

L'ÉCOCONDITIONNALITÉ DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE MISE À L'ÉPREUVE : ENTRE PRODUCTIVISME ET DÉRIVE ENVIRONNEMENTALE

Nicolas DE SADELEER

Professeur ordinaire à l'UCLouvain, Saint-Louis, chaire Jean Monnet

ET

Martin FAUCONNIER

Juriste¹

Ayant vu le jour en 1962 pour répondre aux faiblesses économiques du secteur agricole, la politique agricole commune (PAC) célébrait, en 2022, ses soixante ans. Si elle a subi de nombreux bouleversements depuis 1962, ses principes structurants demeurent presque inchangés. Rares sont les politiques communautaires qui ont fait 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.

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? Parvenue à garantir « la sécurité des approvisionnements » ainsi que « des prix raisonnables aux consommateurs » en s'appuyant sur la mécanisation de l'agriculture, la PAC constitue un outil de premier plan ayant récemment contribué à assurer la sécurité alimentaire, mise en péril par la guerre en Ukraine. En tête de ces objectifs, 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'entrelacement « crise agricole, crise financière, crise de la sécurité alimentaire (vache folle, peste porcine, etc.) » s'ajoutent désormais les crises environnementale et climatique ainsi qu'une crise sociale aiguisée par la diminution progressive du nombre d'agriculteurs qui a pour corollaire une augmentation des superficies cultivées. Désormais, les priorités socio-économiques traditionnelles de cette politique (productivité, stabilité des prix, etc.) sont appelées à se conjuguer avec les différentes facettes de l'intérêt général (sécurité alimentaire

1 Les auteurs souhaitent remercier T. WALLO, G. VAN DEN BROECK et C. BIELDERS du *Earth and Life Institute* de l'UCLouvain pour leurs informations.

au sens sanitaire du terme, bien-être animal, durabilité de l'agriculture et atténuation des risques liés au changement climatique, environnement). Cette conciliation relève-t-elle d'une gageure? Quelles sont les tâches à prioriser? En tout cas, le règlement 2021/2115 établissant les modalités de la PAC pour la période 2023-2027 était appelé à répondre aux attentes des citoyens tant en matière de santé, d'alimentation que de durabilité. Ce règlement-cadre aurait dû constituer le fer de lance du pacte vert pour l'Europe, lequel est censé assurer une transition juste vers une société neutre en carbone, tout en préservant les écosystèmes. Or, plusieurs avancées ne produiront sans doute pas les effets escomptés en raison de la pusillanimité des programmes nationaux. Ensuite, le volet « environnemental et climatique » du règlement 2021/2115 est devenu, à la fin de l'année 2023, le bouc émissaire des coopératives agricoles prônant une agriculture intensive : Coldiretti en Italie, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) en France, Deutscher Bauernverband (DBV) en Allemagne et le BoerenBond en Flandre. Soucieuses d'éviter un embrasement social avant les élections parlementaires de juin 2024, les institutions de l'Union européenne (UE) leur ont donné raison au printemps 2024 en assouplissant ou en reportant différents mécanismes de conditionnalité environnementale et climatique.

Notre analyse se focalise sur le régime des bonnes conditions agricoles environnementales (BCAE) du premier pilier de la PAC, lesquelles constituent une des spécificités de la réforme de 2021, d'autant plus que ce régime a été revu à la baisse en 2024, à la suite des fortes tensions dont il a fait l'objet depuis 2023².

I. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES DANS LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Alors que, dans les années 1970 et 1980, la PAC représentait à elle seule les deux tiers du budget européen, la part des dépenses agricoles a continuellement décrue. Cela étant dit, si on applique un critère financier, le budget de cette politique est le plus important 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 vingt-sept (55,71 milliards d'euros³).

Attisant toutes les convoitises, cette politique dispendieuse constitue encore la pierre d'achoppement entre les États dépensiers, bénéficiaires des fonds agricoles, tels que 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

² Règlement (UE) 2024/1468 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116, *JOUE*, 24 mai 2024, n° L 1468, p. 1.

³ En ce qui concerne la période 2021-2027, les législateurs 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*, n° 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.

moitié du territoire de l'UE⁴, la physionomie des paysages agricoles européens a été en grande partie influencée, voire bouleversée, par une politique délibérée de soutien à la production agricole. La mécanisation de l'agriculture a entraîné la diminution des exploitations agricoles⁵ ainsi que du nombre d'agriculteurs, ce qui a eu pour corollaire une augmentation des superficies cultivées soumises à une exploitation de plus en plus intensive.

Par ailleurs, le recours aux engrais, aux pesticides et aux aliments pour animaux⁶, qui a permis d'augmenter, parfois de manière considérable, la production agricole, a conduit à 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 fortement hétérogène, marqué par d'importantes disparités économiques. Il s'ensuit que ses impacts sur la nature et l'environnement sont extrêmement variables. La PAC constitue, à n'en pas douter, l'un des principaux facteurs de l'érosion de la biodiversité européenne⁷. Les habitats et les espèces inféodés aux cultures connaissent un déclin spectaculaire à travers toute l'Europe.

Devant un tel constat, la Communauté européenne a progressivement intégré, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, les exigences environnementales dans la PAC et plus particulièrement celles liées à la protection de la vie sauvage⁸.

Avec l'Agenda 2000, la PAC fut appelée à jouer un rôle plus environnemental que par le passé⁹. 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 furent davantage développées. L'un des objectifs de la révision à mi-parcours de la nouvelle PAC, de juin 2003, fut d'ailleurs de « promouvoir une agriculture durable » (entre autres, en rendant obligatoire l'éco-conditionnalité) et de « renforcer le développement rural¹⁰ ».

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

5 Pour la période 2005 et 2018, le nombre de fermes en Belgique est passé de 51 500 à 36 200. Pour la France, le recensement agricole de 2020 en dénombrait 416 436 contre 698 500 vingt ans plus tôt, et plus de 1,5 million en 1970.

6 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.

7 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.

8 C. DAUGBJERG, A. SWINBANK, « Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union's Agricultural Policy », *Governance*, vol. 29, n° 2, 2016, p. 265-280.

9 C. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, comm. J. MÉGRET, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, n° 348, p. 273.

10 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 juillet 2002, *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*, COM(2002) 394.

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. Cette volonté d'assurer la préservation des écosystèmes et de contribuer à la lutte contre le changement climatique par l'intermédiaire de la politique agricole s'est affirmée au fur et à mesure des dernières réformes de la PAC.

Le 2 décembre 2021, le Parlement européen et le Conseil de l'Union ont adopté le règlement (UE) n° 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° 1307/2013¹¹.

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 : vingt-cinq 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 vingt-sept 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 ordinaire¹², n'ont pas facilité la conclusion d'un accord. Inédit de par son accouchement au forceps, le règlement 2021/2115, l'est aussi en raison de sa longueur, de la multiplicité de ses objectifs, de l'hétérogénéité et la complexité de ces mécanismes.

Sans remettre fondamentalement en cause les régimes de financement afférents, le règlement 2021/2115 met l'accent sur la diversité d'objectifs que la PAC doit atteindre pour la période 2023-2027. Ainsi, parmi les 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 Paris¹³. 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

11 Règlement (UE) n° 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, n° L 435, 6 décembre 2021, p. 1-186.

12 TFUE, art. 43, § 2. Cette procédure est d'application depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

13 Règlement 2021/2115, art. 5, sous b), préc.

écosystémiques et préserver les habitats et les paysages¹⁴ ». En dégageant un équilibre entre les différentes dimensions du développement durable, ces objectifs spécifiques sont appelés à traduire les objectifs généraux de la PAC en priorités concrètes, en particulier en matière de climat, d'énergie et d'environnement¹⁵. On prend aussi la mesure de l'importance qui est désormais accordée à des préoccupations non économiques. Ainsi, la dernière en date de ces réformes constitue-t-elle l'aboutissement d'une nouvelle approche développée au début du siècle.

Le règlement 2021/2115 intègre-t-il pour autant les objectifs du pacte vert pour l'Europe? Le pacte fut adopté par la Commission européenne¹⁶ lorsque la proposition de règlement était déjà largement négociée par les deux branches du pouvoir législatif. La transition écologique devenant progressivement la figure de proue de la Commission Von Der Leyen, la nouvelle PAC aurait dû dégager, grâce au renforcement de l'écoconditionnalité combinée avec les écorégimes, un équilibre, à tout le moins minimal, entre les différentes fonctions de l'agriculture et le verdissement de l'économie européenne. De ce fait, la contribution minimale de la PAC à l'action pour le climat pour la période 2023-2027 aurait dû être de 40 % (26 % pour 2021-2022)¹⁷.

Néanmoins, la situation en Ukraine, puis les mouvements sociaux en 2024, qui ont secoué l'UE, ont conduit la Commission européenne à proposer, dans un premier temps, au Conseil des ministres, formation agriculture, d'adopter une série de modifications au volet « environnemental » du règlement 2021/2115, abaissant, comme nous le verrons par la suite, de manière drastique le niveau d'ambition arrêté au moment de son adoption.

