans les zones agricoles

II. Premier pilier

A. Remarques introductives

B. Découplage

C. L'écoconditionnalité

1. Historique de l'écoconditionnalité

2. Nouvelles modalités de l'écoconditionnalité dans le cadre de la réforme de 2021

3. Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

4. Les ERMG

5. Les éco-régimes

6. L'agriculture biologique

7. Les sanctions

III. Second pilier

A. Remarques introductives

B. Les mesures de développement rural en faveur de la biodiversité

1. Les mesures agroenvironnementales et climatiques (« MAEC ») (article 70)

2. Zones à contraintes naturelles (article 71)

3. Compensation des désavantages spécifiques découlant du réseau Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau (article 72)

4. Agriculture biologique (Règlement (UE) 2018/848)

IV. Plans stratégiques et leur évaluation

A. Plans stratégiques de la PAC

B. Évaluation des mesures nationales

Conclusion générale

Introduction¹

La politique agricole commune (PAC), qui a vu le jour en 1962 pour répondre aux faiblesses économiques du secteur agricole, célèbre ses 60 ans. Si elle a connu de nombreux bouleversements depuis 1962, ses principes structurants demeurent quasiment inchangés. Rares sont les politiques communautaires qui font preuve d'une telle résilience. Cette politique a en tout cas joué un rôle déterminant pour relancer la production agricole en Europe après la seconde guerre mondiale, assurer une autosuffisance alimentaire de l'Europe des Six et augmenter la balance commerciale agroalimentaire.

Alors que dans les années 70 et 80, la PAC représentait à elle seule les deux tiers du budget européen, la part des dépenses agricoles a continuellement décliné. Cela étant dit, si on applique un critère financier, elle constitue toujours la politique la plus importante de l'UE. En effet, ce poste est loin d'être négligeable car en 2021 les dépenses agricoles représentaient 33,1 % du budget de l'Union à 27 (55,71 milliards d'euros)². Atteignant toutes les convoitises, cette politique dispendieuse constitue encore la pierre d'achoppement entre les États dépensiers, bénéficiaires des fonds agricoles, tels la France et la Belgique, et les États dits frugaux, soucieux de s'épargner des dépenses supplémentaires.

Occupant à l'heure actuelle près de la moitié du territoire de l'UE³, la physionomie des paysages agricoles européens a été en grande partie influencée par une politique délibérée de soutien à la production agricole. La mécanisation de l'agriculture a conduit à diminuer le nombre d'exploitations agricoles⁴ et d'agriculteurs, ce qui a eu pour corolaire une augmentation des superficies cultivées soumises à une exploitation intensive. Par ailleurs, le recours aux engrais, aux pesticides, et aux aliments pour animaux⁵, qui a permis d'augmenter, parfois de manière considérable, la production agricole, a entraîné une concentration des exploitations et du cheptel, une plus grande spécialisation des cultures et la production massive d'un nombre plus restreint de produits agricoles.

En Europe, les pratiques agricoles sont extrêmement diversifiées. Qu'il s'agisse des produits agricoles ou de la structure des exploitations, l'agriculture constitue ainsi un secteur économique fort hétérogène marqué par d'importantes disparités économiques. Il s'ensuit que ses impacts sur la nature sont extrêmement variables. Il n'en demeure pas moins que les habitats et les espèces inféodés aux cultures connaissent un déclin spectaculaire à travers toute l'Europe.

¹ L'auteur tient à remercier Mmes A.A. DI CONCETTO et E. BEGUIN pour leurs conseils, ainsi que Mr Gauthier MARTENS pour ses corrections.

² En ce qui concerne la période 2021-2027, les colégislateurs ont approuvé, en décembre 2020, le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027 (*JOUE*, L 433, 22 décembre 2020), qui établit donc l'accord interinstitutionnel en matière budgétaire. En conséquence, 378 532,3 millions d'euros (en prix courants) sont mis à la disposition des bénéficiaires de la PAC à partir du 1^{er} janvier 2021 jusqu'en 2027, représentant 31 % du budget total de l'Union.

³ Le pourcentage du territoire national cultivé varie de manière significative : alors qu'en Finlande et en Suède moins de 10 % du territoire nationale est cultivé, en revanche, en Irlande et en Hongrie plus de 70 % des terres sont cultivées.

⁴ Pour la période 2005 et 2018, le nombre de fermes en Belgique est passé de 51 500 à 36 200.

⁵ Dans le secteur des protéines destinées à l'alimentation des animaux d'élevage, 30 millions de tonnes de soja sont importées annuellement dans l'UE.

La PAC constitue à n'en pas douter l'un des principaux facteurs de l'érosion de la biodiversité européenne⁶.

Devant un tel constat, la Communauté européenne a progressivement pris conscience, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, de la nécessité d'intégrer des exigences environnementales dans la PAC et plus particulièrement celles liées à la vie sauvage⁷.

Avec l'Agenda 2000, la PAC fut appelée à jouer un rôle plus environnemental que par le passé⁸. La politique de soutien par les prix fut progressivement délaissée en faveur d'aides directes aux revenus des agriculteurs et les mesures de développement rural ont été davantage développées. L'un des objectifs de la révision à mi-parcours de la nouvelle PAC, de juin 2003, fut de « promouvoir une agriculture durable » (entre autres en rendant obligatoire l'écoconditionnalité) et de « renforcer le développement rural ». En 2009, le nouveau cadre communautaire a renforcé l'emprise de la conditionnalité. Dans le cadre de la réforme de 2009, le paiement vert a représenté 30 % du budget du premier pilier.

Applicable pour la période 2023-2027, la nouvelle PAC devrait intégrer encore davantage la protection du milieu naturel. Le 2 décembre 2021, le Parlement européen et le Conseil de l'Union ont adopté le Règlement (UE) 2021/2115, qui, sous la forme d'un règlement unique, fusionne les dispositifs relatifs aux aides financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et remplace les dispositions figurant actuellement dans les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013⁹. Sans remettre en cause les régimes de financement afférents, le règlement de 2021 réforme la PAC pour la période 2023-2027. Engagée en 2018 et finalisée en 2021, cette réforme fut tout sauf un long fleuve tranquille. Elle résulte d'un processus de négociation aussi long que fastidieux : 25 trilogues, quatre super-trilogues, accompagnés par des centaines de réunions de groupe de travail. Aussi, les institutions ont-elles croisé le fer quant aux moyens destinés à concrétiser la pléthore d'objectifs poursuivis par cette politique multifonctionnelle. De plus, alors qu'il est déjà difficile de dégager un consensus entre les 27 ministres de l'agriculture qui partagent des visions parfois opposées du rôle rempli par ce secteur, les négociations entre le Conseil de l'Union et les eurodéputés, dans le cadre de la procédure législative ordinaire¹⁰, n'ont pas facilité la conclusion d'un accord. En outre, le Pacte vert fut adopté par la Commission européenne alors que la proposition de règlement était déjà âprement négociée par les deux branches du pouvoir législatif. Comme nous le verrons par la suite, ces nouvelles orientations n'ont pas été reprises dans le règlement de 2021.

La PAC 2023-2027 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Les principes suivants ont contribué à la façonner :

⁶ European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, EEA Report N° 10/2020, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

⁷ C. DAUGBJERG et A. SWINBANK, « Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural Policy », *Governance*, 2016, vol. 29, n°2, p. 265 à 280.

⁸ Cl. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, Ed. Université libre de Bruxelles, 2011, n° 348, p. 273.

⁹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n°1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, *JOUE*, L 435, 6 décembre 2021.

¹⁰ Art. 43, §2 TFUE.

- Le principe de subsidiarité, lequel revient à accroître la marge de manœuvre revenant aux États en vue d'adapter leurs mesures de soutien aux circonstances locales ainsi qu'à la nature particulière de l'activité agricole, qui découle de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les différentes régions agricoles¹¹ ;
- Le principe de flexibilité dans la mesure où chaque ministère devra gérer la répartition du budget pour chaque aide (transfert des fonds entre les piliers, afin d'éviter la perte de fonds non dépensés)¹² ; et
- Le principe de simplification administrative tant pour les bénéficiaires des aides que pour les administrations¹³.

Alors que l'intensification agricole demeure l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe, la nouvelle PAC serait appelée à jouer un rôle crucial pour dégager un meilleur équilibre entre les différentes fonctions de l'agriculture. S'agit-il là d'un vœu pieux ? C'est précisément la tâche à laquelle nous allons nous atteler. Après avoir exposé dans un premier temps l'importance que revêtent les mesures de protection de la nature dans le PAC (I), nous présenterons les principaux dispositifs du Règlement (UE) 2021/2115 qui pourraient favoriser la biodiversité. Tandis que le premier pilier repose sur les revenus octroyés aux agriculteurs (II), le second comprend tout une série de priorités fixées par chaque Etat membre visant à encourager le développement rural (III). La planification ainsi que l'évaluation des mesures de soutien seront finalement abordées (IV et V).

I. La place occupée par la protection de la nature dans la PAC

A. L'évolution de l'intégration des préoccupations environnementales dans une politique multifonctionnelle

Les objectifs initiaux assignés à cette politique « commune » par l'ancien Traité de Rome de 1957, lesquels n'ont jamais vraiment été clarifiés et hiérarchisés, ont-ils été atteints ? Dans un contexte de mondialisation à outrance des marchés, la PAC a largement rencontré ses objectifs productivistes. Elle est parvenue à garantir « la sécurité des approvisionnements » ainsi que « des prix raisonnables aux consommateurs » en s'appuyant notamment sur la mécanisation accrue de l'agriculture. Elle assure la sécurité alimentaire, actuellement compromise par la guerre en Ukraine¹⁴. En tête de ces objectifs inscrits à l'article 39 TFUE, l'accroissement de la productivité se conjugue mal aujourd'hui avec la protection du milieu naturel, comme l'atteste la chute drastique des populations d'insectes et d'oiseaux inféodés aux milieux agricoles.

À l'origine, la protection de l'environnement n'entrait pas dans les préoccupations de la PAC, dont les objectifs, repris à l'article 39 TFUE, sont encore à l'heure actuelle de nature uniquement économique ou sociale. Favorisant les plus grosses exploitations (ayant le plus d'hectares¹⁵) et

¹¹ Consid. n° 3 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹² Consid. n° 92, 96 et 101 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹³ Consid. n° 3, 19, 54, 58 et 107 du préambule et art. 6, §3, du règlement 2021/2115 précité.

¹⁴ Cela étant dit, la dépendance de l'UE en matière de protéines végétales tend à montrer que l'objectif de sécurité alimentaire n'avait pas été atteint avant ce conflit militaire.

¹⁵ Pour la majorité des États membres, les paiements sont calculés en fonction des superficies car ils sont découplés des têtes de bétail.

soutenant des modes de production de type agro-industriel, le modèle traditionnel de la PAC a souvent été décrié pour contribuer à la dégradation de l'environnement.

Or, à l'entrelacement « endettement, crise sociale (le revenu de l'agriculteur est nettement inférieur au salaire brut *moyen* des travailleurs non agricoles), crise de la sécurité alimentaire (vache folle, grippe aviaire, etc.) » s'ajoutent désormais des crises environnementale et climatique exceptionnelles. Comme les pratiques agricoles ont des incidences sur l'ensemble du territoire rural, l'environnement (qualité de l'air, des eaux, biodiversité), le climat, et enfin l'alimentation, on s'attendrait à ce que les régimes de soutien soient conditionnés par le respect de normes de base et favorisent des comportements vertueux.

Aujourd'hui, les priorités socio-économiques traditionnelles de la PAC sont appelées à se conjuguer avec les différentes facettes de l'intérêt général (la sécurité alimentaire au sens sanitaire du terme, le bien-être animal¹⁶, la durabilité de l'agriculture et l'atténuation des risques liés au changement climatique, l'environnement). Dans l'affaire dite « des hormones », la Cour de justice a d'ailleurs assoupli l'apparente rigidité du droit primaire. Son interprétation extensive des objectifs de la PAC dans un contexte de protection de la santé publique a ainsi permis l'adoption de mesures à caractère environnemental sur la seule base juridique agricole, à savoir l'article 43 TFUE. Selon la Cour, « une mesure communautaire ne saurait relever de l'action de la Communauté en matière d'environnement en raison du seul fait qu'elle tient compte de ces exigences »¹⁷. À son estime, seule la base agricole (article 43 TFUE) pouvait fonder le règlement 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que les mesures agroenvironnementales, alors que cet acte visait principalement à réguler la production des produits agricoles au sens de l'annexe II du Traité (c'est-à-dire un des objectifs visés par l'article 43 CE) en promouvant son extensification. Conformément au principe d'intégration¹⁸, la protection de l'environnement est devenue une véritable composante de la PAC.

