



## **BANQUE DES MÉMOIRES**

**Master de droit européen**

**Spécialité**

**Droit du marché intérieur et régulation**

**Dirigé par le Professeur Francesco MARTUCCI**

**2024**

**La conditionnalité des aides dans le cadre de la politique agricole  
commune 2023-2027 et l'impératif de protection de  
l'environnement**

**Andréa RONGET**

**Sous la direction du Professeur Francesco MARTUCCI**

Université Paris-Panthéon-Assas

Faculté de Droit



**La conditionnalité des aides dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027 et l'impératif de protection de l'environnement**

**Mémoire présenté par**

**Andréa RONGET**

**En vue de l'obtention du diplôme de**

**MASTER 2 droit européen**

**Spécialité**

**Marché intérieur et régulation**

**Préparé sous la direction de M. Francesco MARTUCCI**

**Professeur agrégé en droit public et maître de conférences en droit de l'Union européenne et droit économique**

Septembre 2024

# **Remerciements**

En premier lieu, je tiens particulièrement à remercier mon directeur de Master, Monsieur Francesco MARTUCCI, professeur de droit de l'Union européenne à l'université Paris-Panthéon-Assas, pour ses précieux conseils, son écoute et pour m'avoir donné l'opportunité de traiter un sujet qui me tient particulièrement à cœur.

Je tiens également à exprimer ma profonde gratitude à l'égard de mon grand-père Joel RONGET, qui m'a soutenu tout au long de la rédaction de ce mémoire et qui a minutieusement corrigé puis relu son contenu.

Je remercie également toute l'équipe pédagogique de l'université Paris-Panthéon-Assas, et les intervenants professionnels responsable de ma formation, pour avoir assuré le bon déroulement de mon année de Master 2.

Je tiens à témoigner toute ma reconnaissance aux personnes suivantes, pour leur aide tout au long de mes études :

Monsieur Bruno CARDI, qui m'a transmis sa passion pour l'écriture ainsi que pour la lecture et sans qui mes études de droit n'auraient sans doute pas eu cours.

Mes parents Jocelyn et Dominique RONGET, ainsi que mes grands-parents Michelle et Albert LOTITO, Martine et Joel RONGET, pour avoir été d'un soutien sans failles et pour m'avoir continuellement procuré une source de motivation pendant toute la durée de mon parcours universitaire.

Monsieur INACIO, pour m'avoir fait profiter de ses expériences professionnelles et de son savoir juridique.

## **Avant-propos**

Ce mémoire traite de l'organisation de la politique agricole commune au sein de l'Union européenne et de la nécessité de rendre cette dernière davantage respectueuse de l'environnement. La politique agricole commune a de multiples visés, elle sert notamment à accompagner les agriculteurs dans leurs activités pour garantir un système alimentaire viable. Ce mémoire propose une étude analytique et détaillée du fonctionnement de la PAC et des enjeux auxquels cette politique va être confrontée dans l'avenir. L'étude débutera par une exposition des fondements de la politique agricole commune, puis se poursuivra par un examen de la nouvelle PAC 2023-2027 et de son apport en matière environnementale. Enfin, une attention particulière sera portée aux agriculteurs et à leur rôle central dans le cadre de la PAC et de son verdissement, puisque cette politique est imaginée en priorité pour eux. Ils en sont les principaux destinataires et ceux qui la font vivre. Enfin dans une dernière partie, l'objectif ne sera pas de donner tous les éléments qui constitueraient une prochaine PAC équilibrée, mais d'explorer quelques pistes pour améliorer la durabilité et l'équité de la politique agricole européenne.