Les principes de la PAC 2023-2027 auraient pourtant dû rasséréner les critiques, dans la mesure où ils mettent l'accent sur :

- la subsidiarité, laquelle revient à accroître la marge de manœuvre revenant aux États, moyennant leurs plans stratégiques qui adaptent les 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 agricoles¹⁸ ;
- la flexibilité, dans la mesure où chaque ministère doit gérer la répartition du budget pour chaque aide (transfert des fonds entre les piliers, afin d'éviter la perte de fonds non dépensés)¹⁹ ;

14 *Ibid.*, art. 6, sous f).

15 *Ibid.*, cons. 22 du préambule.

16 Communication de la Commission, *Le pacte vert pour l'Europe*, 11 décembre 2019, COM/2019/640 final.

17 Règlement (UE) 2021/2115, préc.

18 *Ibid.*, cons. 3 du préambule. En raison de l'importance que revêtent les plans stratégiques nationaux, le caractère « commun » de la PAC s'est sans doute estompé (voir D. BIANCHI, « Reverdir la PAC ou alimenter le *Green Deal* », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 2023, p. 813).

19 *Ibid.*, cons. 92, 96 et 101 du préambule.

– et la simplification administrative, tant pour les bénéficiaires des aides que pour les administrations²⁰.

Pourtant, à partir de 2023, de nombreux agriculteurs ont réclamé davantage de flexibilité et de simplification administrative.

Comment les institutions communautaires parviennent-elles à concilier les intérêts socio-économiques traditionnels de la PAC avec les objectifs de protection élevés que l'UE doit poursuivre en matière environnementale et climatique? Depuis une vingtaine d'années, les institutions de l'UE tentent de trouver une voie médiane entre ces intérêts antagonistes. C'est précisément la recherche de cet équilibre impossible qui retiendra notre attention.

Dans le cadre du premier pilier, le budget de la PAC finance entièrement les paiements. Volontaires, les mesures agroenvironnementales et climatiques (« engagements en matière d'environnement et de climat ») (MAEC) se distinguent des BCAE²¹, lesquelles sont contraignantes (ce qui n'est pas le cas des écorégimes du premier pilier). Contrairement aux BCAE, les MAEC relèvent du second pilier (développement rural) et, partant, sont cofinancées par les autorités nationales et régionales²². La rémunération des MAEC est destinée à couvrir le manque à gagner et les coûts liés à leur mise en œuvre²³. En outre, seuls peuvent être financés des engagements volontaires qui vont au-delà du respect des normes réglementaires (Exigences réglementaires en matière de gestion, ERMG) et BCAE prévues dans le cadre du premier pilier²⁴. En revanche, les paiements directs du premier pilier couvrent la production agricole et le respect de normes de base (BCAE) alors que les pratiques agricoles qui vont au-delà de la conditionnalité sont soutenues, comme le montre le tableau suivant, par des écorégimes (conditionnalité renforcée).

Premier pilier : écoconditionnalité et écorégimes	Deuxième pilier : mesures de développement rural en faveur de l'environnement
BCAE	MAEC
25 % pour les écorégimes (conditionnalité renforcée)	25 % pour les MAEC et les zones soumises à des contraintes naturelles

20 *Ibid.*, cons. 3, 19, 54, 58 et 107 du préambule et art. 6, § 3.

21 *Ibid.*, art. 70, § 3, sous d) et art. 31, § 5, sous d).

22 Les aides en faveur du développement rural cofinancées au moyen de ressources d'État et de ressources issues du budget de l'Union sont soumises, dans leur intégralité, à l'ensemble des dispositions pertinentes du droit de l'Union relatives aux aides d'État. Voir CJUE, 28 avril 2022, « *Piltene meži* » SIA, aff. C-251/21, ECLI:EU:C:2022:311, pt 76.

23 Le règlement 2021/2115 ne prévoit toutefois pas la possibilité, dans le cadre des MAEC, de rémunérer les services écologiques au-delà de la compensation des coûts induits ou des pertes de revenus.

24 Les paiements concernés par les écorégimes ne sont accordés que pour les activités des pratiques qui répondent à des objectifs environnementaux plus élevés que les normes obligatoires telles que les exigences minimales en matière de BCAE. Cette exigence d'adopter des normes plus strictes ne valait auparavant que pour l'octroi des paiements agroenvironnementaux dans le cadre du développement rural. Voir CJUE, 12 avril 2021, ZS « *Plautki* », aff. C-736/19, ECLI:EU:C:2021:282, pts 43 à 45.

Versées en compensation des coûts supplémentaires ou des pertes de revenus induits par des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.	Versées en compensation des surcoûts ou des pertes de revenus induits par des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Il va sans dire qu'il n'est guère aisés de tracer la frontière entre ces différentes catégories de mesures. À titre d'exemple, comme nous le mettrons en exergue ci-dessous, les BCAE 1, 2, 8 et 9 contribuent à garantir le bon état de conservation des sites Natura 2000. Par ailleurs, des aides peuvent également être obtenues pour compenser les désavantages résultant du statut de zone Natura 2000 ainsi que celui de réserve forestière assurant la cohérence écologique du réseau nature 2000²⁵. Ces zones sont éligibles dans le cadre du développement rural financé par le FEADER.

Sans doute parce qu'elles ne sont pas contraignantes, les mesures agroenvironnementales et climatiques n'ont pas été remises en cause en 2024. Nous ne les commenterons donc pas dans cette contribution.

II. L'ÉCOCONDITIONNALITÉ

A. L'évolution du processus de conditionnalité

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 sont tenus de remplir un éventail de prestations²⁶. À 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 (« *cross-compliance* ») s'appliqua aux aides couplées et découpées 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. Le concept d'environnement, apprécié à l'origine de manière restrictive, s'est ainsi progressivement élargi à d'autres domaines.

En 2009, le nouveau cadre communautaire a renforcé l'emprise de la conditionnalité grâce à l'extension de son champ d'application ainsi qu'à l'élargissement du spectre des BCAE²⁷. Par ailleurs, la subsidiarité a permis d'adapter les régimes nationaux en fonction des particularités environnementales régionales et locales. Enfin, sur le plan financier, l'avantage de la conditionnalité tient notamment au fait qu'elle ne grève *a priori* le budget de l'UE²⁸.

25 Voir CJUE, 28 avril 2022, « *Piltene meži* » SIA, aff. C-251/21, préc.

26 C. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, op. cit., n° 296, p. 229.

27 *Ibid.*, n° 298, p. 230.

28 N. DE SADELEER, C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2006, n° 697, p. 651.

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, ce qui a permis d'enrayer l'essor de la monoculture²⁹ ;
- 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 agricoles³⁰.

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, ne présentant, d'après la Cour des comptes européenne, « aucun bénéfice pour l'environnement³¹ ». En raison du caractère peu contraignant de l'écoconditionnalité, l'ambition initiale s'est affadie³². D'après les critiques de cette institution, les primes au verdissement se sont apparentées à du *greenwashing*. Dans le cadre de la PAC 2015-2020, l'octroi de ces primes revenait à rémunérer les agriculteurs pour ce qu'ils pratiquaient déjà. Ainsi, seuls 5 % des exploitants agricoles ont dû changer leurs pratiques environnementales pour y avoir accès³³, 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 éligibles³⁴. 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 directs³⁵. En conséquence, la pollution des nappes aquifères par les nitrates remonte aujourd'hui à la surface.

29 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. Voir SPW, « Projet de plan stratégique PAC 2023-2025 pour la région wallonne. Rapport d'incidence sur l'environnement », 2022, p. 16.

30 À la suite de 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.

31 Cour des comptes européenne, « Rapport spécial n° 21/2017 – Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement ».

32 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'aide soumis à l'écoconditionnalité au motif que les coûts liés au respect de ces mesures deviennent trop importants.

33 Cour des comptes européenne, « Rapport spécial n° 21/2017 », préc.

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

35 *Ibid.*

Aussi, avec le recul, le paiement vert semble avoir 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, qui devient un agent de l'intérêt général.

En vue d'accroître leur effectivité, le législateur de l'UE a pris le parti d'améliorer les BCAE dans le cadre de la PAC 2023-2027. Compte tenu de son poids économique, en incitant les agriculteurs à respecter les normes de base, le régime de conditionnalité et les BCAE afférentes auraient dû devenir le fer de lance de la préservation de la biodiversité et de la neutralité climatique en milieu agricole.

B. Les modalités de l'écoconditionnalité dans le cadre de la PAC 2023-2027

En principe, les conditions d'accès aux aides directes deviennent plus strictes sur le plan environnemental. L'objectif poursuivi par le règlement 2021/2115 est de sensibiliser les bénéficiaires de ces aides à la nécessité de respecter les normes de base (BCAE) 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 animal³⁶ ».

À l'instar du régime précédent, le nouveau régime d'écoconditionnalité 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 BCAE³⁷ ;
- 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)³⁸.