Fort de ces enseignements, les auteurs du Règlement (UE) 2021/2115 ont égrené une noria d'objectifs généraux et spécifiques qui affinent les objectifs énoncés à l'article 39 TFUE. Parmi les trois objectifs généraux, figurent le soutien et le renforcement de la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, l'action en faveur du climat et la contribution à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment de ses engagements au titre de l'accord de Paris¹⁹. Parmi les objectifs spécifiques, en sus de la contribution de l'agriculture à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, et aux politiques environnementales traditionnelles (air, eau, sols), la PAC doit « contribuer à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à l'inverser, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages »²⁰. En dégageant un équilibre entre les différentes dimensions du développement durable, ces objectifs spécifiques sont appelés à

¹⁶ Même si elles se sont améliorées, les conditions d'élevage et d'abattage ne font toujours pas la part belle au bien-être animal. Cf. Protocole sur la protection et le bien-être des animaux (n°10) annexé au Traité d'Amsterdam, *JOCE*, C 340, 10 novembre 1997.

¹⁷ CJUE, 23 février 1998, *Royaume-Uni c Conseil*, aff. 68/86, Rec., p. 855. Dix ans auparavant, elle avait déjà jugé que l'art. 43 constituait la base juridique appropriée pour la directive 86/113, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie, qui en sus de l'élimination des distorsions de concurrence susceptibles de perturber le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs visait le bien-être des animaux. CJUE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c Conseil*, aff. 131/86, Rec. 1988 p. 905.

¹⁸ Art. 11 TFUE, art. 37 CDFUE.

¹⁹ Art. 5, b) du règlement 2021/2115 précité.

²⁰ Art. 6, f) du règlement 2021/2115 précité.

traduire les objectifs généraux de la PAC en priorités concrètes, en particulier en matière de climat, d'énergie et d'environnement²¹.

Pour progresser dans cette voie, la promotion de l'agriculture biologique, de la lutte intégrée contre les organismes nuisibles, de l'agroécologie et de l'agriculture de précision s'avère indispensable²². Justifiés par la diversité des contextes locaux, les nouveaux régimes de financement, plus malléables, tendent à s'affiner, que l'on songe au choix des régimes de subsides facultatifs (second pilier) ou à l'attribution des paiements directs (premier pilier).

En outre, la PAC réformée devrait constituer une pièce essentielle de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe, lequel est censé assurer une transition juste vers une société neutre en carbone, tout en préservant les écosystèmes. À titre d'exemple, alors que l'agriculture contribue actuellement à 10,3 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, les soutiens accordés à l'exploitation extensive devraient accroître la capture du CO₂ et permettre ainsi à l'UE d'atteindre plus facilement la neutralité climatique d'ici 2050. Qui plus est, 37 % des 40,4 milliards d'euros du premier pilier (paiements directs versés aux agriculteurs) et des 15,3 milliards d'euros du second pilier (développement rural) de la PAC seront réservés aux mesures « vertes » et au bien-être des animaux.

L'agriculture deviendrait de la sorte l'alliée des politiques environnementales et climatiques. Gardien des espaces naturels, l'agriculteur servirait de nouveau rempart contre les altérations du cadre de vie rural, contribuant de surcroît à la neutralité climatique. La complémentarité gommerait la confrontation. Mais cette conciliation relèvera-t-elle d'une gageure ? Qu'attendre des nouveaux dispositifs ? Quelles sont les tâches à prioriser ? En tout cas, la nouvelle PAC 2023-27 devra répondre aux attentes des citoyens tant en matière de santé, d'alimentation que de durabilité des schémas de production agricole et de résilience des écosystèmes.

B. Le déclin de la biodiversité dans les zones agricoles

En 2019, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a mis en exergue que le déclin de la biodiversité se produit à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Environ un million d'espèces animales et végétales dans le monde sont actuellement menacées d'extinction²³.

Aussi, malgré la mise en place de mécanismes de soutien en faveur du climat et de l'environnement, la biodiversité en milieu agricole continue-t-elle à s'appauvrir à tous ses niveaux (génétique, espèces, écosystèmes, paysages)²⁴. Les recherches scientifiques mettent d'ailleurs en exergue un déclin incontestable de la biodiversité des terres agricoles au cours de ces dernières décennies. Les exemples sont légion. Une comparaison entre les principaux types d'habitats en Europe et dans l'UE montre que, de tous, ce sont les terres agricoles et les prairies qui comptent le plus grand nombre d'espèces menacées et quasi menacées (33 et 40 espèces, respectivement en Europe et dans l'UE). Qui plus est, au moins un tiers des espèces d'oiseaux sauvages associés aux terres agricoles et aux prairies (55 espèces sur 158) manifestent une tendance à la baisse²⁵. Les populations d'oiseaux inféodées à l'agriculture auraient ainsi

²¹ Consid. n° 22 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

²² Consid. n° 26 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

²³ IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, Bonn, IPBES Secretariat, 2019.

²⁴ Agence européenne pour l'environnement, *L'environnement en Europe — État et perspectives 2020*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2019.

²⁵ Bird Life Europe, *European Red List of Birds 2021*, 2021, p. 26-27.

diminué de 57 % depuis 1980²⁶ et de 32 % depuis 1990 tandis que les papillons se rencontrant dans des prairies permanentes ont diminué entre 1990 et 2017 de 39 %. Certes, si ces diminutions varient considérablement d'une région à une autre²⁷, peu de terroirs sont épargnés par cette tendance à l'appauvrissement.

Ce déclin est une grande partie la conséquence de l'intensification de l'agriculture et, corollairement, l'abandon des terres les plus marginales. Tout d'abord, le changement d'affectation des terres a eu pour effet d'uniformiser et de banaliser les paysages à haute valeur biologique et culturelle²⁸. L'agriculture intensive a donc mis fin à l'hétérogénéité des habitats, ce qui a entraîné la perte de la mosaïque d'habitats agricoles mixtes et non cultivés (marginiaux) tels que les haies et les bordures de champs²⁹. Quoiqu'ils n'expliquent pas à eux seuls ce phénomène, les soutiens communautaires à la production de certains produits clés (céréales, lait, bétail) (premier pilier) et des incitants financiers à la restructuration (second pilier) se sont révélés particulièrement dommageables pour la biodiversité en milieu agricole, dont la préservation dépend, on le sait, en grande partie du maintien *in situ* de pratiques agricoles extensives³⁰. Ces facteurs ont notamment eu un impact négatif sur la disponibilité des ressources alimentaires, des sites de nidification et d'autres structures utilisées par les oiseaux des zones cultivées, et contribuent à augmenter leur mortalité directe. Dans le sud de l'Europe, l'irrigation des cultures a conduit à une surexploitation des nappes phréatiques dont l'abaissement a eu pour effet de dégrader de nombreux habitats lacustres³¹.

Sur un autre registre, l'abandon de l'agriculture et l'envahissement consécutif des cultures et des prairies par la végétation arbustive a accéléré le déclin des populations d'oiseaux des champs, ce qui entraîne la disparition progressive des espèces associées aux habitats ouverts (dehesa, steppes, etc.)³². Cette évolution a été particulièrement notable dans les zones marginales du sud, de l'est et du nord de l'Europe³³.

Alors qu'une agriculture traditionnelle s'était maintenue à la suite des adhésions de 2004–2007 dans le centre de l'Europe, les recherches ornithologiques montrent que les nouveaux États membres n'échappent désormais plus à la banalisation des paysages résultant de la rationalisation de l'agriculture. Ainsi, en Slovaquie, les populations d'oiseaux des zones agricoles ont-elles connu au cours de la période 2008-2018 un déclin spectaculaire (-21,9 %),

²⁶Le Pan-European Common Bird Monitoring Scheme fait état d'un déclin de 57 % des oiseaux communs des terrains agricoles entre 1980 et 2018. (https://pecbms.info/trends-and-indicators/indicators/indicators/E_C_Fa/).

²⁷R.D. GREGORY *et al.*, « An analysis of trends, uncertainty and species selection shows contrasting trends of widespread forest and farmland birds in Europe », *Ecol. Indic.*, 2019, 103, p. 676–687.

²⁸Malgré les controverses relatives à l'intensification de l'agriculture, les liens entre les aides de la PAC et le déclin de la biodiversité ont rarement été étudiés par les chercheurs.

²⁹T.G. BENTON, J.A. VICKERY, J.D. WILSON, « Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key? », *Trends Ecol. Evol.*, 2013, n°18, p. 182–188.

³⁰N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2014, p. 624.

³¹Voy., l'impact de l'irrigation sur le Parc national Marismas de Doñana. Cf. CJUE, 24 juin 2021, *Commission c. Espagne*, C-559/19, EU:C:2021:512.

³²P. KMECL et K. DENAC, « The effects of forest succession and grazing intensity on bird diversity and the conservation value of a Northern Adriatic karstic landscape », *Biodivers. Conserv.*, 2018, p. 27 ; S. ZAKKAK, A. RADOVIC, S.C. NIKOLOV, S. SHUMKA, L. KAKALIS et V. KATI, « Assessing the effect of agricultural land abandonment on bird communities in southern-eastern Europe », *J. Environ. Manage.*, 2015., n° 164, p. 171–179.

³³T. KUEMMERL *et al.*, « Hotspots of land use change in Europe », *Env. Res. Letters*, 2016, n° 11.

les populations d'espèces les plus spécialisées déclinant de manière encore plus dramatique (-40,8 %) ³⁴.

L'intégration progressive, à partir des années 90, des exigences environnementales dans la PAC n'est pas parvenue à enrayer, et encore moins à inverser, le déclin de la biodiversité dans les zones agricoles. En 2020, la Cour des comptes européenne a tiré la sonnette d'alarme en publiant son rapport sur la biodiversité des terres agricoles, où elle a constaté que l'objectif de conservation de la biodiversité n'avait pas été atteint. Qui plus est, aux yeux de la Cour, le suivi par la Commission des dépenses de la PAC consacrées à la biodiversité ne paraît pas fiable en raison de faiblesses méthodologiques ³⁵.

Dans le prolongement de son du Pacte vert pour l'Europe ³⁶, les stratégies « de la ferme à la table » et de la « biodiversité » de mai 2021 devraient permettre la transition vers une durabilité accrue des systèmes alimentaires et s'attaquer aux principales causes de la perte de biodiversité. Ces actes de droit mou fixent notamment les objectifs à atteindre d'ici à 2030, à savoir une réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides et aux risques qui leur sont associés, une réduction d'au moins 20 % de l'utilisation d'engrais, une réduction de 50 % des ventes d'antimicrobiens utilisés pour les animaux d'élevage et l'aquaculture, ainsi que l'affectation d'ici à 2025 d'au moins 25 % de terres agricoles à l'agriculture biologique. Si elles sont drastiques, ces exigences ne sont pas contraignantes car elles n'ont pas été consacrées dans le règlement 2021/2115. Par ailleurs, elles ne précisent pas les mesures à mettre en œuvre pour atteindre des réductions d'intrants aussi significatives. Au demeurant, il n'est pas précisé si les efforts doivent être concentrés dans les régions sujettes à l'agriculture intensive prévaut ou si, au contraire, il serait possible de diluer les efforts en limitant l'épandage d'intrants et de pesticides dans des zones de culture extensive. Enfin, le règlement 2021/2115 n'a pas pu intégrer ces exigences dans la mesure où ces stratégies lui sont postérieures ³⁷.

II. Premier pilier

A. Remarques introductives

Le premier pilier a progressivement évolué d'un régime garantissant les prix des denrées alimentaires à un système de financement direct des revenus des agriculteurs ³⁸. En 2013, dans un souci de libéralisation des marchés, un système de découplage a été mis en place afin de permettre aux agriculteurs de produire en fonction de la demande. L'UE est ainsi passée d'une approche interventionniste à une logique plus libérale. Ce pilier comporte des aides directes

³⁴ T. ŠUMRADA *et al.*, « Do the EU's Common agricultural policy funds negatively affect the diversity of farmland birds? Evidence from Slovenia », *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 306, 1^{er} février 2021.

³⁵ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2020/13 – Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, n° 74 à 76, p. 54.

³⁶ Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

³⁷ L'absence de cohérence est patente. La stratégie de la ferme à la table est peu loquace au sujet de l'agriculture biologique. La Communication de la Commission européenne concernant un plan d'action en faveur du développement de la production biologique (COM(2021) 141 final), par exemple, se contente de se référer au règlement (UE) 2018/848 relatif à la production biologique. Cette communication fut publiée le 25 mars 2021 avant l'adoption du règlement 2021/2115 du 2 décembre 2021.