## **Abréviations et sigles**

**ADN** : Acide désoxyribonucléique

**AGRI PÊCHE** : Conseil agriculture et pêche de l'UE

**ANSES** : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement, et du travail

**AOP** : Association d'organisation de producteurs

**BCAE** : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

**CEE** : Communauté Économique Européenne

**CETA** : Comprehensive Economic and Trade Agreement

**CICR** : Centre de recherche international sur le cancer

**CJCE** : Cour de Justice des Communautés Européennes

**CJUE** : Cour de Justice de l'Union Européenne

**COM AGRI** : Commission de l'agriculture du parlement de l'UE

**COP** : Conférence of the Parties (La Conférence des Parties)

**DG AGRI** : Direction générale de l'agriculture et du développement rural

**DGCCRF** : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

**EFSA** : European Food Safety Authority (autorité européenne de sécurité des aliments)

**EGALIM** : Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

**ERMG** : Exigence Règlementaire en Matière de Gestion

**ESB** : Encéphalite bovine

**FAO** : Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

**FEADER** : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

**FEAGA** : Fonds Européen Agricole de Garantie

**FEOGA** : Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

**GAEC** : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

**GATT** : General Agreement on Tariffs and trade (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

**GES** : Gaz à Effet de Serre

**INSEE** : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

**MAEC** : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques  
**MERCOSUR** : Marché Commun du Sud  
**MSA** : Mutuelle Santé Agricole  
**OABA** : Œuvre d'assistance aux abattoirs  
**OCM** : Organisation Commune de Marché  
**OGM** : Organisme Génétiquement Modifié  
**OI** : Organisation Interprofessionnel  
**OIE** : Organisation mondiale de la santé animale  
**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce  
**OMS** : Organisation Mondiale de la Santé  
**OP** : Organisation de Producteur  
**PAC** : Politique Agricole Commune  
**PLO** : Procédure Législative Ordinaire  
**SAU** : Surface Agricole Utile  
**TFUE** : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne  
**TUE** : Traité sur l'Union Européenne  
**UE** : Union européenne

# Sommaire

<b><u>Remerciements</u></b> .....	2
<b><u>Avant- propos</u></b> .....	3
<b><u>Abréviations et sigles</u></b> .....	4
<b><u>Sommaire</u></b> .....	6
<b><u>Introduction</u></b> .....	7
<b><u>TITRE I : L’ordonnement de la politique agricole commune</u></b> .....	16
<u>Chapitre 1 : Fondement de la politique agricole commune et droit dérivé permettant l’effectivité des objectifs issus des traités</u> .....	16
<u>Chapitre 2 : L’élaboration d’une nouvelle politique agricole commune encourageant l’écologisation des pratiques agricoles</u> .....	46
<b><u>TITRE II : L’écologisation nuancée de la Politique agricole commune</u></b> .....	70
<u>Chapitre 1 : Le verdissement complexe et alambiqué de la politique agricole commune</u> ...	70
<u>Chapitre 2 : Les défis d’avenir pour construire une politique agricole résiliente tenant compte des nouveaux enjeux environnementaux</u> .....	84
<b><u>Bibliographie</u></b> .....	95
<b><u>Annexes</u></b> .....	106
<b><u>Table des matières</u></b> .....	110
<b><u>Certificat d’analyse anti-plagiat</u></b> .....	112

## **Introduction :**

Cultiver la terre est sans aucun doute l'un des plus vieux métiers du monde. L'histoire a commencé avec l'écriture et la civilisation avec l'agriculture. Récolter un fruit, un rendu de la terre a toujours fasciné les hommes. Nombreux sont les artistes qui ont dépeint le travail agricole, comme Jean François Millet dans son tableau *les glaneuses*, Oscar Roty avec *la semeuse* qui figure sur les pièces de monnaie, ou encore Van Gogh avec sa toile *la méridienne*<sup>1</sup>. Annie Ernaux dans son livre « *La place* » se désolait du sort de son père qui n'a jamais eu la chance de posséder sa propre terre « *Mon père travaillait la terre des autres, il n'en a pas vu la beauté, la splendeur de la Terre-Mère et autres mythes lui ont échappé* »<sup>2</sup>. Comme si posséder une terre était le propre de l'homme. Aujourd'hui, cette volonté primitive a plus ou moins disparue. Les hommes n'ont plus la même vision du travail de la terre. L'agriculture a bien changé et la manière de travailler dans une exploitation agricole n'a plus le sens d'autrefois. Les exploitations agricoles ont évolué vers des modèles qui servent le productivisme. Cependant, l'agriculture de petite échelle persiste, ainsi deux façons de produire cohabitent. L'enjeu de demain sera d'allier avec pertinence les bienfaits des deux types d'exploitations agricoles.