Ce régime se décline de la façon suivante : le non-respect par les bénéficiaires de paiements directs des ERMG et des BCAE est passible d'une sanction administrative, à savoir une réduction de leur paiement.

Les exigences réglementaires requièrent le respect de normes nationales transposant plusieurs directives. Le règlement 2021/2115 tend à accroître le nombre de ERMG³⁹. Désormais, ces exigences couvrent, entre autres, la protection des eaux de surface et souterraines (ERGM 1)⁴⁰, mais également, de manière plus spécifique, la pollution des eaux par les nitrates provenant de

36 Règlement (UE) 2021/2115, préc., cons. 42 du préambule.

37 *Ibid.*, cons. 41 du préambule.

38 *Ibid.*

39 Les États membres sont également tenus de prendre en compte dans leurs plans stratégiques ces directives ainsi que d'autres actes législatifs concernant la pollution et le climat. Voir l'annexe XIII du règlement 2021/2115.

40 Directive 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, *JOCE*, n° L 327, 22 décembre 2000, p. 1-73.

sources agricoles (ERGM 2)⁴¹. Elles participent à la préservation de la biodiversité, en matière de conservation des oiseaux sauvages (ERGM 3)⁴² et des habitats naturels et de la faune et flore sauvages (ERGM 4)⁴³. Elles garantissent également le respect du bien-être animal des animaux d'élevage (ERGM 9, 10 et 11)⁴⁴. Quoi qu'il en soit, ces normes de conditionnalité constituent un socle minimum dans la mesure où leur respect devrait permettre de limiter les effets négatifs des activités agricoles (externalités négatives) et d'atteindre un niveau de qualité « de base » (seuil de nitrate de < 50 mg/litre, état de conservation des habitats et des espèces vulnérables, etc.). C'est sans doute pour cette raison qu'elles ne sont pas remises en cause.

S'agissant des BCAE, leur cadre juridique est plus lâche. Leur essence même suppose de laisser aux ministères de l'Agriculture une marge d'appréciation beaucoup plus ample. Pour autant, seules ces normes ont été en partie démantelées. En raison de ces récentes modifications, elles méritent de plus amples éclaircissements.

Tout d'abord, l'aide est un paiement découplé d'un montant fixe au niveau national qui est calculé en fonction des hectares admissibles de l'exploitation; elle n'est obtenue que si l'agriculteur met en œuvre les BCAE. La conditionnalité a été renforcée par rapport aux pratiques d'écologisation de la période précédente.

Ensuite, le respect des BCAE constitue un socle minimal dans la mesure où elles sont complétées par l'octroi d'une aide « écorégime » qui s'est substituée au paiement vert⁴⁵. Ces paiements portent sur des engagements volontaires qui vont au-delà des exigences prévues par les ERMG, les BCAE, et les normes relatives à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires et au bien-être animal⁴⁶. L'écorégime implique donc le respect de normes plus strictes en matière de pratiques agricoles, ce qui devrait représenter, pour un certain nombre d'agriculteurs, un changement substantiel. À ce titre, les États membres doivent établir une liste des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement, le bien-être animal et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens⁴⁷. Chaque écorégime doit répondre à un ou plusieurs des objectifs spécifiques, parmi lesquels on retrouve « la protection de la biodiversité, la conservation ou la restauration des habitats ou des espèces, y compris le

41 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, *JOCE*, n° L 375, 31 décembre 1991, p. 1-8.

42 Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOUE*, n° L 20, 26 janvier 2010, p. 7-25.

43 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, *JOCE*, n° L 206, 22 juillet 1992, p. 7-50.

44 Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux, *JO*, L 10 ; directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, *JOUE*, n° L 47, 15 janvier 2009, p. 7-13 ; directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages, *JOCE*, n° L 221, 8 août 1998, p. 23-27.

45 Règlement (UE) 2021/2115, préc., art. 31.

46 *Ibid.*, art. 31, § 5.

47 *Ibid.*, art. 31, § 3.

maintien et la création de particularités topographiques ou de zones non productives⁴⁸ ».

III. LES BONNES CONDITIONS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES (BCAE)

A. *Un socle minimal*

Pour garantir que toutes les surfaces agricoles « soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales », des normes minimales doivent être respectées par les agriculteurs « pour chaque norme relative aux BCAE figurant à l'annexe III⁴⁹ ». Les États membres ont dû définir, dans leurs plans stratégiques, une norme pour chacune des BCAE en tenant compte des caractéristiques spécifiques des régions concernées, 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. En effet, les cultures céréalier et les pratiques agricoles sont extrêmement diversifiées. Ainsi, en France, les cultures dans les marais vendéens sont incomparables avec celles des plaines céréalier de la Beauce. La diversité des terroirs et des pratiques agricoles justifie donc la souplesse des normes BCAE. Pour autant, ce mécanisme présente, depuis son origine, des faiblesses importantes.

B. *Les conditions à respecter*

La PAC est devenue intrinsèquement transversale : la protection de l'environnement, de la santé, du climat, des animaux, de la biodiversité se côtoient. En sus des ERGM 3 et 4 évoquées ci-dessus, les normes de BCAE représentent le volet principal de la préservation de la biodiversité en zone agricole d'autant plus qu'elles poursuivent des objectifs multiples, tels que la préservation des sols, des écosystèmes, des eaux souterraines et de surface.

1. *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. À la suite des remembrements, de la progression de la maïsiculture, de la disparition progressive de l'élevage laitier, leur superficie a nettement diminué. Ainsi la transformation des milieux prairiaux en cultures de maïs a entraîné la perte d'habitats dans de nombreuses zones Natura 2000, comme l'atteste la dégradation du Marais poitevin⁵⁰. En outre, la présence d'une couverture végétale permanente toute l'année, y compris pendant les périodes de fortes pluies, joue un rôle important au regard de la protection de l'eau et des sols. De plus, les prairies se caractérisent par des amendements et des fertilisants plus faibles que sur les cultures et par une utilisation limitée des produits phytosanitaires,

48 *Ibid.*, art. 31, § 4, sous e).

49 *Ibid.*, art. 13.

50 CJCE, 25 novembre 1999, *Commission c/ France*, aff. C-96/98, ECLI:EU:C:1999:580.

ce qui limite les pressions des intrants (azote, phosphore, produits phytosanitaires) sur les milieux aquatiques⁵¹.

En vue d'enrayer leur régression, le règlement du Conseil n° 1782/2003 avait précisé les modalités de la conditionnalité par rapport aux prairies. Se déclinant au niveau national, cette obligation présentait toutefois l'inconvénient majeur d'autoriser des transferts d'une région à l'autre et, partant, d'autoriser des retournements lors d'une nouvelle implantation⁵².

Compte tenu des nombreux avantages qu'offre cette norme, elle a constitué l'une des trois conditions à remplir par l'agriculteur pour pouvoir bénéficier du paiement vert lors de la dernière PAC.

Avec l'entrée en vigueur du règlement n° 2021/2115, cette obligation est devenue 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 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 doit être obtenue.

Comme nous le verrons ci-dessous, cette norme, qui est essentielle à la préservation de la vie sauvage, la sauvegarde de l'environnement et la neutralité climatique, fut modifiée par le règlement (UE) 2024/1468.

2. 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, paratourbeux et de faible drainage. Si les normes BCAE sont applicables à partir de l'année 2023, la BCAE 2 est devenue applicable à partir de l'année de demande 2024, soit en 2025. Cette BCAE devrait faciliter la restauration de nombreuses zones humides, dont les tourbières, dans les zones Natura 2000. Cette norme n'a pas été remise en cause en 2024, d'autant plus qu'elle n'est pas encore d'application.

3. Interdiction du brûlage des chaumes (BCAE 3)

Ces incendies constituent une menace pour la santé humaine et l'environnement. De plus, le brûlage agricole affaiblit la rétention d'eau et la fertilité des sols de 25 à 30 %⁵³ et émet du CO₂ dans l'atmosphère. Conscient de ces enjeux, des États membres, tels que la France, avaient déjà interdit le brûlage

51 P. JANNOT, « L'importance des prairies par rapport à la qualité de l'eau : sa prise en compte dans les politiques publiques », *Fourrages*, n° 192, 2007, p. 392.

52 *Ibid.*, p. 395.

53 Programme des Nations unies pour l'environnement, *Brûlage des terres : d'autres solutions sont possibles*, 28 août 2020.

du chaume. Avec l'entrée en vigueur de la BCAE 3, cette norme est désormais obligatoire à tous les États membres. Néanmoins, pour des raisons phytosanitaires, des dérogations peuvent être octroyées par les autorités nationales.

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

Cette BCAE devrait conduire les autorités à 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 surfaces agricoles. Il revient aux États membres de déterminer la largeur de ces zones tampons. Cette norme n'a pas été modifiée en 2024.

5. Gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation et d'érosion des sols (BCAE 5)

L'enjeu de cette BCAE est de limiter l'érosion des sols et de préserver la qualité des eaux. En outre, l'érosion des sols va de pair avec une perte de fertilité, des baisses de rendement lors d'épisodes de ruissellement érosif, et une pollution des eaux en aval (sédiments, phosphore, produits phytosanitaires). Dans le plan stratégique français, pour limiter l'érosion, il est prévu que sur les parcelles de pente supérieure à 10 %, l'agriculteur ne laboure pas entre le 1^{er} décembre et le 15 février. Cependant, le labour est autorisé pendant cette période dans deux cas particuliers :

- s'il est effectué dans une orientation perpendiculaire à la pente ;
- s'il existe une bande végétalisée pérenne d'au moins 5 mètres de large en bas de la parcelle déclarée (dans la demande d'aides PAC) sur laquelle le labour est effectué.

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

Dans la mesure où le taux d'érosion décroît exponentiellement avec le taux de couverture, la couverture du sol constitue un élément majeur dans la sensibilité des sols à l'érosion hydrique.

Il revient aux États membres de déterminer les périodes pendant lesquelles la couverture du sol sera imposée et la proportion des terres arables concernées par cette mesure.

La référence à « la période la plus sensible » est liée au fait que le pouvoir érosif des pluies est susceptible de varier au cours de l'année. Ainsi les pluies convectives (orages) du printemps sont plus érosives que les pluies frontales qui sont dominantes en automne et en hiver. Il apparaît donc judicieux que les agriculteurs couvrent leurs sols pendant le printemps pour éviter les coulées de boues provoquées par des pluies violentes et des orages (après la plantation des cultures de printemps comme celles du pois, de la betterave, etc.). Malgré ses mérites, cette norme est remise en cause comme on le verra par la suite.

7. Rotation des cultures sur les terres arables (BCAE 7)

Le respect de l'obligation de diversification des cultures constituait, sous le régime de la PAC précédente, une condition à remplir pour bénéficier du paiement vert. L'enjeu était, avec la réforme de 2021, 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 micro-organismes, biodiversité de la microflore...), ce qui permet d'accroître, entre autres, leur capacité à stocker l'eau et de prévenir le risque d'inondation, aggravés au cours de ces dernières années par la répétition d'événements climatiques extrêmes. Cette norme conforte ainsi la BCAE 6.

Alors que la BCAE 7 aurait dû être appliquée à partir de l'année 2023, la Commission européenne a autorisé exceptionnellement, en vertu de l'article 148, paragraphe 1^{er}, du règlement 2021/2115 qui l'habilite à adopter des mesures d'urgence, les États membres à y déroger, pour l'année de demande 2023⁵⁴. Cette mesure d'urgence était justifiée par l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur la sécurité alimentaire mondiale⁵⁵. Ne portant que sur l'année de demande 2023, cette dérogation ne remettait initialement pas en cause l'application de la BCAE 7 par la suite. Or, l'immuabilité d'une telle norme n'est plus d'actualité. Avec la réforme de 2024, les États membres pourront désormais opter pour une « diversification » au lieu d'une « rotation » des cultures. On est ainsi revenu à la case départ.

8. « Zones ou éléments non productifs » (BCAE 8)

L'intensification des pratiques agricoles a entraîné une forte diminution des habitats semi-naturels ainsi que des espèces animales sauvages. En ce qui concerne les espèces d'oiseaux communes des zones agricoles, sur une période de dix ans, les populations d'alouettes des champs ont diminué de 18 %, celles de la perdrix rouge de 11 %, et du pipit farlouse de 59 %⁵⁶.

Les scientifiques considèrent qu'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 (populations d'abeilles et d'autres pollinisateurs), de se rétablir⁵⁷. S'agissant du paysage, environ 30 % d'habitats fauniques de haute qualité seraient nécessaires pour reconstituer à

⁵⁴ 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, n° L 199, 28 juillet 2022, p. 1-4.

⁵⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Préserver la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des systèmes alimentaires*, 23 mars 2022, COM (2022) 133 final.

⁵⁶ PanEuropean Common Bird Monitoring Scheme, *Species Trends*, 2024.

⁵⁷ 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*, vol. 61, 2017, p. 63-79 ; G. PEER *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.

grande échelle la biodiversité⁵⁸. Dans ce prolongement, la Commission estime dans sa stratégie sur la biodiversité qu'au moins 10 % de la surface agricole devrait comprendre 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 mares⁵⁹.

Sous la PAC précédente, la BCAE 7 prévoyait dans le cadre des superficies d'intérêt écologique (SIE) le maintien des éléments paysagers, et interdisait la coupe des haies pendant la saison de nidification des oiseaux. Cette BCAE a été contestée par les agriculteurs qui ont privilégié les cultures dérobées, les cultures fixatrices d'azote et les terres en jachère. Cette propension à favoriser ces cultures explique en grande partie l'échec du verdissement de la PAC 2014-2020⁶⁰.

Se substituant à la 7, la nouvelle norme BCAE 8 prévoit un régime de protection nettement plus étendu qui mérite d'être exposé plus en détail. Elle impose à tous les agriculteurs de consacrer une part minimale de leurs terres arables à des caractéristiques et surfaces non productives (SNP), y compris les terres en jachère. Comme on le verra, l'acronyme SNP est trompeur dans la mesure où l'impact de cette BCAE pour la biodiversité est très variable. Sans doute aurait-il été plus judicieux de parler de superficies (et éléments du paysage) soutenant la biodiversité.

Portant sur la part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs, la BCAE 8 comprend trois paramètres.

Tout d'abord, l'agriculteur devra consacrer une part minimale d'au moins 4 % des terres arables de son exploitation agricole aux zones et éléments non productifs, y compris les terres mises en jachère.

Lorsqu'il 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 écorégime renforcé conformément à l'article 31, paragraphe 6 du règlement, la part à attribuer au respect de cette norme BCAE est limitée à 3 %.

Enfin, il lui est possible de consacrer 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 :

58 L.K. WALKER *et al.*, « Effects of Higher-Tier Agri-Environment Scheme on the Abundance of Priority Farmland Birds », *Animal Conservation*, 2018.

59 Communication de la Commission, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*, 20 mai 2020, COM(2020) 380 final.

60 G. PE'ER *et al.*, « Adding some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers », *Conservation Letters*, n° 10, 2016, p. 517-530.

- 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 avec 4 % de cultures dérobées et/ou cultures fixatrices d'azote (pois, fève, trèfle, lupin, luzerne, vesce, etc.), sans traitement phytosanitaire.

Force est toutefois de constater que la seconde branche de l'alternative n'est pas satisfaisante, voire contreproductive, pour la protection de la nature. Tout d'abord, la superficie totale des zones non productives est de 3 %, et non pas de 4 %. Par ailleurs, 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 plus de nourriture aux espèces animales jusqu'au début du printemps.

Ensuite, aucune précision n'a été donnée quant à la nature des éléments non productifs. Ces éléments pourraient englober les bordures de champs, les haies, les bosquets, les bandes enherbées, les murets et les terrasses qui jouent un rôle important dans le maintien de la biodiversité. Par ailleurs, les jachères – si on les maintient jusqu'au milieu de l'été – 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.

Avec l'obligation de consacrer 4 %, ou 3 %, des 155 millions d'hectares de surface agricole utilisée (SAU), soit 40 % du territoire de l'Union, l'application de cette norme est susceptible de couvrir une superficie de 6,2 millions d'hectares, ce qui est considérable par rapport aux zones protégées existantes. La Commission européenne s'est toutefois montrée plus prudente : « cette norme pourrait à elle seule (sans tenir compte des efforts volontaires supplémentaires) faire en sorte qu'au moins un million d'hectares additionnels soient rendus à la nature⁶¹ ». Ceci appelle deux observations. Tout d'abord, les seuils de 4 % et de 7 % sont insuffisants pour inverser le déclin de la faune et de la flore sauvages. Ensuite, si *a priori* leur potentiel pour la biodiversité est considérable, il dépend surtout des modes d'exploitation qui seront retenus. Ainsi les cultures fixatrices d'azote, qui sont autorisées à concurrence de 4 % (seconde option), portent atteinte à la vie sauvage lorsqu'elles sont récoltées à contretemps par rapport aux périodes de reproduction de certaines espèces animales (oiseaux, lièvres).

Par ailleurs, lorsque le règlement fut adopté en 2021, il est apparu que la norme BCAE 8 pouvait être facilement détricotée à défaut d'exigences strictes au niveau national. En effet, nous avions mis en exergue à l'époque que certains agriculteurs pourraient concentrer les « éléments non productifs » sur les terrains les moins rentables ou acquérir des terrains semi-naturels éloignés, épargnant

⁶¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Synthèse des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 : effort conjoint et ambition collective*, 23 novembre 2023, COM(2023) 707 final.

de la sorte leurs cultures intensives⁶². On pouvait aussi craindre que des agriculteurs peu désireux d'entretenir ou de maintenir leurs haies se contenteraient 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 marginales. À notre avis, le législateur de l'Union aurait dû préciser, pour chaque région biogéographique, les pourcentages d'éléments structurant à maintenir ou à restaurer sur les superficies cultivées. En outre, les normes nationales auraient dû interdire que les agriculteurs puissent se conformer à la norme BCAE 8 grâce à des plantations de bois et de forêts ou grâce au maintien d'éléments topographiques se situant en dehors des terres pour lesquelles des paiements directs sont obtenus au titre du premier pilier.