³⁸ Jusqu'à la réforme de 2003, le système d'aide aux agriculteurs était couplé au type de culture qu'ils produisaient, c'est-à-dire un financement différent en fonction de chaque produit agricole.

apportées aux agriculteurs et des mesures de marché. Ces aides directes sont calculées en fonction du nombre d'hectares cultivés³⁹. Les paiements directs se divisent en différents types de paiements qui, outre celui de base, ciblent des objectifs et des types d'agriculteurs spécifiques. En apportant un supplément aux revenus des agriculteurs, le premier pilier contribue à garantir la viabilité à long terme du secteur agricole.

Au fil des réformes de la PAC, de nouvelles préoccupations, notamment environnementales, ont émergé. Le paiement vert a constitué la nouveauté de la réforme de la PAC de 2014. Entièrement pris en charge par le budget FEAGA, ce financement correspondait pour la période 2014–2022 à 30% des dotations associées aux paiements directs.

Dans le cadre de la réforme de la PAC 2023-27, les paiements directs restent un élément essentiel permettant de garantir aux agriculteurs une aide équitable au revenu⁴⁰. Le paiement direct a ainsi été ajusté en fonction du pays afin de parvenir à un paiement minimum par hectare.

Pour l'année 2021, le premier pilier totalisait un budget de 40 368 milliards d'euros de crédits d'engagement représentant 76,8 % de l'enveloppe globale dédiée à la PAC.

B. Découplage

Rendue obligatoire par la réforme Fischler de 2003, la majeure partie de l'aide au revenu de la PAC est distribuée sous la forme de paiements directs, qui doivent être « découplés » de la production et sont subordonnés à la mise en œuvre de normes environnementales minimales imposées en vertu de la « conditionnalité ». À la différence du soutien des prix du marché et aux paiements directs couplés, qui accroissent le prix effectif du marché et incitent donc les producteurs à utiliser davantage d'intrants pour accroître leur production, l'introduction des paiements découplés aurait dû faire baisser la production globale et encourager des pratiques agricoles moins consommatrices d'intrants⁴¹. Cependant, les résultats paraissent mitigés. En outre, l'engagement de maintenir l'ensemble des terres subsidiées, qu'elles soient exploitées ou non à des fins de production agricole, dans des bonnes conditions agricoles et environnementales a davantage été conçu dans le souci d'éviter l'abandon des surfaces agricoles que pour préserver le milieu naturel⁴².

Enfin, les rapports entre l'aide au revenu, les pratiques agricoles et leur impact sur la biodiversité varient en fonction des régions agricoles⁴³. Dans les régions où l'agriculture intensive est pratiquée, le découplage semble avoir favorisé l'essor de cultures plus rentables sans pour autant diminuer le recours aux intrants⁴⁴. Dans d'autres régions, l'agriculture traditionnelle extensive a été remplacée par des productions plus spécialisées (élevage) avec une réduction négligeable des intrants. Les paysages se sont ainsi homogénéisés avec des parts croissantes de

³⁹ Les dépenses du premier pilier (43,9 milliards d'euros selon le dernier rapport financier publié pour l'année 2019) sont composées à hauteur de 94 % d'aides directes allouées aux agriculteurs (41,33 milliards d'euros).

⁴⁰ Consid. n° 38 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁴¹ A. MATTHEWS, « Greening Agricultural Payments in the EU's Common Agricultural Policy », *Bio-based Appl. Econ.*, 2013, n° 2, p. 1–27.

⁴² *Ibid.*

⁴³ C. STOATE, A. BALDI, P. BEJA, N.D. BOATMAN, I. HERZON, A. VAN DOORN, G.R. DE SNOO, L. RAKOSY et C. RAMWELL, « Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – a review », *J. Environ. Management*, 2009, n° 91, p. 22–46.

⁴⁴ M. VOLLARO, « The impact of the Single Farm Payments on the expenditure on fertilizers and crop protection inputs: a comparative study of the Italian agriculture », *Food Econ.*, 2012, n°9, p. 66–77

terres converties en prairies en raison de l'obligation de maintenir des niveaux de production minimum pour que les terres soient éligibles aux aides⁴⁵.

C. L'écoconditionnalité

1. Historique de l'écoconditionnalité

Dans la mesure où les pratiques agricoles doivent répondre aux attentes de l'ensemble des citoyens, un nouveau type de rapport contractuel s'est imposé. En contrepartie des aides directes qu'ils perçoivent, les agriculteurs doivent remplir un éventail de prestations⁴⁶. A l'origine, il s'agissait de conditionner l'octroi des subsides au respect d'un certain nombre de normes environnementales. Rendue obligatoire en 2003, la conditionnalité s'appliqua aux aides couplées et découplées du premier pilier, et fut étendue, par la suite, à la santé publique, animale et végétale, au bien-être des animaux et à la protection des sols. En 2009, le nouveau cadre communautaire a renforcé l'emprise de la conditionnalité grâce à une meilleure définition de son champ d'application ainsi qu'à l'élargissement du spectre des bonnes conditions agricoles et environnementales⁴⁷. Toutefois, la suppression des jachères obligatoires semble avoir eu un impact négatif sur la vie sauvage.

Compte tenu de son poids économique, en incitant les agriculteurs à respecter les normes de base, le régime de conditionnalité aurait dû devenir le fer de lance de la préservation de la biodiversité en milieu agricole. Ensuite, la subsidiarité a permis d'adapter les régimes nationaux en fonction des particularités environnementales régionales et locales. Enfin, d'un point de vue financier, l'avantage de la conditionnalité tient notamment au fait qu'elle ne grève guère *a priori* le budget de l'UE⁴⁸.

Par la suite, dans le cadre de la PAC 2014, l'écoconditionnalité a encouragé les agriculteurs à initier ou à poursuivre les pratiques agricoles suivantes :

- la diversification des cultures, pratique renforçant la résilience des sols, en vue d'enrayer l'essor de la monoculture⁴⁹,
- le maintien des prairies permanentes, ce qui a permis de séquestrer du CO₂, de protéger des habitats de prairies et de lutter contre la céréalisation,
- ainsi que le maintien de 5 % de surfaces d'intérêt écologique en terres arables au-delà de 15 hectares en vue de préserver et d'améliorer la biodiversité des exploitations agricoles⁵⁰.

⁴⁵ M. BRADY, K. KELLERMANN, C. SAHRBACHER et L. JELINEK, « Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure. Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results », *J. Agric. Econ.*, 2009, n° 60, p. 563–58.

⁴⁶ Cl. BLUMANN (dir.), *op. cit.*, n° 296, p. 229.

⁴⁷ *Ibid.*, n° 298, p. 230.

⁴⁸ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op. cit.*, n° 697, p. 651.

⁴⁹ Dans certaines régions, les mesures de verdissement ont partiellement porté leurs fruits. Ainsi, en Région wallonne, alors que les superficies agricoles étaient en diminution continue depuis le début des années 2000, celles-ci ont augmenté légèrement sur la période 2014-2020/22, passant de 310.760 ha en 2014 à 311.120 ha en 2020. Cf. SPW, *Projet de plan stratégique PAC 2023–2025 pour la Région wallonne. Rapport d'incidence sur l'environnement*, 2022, p. 16.

⁵⁰ Suite à la réforme de la PAC de 2013, la superficie des jachères a augmenté dans l'UE. À partir de 2015, la plupart des agriculteurs ont été obligés de gérer 5 % de leurs terres arables en tant que surfaces d'intérêt écologique pour percevoir les subventions. Toutefois, la mise en place de jachères n'était qu'une option.

En outre, en constituant 30% du budget du premier pilier, ces aides au verdissement n'étaient pas marginales.

La réforme de 2014 n'a en tout cas pas convaincu. En raison du caractère peu contraignant de l'écoconditionnalité, l'ambition initiale s'est affaiblie⁵¹. D'après ses critiques, les primes au verdissement se sont apparentées à du *greenwashing*. Jusqu'à présent, l'octroi de ces primes revenait à rémunérer les agriculteurs pour ce qu'ils pratiquaient déjà. Ainsi, seuls 5% des exploitants agricoles ont dû modifier leurs pratiques environnementales pour y avoir accès⁵², privant l'écoconditionnalité de toute réelle ambition. Qui plus est, en 2018, les agriculteurs ont clairement favorisé, parmi les mesures de verdissement, la culture de plantes fixatrices de nitrates, alors que d'autres mesures plus favorables à la biodiversité étaient éligibles⁵³. Par ailleurs, il ressort du rapport d'évaluation de la Commission européenne de 2019 que les États membres n'ont pas suffisamment fait usage d'autres mesures de soutien disponibles pour protéger les éléments semi-naturels, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs⁵⁴.

Aussi le paiement vert aurait-il constitué davantage une mesure d'aide au revenu qu'un vecteur de la transition écologique. À la décharge du système d'écoconditionnalité, on peut mettre en exergue la volonté affirmée par l'UE de faire jouer un rôle social à l'agriculteur.

2. Nouvelles modalités de l'écoconditionnalité dans le cadre de la réforme de 2021

En principe, les nouvelles conditions d'accès à ces aides deviennent plus strictes sur le plan environnemental. L'objectif poursuivi par le règlement est de sensibiliser les bénéficiaires des aides directes à la nécessité de respecter les normes de base et, par conséquent, de faire mieux répondre la PAC « aux attentes de la société grâce à une meilleure cohérence avec les objectifs fixés dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, de la santé végétale et du bien-être animal »⁵⁵.

A l'instar du régime précédent, l'écoconditionnalité, telle qu'envisagée dans le cadre de la PAC 2021–27, subordonne la perception intégrale des aides directes au respect, par les agriculteurs et les autres bénéficiaires des normes suivantes :

- d'une part, des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE)⁵⁶,
- d'autre part, des exigences réglementaires en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, de santé végétale et de bien-être animal (ERMG)⁵⁷.

⁵¹ Il n'a pas été démontré si le caractère éventuellement trop strict de certaines exigences a pu inciter les agriculteurs à ne plus faire appel au régime d'aides soumis à l'écoconditionnalité au motif que les coûts liés au respect des mesures deviennent trop importants.

⁵² Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2017/21 – Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide aux revenus et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

⁵³ Alliance Environnement, *Étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité*, novembre 2019, p. 47.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Consid. n° 42 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁵⁶ Consid. n° 41 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁵⁷ Consid. n° 41 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

3. Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

La conditionnalité prend notamment la forme de « bonnes conditions agricoles et environnementales ». Pour garantir que toutes les surfaces agricoles « soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales », des normes minimales doivent être appliquées par les agriculteurs « pour chaque norme relative aux BCAE figurant à l'annexe III »⁵⁸. Les États membres doivent ainsi définir une norme nationale pour chacune des normes BCAE en tenant compte des caractéristiques spécifiques de la région concernée, y compris les conditions pédologiques et climatiques, les conditions agricoles existantes, les pratiques agricoles, la surface et la structure des exploitations agricoles, l'utilisation des terres et les spécificités des régions ultrapériphériques. Chaque norme relative aux BCAE devrait aussi contribuer à la réalisation d'objectifs multiples.

(i) BCAE présentant un intérêt pour la conservation de la nature

Sous le régime antérieur, les normes BCAE 1, 2 et 4 à 7 présentaient une importance particulière pour la préservation de la vie sauvage⁵⁹. Dans le cadre de l'écologisation des paiements directs, les BCAE sont désormais améliorées à la lumière des résultats obtenus dans le cadre des régimes de subventionnement précédents⁶⁰.

- Maintien de prairies permanentes (BCAE 1)

Parmi les terres agricoles, les prairies permanentes les moins anthropisées accueillent un nombre considérable d'espèces végétales et animales. Leur superficie a beaucoup diminué, à la suite des remembrements et de la progression de la maïsiculture. Leur transformation en cultures de maïs a ainsi conduit à la perte des milieux prairiaux du site de protection spéciale le Marais poitevin⁶¹. Pour cette raison, le maintien des prairies permanentes a constitué l'une des trois conditions à remplir par l'agriculteur pour pouvoir bénéficier du paiement vert lors de la dernière PAC. Désormais, cette exigence devient une BCAE. Le rapport (ratio annuel) entre les surfaces déclarées en prairies permanentes et l'ensemble des surfaces agricoles déclarées doit être calculé. Ce ratio annuel doit être comparé au ratio de référence établi sur la base d'une année antérieure. Si le ratio des prairies permanentes diminue de plus de 2,5% par rapport au ratio de référence, une autorisation administrative préalable à la conversion des prairies permanentes en terres arables ou en cultures permanentes devra être obtenue.

- Protection des zones humides et des tourbières (BCAE 2)

Au cours du siècle dernier, plus de la moitié des zones humides en Europe a disparu. Or, en permettant d'épurer les eaux, de réguler les crues et de soutenir les étiages ces zones remplissent des services écosystémiques trop longtemps négligés. La nouvelle BCAE 2 devrait se concrétiser par des interdictions de labour, de drainage et de modification du relief du sol dans les sols tourbeux, para-tourbeux et de faible drainage. Si les normes BCAE sont applicables à partir de l'année 2023, la BCAE 2 ne sera applicable qu'à partir de l'année de demande 2024

⁵⁸ Art. 13 du règlement 2021/2115 précité.

⁵⁹ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2020/13*, *op. cit.*, n° 48, p. 35.

⁶⁰ Consid. n° 43 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁶¹ CJUE, 25 novembre 1999, *Commission c/ France* ("Marais poitevin"), aff. C-96/98, *Rec.*, p. I-8531.

ou 2025. Cette BCAE pourrait présenter un intérêt dans la mise en œuvre du futur règlement sur la restauration écologique, lequel prévoit la restauration des tourbières.

- **Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau (BCAE 4)**

Cette BAEC devrait conduire les autorités interdire l'application des fertilisants et des pesticides sur une bande tampon de plusieurs mètres de large le long des cours d'eau sur toutes les superficies de surface agricole. Il revient aux États membres de déterminer la largeur de ces zones tampons.

- **Couverture minimale des sols pour ne pas avoir de terre nue pendant les périodes les plus sensibles (BCAE 6)**

Il s'agit d'une des exigences de la conditionnalité en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2022. Il revient aux États de déterminer les périodes pendant lesquels la couverture du sol sera imposée et la proportion des terres arables concernées.

- **Rotation des cultures sur les terres arables (BCAE 7)**

Le respect de l'obligation de diversification des cultures était une condition à remplir pour bénéficier du paiement vert. L'enjeu est d'imposer une rotation des cultures de toutes les parcelles de terres arables. L'amélioration des écosystèmes agricoles implique la restauration de la qualité des sols (taux de matière organique, richesse en microorganismes, biodiversité de la microflore, ...), ce qui devrait accroître leur capacité à stocker l'eau en vue de prévenir le risque d'inondation. Alors que cette norme aurait dû être appliquée à partir de l'année 2023, la Commission européenne a autorisé exceptionnellement les États membres à y déroger pour l'année de demande 2023⁶², en raison de l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur la sécurité alimentaire mondiale⁶³. Ne portant que sur l'année de demande 2023, cette dérogation ne remet pas en cause l'application de la BAEC 7 par la suite.

- **« Zones ou éléments non productifs » (BCAE 8)**

Il s'agit d'une variante plus stricte des SIE (superficie d'intérêt écologique) du verdissement⁶⁴ puisqu'elle impose à tous les agriculteurs de consacrer une part minimale des terres arables à des caractéristiques et surfaces non productives (SNP), y compris les terres en jachère. A l'instar de la BCAE 7, la norme BCAE 8 a une incidence sur l'utilisation des terres arables à des fins de production.

Portant sur la part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs comprend trois paramètres :

⁶² Règlement d'exécution (UE) 2022/1317 de la Commission du 27 juillet 2022 prévoyant des dérogations au règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'application des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (normes BCAE) 7 et 8 pour l'année de demande 2023, *JOUE*, L 199, 28 juillet 2022.

⁶³ Commission européenne, Communication « Préserver la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des systèmes alimentaires », COM(2022) 133 final.

⁶⁴ En 2023, l'obligation de maintenir 5 % de surfaces d'intérêt écologique, condition nécessaire pour bénéficier du paiement vert, disparaît.

- Une part minimale d'au moins 4 % des terres arables au niveau de l'exploitation agricole consacrée aux zones et éléments non productifs, y compris les terres mises en jachère;
- Lorsqu'un agriculteur s'engage à consacrer au moins 7 % de ses terres arables à des zones ou des éléments non productifs, y compris des terres mises en jachère, dans le cadre d'un éco-régime renforcé conformément à l'article 31, paragraphe 6, la part à attribuer au respect de cette norme BCAE est limitée à 3 % ;
- Une part minimale d'au moins 7 % des terres arables au niveau de l'exploitation agricole, si cela inclut également les cultures dérobées ou les cultures fixatrices d'azote, cultivées sans utilisation de produits phytopharmaceutiques, dont 3 % sont des terres mises en jachère ou des éléments non productifs. Les États membres devraient utiliser le facteur de pondération de 0,3 pour les cultures dérobées.

En d'autres termes, l'agriculteur aura le choix entre :

- Soit 4 % de surfaces non productives (jachère, jachère mellifère) et/ou éléments de la biodiversité (haies, bosquets, arbres, mares, etc.) par rapport à sa surface en terres arables ;
- Soit 3 % de surfaces non productives cumulés à 4 % de cultures dérobées et/ou cultures fixatrices d'azote (pois, fève, trèfle, lupin, luzerne, vesce, etc.), sans traitement phytosanitaire.

La seconde branche de l'alternative n'est pas optimale pour la protection de la nature. Tout d'abord, la superficie totale des zones non productives est de 3 % et non pas de 4 %. Les cultures dérobées consistent principalement en couverts hivernaux, entre la récolte estivale des céréales et les plantations du printemps. Lorsque les couverts hivernaux sont supprimés au mois de décembre, les terres agricoles n'offrent pas de nourriture aux espèces animales jusqu'au début du printemps.

Par ailleurs, aucune précision n'a été donnée quant à la nature des éléments non productifs. Ces éléments pourraient englober les bordures de champs, les haies, bosquets, bandes enherbées, les murets, et les terrasses qui jouent un rôle important dans le maintien de la biodiversité⁶⁵. Par ailleurs, les jachères fournissent un habitat non perturbé pour les plantes, ainsi que de la nourriture et des abris pour les animaux sauvages à tous les niveaux trophiques.

Enfin, cette norme pourrait être facilement détricotée si les États membres n'adoptent pas des exigences strictes. En effet, certains agriculteurs pourraient concentrer les « éléments non productifs » sur les terrains les moins rentables ou acquérir des terrains semi-naturels éloignés, épargnant de la sorte leurs cultures intensives. Par ailleurs, on peut aussi craindre que des agriculteurs peu désireux d'entretenir ou de maintenir leurs haies se contentent de remplir l'obligation découlant de la norme BCAE 8 en plantant des essences ne présentant guère de valeur écologique. Aussi des zones de culture intensive dépourvues de tout élément topographique, comme des haies ou des talus, se transformeraient en déserts biologiques, alors qu'une agriculture plus extensive et favorable à la vie sauvage se déploierait sur des terres agricoles marginales. Le législateur de l'Union aurait dû préciser, pour chaque région

⁶⁵ J. VAN BUSKIRK et Y. WILLI, Y., « Enhancement of Farmland Biodiversity within Set-Aside Land », *Conserv. Biol.*, vol. 18, n°4, 2004, p. 987-994.

biogéographique, les pourcentages d'éléments structurant à maintenir ou à restaurer sur les superficies cultivées. En outre, les normes nationales devraient interdire que la norme BCAE 8 puisse être respectée par des plantations de bois et forêts ou par le maintien d'éléments topographique se situant en dehors des terres pour lesquelles des paiements directs sont obtenus au titre du premier pilier.

Enfin, d'après des études scientifiques, au moins 10 à 14 % des terres agricoles devraient comprendre des aires non productives en vue de permettre aux populations d'oiseaux, et donc à d'autres espèces sauvages, de se rétablir⁶⁶. S'agissant du paysage, environ 30 % d'habitats fauniques de haute qualité seraient nécessaires pour reconstituer à grande échelle la biodiversité⁶⁷. Dans ce prolongement, la Commission estime dans sa stratégie sur la biodiversité qu'au moins 10 % de la surface agricole devrait consister en des particularités topographiques à haute diversité biologique. Celles-ci incluent, entre autres, les bandes tampons, les terres en jachère rotationnelle ou permanente, les haies, les arbres non productifs, les murs en pierre ou encore les mares⁶⁸. Or, la BCAE 8 ne prévoit qu'un minimum de 4 % et un maximum de 7 % des terres arables destinées à être mises en jachère, ce qui risque d'être insuffisant pour inverser le déclin de l'avifaune. Il faudrait aussi que cette norme favorise la restauration des populations d'abeilles et d'autres pollinisateurs.

Alors que cette norme aurait dû être appliquée à partir de l'année 2023, la Commission européenne a autorisé exceptionnellement les États membres à déroger à son application, pour l'année de demande 2023⁶⁹. Les agriculteurs peuvent donc faire usage de leurs terres arables disponibles pour la production alimentaire. Les États membres faisant usage de la dérogation doivent veiller à ce que celle-ci s'applique exclusivement aux terres mises en jachère et ne s'applique pas à d'autres éléments non productifs⁷⁰. Ils sont en outre tenus de favoriser les éco-régimes et les mesures agroenvironnementales et climatiques.

- Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000 (BCAE 9)

Cette BCAE interdit la conversion ou le labour de toutes les prairies permanentes situées dans les zones Natura 2000. Elle est donc complémentaire aux primes qui peuvent être accordées dans le cadre du développement rural.

(ii) Faiblesses

Le nouveau cadre pour les BCAE n'est pas aussi strict qu'on aurait pu l'espérer. En effet, des assouplissements sont prévus. Les États membres pourraient ainsi exclure certaines exploitations agricoles qui remplissent déjà l'objectif fixé par les normes relatives aux BCAE lorsqu'elles sont couvertes de prairies, constituées de terres mises en jachère ou consacrées à la

⁶⁶ M. LANGHAMMER *et al.*, « A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare », *Land Use Policy*, 2017, p. 63–79 ; G. PE'ER *et al.*, *Is the CAP fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment*, Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, 2017.

⁶⁷ L.K. WALKER *et al.*, « Effects of higher-tier agri-environment scheme on the abundance of priority farmland birds », *Animal Conservation*, 2018 <https://doi.org/10.1111/acv.12386>.

⁶⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, COM(2020) 380 final, 20 mai 2020.

⁶⁹ Règlement d'exécution (UE) 2022/1317 précité.

⁷⁰ Article 1er, para. 1er.

culture de légumineuses⁷¹. En ce qui concerne les normes relatives à la rotation des cultures (BCAE 7) et à la part minimale de terres arables dédiée à la biodiversité (BCAE 8), des exceptions peuvent être prévues afin d'éviter une charge excessive pour les petites exploitations agricoles.

Enfin, force est de constater que, depuis son origine, le régime de BCAE présente des faiblesses importantes en ce qui concerne la conservation de la biodiversité. Tout d'abord, il se caractérise par son degré élevé de décentralisation car il revient à chaque État membre de définir, à l'échelon national ou régional, ses propres conditions agricoles et environnementales, en fonction des caractéristiques des zones rurales⁷². Ensuite, comme nous le verrons par la suite, les sanctions ne sont guère effectives.

4. Les ERMG

Les exigences réglementaires concernent plusieurs secteurs de l'environnement, parmi lesquels figurent la protection des eaux de surface et souterraines (Directive 2000/60/CE (ERMG 1))⁷³, la conservation des oiseaux sauvages et de leurs habitats (Directive 2009/147/CE (ERMG 3))⁷⁴, les habitats naturels (Directive 92/43/CEE (ERMG 4))⁷⁵, la protection des eaux contaminées par les nitrates (Directive 91/676/CEE (ERMG 2))⁷⁶, et l'utilisation durable des pesticides (Directive 2009/128/CE (ERMG 8))⁷⁷.

Le respect des obligations découlant de ces directives environnementales adoptées sur la base de l'article 192 TFUE⁷⁸ est-il suffisant pour enrayer le déclin prononcé de la biodiversité dans les zones agricoles ? Étant donné que ces exigences normatives correspondent à des normes de droit secondaire déjà en vigueur, elles n'imposent aucune contrainte supplémentaire aux exploitants agricoles.

Ensuite, frappées du sceau de la subsidiarité, ces directives se limitent généralement à fixer les objectifs de qualité à atteindre, les méthodes pour y parvenir étant à géométrie variable⁷⁹. Or, ces dispositifs juridiques n'ont pas empêché l'accentuation des pressions sur les écosystèmes agricoles. Dans la mesure où ces cinq directives sont transposées et mises en œuvre par les États membres, voire leurs régions, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation assez conséquent. Certes, ils pourraient adopter des normes plus sévères que celles prévues par ces cinq directives, ce qu'autorise d'ailleurs l'article 173 TFUE⁸⁰, mais les recherches empiriques démontrent qu'ils se contentent d'appliquer les normes minimales d'harmonisation.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Cl. BLUMANN (dir.), *op.cit.*, n° 296, p. 229.