Alors que la norme BCAE 8 aurait dû être appliquée par les autorités nationales 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 2023⁶³. On tombe par la suite de Charybde en Scylla, car après l'avoir prolongée pour l'année 2024, les institutions de l'Union ont décidé en 2024 de la rendre définitive. Nous reviendrons par la suite sur cette concession faite à certaines fédérations d'agriculteurs. Ainsi les agriculteurs ont pu faire usage, sans restriction, de leurs terres arables disponibles pour la production alimentaire depuis 2023.

9. 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 rural⁶⁴. Malgré son rôle essentiel dans la conservation d'habitats prairiaux souvent vulnérables, cette norme fut modifiée en 2024.

C. Imperfections

Le cadre pour les BCAE – avant qu'il ne soit raboté en 2024 – n'était pas aussi strict qu'on aurait pu l'espérer. En effet, des assouplissements furent prévus. Les États membres ont ainsi pu exclure certaines exploitations agricoles qui remplissaient déjà l'objectif fixé par les normes relatives aux BCAE lorsque

62 N. DE SADELEER, « La nouvelle PAC : alliée ou ennemie de la nature sauvage? », dans N. DE GROVE-VALDEYRON et M. FRIANT-PERROT (dir.), *Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 97-138.

63 Règlement d'exécution (UE) 2022/1317 de la Commission du 27 juillet 2022 prévoyant des dérogations au règlement (UE) 2021/2115, pré.

64 N. DE SADELEER, « La nouvelle PAC : alliée ou ennemie de la nature sauvage? », dans N. DE GROVE-VALDEYRON et M. FRIANT-PERROT (dir.), *Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne. Bilan et perspectives*, op. cit., p. 123-133.

leurs terres étaient couvertes de prairies, constituées de terres mises en jachère ou consacrées à la culture de légumineuses⁶⁵. 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 furent également 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 a présenté des faiblesses importantes. Tout d'abord, il se caractérise par son degré élevé de décentralisation, car il revient à chaque autorité nationale de définir, à l'échelon national ou régional, ses propres conditions agricoles et environnementales, en fonction des caractéristiques des zones rurales⁶⁶. Les pratiques agricoles étant extrêmement diversifiées en Europe, cette subsidiarité accrue a été perçue comme un moyen efficient d'appréhender les exigences environnementales au regard des réalités pratiques. Or, une marge de manœuvre aussi ample soulève des difficultés s'agissant de la mise en œuvre du mécanisme de sanctions. En effet, il revient aux États membres de s'assurer du respect des différentes normes par les exploitants agricoles bénéficiant des paiements verts. Déjà en 2016, l'application des sanctions variait fortement d'un État membre à l'autre⁶⁷. Ces écarts ne semblent en tout cas pas avoir diminué⁶⁸, ce qui a pour effet d'exacerber la concurrence entre les agriculteurs des différents pays. De surcroît, les États se montrent frileux quant à l'idée de sanctionner les fraudeurs. Ainsi, le taux de sanction était-il inférieur à 1 %, s'agissant des infractions commises en rapport avec plusieurs normes BCAE⁶⁹. À défaut de sanctions effectives, la crédibilité de ce régime s'érode.

Enfin, en France, la Haute autorité pour le climat n'a pas hésité à pointer du doigt le manque d'ambition de ces normes en matière climatique en considérant que « les critères d'attribution ne sont pas assez exigeants (BCAE, écorégime) car ils n'incluent ni diagnostic de vulnérabilité aux impacts du changement climatique, ni prise en compte du climat futur ». En effet, en France, plus de 99 % des agriculteurs pourraient recevoir le niveau standard de paiement et 85 % le niveau supérieur sans devoir pour autant modifier leurs pratiques agricoles⁷⁰.

65 *Ibid.*

66 C. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune*, op. cit., n° 296, p. 229.

67 Cour des comptes européenne, *Gains d'efficience et simplification en matière de conditionnalité : un défi encore à relever*, Rapport spécial n° 26, 2016, Office des publications de l'UE, 2016.

68 Cour des comptes européenne, *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, Rapport spécial n° 13, 2020, Office des publications de l'UE, 2020.

69 *Ibid.*

70 Haut Conseil pour le Climat, *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste*, février 2024.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 2024 AUX NORMES DE BONNES CONDITIONS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES

A. Un niveau d'ambition environnementale et climatique déclassé

Compte tenu des objectifs fixés par la Commission européenne à l'horizon 2050, les BCAE paraissaient insuffisantes d'un point de vue scientifique. Pour autant, elles ont rehaussé les objectifs climatiques et environnementaux de la PAC à un niveau jamais espéré.

Or, l'espoir est vite retombé. Alors que la norme de BCAE 8 aurait dû être appliquée à partir de l'année 2023, elle est rapidement devenue la mère de toutes les batailles. Dans un premier temps, la Commission européenne a autorisé exceptionnellement, le 31 janvier 2024, les États membres à déroger à son application, pour l'année de demande 2023⁷¹. La situation en Ukraine a justifié, selon la Commission, cette dérogation afin de permettre aux agriculteurs d'amortir la pression économique qui s'en est suivie. Ensuite, cette exemption fut prolongée pour l'année 2024⁷².

Un second événement a raboté les perspectives climatiques et environnementales de la PAC pour la période 2023-2027. Début janvier 2024, une révolte paysanne s'est étendue comme une traînée de poudre à travers toute l'UE. Si certaines de leurs revendications sont propres à certains États, telle la réduction du rabais des taxes sur le diesel agricole en France, la plupart d'entre elles ont été reprises par plusieurs fédérations nationales. Ainsi, plusieurs fédérations agricoles ont évoqué la concurrence déloyale, qui résulterait notamment de l'entrée en vigueur de l'accord UE-Mercosur, de même qu'une hausse des coûts de production, corrélée à une baisse des revenus. Elles ont également exigé que les produits agricoles ne soient pas la proie d'opérations spéculatives. Elles ont réclamé des paiements directs, justes et stables, ainsi qu'une réduction de la charge administrative⁷³, sans pour autant remettre en cause le niveau d'ambition environnementale. Bien que les syndicats agricoles soient divisés sur ce point, la Coordination européenne via Campesina (CEVC) et la Fédération internationale du mouvement de l'agriculture biologique (FIMAO), lorsqu'elles ont été consultées par la Commission, ont insisté pour que l'ambition environnementale de la PAC ne soit pas réduite⁷⁴. Pour leur part, les entreprises agroalimentaires, de la grande distribution et celles mettant sur le marché les pesticides et les engrains, ont été plus enclines à dénoncer l'écoconditionnalité.

Faisant écho à ce cahier de doléances, la Commission européenne adopta, le 15 mars 2024, au titre de son pouvoir d'initiative législative, un plan de

71 Règlement d'exécution (UE) 2022/1317 de la Commission du 27 juillet 2022 prévoyant des dérogations au règlement (UE) 2021/2115, préc.

72 Modification de l'annexe III par le règlement (UE) 2024/1468.

73 FUGEÀ, « Douche froide suite aux propositions du Conseil des Ministres et du commissaire à l'Agriculture », Communiqué de presse, 27 février 2024.

74 Commission, *Reducing the Administrative Burden for Farmers: Next Steps*.

modifications des BCAE visant à « soutenir les agriculteurs⁷⁵ ». Son plan d'action tenait essentiellement à un abaissement du niveau d'exigences environnementales et climatiques, prévoyant des exemptions pour six des neuf normes de BCAE. Forte de ce plan, la Commission s'est rapidement attelée à la rédaction d'un règlement modificatif des règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116, qu'elle a transmis aux deux branches du pouvoir législatif⁷⁶. À la lecture de sa proposition, d'aucuns sont tombés des nues.

Au titre de la procédure législative ordinaire, le 26 mars 2024, les représentants des États membres réunis au sein du Comité spécial Agriculture du Conseil des ministres, ont approuvé ce réexamen ciblé de plusieurs dispositifs de base de la PAC⁷⁷. Ainsi, la proposition de règlement modificatif, suivant le processus législatif, fut transmise, pour une première lecture, au Parlement européen. La Commission de l'agriculture du Parlement décida de recourir à la procédure d'urgence pour instruire cette proposition⁷⁸, procédure empêchant que des amendements soient déposés, et que des débats aient lieu⁷⁹. Ensuite, les parlementaires européens durent se prononcer sur le texte tel qu'il fut déposé.