⁷³ Directive-cadre 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOUE*, L 327, 22 décembre 2000.

⁷⁴ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOUE*, L 20, 26 janvier 2010, p. 7.

⁷⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOUE*, L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

⁷⁶ 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, *JOUE*, L 375, 31 décembre 1991.

⁷⁷ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *JOUE*, L 309, 24 novembre 2009, p. 71.

⁷⁸ N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, Ed. Université libre de Bruxelles, 2010, n° 30 à 32, p. 61-66.

⁷⁹ *Ibid.*, n° 157, p. 274 à 275.

⁸⁰ *Ibid.*, n° 268 à 276, p. 422 à 428.

Enfin, la principale faiblesse de ce pan du droit dérivé tient à son manque d'effectivité, ces directives environnementales faisant souvent figure de tigre de papier en raison de la frilosité, voire de la mauvaise volonté, de certaines autorités nationales à poursuivre les manquements. Les ERMG paraissent confirmer l'impuissance de la Commission européenne et des autorités nationales à garantir la bonne application du droit dérivé.

5. Les éco-régimes

Avec l'entrée en vigueur du règlement 2021/2115, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, intitulés « éco-régimes », se substituent au paiement vert⁸¹. Au moins 25 % des dotations du premier pilier sont réservés pour chaque année civile de 2023 à 2027 aux nouveaux éco-régimes⁸².

Les États membres sont tenus de prévoir une aide au revenu en faveur des programmes volontaires pour le climat, l'environnement et le bien-être animal qui correspond à un éco-régime. A cet égard, ils doivent établir une liste des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement, le bien-être animal et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens⁸³. Chaque éco-régime doit répondre à un ou plusieurs objectifs spécifiques, parmi lesquels on retrouve « la protection de la biodiversité, la conservation ou la restauration des habitats ou des espèces, y compris le maintien et la création de particularités topographiques ou de zones non productives »⁸⁴.

En quoi ce nouveau dispositif qui remplace les « paiements verts » de la précédente PAC constitue-t-il une nouveauté ? Tout d'abord, les éco-régimes sont volontaires. En outre, les paiements portent sur des engagements qui vont au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion et des normes relatives aux BCAA, des ERMG et des exigences relatives à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires et au bien-être animal⁸⁵. Enfin, à la différence des paiements directs, qui sont financés sur l'entièreté de la période de financement (2023 – 2027), les aides aux éco-régimes sont financées annuellement. Ceci implique que les agriculteurs sollicitent annuellement l'obtention des aides liées aux éco-régimes, ce qui pourrait représenter un obstacle de nature administrative.

En raison de la nature indicative de cette liste, la marge de manœuvre réservée aux États membres dans la déclinaison concrète de ce dispositif est loin d'être négligeable. Aussi les éco-régimes peuvent-ils promouvoir l'agroforesterie, l'agroécologie, l'agriculture de précision ou l'agriculture « carbonée »⁸⁶. Peuvent être envisagés au titre des éco-régimes le « maillage écologique », la « réduction d'intrants », l'interdiction de l'usage de produits phytopharmaceutiques en vue de favoriser la lutte intégrée, un bonus « haie » rémunérant la présence de haies et leur gestion durable.

Du fait que les éco-régimes sont à la fois volontaires et plus contraignants que les normes de conditionnalité, on peut craindre un chevauchement avec les régimes prévus dans le cadre du développement rural. Il faut rappeler, à cet égard, que les engagements écologiques des

⁸¹ Art. 31 du règlement 2021/2115 précité.

⁸² Art. 97, §1^{er} du règlement 2021/2115 précité.

⁸³ Article 31, §3 du règlement 2021/2115 précité.

⁸⁴ Article 31, §4, e) du règlement 2021/2115 précité.

⁸⁵ Article 31, §5 du règlement 2021/2115 précité.

⁸⁶ European Commission, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, Janvier 2021.

agriculteurs ne peuvent être financés simultanément par un éco-régime relevant du premier pilier et des mesures relevant du second pilier.

Enfin, il faudra encore s'assurer que ce nouveau régime atteigne les objectifs réglementaires. De manière générale, aucune disposition du règlement ne garantit que ces éco-régimes auront un impact positif additionnel sur l'environnement. Ils pourraient subventionner des pratiques existantes, au lieu de permettre d'accroître les surfaces du maillage écologique. Au demeurant, d'après des ONG qui ont analysé les projets de plans stratégiques, moins d'un cinquième des éco-régimes seraient susceptibles d'atteindre leurs objectifs environnementaux affichés⁸⁷.

6. L'agriculture biologique

Par ailleurs, l'agriculture biologique qui est régie par le règlement (UE) 2018/848⁸⁸, peut désormais être soutenue au moyen de paiements prévus par le premier pilier. Ainsi les États membres sont-ils invités à soutenir en particulier l'agriculture biologique dans le cadre de la mise en place d'éco-régimes⁸⁹. Ils devraient aussi allouer une aide visant à augmenter la part des terres agricoles gérées dans le cadre de ce régime et veiller à ce que les budgets alloués correspondent à la croissance escomptée de la production biologique⁹⁰. En ce qui concerne les normes relatives aux BCAE, aucune exigence supplémentaire ne devrait être imposée aux agriculteurs biologiques en ce qui concerne la rotation de leurs cultures⁹¹.

7. Les sanctions

En vertu du principe de subsidiarité, il revient aux États membres de s'assurer du respect des différentes normes par les exploitants agricoles bénéficiant des paiements verts. Des moyens importants en termes de contrôle du respect des ERMG et des BCAE doivent donc être mis en œuvre. Lorsque l'organisme payeur constate que l'agriculteur bénéficiaire de primes ne respecte pas les normes et les exigences réglementaires, il doit réduire le montant qui lui a été versé. Le règlement horizontal impose un taux d'inspection minimal de 1% des exploitations par an ; il autorise les États membres à mettre en place un système d'alerte précoce (jusqu'à trois avertissements avant sanction) et leur permet d'opérer un rabatement de 1 à 3% pour l'ensemble des aides. Or, des études empiriques ont montré que les autorités étatiques ont traditionnellement été réticentes à contrôler les exploitations agricoles et à sanctionner les fraudes⁹². En outre, le montant des sanctions ne paraît pas suffisamment dissuasives pour prévenir la commission d'infractions. Rien n'empêcherait le législateur, en vue de garantir l'effectivité de cette politique, de rehausser le taux d'inspection et le montant des sanctions.

⁸⁷ WWF, Birdlife, EEB, *Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States*, novembre 2021.

⁸⁸ Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, JOUE, L 150, 14 juin 2018.

⁸⁹ Consid. n° 63 et 64 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁹⁰ Consid. n° 72 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁹¹ Consid. n° 43 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁹² B. JACK, *Agriculture and EU Environmental Law*, Farnham, Ashgate, 2009, p. 161.

III. Second pilier

A. Remarques introductives

Second volet de la PAC, la politique de développement rural vise, au moyen de l'octroi d'incitants financiers, à agir sur le long terme sur les structures de production (taille de l'exploitation, méthodes et intensité de production, mécanisation, etc.). Ayant largement contribué à détériorer le milieu naturel (notamment par le soutien à l'irrigation, à la mécanisation ou au remembrement), ce second pilier a progressivement évolué en faveur d'un développement rural plus respectueux de l'environnement. En effet, le règlement 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA est parvenu à transformer la politique structurelle agricole en une politique de développement rural, processus de transformation qui s'est accentué avec l'adoption du règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

À la différence du premier pilier, la politique de développement rural privilégie une approche incitative, reposant sur des instruments à caractère économique et financier destinés à soutenir des objectifs structurels en agriculture, plutôt qu'une approche réglementaire.

Le règlement 2021/2115 regroupe en deux catégories un ensemble de mesures de soutien aux exploitations agricoles. Il s'agit d'une part, de *mesures dites d'accompagnement* (aide à la préretraite, agroenvironnement et bien-être des animaux, soutien au boisement, indemnités compensatoires dans les zones défavorisées) et, d'autre part, de diverses *dispositions en faveur de la modernisation et de la diversification des exploitations agricoles* (investissement dans les exploitations agricoles, installation des jeunes agriculteurs, formation professionnelle, aide au respect des normes, qualité alimentaire, amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, sylviculture, encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales).

À nouveau, le principe de subsidiarité a eu pour effet d'accentuer la décentralisation des régimes de soutien. Ainsi, comme l'atteste le préambule du règlement, « pour les interventions au titre du développement rural, les principes sont définis au niveau de l'Union, notamment en ce qui concerne les exigences de base relatives à l'application de critères de sélection par les États membres [tandis que ces derniers disposent] d'une grande marge de manœuvre pour établir des conditions spécifiques en fonction de leurs besoins »⁹³.

B. Les mesures de développement rural en faveur de la biodiversité

À l'instar du premier pilier, le second pilier comprend parmi les huit catégories d'aide au développement rural⁹⁴ trois catégories de mesures environnementales et climatiques qui présentent un intérêt pour la conservation de la biodiversité. Il s'agit des *mesures agroenvironnementales et climatiques* (« engagements en matière d'environnement et de climat ») (« MAEC ») (1), l'octroi d'indemnités compensatoires dans certaines zones soumises à des contraintes naturelles (2), ainsi que la couverture des « désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences réglementaires » (3). Enfin, la place occupée par l'agriculture biologique dans ce second pilier sera aussi abordée (4).

⁹³ Consid. n° 71 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

⁹⁴ Art. 69 du règlement 2021/2115 précité.

Cela étant dit, ces instruments volontaires ne sauraient se substituer à des mesures contraignantes, s'agissant par exemple de la protection de certains éléments du paysage (haies, talus, terrassements, murets, ...) ou les restrictions à l'épandage d'engrais et de pesticides⁹⁵. En effet, il n'est pas certain que les objectifs de conservation des habitats et de leurs espèces puissent être atteints uniquement par la voie incitative, d'autant plus que les pouvoirs publics conservent une marge de manœuvre importante pour fixer les modalités d'octroi de ces aides. Couvrant tout le territoire de l'UE, ces dispositifs se veulent, conformément au principe de subsidiarité, aussi décentralisés que possible. Il s'ensuit que la structuration et la mise en œuvre des mesures environnementales prévues dans le cadre du second pilier varient de manière significative d'un État membre à l'autre⁹⁶. Les différences régionales peuvent aussi être marquées⁹⁷.

Pour l'année 2021, le second pilier était cofinancé par le Feader à hauteur de 15 345 milliards d'euros de crédits d'engagement correspondant à 23,2 % du budget total de la PAC⁹⁸. L'importance des moyens financiers engagés dans le cadre du second pilier pourrait avoir des répercussions sur les montants réservés à l'écoconditionnalité. Lorsque le montant de la contribution totale du Feader pour des interventions agroenvironnementales, visées aux articles 70, et 72 à 74, dépasse de 30 % la contribution totale de ce fonds pour la période couverte par le plan stratégique relevant de la PAC, l'État membre peut réduire la somme des montants à réserver aux éco-régimes prévus dans le premier pilier (minimum 25 % du budget du 1^{er} pilier)⁹⁹.

Enfin, les mesures du second pilier décrites ci-dessous pourraient favoriser la transition écologique¹⁰⁰. En outre, les États membres disposent d'un véritable levier pour encourager le recours aux bonnes pratiques agricoles puisqu'ils co-financent ces mesures.

1. Les mesures agroenvironnementales et climatiques (« MAEC ») (article 70)

Les aides en faveur des pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement sont nées de la tentative d'atténuer les effets sur le revenu des agriculteurs des baisses dans le soutien communautaire aux prix à l'intervention, décidées en 1992 lors de la réforme Mac Sharry¹⁰¹. Le règlement 2078/92 du 30 juin 1992, du Conseil avait ainsi prévu des mesures d'encouragement aux « méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel ». Il s'agissait de soutenir, au moyen de primes, l'exercice de pratiques agricoles moins polluantes, l'extensification, ainsi que l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées. Dans son arrêt *Huber* du 29 septembre 2002, la CJUE avait d'ailleurs confirmé que l'article 43 (TFUE) pouvait servir de base légale à ces mesures, sans qu'il ne soit nécessaire de viser simultanément la base juridique environnementale (aujourd'hui l'article 192, §1^{er} TFUE).

⁹⁵ Voy. la directive 2009/128/CE précitée sur l'utilisation des pesticides.

⁹⁶ Alliance Environnement, *Étude d'évaluation de l'impact de la PAC*, *op.cit.*, p. 36.

⁹⁷ La plupart des États membres, même les plus centralisés comme la France, distribuent leurs fonds au niveau régional.

⁹⁸ Les mesures de développement rural de la PAC bénéficient des ressources supplémentaires (8 070,5 millions d'euros) du programme « Next Generation EU » (NGEU) pour financer la relance économique et sociale à la suite de la crise de la COVID-19.

⁹⁹ Art. 97, §2 du règlement 2021/2115 précité.

¹⁰⁰ Dans le cadre du financement au titre du second pilier, certaines mesures pourraient être prises : perméabilisation des fosses à lisier, rénovation des poulaillers industriels.

¹⁰¹ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op.cit.*, p. 637.

D'un potentiel considérable pour la conservation de la biodiversité en Europe, ces mesures ont dépassé les espérances de leurs concepteurs, étant donné qu'en 1998 près de 20% des terres cultivées de la Communauté ont fait l'objet de programmes agroenvironnementaux. Certains résultats en termes de conservation s'avèrent positifs.

Reconduisant en 1999 le régime de mesures agroenvironnementales adopté en 1992, tout en le simplifiant, le Conseil de l'Union a repris, dans le cadre du second pilier, les objectifs traditionnels d'extensification et de promotion des formes d'exploitation plus extensives. À partir de 1999, les mesures agroenvironnementales ont été planifiées, avec les autres primes, dans les plans nationaux de développement rural.

Le nouveau régime prévu par le règlement 2021/2115 ne présente pas de différences marquantes par rapport aux régimes antérieurs. En vue d'encourager la mise en œuvre par les agriculteurs de pratiques favorables à la conservation et à l'amélioration de l'environnement, les plans stratégiques de la PAC doivent inclure des engagements agroenvironnementaux.

Les pratiques environnementales font l'objet d'un engagement volontaire pour cinq à sept ans¹⁰² et donnent lieu à une rémunération destinée à couvrir le manque à gagner et les coûts liés à leur mise en œuvre.

Il convient de mettre en exergue la différence la plus marquante par rapport aux normes liées aux BCAE du premier pilier. Tout d'abord, se rapportant à des engagements volontaires, ces paiements sont distincts des engagements pour lesquels des paiements sont octroyés au titre de l'écoconditionnalité du premier pilier¹⁰³. Ensuite, l'octroi de ces primes est conditionné par l'obligation de dépasser les bonnes pratiques agricoles habituelles, à l'instar des nouveaux éco-régimes. En effet, seuls peuvent être financés des engagements volontaires qui vont au-delà des ERMG et des BCAE prévues dans le cadre du premier pilier, et des exigences minimales pertinentes relatives à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires ainsi qu'au bien-être animal¹⁰⁴. Ce cofinancement pourrait d'ailleurs responsabiliser davantage les autorités étatiques.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité justifie que le contenu des mesures soit à nouveau déterminé au niveau étatique ou régional. Ainsi à condition qu'ils respectent les objectifs du règlement 2021/2115 et que leur plan de développement rural soit « cohérent » avec ce dernier, les États membres définissent eux-mêmes le contenu des MAEC. Ces primes doivent s'articuler avec les autres aides à caractère environnemental dont pourrait bénéficier l'agriculteur concerné dans le cadre du développement rural. Loin d'être incompatibles, les différentes aides sont donc complémentaires.

Impliquant un dépassement des bonnes pratiques agricoles habituelles, les mesures agroenvironnementales devraient notamment permettre la réduction des flux d'azote vers les sols et les masses d'eau, l'amélioration de la qualité de l'eau et des sols agricoles, la réduction du caractère intensif de l'élevage, la gestion des prairies de manière plus extensive, le maintien des paysages agricoles, l'entretien des éléments paysagers, tels que les haies, les arbres ou les mares, le renforcement du maillage écologique, et la réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Ces différentes actions pourraient contribuer à conserver la vie sauvage dans les milieux agricoles.

¹⁰² Art. 70, §6 du règlement 2021/2115 précité.

¹⁰³ Art. 70, §3, d) et art. 31, §5, d) du règlement 2021/2115 précité.

¹⁰⁴ Art. 70, §3, a) et b) du règlement 2021/2115 précité.

Bien entendu, leur impact positif pour la biodiversité implique que leurs paiements soient adaptés en fonction de finalités précises de conservation, par exemple la restauration de tel type de milieu menacé ou la protection de telle espèce en danger. Par exemple, des primes pourraient être accordées pour la conservation d'espèces messicoles menacées comme le Bleuet. Ceci nécessite un ajustement des mesures agroenvironnementales aux exigences écologiques des espèces ou habitats à conserver. Des indicateurs précis (présence de telles espèces sensibles à l'eutrophisation, longueur de haies, etc.) devraient être élaborés par les autorités étatiques pour évaluer leur pertinence écologique¹⁰⁵.

Par ailleurs, les MAEC pourraient jouer un rôle important pour la conservation des milieux naturels et semi-naturels en dehors des zones protégées, compte tenu de l'interdépendance étroite qui existe entre ces dernières et le paysage environnant. En tout état de cause, la superficie occupée par les aires protégées au sein du réseau Natura 2000 (environ 18 % de la surface terrestre de l'UE) n'est pas suffisante pour conserver l'essentiel des habitats et de leurs espèces. Ainsi, de nombreuses espèces réputées communes, et qui ne sont pas protégées au titre de la directive Habitats, subissent un déclin parfois spectaculaire du fait de l'intensification de l'agriculture. À ce titre, les MAEC pourraient contribuer à mettre en œuvre les articles 3, § 3 de la directive Oiseaux¹⁰⁶ et 10 de la directive Habitats¹⁰⁷, qui encouragent les États membres à gérer et à maintenir les éléments du paysage importants pour le réseau écologique.

Les MAEC (second pilier) pourraient aussi compléter les BCAE (premier pilier). À titre d'exemple, dans l'hypothèse où un État prévoit dans son plan stratégique 2023–2027 la mise en jachère minimale de 4 % des terres arables (BCAE 8), cette mesure s'avère insuffisante pour restaurer l'abondance des oiseaux des milieux agricoles que l'on trouvait avant 2007, année à partir de laquelle leurs populations se sont effondrées¹⁰⁸. Aussi la création de jachères supplémentaires dans le cadre du développement rural permettrait d'accroître les superficies favorables à la biodiversité.

Enfin, un allongement des engagements (par exemple pendant dix à vingt ans) s'avère en tout cas indispensable dans le but d'obtenir ou de préserver certains bénéfices environnementaux¹⁰⁹. Ce serait notamment le cas des mesures de gestion des sites Natura 2000, afin d'assurer leur pérennité. Un suivi ainsi qu'une assistance aux agriculteurs se révèlent également nécessaires pour garantir leur efficacité. Le législateur de l'UE ayant opté pour un système décentralisé, les

¹⁰⁵ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op.cit.*, p. 639.

¹⁰⁶ L'article 3 de la directive Oiseaux impose aux États membres, dans des termes très généraux, de « *préserver, de maintenir ou de rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux* » sauvages notamment par « *la création de zones de protection, la création de biotopes...* ».

¹⁰⁷ La directive Habitats ne comprend pas l'équivalent de l'article 3 de la directive Oiseaux qui impose aux États membres une obligation générale de préserver les habitats d'oiseaux. Toutefois, la directive prévoit que « *là où ils l'estiment nécessaire* », les États membres « *s'efforcent* » d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien ou le développement des « *éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages* » (art. 3.3), « *dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement* » (art. 10). Les éléments du paysage visés par l'article 3 sont « *ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois), sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages* » (art. 10). Cf. N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op.cit.*, n° 560, p. 534.

¹⁰⁸ L. R. HERTZOG, N. RÖDER, Cl. FRANK, G. HANNAH, *et al.*, « *Losses and gains of fallows impact farmland bird populations over three funding periods of the EU Common Agricultural Policy* », *BioRxiv*, 2021, <https://doi.org/10.1101/2021.10.11.46389>.

¹⁰⁹ Article 70, §6, a), du règlement 2021/2115 précité.

États membres doivent donc adapter leurs régimes de soutien. Ceci constitue sans doute à la fois un atout et une faiblesse du système : l'efficacité du régime repose principalement sur les États membres, qui décident des objectifs de conservation, sous réserve des contrôles par la Commission européenne lors des évaluations des plans stratégiques¹¹⁰.

2. Zones à contraintes naturelles (article 71)

À l'origine, la directive 75/268 du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées a prévu des mesures de soutien pour certaines pratiques agricoles. Ce régime fut inspiré par la politique agricole britannique qui, en vue de lutter contre l'exode rural, subsidiait avant 1973 les exploitations agricoles se trouvant dans des zones de collines. Il s'ensuit que cette directive n'avait pas pour objet de conserver les écosystèmes agricoles. Qui plus est, les paiements additionnels étaient calculés en fonction de la taille de leur cheptel, ce qui a entraîné un surpâturage dans certaines régions¹¹¹. Le règlement 2328/91 requit que les paiements ne pussent être accordés aux bénéficiaires que si ces derniers n'excédaient pas le seuil de 1,4 tête de bétail par hectare. Assurément, ce seuil était encore trop élevé pour éviter le surpâturage dans les régions montagneuses. À partir de 1999, les paiements s'opèrent uniquement par hectare de terres agricoles et non plus par unité de gros bétail. Cette modalité constitua une amélioration importante du régime antérieur qui favorisait l'augmentation du cheptel au détriment des pratiques extensives¹¹².

Inchangé depuis son origine, ce mécanisme consiste dans le paiement d'indemnités compensatoires annuelles par hectare de surface agricole¹¹³ aux exploitants en vue de compenser les « coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques à une zone » en raison de conditions naturelles défavorables¹¹⁴. Les zones concernées correspondent à des terres agricoles à haute valeur naturelle, tels les alpages, des forêts méditerranéennes pâturées ou encore des régions herbagères extensives.

La désignation des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques est établie conformément à l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par Feader, qui vise les catégories suivantes :

- a) les zones de montagne ;
- b) les zones autres que les zones de montagne, qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes ; et
- c) les autres zones soumises à des contraintes spécifiques.

3. Compensation des désavantages spécifiques découlant du réseau Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau (article 72)

Dans la mesure où l'agriculture a façonné les paysages en Europe, elle a contribué à la diversification des espèces animales et végétales. Au demeurant, 38 % des aires désignées en tant que zones de protection spéciale pour les oiseaux sauvages et des zones spéciales de

¹¹⁰ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op.cit.*, p. 640.

¹¹¹ Voy. B. JACK, *Agriculture and EU Environmental Law, op.cit.*, p. 100.

¹¹² N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op.cit.*, n° 679, p. 636.

¹¹³ Article 71, §6, du règlement 2021/2115 précité. Depuis 1999, les paiements s'opèrent uniquement par hectare de terres agricoles et non plus par unité de gros bétail. L'introduction d'un paiement à l'hectare plutôt que par tête de bétail constitue une amélioration importante du système qui auparavant favorisait l'augmentation du cheptel au détriment des pratiques extensives.

¹¹⁴ Article 71, §4, du règlement 2021/2115 précité.

conservation pour les habitats naturels se trouvent dans des milieux agricoles. Par conséquent des habitats façonnés par les activités agro-pastorales traditionnelles (pelouses calcaires, landes, près de fauche, bocage, etc.) nécessitent le maintien de pratiques agricoles extensives. En tout cas, le réseau Natura 2000 semble avoir ralenti le déclin de la biodiversité sur les terroirs agricoles. Pour une proportion importante des terres agricoles relevant du réseau Natura 2000 la diminution des populations de certaines espèces d'oiseaux des terres agricoles paraît moins prononcée que pour d'autres zones¹¹⁵. Cela étant dit, en 2019, l'Agence européenne de l'environnement a déclaré que l'agriculture était de loin la principale source de pression sur les habitats de prairies protégés du réseau Natura 2000¹¹⁶.

Étant donné que la Commission européenne préconise d'accroître la superficie de ce réseau à 30 % du territoire terrestre des États membres¹¹⁷, il se pourrait qu'un nombre important de terres agricoles soient ajoutées à ce réseau dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de soutien du second pilier de la PAC. La protection des habitats requiert davantage que l'adoption de mesures restrictives ; des mesures proactives doivent aussi être adoptées en vue de les restaurer et de réintroduire des espèces disparues. Aussi la gestion de site Natura 2000 réclame-t-elle des financements conséquents. À cet égard, l'article 8 de la directive Habitats, adoptée en 1992, prévoit le cofinancement des mesures de conservation dans les sites Natura 2000 qui comprennent un habitat ou une espèce prioritaire. Cependant, l'UE a mis peu de ressources financières à la disposition des États membres, les montants du fonds LIFE Nature étant particulièrement modestes si on les compare aux financements prévus par le fonds de cohésion et les différents fonds agricoles.