Ainsi, le 24 avril 2024, lors de la dernière session parlementaire plénière, les parlementaires ont approuvé la proposition de règlement modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux BCAE, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions. Manifestement, cette procédure fut dictée par l'urgence en raison d'un contexte pré-électoral particulièrement crispé. Étant donné que le règlement modificatif a été récemment publié au *JOUE*⁸⁰, nous nous limiterons à examiner ses principaux effets sur les objectifs environnementaux et climatiques poursuivis par l'UE. Le tableau suivant met en évidence la rapidité des changements.

2019	Proposition de règlement pour la PAC 2023-2027 et adoption du pacte vert européen
2020	Stratégie « De la ferme à la table »

75 Commission européenne, *La Commission propose un réexamen ciblé de la politique agricole commune afin de soutenir les agriculteurs de l'UE*, Article d'actualité, 15 mars 2024.

76 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions, 15 mars 2024, COM(2024) 139 final.

77 Conseil de l'UE, « Soutien aux agriculteurs : le Conseil approuve un réexamen ciblé de la politique agricole commune », Communiqué de presse, 26 mars 2024.

78 Règlement intérieur du Parlement européen, art. 163.

79 Avant le vote, seuls peuvent être entendus, pour un maximum de trois minutes chacun, l'auteur de la demande, un orateur contre et le président et/ou le rapporteur de la commission compétente.

80 Règlement (UE) 2024/1468 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116, *JOUE*, 24 mai 2024, 1/8.

2021	Adoption du règlement 2021/2115 et soumission des projets de plans stratégiques nationaux
2022	Évaluation par le DG agriculture de la Commission des plans stratégiques nationaux
2023	Entrée en vigueur du règlement 2021/2115
2024	Adoption le 14 mai du règlement 2024/1468 modifiant plusieurs BCAE

Venons-en maintenant aux modifications apportées à différentes BCAE. En ce qui concerne la BCAE 1, les États membres pourront, à l'avenir, « ajuster » le ratio de référence de 2018 sur 2023-2027 et déroger à l'obligation de replantation des prairies. Or, comme nous l'avons mis en exergue ci-dessus, les prairies permanentes constituent de véritables réservoirs de biodiversité et diminuent les pollutions diffuses dégradant la qualité de l'eau. Une telle dérogation devrait, par conséquent, affecter le statut de conservation de nombreuses populations d'oiseaux nicheurs, lesquelles ont déjà diminué de 17 à 19 % entre 1980 et 2017⁸¹. Cette dégradation concerne à la fois leur diversité spécifique (le nombre d'espèces) mais aussi la taille des populations (nombre d'individus)⁸².

Ensuite, le règlement modifié permettra aux États membres d'exempter certaines cultures de la couverture minimale du sol pour éviter les sols nus en périodes sensibles (BCAE 6), ainsi que des techniques de culture contre la dégradation des sols (BCAE 5)⁸³. Ces exemptions pourraient avoir des conséquences majeures sur la qualité des sols. En effet, un sol nu est d'autant plus vulnérable qu'il est exposé à l'érosion provoquée par la pluie et le vent. Au demeurant, le réchauffement climatique se traduit par une augmentation de la fréquence et de la gravité des inondations et des sécheresses, appelées à croître de manière exponentielle⁸⁴. En 2023, en raison de précipitations d'environ 7 % supérieures à la moyenne, un tiers du réseau fluvial européen a vu ses débits dépasser le seuil d'inondation « élevé », et 16 % le seuil d'inondation « grave »⁸⁵. Ainsi, étant donné que ces périodes sensibles sont marquées par des précipitations de plus en plus importantes⁸⁶, l'absence de couverture sur les sols devrait faciliter le ruissellement et augmenter la pollution des nappes aquifères par les nitrates (présents dans les engrains synthétiques). Dans la mesure où aujourd'hui 61 % des terres en Europe sont dégradées⁸⁷, la situation ne pourra qu'empirer. Ces exemptions sont d'autant plus critiquables que l'ambition environnementale de

81 Abundance Decline in the Avifauna of the European Union Reveals Global Similarities in Biodiversity Change: Input Datasets & Species Results.

82 M. DUFRENE et G. MAHY, *Importance de la contribution d'une gestion adaptée des espaces agricoles pour soutenir la démarche du réseau écologique en Wallonie*, 3 septembre 2020.

83 Annexe III modifiée du règlement (UE) 2021/2115 par le règlement (UE) 2024/1468.

84 GIEC, *Climate Change 2023. Summary for Policymakers*, WHO, UNEP.

85 Copernicus Climate Change Service (C3S), 2024: *European State of the Climate 2023*. En ligne : climate.copernicus.eu/ESOTC/2023.

86 GIEC, *Climate Change 2023. Summary for Policymakers*, préc., p. 5.

87 EU Soil Observatory – EUSO Soil Health Dashboard.

ces normes était déjà limitée dans la plupart des États membres. Aussi, ces deux normes n'exigeaient bien souvent « qu'une modification limitée des pratiques agricoles existantes, voire aucune⁸⁸ ».

Par ailleurs, l'exemption partielle, prévue pour la norme de BCAE 8, qui était temporaire jusqu'en 2024, est désormais définitive⁸⁹. Aussi les agriculteurs ne seront-ils plus tenus de consacrer une partie minimale de leurs terres arables à des zones non productives, telles que les jachères, des haies, des murets, etc. En outre, la BCAE 8 prévoyait la possibilité de recourir à des cultures fixatrices d'azote (pois, fève, trèfle, lupin, luzerne, vesce, etc.). À défaut de telles cultures et de la disparition des jachères, le recours massif aux engrains favorisera la contamination des nappes aquifères par les nitrates, les rendant ainsi impropre à la consommation⁹⁰. En outre, la lixiviation des nitrates favorisera l'eutrophisation des cours d'eau entraînant un effondrement de la biodiversité aquatique (les poissons et invertébrés étant asphyxiés par la croissance des végétaux), des dégagements gazeux et une colonisation des cours d'eau et du littoral par des algues produisant des toxines potentiellement nocives pour l'homme, comme l'attestent les « marées vertes » en Bretagne⁹¹.

L'obligation de prévoir la « rotation » est désormais atténuée par la possibilité de les « diversifier » (BCAE 7)⁹². Or, la rotation des cultures accroît la fertilité des sols en contrôlant les nutriments insuffisants ou en excès. Elle permet ainsi de reconstituer les nutriments qui ne sont pas disponibles ou d'absorber ceux qui sont en abondance, et ce, sans avoir à utiliser d'engrais qui, comme nous l'avons vu, contaminent les nappes aquifères et les rivières. De plus, la rotation des cultures permet de rompre les cycles de vie des plantes et les dégâts causés par les insectes nocifs et, partant, réduit l'épandage de pesticides, tels que le *Roundup*, sur les cultures. Les enjeux sont majeurs pour les écosystèmes, pour le climat mais également pour la santé humaine d'autant plus qu'en novembre dernier la Commission a renouvelé l'approbation de la substance active glyphosate,⁹³ alors que le Centre international de recherche sur le cancer de l'Organisation mondiale de la santé considère qu'il s'agit là d'un cancérogène de classe 3⁹⁴. En effet, le risque présenté par le glyphosate pour les oiseaux et les animaux sauvages est moins lié à leur exposition directe à cette substance active qu'à la

88 Cour des comptes européenne, *Action de l'UE pour une gestion durable des sols, Des normes peu ambitieuses et un ciblage limité*, rapport spécial n° 19/2023.

89 Annexe III du règlement (UE) 2021/2115 modifié par le règlement (UE) 2024/1468.

90 Évaluation de la directive sur les nitrates, *Réponse de la Fédération des associations environnementales belges (CANOPEA) à la consultation publique menée par la Commission européenne*.

91 CJUE, 13 juin 2013, *Commission c/ France*, aff. C-193/12, ECLI:EU:C:2013:394.

92 Annexe III du règlement (UE) 2021/2115 modifié par le règlement (UE) 2024/1468.

93 Règlement d'exécution (UE) 2023/2660 de la Commission du 28 novembre 2023 renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, *JOUE*, n° L 2023/2660, 29 novembre 2023.

94 Agence internationale de recherche contre le cancer, *IARC Monographs Volume 112. Evaluation of five Organophosphate Insecticides and Herbicides*, 20 mars 2015.

modification de leurs habitats et de la disponibilité de nourriture en raison de l'éradication des « mauvaises » herbes⁹⁵.

Enfin, cerise sur le gâteau, la possibilité pour les États membres d'autoriser le labourage des prairies permanentes dans les sites Natura 2000 en cas de dégradation par des prédateurs ou des espèces invasives (BCAE 9) est prévue⁹⁶. Cette dérogation va à l'encontre des objectifs de conservation poursuivis par la directive Habitats. Le labourage est par essence destructeur dans la mesure où les prairies nécessitent une exploitation extensive avec une charge adaptée au milieu et aux espèces concernés. Cette dérogation va également à l'encontre du projet de restauration des habitats terrestres en vertu de laquelle 20 % des terres du territoire de l'Union devaient être restaurées d'ici 2030⁹⁷. L'UE s'est engagée, en décembre 2022 à Montréal lors de la quinzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique à « veiller à ce que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones d'écosystèmes terrestres, [...] dégradés fassent l'objet de mesures de remise en état⁹⁸ ». Or, malgré une augmentation de la superficie des zones protégées de 1,7 % depuis 2011, l'objectif de conservation de 30 % des terres, prévu à l'horizon 2030, ne sera jamais atteint. En effet, 26 % des terres de l'UE étaient protégées à la fin de 2021, 18,6 % comme sites Natura 2000 et 7,4 % comme autres sites nationaux complémentaires⁹⁹.