Ayant permis l'essor d'une politique de développement rural, le règlement 1257/99 a prévu la possibilité pour les États membres de compenser les agriculteurs exploitant des terres agricoles dans des zones protégées¹¹⁸. En vertu du règlement 1698/2005, ce régime de subsides est devenu un régime à part entière, distinct du régime applicable aux zones défavorisées subissant des contraintes naturelles. Dans la continuation des régimes de soutien précédents, le règlement 2021/2115 permet l'octroi des paiements destinés à compenser les coûts et pertes de revenus qui résultent, dans des « zones soumises à certaines exigences obligatoires » (non définies par le règlement), de la mise en œuvre des directives Oiseaux et Habitats et de la directive-cadre sur l'eau.

Trois catégories de zones sont ainsi visées :

- Les zones agricoles et forestières Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/CEE (Habitats) et 2009/147/CE (Oiseaux),
- Les autres zones naturelles protégées qui sont assorties de restrictions environnementales touchant l'activité agricole ou forestière et qui contribuent à l'application de l'article 10 de la directive 92/43/CEE, pour autant que ces zones

¹¹⁵ A. GAMERO *et al.* « Tracking progress toward EU biodiversity strategy targets: EU policy effects in preserving its common farmland birds », *Conserv. Lett.*, 2017, n° 10, 395–402.

¹¹⁶ Agence européenne pour l'environnement, *L'environnement en Europe — État et perspectives 2020*, *op. cit.*

¹¹⁷ Commission Staff Working Document, *Criteria and guidance for protected areas designation*, SWD (2022) 23 final.

¹¹⁸ En 2002, en raison des retards pris par les États membres pour désigner leurs sites de conservation spéciales, seuls l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne avaient prévu ce type de paiement aux exploitants agricoles se trouvant dans les zones protégées. Voy. Direction générale de l'agriculture, Commission européenne, *Biodiversity Action Plan for Agriculture : Implementation Report*, Bruxelles, 2004, p. 20.

n'excèdent pas 5 % des zones Natura 2000 désignées couvertes par le champ d'application territorial de chaque plan stratégique relevant de la PAC,

- Les zones agricoles incluses dans les plans de gestion de district hydrographique conformément à la directive 2000/60/ CE¹¹⁹.

Complétant les fonds dégagés dans le cadre de projets financés par le fonds LIFE Nature, l'octroi d'indemnités compensatoires aux agriculteurs est susceptible de leur fournir une source de financement complémentaire, encourageant la bonne application des obligations afférentes au réseau « Natura 2000 », lequel a été largement décrié en raison des pertes de revenus qu'il engendrerait dans le chef des agriculteurs. À ce titre, les mesures agroenvironnementales constitueraient la principale source de financement des sites terrestres du réseau Natura 2000¹²⁰. Parmi les activités agricoles subsidiées figurent le retardement du fauchage, la création de zones tampons autour des champs, la rotation des zones fauchées et des zones de pâturage, la restauration des zones humides, etc. Par ailleurs, dans la mesure où les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 peuvent être qualifiés de plans ou projets, ces derniers ne peuvent être exemptés systématiquement de l'obligation de procéder à l'évaluation des incidences sur le site, prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats »¹²¹.

Quand bien même les États membres ont désigné un pourcentage important de leur territoire terrestre en tant que zones protégées en vertu des directives Oiseaux et Habitats, il n'en demeure pas moins que tous les milieux agricoles intéressants pour la biodiversité ne sont pas repris dans ce réseau¹²².

Par ailleurs, les objectifs fixés par la directive-cadre 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique dans le domaine de l'eau sont loin d'être atteints. Seulement 43,87% des rivières et 32,96% des eaux de transition atteignent un statut écologique bon ou très bon¹²³, notamment à cause des pollutions causées par les pratiques agricoles intensive. Parmi les activités agricoles qui pourraient être financées figurent les compensations octroyées pour l'interdiction d'appliquer des fertilisants et des pesticides sur les bandes tampon bordant les cours d'eau, l'achat de terres en vue de restaurer les cours d'eau, l'interdiction de labourer et de drainer des zones humides, etc. Les mesures de gestion durable des rivières contribuent à la conservation de l'habitat d'espèces rares, telle la loutre¹²⁴.

Sans doute serait-il plus approprié que les agriculteurs soient rémunérés à terme non pas pour les pertes qui résultent des restrictions destinées à protéger les espèces et leurs habitats mais pour les services environnementaux que leurs activités produisent.

¹¹⁹ La directive-cadre 2000/60/CE précitée, qui établit un cadre pour une politique hydrique communautaire, a obligé les États membres à atteindre un « bon état » de toutes les eaux de surface de l'Union pour la fin de l'année 2015.

¹²⁰ Alliance Environnement, *Evaluation of the impact of the CAP*, op.cit., p. 3.

¹²¹ CJUE, 3 mars 2010, *Commission / France*, aff. C-241/08.

¹²² En Wallonie, 75 % des habitats prairiaux présentant un intérêt patrimonial ne sont pas inclus dans le réseau Natura 2000 et, partant, ne peuvent bénéficier des aides Natura 2000.

¹²³ Agence européenne pour l'environnement, « Ecological status of surface waters in Europe », 2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>.

¹²⁴ Annexe II de la directive Habitats.

4. Agriculture biologique (Règlement (UE) 2018/848)

Tant la stratégie sur la biodiversité à l'horizon 2030 que la stratégie « De la ferme à la table », ainsi que le plan d'action « zéro pollution » pour l'air, l'eau et les sols cherchent à concilier la production alimentaire et la protection de l'environnement. Aussi les agriculteurs biologiques seraient-ils les pionniers de l'agriculture durable de demain. Plus artisanale et plus exigeante pour les agriculteurs que l'agriculture intensive¹²⁵, l'agriculture biologique se doit d'être rémunérée en conséquence. Comme les avantages environnementaux de l'agriculture biologique sont patents (suppression des pesticides, réduction de la fréquence des épandages, plantes destinées à piéger les nitrates, amendements organiques fertilisant les sols, diversification des assolements, sélection des variétés végétales et animales rustiques, ersatz aux antibiotiques et aux antiparasitaires, etc.), son incidence sur la biodiversité devrait à priori être positive¹²⁶.

La superficie consacrée à l'agriculture biologique représente actuellement 8,5 % de la superficie agricole utilisée totale de l'UE (13,8 millions d'hectares en 2019)¹²⁷. En vue d'atteindre l'objectif de 25 % de terres cultivées en agriculture biologique tel que préconisé par la stratégie de la ferme à la table, la Commission a recommandé à une majorité d'États membres de déterminer le potentiel local de production biologique, de promouvoir la consommation de produits biologiques et d'assurer le soutien à la conversion à l'agriculture biologique et à son maintien par le développement rural.

Réglementée par le règlement (UE) 2018/848¹²⁸, l'agriculture biologique peut désormais être financée dans le cadre des deux piliers. S'agissant du premier pilier, on le sait, les États membres peuvent mettre en place des éco-régimes pour subventionner cette forme d'agriculture¹²⁹. Les budgets alloués doivent correspondre à la croissance escomptée de la production biologique¹³⁰. L'aide aux engagements en matière de gestion prévu dans le second pilier peut inclure les primes à l'agriculture biologique pour le maintien des terres biologiques et la conversion à l'agriculture biologique¹³¹.

L'articulation de ces deux mesures avec les pratiques rémunérées par les éco-régimes soulève des difficultés. Le fait que l'agriculture biologique puisse être rémunérée à la fois par les éco-régimes et dans le cadre du second pilier ne devrait pas pour autant conduire à un double financement. Au demeurant, la Commission européenne met régulièrement en garde les États membres contre le double financement (« *deadweight costs* ») ou le surfinancement des pratiques (effet d'aubaine). Quoiqu'il en soit, les États membres doivent obligatoirement

¹²⁵ Force est de constater que l'agriculture biologique peut revêtir une dimension quasi industrielle. En termes de production animale, le règlement d'exécution 2020/464 n'impose pas une taille maximale des exploitations excepté pour la volaille et autorise un certain nombre de pratique courantes dans l'industrie.

¹²⁶ D'après la Commission, les terres exploitées selon un mode biologique présentent environ 30 % de biodiversité en plus que les terres cultivées de manière conventionnelle. Bénéfique pour les pollinisateurs, l'agriculture biologique se passe des engrais de synthèse et limite l'utilisation des pesticides chimiques et d'antibiotiques. Communication de la Commission européenne concernant un plan d'action en faveur du développement de la production biologique (COM(2021) 141 final).

¹²⁷ Communication de la Commission sur le développement de la production biologique, précitée.

¹²⁸ Précité.

¹²⁹ Consid. n° 63 et 64 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹³⁰ Consid. n° 72 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹³¹ Consid. n° 72 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

inclure les éco-régimes et les mesures en lien avec l'agriculture biologique dans leurs plans stratégiques nationaux.

IV. Plans stratégiques et leur évaluation

A. Plans stratégiques de la PAC

Les objectifs que le règlement 2021/2115 énonce et les mesures écologiques qu'il prévoit (éco-régimes, *mesures agroenvironnementales et climatiques*, agriculture biologique, zones à contraintes naturelles, etc.) doivent être mis en œuvre par les États membres au moyen de 28 plans stratégiques (dont deux plans régionaux pour la Belgique) lesquels ont été approuvés par la Commission européenne dans le courant de l'année 2022. Chaque État membre a ainsi été tenu d'élaborer pour la première fois dans l'histoire de la PAC un plan stratégique agricole couvrant les mesures prévues par les deux piliers¹³². Avant d'être soumis à la Commission, ces plans firent l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE¹³³. Ce contrôle centralisé a été prévu en vue de préserver le caractère commun de la PAC, en évitant que la polyphonie de 27 politiques agricoles nationales différentes ne glisse vers la cacophonie. Une telle procédure d'approbation devait en outre garantir la cohérence entre les différentes mesures de soutien et permettre l'évaluation des mesures adoptées.

Ces plans stratégiques ont été présentés à la Commission selon un canevas précis. Ils ont notamment décrit la situation actuelle – y compris environnementale –, la stratégie proposée et les priorités retenues, la planification financière, les mesures d'aides prévues et plus particulièrement les engagements agroenvironnementaux et climatiques¹³⁴ et les autorités compétentes. Ces plans couvrent une période de quatre ans.

Cette programmation n'a pas pour autant eu lieu sur un terrain vierge. Tout d'abord, elle a dû garantir que les mesures nationales soient alignées sur le Pacte vert. En effet, les recommandations que la Commission européenne a dû fournir aux États dans le cadre de l'élaboration de leurs plans devaient tenir compte des exigences du Pacte vert pour l'Europe et plus particulièrement des objectifs quantifiés des stratégies « De la ferme à la table » et « Biodiversité »¹³⁵. En outre, les plans stratégiques ont dû s'articuler avec le règlement (UE) 2018/842 sur le partage de l'effort (ESR), le règlement (UE) 2018/841 sur l'utilisation des terres et de la foresterie (LULUCF), et le plan national Énergie – climat.

Par ailleurs, les mesures programmées doivent pouvoir être à la fois contrôlées et évaluées au regard des objectifs poursuivis. Ainsi, à la différence des plans de développement rural antérieurs, les nouveaux plans stratégiques doivent contenir une stratégie d'intervention axée sur les résultats (valeurs cibles quantifiées), articulés autour des objectifs spécifiques de la PAC. Les États membres ont ainsi dû expliquer dans leurs propositions de plans stratégiques comment leurs mesures allaient accroître le niveau d'ambition¹³⁶.

¹³² Sous les régimes précédents, les États membres devaient uniquement élaborer des plans de développement rural.

¹³³ La directive 2001/42/CE impose que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

¹³⁴ Art. 70 du règlement 2021/2115 précité.

¹³⁵ Consid. n° 123 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹³⁶ *Ibid.*

La Commission a dû apprécier la « *cohérence* » des 28 propositions avec les objectifs du règlement 2021/2115 et notamment avec ses objectifs environnementaux. Le soutien au développement rural ne peut en tout état de cause être accordé qu'aux mesures conformes au droit communautaire général, y compris environnemental. Ce contrôle aurait dû permettre à la Commission de s'opposer à des mesures de soutien qui violeraient les normes environnementales. Gardienne du droit dérivé, la Commission a transmis à la plupart des États membres ses observations, critiquant le manque d'ambition et l'imprécision des mesures envisagées. Ces derniers ont dû resoumettre leurs projets à l'exécutif communautaire. Au mois d'octobre 2022, neuf plans stratégiques, couvrant 50 % du budget, avaient déjà été approuvés par la Commission.

D'après certains experts, les plans stratégiques reflètent pour la plupart une vision obsolète du productivisme qui privilégie le rendement et les gains à court terme au détriment des considérations environnementales, lesquelles se déclinent sur le long terme¹³⁷. Il en résulterait des progrès limités et un engagement insuffisant en matière de dépenses environnementales.

B. Évaluation des mesures nationales

Le règlement 1257/1999 imposait aux États et à la Commission un « *suivi efficace* » de la mise en œuvre de la programmation du développement rural, au moyen d'indicateurs physiques et financiers¹³⁸. En vue d'évaluer l'efficacité des mesures, le règlement 1257/1999 imposa ensuite aux États membres d'effectuer une évaluation, à mi-parcours et *ex post*, de l'impact et des résultats des programmes mis en place et des paiements accordés¹³⁹. Les évaluations devaient être réalisées par des évaluateurs indépendants¹⁴⁰. Des indicateurs agroenvironnementaux furent définis à cette fin par la Commission dans ses lignes directrices sur l'évaluation des plans.

Par la suite, l'annexe V du règlement 808/2014 portant sur les modalités d'application du règlement 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADR imposa aux États membres de déterminer dans quelle mesure les interventions du plan national de développement rural contribuait à la restauration, la préservation et l'amélioration de la biodiversité. Or, le cadre commun de suivi et d'évaluation ne comportait qu'un seul indicateur de résultat. Aucun indicateur d'impact n'a ainsi permis à la Commission de mesurer l'effet de la politique de développement rural sur la biodiversité des terres agricoles¹⁴¹.

Dans son rapport spécial de 2020, la Cour des comptes européenne a souligné que les MAEC rémunéraient les agriculteurs pour leur engagement à pratiquer ou à ne pas pratiquer certaines activités, mais non pour les résultats obtenus. Or, il est apparu que lorsqu'elles étaient fondées sur des résultats, les MAEC contribuaient davantage à la conservation de la biodiversité¹⁴².

¹³⁷ EEB and Birdlife International, *Space for nature on farms in the new CAP: not in this round*, 2022, 14 p.

¹³⁸ Il s'agissait de fournir des données régulières sur la consommation des ressources, les rendements obtenus et le nombre de bénéficiaires des mesures de soutien.

¹³⁹ Articles 43, § 1, et 49, § 1 du règlement (CE) N° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, *JOCE*, L 160, 26 juin 1999, p. 80.

¹⁴⁰ Article 54, §1, du règlement (CE) N° 445/2002 de la Commission du 26 février 2002 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), *JOCE*, L 74, 15 mars 2002.

¹⁴¹ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2020/13*, *op. cit.*, n° 71, p. 51.

¹⁴² *Ibidem*, n° 70, p. 49.

La réforme 2023-27 a prévu que la mise en œuvre de la PAC sera désormais axée sur la performance et non plus sur l'engagement des moyens, ce qui implique une évaluation annuelle et pluriannuelle, fondée sur une sélection d'indicateurs¹⁴³. Le règlement 2021/2115 impose ainsi aux États membres d'effectuer une évaluation, à mi-parcours et *ex post*, de l'impact et des résultats des programmes mis en place et des paiements accordés.

L'ambition globale plus élevée que par le passé en ce qui concerne les objectifs spécifiques¹⁴⁴ en matière d'environnement et de climat doit se traduire au niveau des indicateurs d'impact accompagnées de valeurs cibles fixées en fonction des indicateurs de résultat¹⁴⁵. À cette fin, un ensemble limité et ciblé d'indicateurs sont définis à l'annexe I du règlement en vue de déterminer si l'intervention soutenue contribue à la réalisation des objectifs visés. Les valeurs cibles sont fondées sur des indicateurs de performance¹⁴⁶. Les indicateurs liés aux objectifs spécifiques en matière d'environnement et de climat doivent répondre de manière adéquate aux besoins recensés en matière de préservation et restauration de la biodiversité.

Le tableau suivant reprend les différents indicateurs d'impact et de résultat en rapport avec la protection de la nature. Force est de constater que ces indicateurs sont formulés de manière relativement vague.

Objectifs spécifiques de l'Union	Indicateurs d'impact	Indicateurs de résultat
Contribuer à l'arrêt et à l'inversion du processus d'appauvrissement de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.	<p>I.19 Accroître les populations d'oiseaux en milieu agricole : indice des populations d'oiseaux en milieu agricole</p> <p>I.20 Renforcer la protection de la biodiversité : pourcentage d'espèces et d'habitats d'intérêt communautaire liés à l'agriculture présentant une tendance stable ou croissante, avec ventilation du pourcentage pour les espèces de pollinisateurs sauvages</p> <p>I.21 Améliorer la fourniture de services écosystémiques : part des terres agricoles présentant des particularités topographiques</p> <p>I.22 Renforcer la biodiversité agricole dans le système agricole : diversité des cultures</p>	<p>R.29 « Développement de l'agriculture biologique »</p> <p>R.30 « Soutien de la gestion durable des forêts »</p> <p>R.31 « Préservation des habitats et des espèces »</p> <p>R.32 « Investissements liés à la biodiversité »</p> <p>R.33 Amélioration de la gestion Natura 2000</p> <p>R.34 « Préservation des particularités topographiques »</p> <p>R.35 Préservation des ruches</p>

¹⁴³ Consid. n° 41 et 117 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

¹⁴⁴ Arts. 5 et 6, §§ 1 et 2, du règlement 2021/2115 précité.

¹⁴⁵ Consid. n° 117 du préambule et art. 7, § 1, du règlement 2021/2115 précité.

¹⁴⁶ Consid. n° 101 du préambule du règlement 2021/2115 précité.

Enfin, la Commission européenne dispose du pouvoir d'adopter des actes délégués en ce qui concerne l'adaptation d'indicateurs communs relatifs à la réalisation, au résultat et à l'impact¹⁴⁷.

Conclusion générale

Malgré l'attention croissante qu'elle accorde depuis 1992 à la protection de l'environnement, la PAC continue à afficher un bilan environnemental en demi-teinte, voire négatif. Plus d'un facteur explique cet échec. Les États membres ont bénéficié d'une souplesse considérable dans la mise en œuvre des mesures prévues tant par le premier que par le second pilier. S'agissant des paiements verts, les autorités nationales ont appliqué des méthodes relativement différentes quant à la détermination des terres agricoles éligibles, en particulier en rapport avec les critères de définition des prairies permanentes¹⁴⁸. Assurément, tant les rapports internes de la Commission européenne que ceux de la Cour des comptes européenne ont mis en évidence que les dépenses de la PAC liées à la protection de la biodiversité ne sont pas parvenues à concilier agriculture et nature¹⁴⁹. Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne les dépenses liées au climat, lesquelles ne sont pas parvenues à diminuer les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole¹⁵⁰.

En mettant davantage l'accent sur la protection de l'environnement, la stabilité du climat et la conservation de nature, la PAC réformée 2023-27 marquera-t-elle un véritable changement de paradigme ? Les nouveaux objectifs permettront-ils à l'UE de relever les défis de la mutation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, tout en contribuant à la protection de l'environnement et à l'atténuation de la crise climatique ?

Côté cour, la nouvelle PAC affiche une ambition environnementale nettement plus prononcée que les régimes précédents. Le règlement 2021/2115 renforce la conditionnalité, reconduit les MAEC, et introduit un nouveau régime dans le premier pilier, à savoir les éco-régimes. Une conditionnalité sociale voit le jour. En ce qui concerne le second pilier, les régimes antérieurs favorables à la conservation de la biodiversité sont reconduits avec sans doute davantage de flexibilité. Dans l'hypothèse où les mesures agroenvironnementales seraient mieux conçues et plus ambitieuses que par le passé, les moyens financiers engagés pourraient inverser les tendances négatives. Alors que l'agriculture contribue actuellement à 10,3 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, le financement de l'exploitation extensive devrait accroître la capture du carbone et permettre ainsi d'atteindre plus facilement la neutralité climatique d'ici 2050. Sur un plan budgétaire, 37 % des budgets afférents aux deux piliers devront être réservés aux mesures environnementales, climatiques et au bien-être des animaux.

Côté jardin, on est toutefois en droit de se demander si ce ne sera pas un nouveau coup dans l'eau. Tout d'abord, les objectifs de la PAC n'ont jamais vraiment été clarifiés et hiérarchisés¹⁵¹. Aux finalités écologiques qu'elle préconise s'opposent toujours des objectifs de compétitivité et de rendements qui font d'elle un outil hybride et ambigu. Il s'ensuit que l'objectif de productivité pourrait toujours l'emporter sur les objectifs de conservation des terres agricoles.

¹⁴⁷ Art. 7, § 2, du règlement 2021/2115 précité.

¹⁴⁸ Alliance Environnement, *Étude d'évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats*, op.cit., p. 47-48.

¹⁴⁹ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2020/13*, op. cit., 62 p.

¹⁵⁰ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 2021/16 – Politique agricole commune et climat*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 30 p.

¹⁵¹ Appelés à affiner les objectifs énoncés à l'article 39 TFUE, les objectifs généraux et spécifiques du nouveau règlement n'ont d'ailleurs pas été hiérarchisés. On devrait également s'interroger sur l'opportunité de mettre à la page, au cours d'une prochaine révision des traités, les objectifs de la PAC inscrits dans le traité.

Ensuite, la PAC intègre davantage le principe de subsidiarité que les régimes précédents via les plans stratégiques permettant à chaque État membre de définir les grandes orientations pour son territoire. Une Europe à plusieurs vitesses risque d'émerger en raison de la marge d'appréciation significative qui leur est réservée quant au choix des mesures environnementales et climatiques, dont certaines se sont apparentées par le passé à du *greenwashing* –. En raison de l'imprécision et de la souplesse de régime de soutien, les avancées qui pourraient être obtenues par les États faisant preuve d'ambition pourraient être facilement gommées par la pusillanimité d'autres États.

La PAC semble en tout cas avoir achevé sa mue néo-libérale dans la mesure où elle est marquée par une forme de gouvernance au moyen d'objectifs fort généraux, des exigences réglementaires affaiblies, l'effacement d'un contrôle centralisé, de contraintes en matière de « monitoring » et d'évaluation sur la base d'indicateurs on ne peut plus vagues.

Adoptés par la Commission européenne dans le prolongement du Pacte vert de décembre 2019, les stratégies « de la ferme à la table » et « Biodiversité » de mai 2021 auraient dû servir de catalyseur au verdissement de l'agriculture. Or, ces différentes stratégies conçues par la Commission von der Leyen, qui est entrée en fonction en 2019, furent adoptées lorsque la réforme de la PAC était déjà âprement négociée entre les eurodéputés et les 27 ministres de l'agriculture¹⁵². Dans quelle mesure la Commission européenne a-t-elle pu appliquer aux projets de plan stratégiques nationaux les objectifs de diminution d'intrants (-20 %), de pesticides (-50 %), des ventes d'antimicrobiens (-50 %) ? Si elles sont drastiques, ces exigences ne sont pas contraignantes car elles ne sont pas reprises dans le règlement¹⁵³. Plusieurs de ces objectifs sont repris dans les lignes directrices relatives aux éco-régimes, mais ces derniers sont facultatifs¹⁵⁴. Aurait-on mis la charrue avant les bœufs ?

Des perspectives doivent assurément être offertes à une nouvelle génération d'agriculteurs, pour qu'ils assurent la sécurité alimentaire tout en améliorant la qualité de l'environnement et en atténuant l'impact de la crise climatique. À l'heure de la sécheresse historique qui mis l'agriculture à genoux en 2022, ces défis doivent être. Si des moyens financiers conséquents sont désormais à la disposition des États membres, encore devront-ils veiller à ce qu'ils ne se résument pas à de l'écoblanchiment. Un changement de paradigme appelle davantage de responsabilité politique.

¹⁵² Au cours des négociations, la Commission européenne a tenté d'inclure des mesures conformes aux objectifs du Pacte Vert, ce qui explique pourquoi les négociations inter-institutionnelles ont tant duré.

¹⁵³ Seul le préambule du règlement 2021/2115 envisage la cohérence avec les objectifs environnementaux non contraignant.

¹⁵⁴ European Commission, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, Janvier 2021.