Enfin, le règlement modificatif 2024/1468 prévoit d'exempter les petites exploitations de moins de 10 hectares de contrôles et de sanctions liés au respect des exigences en matière d'écoconditionnalité¹⁰⁰. Représentant 65 % des bénéficiaires de la PAC, ces petites exploitations échapperont aux contrôles administratifs. Or, comme à défaut de contrôles, les contrevenants ne seront pas sanctionnés, le respect de ces BCAE s'apparentera à un vœu pieux. Pourtant, les enjeux sont ici tout aussi cruciaux. La pollution qui résulte des petites exploitations peut causer des dommages irréversibles à l'environnement. Par exemple, l'épandage des pesticides sur une petite superficie est susceptible d'entraîner une pollution des eaux irréversible lorsqu'il a lieu à proximité d'un site de captage d'eau potable.

95 J. GIESEY *et al.*, « Ecotoxicological Risk Assessment for Roundup Herbicide », *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, n° 167, 2000, p. 35-120.

96 Art. 13, § 1 modifié.

97 Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature, 22 juin 2022, COM(2022) 304 final.

98 Cible 1 de la Décision adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique 15/4, Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal.

99 Agence européenne pour l'environnement, *European Union 8th Environment Action Program: Monitoring Report on Progress towards the 8th EAP Objectives: 2023 Edition*, Office des publications de l'UE, 2023.

100 Nouvel art. 83, § 2.

B. La disette écosystémique de la politique agricole commune réformée et le pacte vert pour l'Europe

Mesure phare de la Commission Von Der Leyen, le pacte vert pour l'Europe a entraîné dans son sillage près de cent soixante actes législatifs¹⁰¹. Aussi ambitieuse qu'inédite, cette réforme résulte à la fois des rapports alarmants du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), des manifestations pour le climat et d'une nouvelle vision géopolitique visant à affranchir l'Union de sa dépendance énergétique (89 % de l'énergie fossile consommée en 2019 dans l'Union provenait d'énergies fossiles) et en ressources naturelles. Dans ce cadre, les nouvelles mesures d'écoconditionnalité de 2021 auraient dû non plus seulement limiter les dommages environnementaux causés par l'agriculture intensive, mais aussi contribuer à atteindre l'objectif général de neutralité climatique à l'horizon 2050¹⁰² ainsi que l'objectif de zéro pollution¹⁰³.

Or, les modifications apportées aux différentes BCAE vont à l'encontre des objectifs environnementaux et climatique égrenés par les nombreuses stratégies qui ont suivi l'adoption du pacte vert fin 2019.

Elles relèvent, en outre, d'une politique à court terme. Les exemptions accordées aux États membres pourraient inciter leurs agriculteurs à cultiver un maximum de terres, supprimant de la sorte de nombreux habitats semi-naturels. En outre, l'utilisation accrue d'engrais synthétiques et de pesticides devrait accroître les pressions sur les milieux naturels. Or, dans le domaine de la santé, la communauté scientifique internationale est unanime : les substances chimiques contenues dans les pesticides sont à l'origine de maladies chroniques, telles que le diabète, le cancer et les maladies neurodégénératives¹⁰⁴. Elles entraînent également une baisse de la fertilité, des malformations congénitales et des complications pour les femmes enceintes¹⁰⁵. Alors que le monde scientifique réclamait une politique plus courageuse¹⁰⁶, la Commission décida le 6 février de retirer sa proposition de directive qui visait à diminuer de moitié l'épandage des pesticides¹⁰⁷. Par ailleurs, la réforme tant attendue de la législation sur les substances chimiques (Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques ou REACH)¹⁰⁸ a été renvoyée aux oubliettes.

101 N. DE SADELEER, « Le bilan en demi-teinte du pacte vert pour l'Europe », *Europe*, 2024, n° 7, p. 7 à 15.

102 Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (« loi européenne sur le climat »), *JOUE*, n° L 243, 9 juillet 2021, p. 1-17.

103 Communication de la Commission, *Plan d'action de l'UE : Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols*, 12 mai 2021, COM(2021) 400 final.

104 A. FUCIC *et al.*, « Reproductive Health Risks Associated with Occupational and Environmental Exposure to Pesticides », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 18, n° 12, 2021, p. 6576.

105 *Ibid.*

106 R. FINGER *et al.*, « Europe Needs Better Pesticide Policies to Reduce Impacts on Biodiversity », *Food Policy*, 2024, n° 125, 102632.

107 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115, 26 juin 2022, COM (2022) 305 final.

108 Législation sur les substances chimiques – révision du règlement REACH pour contribuer à la mise en place d'un environnement exempt de substances toxiques.

S'agissant de la biodiversité, l'état des écosystèmes tend à se dégrader plutôt qu'à s'améliorer. L'Agence européenne pour l'environnement a déjà tiré la sonnette d'alarme : l'état de conservation de 81 % des habitats, de 39 % des oiseaux sauvages et 63 % des autres espèces protégées est soit « médiocre », soit « mauvais¹⁰⁹ ». De surcroît, l'élimination des haies et d'autres habitats fauniques éradique les insectes, en grande majorité polliniseurs. Alors que 84 % des cultures dépendent de la pollinisation par les insectes¹¹⁰, une espèce d'abeilles sur dix est aujourd'hui en voie d'extinction¹¹¹. En Belgique, où l'épandage des produits phytosanitaires est conséquent, plus de 50 % des abeilles sauvages (80 % des bourdons) sont menacées d'extinction ou ont disparu¹¹² en raison de l'évolution des pratiques agricoles.

À défaut de nouvelles réglementations ambitieuses en matière de restauration de la nature, le sort de nombreux habitats semble être scellé. Ainsi, les exemptions envisagées confortent la place prééminente qui a, jusqu'à présent, été réservée à l'agriculture intensive au détriment de la préservation des écosystèmes. Ce type d'agriculture est à la source de nombreuses pollutions diffuses. Ainsi la pollution des eaux par les pratiques agricoles intensives engendre des phénomènes d'eutrophisation récurrents, menaçant les écosystèmes aquatiques et la potabilité des eaux souterraines¹¹³. Les proliférations végétales, parfois toxiques, sont les symptômes les plus notables de l'eutrophisation. Elles entraînent des anoxies (absence d'oxygène dans l'eau) pouvant engendrer le décès massif d'organismes aquatiques et des risques sanitaires¹¹⁴. Or, à l'échelle mondiale, la concentration en nitrates dans les mers a quasiment doublé au cours du xx^e siècle, et la contribution de l'agriculture à ce phénomène est passée de 20 à 50 % pour l'azote et de 35 à 55 % s'agissant du phosphore¹¹⁵. En Europe, cette tendance n'a pas été enrayer : d'après les scientifiques, le seuil de potabilité fixé à 50 mg/L par la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates, ne paraît pas adapté à la protection des milieux vis-à-vis du processus d'eutrophisation¹¹⁶.

Les modifications apportées à plusieurs BCAE risquent également d'aggraver la dégradation des sols, déjà à bout de souffle. On le sait, les niveaux critiques d'azote dans les sols ont déjà été franchis, ceux du pH ne dépassent pas 5.5, ce qui empêche la croissance de la plupart des végétaux (sols toxiques car excédant

109 Agence européenne de l'environnement, *The Importance of Restoring Nature in Europe*, 9 mai 2023.

110 *Ibid.*

111 Commission européenne, « Biodiversité : Le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de l'action de l'UE en faveur des polliniseurs insiste sur l'urgence de la situation », Communiqué de presse IP/21/2624, 27 mai 2021.

112 Interreg France-Wallonie-Vlaanderen, « Liste rouge des abeilles de Belgique – Un constat alarmant », en ligne : <http://sapoll.eu/liste-rouge-des-abeilles-de-belgique-un-constat-alarmant/>.

113 En effet, aujourd'hui près de 40 % des masses d'eau souterraines présentent des concentrations en nitrates au-delà des normes de potabilité. Un seuil de 50 mg/L ne peut être dépassé. Ce seuil est fixé par la 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, *JOCE*, n° L 375, 31 décembre 1991, p. 1-8.

114 G. PINAY *et al.*, *L'eutrophisation : manifestations, causes, conséquences et prédictibilité*, Synthèse de l'Expertise scientifique collective CNRS – Ifremer – INRA – Irstea.

115 *Ibid.*

116 *Ibid.*

d'aluminium) et l'érosion est à un niveau jamais atteint (2 t/ha/an alors qu'elle ne devrait pas dépasser un seuil de 0.3 à 1.4 t/ha/an)¹¹⁷.

En tout cas, la poursuite d'une politique antinomique avec le projet d'élimination de la pollution¹¹⁸ revient à casser le thermomètre alors que la fièvre ne baisse pas.

Ces nouvelles exemptions paraissent également antinomiques avec la politique climatique poursuivie par l'Union. En vertu du règlement concernant le secteur de l'Utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (dit règlement UTCATF) modifié, les États membres ont décidé d'éliminer 310 millions de tonnes équivalent CO₂ d'ici à 2030 dans les secteurs de l'UTCATF¹¹⁹. Cet objectif devrait d'ailleurs être atteint grâce au déploiement des techniques d'absorption du carbone¹²⁰. Faire marche arrière en matière de lutte contre la pollution, de décarbonisation serait assurément contre-productif¹²¹. Si les investissements économiques doivent être doublés pour atteindre les objectifs climatiques fixés à l'horizon 2030¹²², qu'en est-il de ceux qui devraient permettre d'atteindre les différents objectifs écosystémiques? La politique européenne la plus dissipatrice peut-elle se permettre de bouleverser l'équilibre écosystémique et climatique de l'Union?

La précipitation avec laquelle ces modifications ont été apportées au printemps 2024 renforce en tout cas l'idée, pourtant trompeuse, que la production agricole et la préservation des écosystèmes s'opposent. Assurément, en allant de concessions en démission, les institutions européennes ont tenté d'apaiser la fronde de certains contestataires, sans pour autant s'attaquer aux problèmes de fond. Et ceux-ci sont particulièrement nombreux : endettement des agriculteurs, vieillissement de la population, absence de perspectives économiques pour les jeunes agriculteurs, concurrence exacerbée par le commerce international, etc. Or, il est certain que les agriculteurs ont davantage à gagner, sur le long terme, en développant des types d'agriculture davantage respectueuses de l'environnement naturel.

L'adoption des normes BCAE en 2021 et leur concrétisation dans les plans nationaux furent le fruit d'un long travail. Leur détricotage en dernière minute, au nom de l'urgence, fait fi de toute réflexion. On le sait, il est plus facile de

117 Agence européenne pour l'environnement, *Soil Monitoring in Europe: Indicators and Thresholds for Soil Quality Assessments*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2023.

118 Communication de la Commission, *Plan d'action de l'UE : Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols*, 12 mai 2021, COM(2021) 400 final.

119 Afin de réduire les émissions nettes de GES d'au moins au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, le secteur de l'UTCATF doit absorber 310 millions de tonnes équivalent CO₂ d'absorptions nettes pour 2030 (règlement (UE) 2023/839) alors que l'objectif précédent était de 225 millions de tonnes (voir règlement 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, JOUE, n° L 156, 19 juin 2018, p. 1-25).

120 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de certification de l'Union pour l'absorption du carbone, 30 novembre 2022, COM(2022) 672 final.

121 L. TUBIANA, « A Fairer Future for Farmers is a Greener Future for Europe », *Politico*, 9 avril 2024.

122 European Climate Investment Deficit, *An Investment Pathway for Europe's Future - I4CE*.

démanteler un régime juridique appelé à faire ses preuves que de le concevoir. En outre, les procédés pour aboutir à cette réforme sont à tout le moins contestables. Faut-il rappeler que la proposition de la Commission européenne ne fut pas soumise à une étude d'impact. Pour sa part, le Parlement européen a enclenché une procédure d'urgence¹²³, ce qui a empêché que la proposition soit débattue en commission parlementaire. Aussi le texte a pu être soumis au vote lors de la dernière session plénière du Parlement avant la tenue des élections du mois de juin.

Le tableau suivant synthétise les modifications apportées aux BCAE en 2024.

BCAE	Dispositions de 2021	Modifications 2024
Changement climatique		
1	Maintien des prairies permanentes, diminution maximale de 5 % par rapport à 2018 (année de référence).	Possibilité pour les États membres « d'ajuster » le ratio de référence de 2018 en 2023-2027, et de déroger à l'obligation de replantation des prairies.
2	Protection minimale des zones humides et des tourbières.	Aucun changement.
3	Interdiction de brûler les chaumes arables, sauf pour des raisons phytosanitaires.	Aucun changement.
Eaux		
4	Aménagement de bandes tampons le long des cours d'eau.	Aucun changement.
Sols		
5	Technique de culture contre la dégradation des sols (ex : gestion du travail du sol).	Possibilité pour les États membres d'exempter certaines cultures, types de sols et systèmes agricoles.
6	Couverture minimale du sol pour éviter les sols nus en périodes sensibles.	Possibilité pour les États membres d'exempter certaines cultures, types de sols et systèmes agricoles. Autorisation de déterminer les principaux éléments de la norme en tenant compte des sols, des cultures et des conditions climatiques.

123 Règlement intérieur du Parlement européen, art. 163.

7	Rotation des cultures sur les terres arables.	Possibilité d'exempter certaines cultures, types de sols et systèmes agricoles. Possibilité de respecter la norme au moyen de la diversification des cultures.
Biodiversité et paysages		
8	Part minimale (4 %) des terres arables consacrées à des éléments non productifs, en conservant les éléments paysagers existants.	Suppression de la part minimale obligatoire, mais obligation de mettre en place un système d'incitation. Maintien de la protection des caractéristiques existantes.
9	Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes écologiquement sensibles dans les sites Natura 2000.	Autorisation de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000 en cas de dégradation par les prédateurs ou espèces invasives.

V. CONCLUSION

Entamées en 1992, les réformes successives de la PAC ne sont pas parvenues à réduire l'empreinte écologique de l'agriculture dans l'UE. Tant les rapports de la Cour des comptes que les analyses scientifiques ont mis en exergue les imperfections de la conditionnalité, du verdissement, et des mesures environnementales climatiques du second pilier¹²⁴. Le règlement 2021/2115 était censé remédier à ces nombreuses imperfections. Or, ses objectifs ambitieux ne seront probablement pas atteints en raison, d'une part, de la pusillanimité des plans nationaux d'agriculture¹²⁵ et, d'autre part, de l'abaissement du niveau d'ambition à la suite des modifications du mois de mai 2024.

La sécurité alimentaire en rapport avec le conflit en Ukraine et l'impact financier de la réforme ont tour à tour été invoqués pour justifier l'abaissement du niveau d'ambition. Toutefois, ces arguments ne nous paraissent pas pertinents.

La sécurité alimentaire globale de l'UE n'est pas menacée par le renforcement des mesures climatiques et environnementales dans le cadre de la PAC 2023-2027, et ce pour deux raisons¹²⁶. Tout d'abord, l'UE est l'un des plus grands

124 P. CULLEN *et al.*, « Agri-Environment Scheme Design: Past Lessons and Future Suggestions », *EuroChoices*, n° 17, 2018, p. 26-30.

125 Selon la Commission européenne, « d'importants défis restent à relever en ce qui concerne l'état de la biodiversité sur les terres agricoles ». Voir Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Synthèse des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 : effort conjoint et ambition collective*, 23 novembre 2023, COM(2023) 707 final.

126 G. PE'ER et S. LAKNER, « Is Food Security a Relevant Argument Against Environmental Measures in the EU? », *Blog Arc*, 29 juin 2020.

exportateurs de produits agroalimentaires et l'un des plus grands importateurs (notamment de produits tropicaux qui ne peuvent être produits dans l'UE). Ensuite, la sécurité alimentaire dans l'UE est bien moins un problème d'accessibilité aux produits alimentaires que de disponibilité. Ce problème pourrait être traité plus efficacement par des mesures publiques ciblant la demande, destinées à réduire les inégalités d'accès à des régimes alimentaires plus sains¹²⁷.

Les détracteurs de la réforme ont aussi mis en avant ses incidences économiques directes pour les agriculteurs et indirectes pour les consommateurs. En effet, les régimes davantage axés sur la protection de l'environnement et du climat devraient accroître les coûts de production (moins d'intrants chimiques et des coûts de main-d'œuvre plus élevés) et réduire la productivité des cultures et des cheptels. Cependant, ces répercussions négatives sur les revenus agricoles devraient être contrebalancées par l'augmentation des prix des produits agricoles. Des mesures correctives pourraient, en outre, limiter les effets négatifs des nouvelles ambitions climatiques et environnementales sur les revenus agricoles¹²⁸.

Alors que l'adoption de régimes juridiques cherchant à réconcilier les différentes facettes de l'intérêt général est généralement précédée d'une noria de consultations, d'évaluations, de négociations, les modifications apportées, au pas de course en 2024, aux exigences de bonnes pratiques agricoles ont été expéditives. Il est en effet plus aisé de transformer un aquarium en une soupe de poisson que le contraire.

127 H. GUYOMARD *et al.*, « How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been Greener », *Ambio*, n° 52, 2023, p. 1335 et s.

128 *Ibid.*