La mondialisation et l'internationalisation des échanges de denrées alimentaires ont eu un impact sans précédent sur nos modes de consommation, de culture et d'élevage. De nos jours, il est impossible de penser une agriculture fermée sur elle-même ou retranchée derrière des frontières. Le marché de l'alimentaire est devenue de plus en plus poreux au fil du temps, comme l'affirmait Thucydide « *l'histoire est un éternel recommencement* », ainsi le café, le sucre, le thé et autres matières premières qui nécessitent une culture dans un environnement chaud et humide ont fait l'objet d'échanges dès le XVI et XVII ème siècle. Ces échanges étaient concentrés, des colonies vers l'Europe occidentale. Le marché était très vertical et non pas circulaire.

Le XX ème siècle a provoqué un « big bang » dans le domaine agricole et pour toute la société européenne. De multiples changements ont conduit à notre mode de vie actuel. Les pays jadis colonisés sont devenus indépendants conservant avec eux leurs ressources naturelles, l'aviation commerciale est apparue, les deux guerres globales ont ébranlé la sécurité

---

<sup>1</sup> La représentation des toiles figure en annexes 1 à 3.

<sup>2</sup> ERNAUX Annie, *La place*, Gallimard collection folio, 1983, version numérique, 8 p.

alimentaire mondiale, le nombre d'habitants sur Terre est passé de 2,54 milliards en 1950 à 8 milliards en 2024<sup>3</sup>, la maîtrise de la chimie a permis l'apparition de l'industrie agroalimentaire, enfin l'humanité s'est rendu compte de l'urgence climatique et de l'emprunte néfaste de l'homme sur la nature. Lorsque l'on parle d'agriculture aujourd'hui, tous ces éléments doivent être pris en considération car ils ont profondément modifié l'ordonnement du système.

Les anciens colonisateurs doivent désormais établir des relations commerciales saines avec les pays nouvellement indépendants pour bénéficier des denrées alimentaires dont ils ne disposent pas sur leurs territoires. Les transports internationaux par voie maritime, aériennes et terrestres se sont multipliés pour acheminer les productions. L'accroissement de la population mondiale est susceptible d'entraîner une augmentation de la faim dans le monde. Pour finir, le changement climatique vient chapeauter le tout en ajoutant une difficulté directement au cœur de la production alimentaire, puisque la production végétale et animale est intrinsèquement liée au climat et à l'apport en eau.

Malgré ces évolutions, l'agriculture doit persister et se développer de manière durable. L'agriculture par définition, c'est la culture du sol qui réunit l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production des végétaux et des animaux utiles à l'homme<sup>4</sup>. Partant de cette définition, plusieurs constats peuvent être posés. Premièrement, l'activité agricole sert l'humain avant tout et lui permet d'assouvir un besoin vitale, celui de se nourrir pour apporter le nombre suffisant de calories au corps. Sans agriculture, pas de développement humain à moins d'opérer un retour à l'ère préhistorique et de redevenir des chasseur-cueilleurs. Deuxièmement, le travail de la terre implique nécessairement une modification du milieu naturel à plusieurs égards. Les végétaux cultivés sont bien loin des espèces sauvages dont ils sont issus, l'homme a opéré une sélection voir même une modification génétique de ces derniers. Les animaux eux aussi ont été domestiqués, un bovin d'élevage ne pourrait être relâché dans la nature sans craindre pour sa survie du fait de sa dépendance à la main de l'homme. L'espace en lui-même a été aménagé pour cultiver des végétaux ou élever des animaux ce qui a conduit à une diminution des milieux sauvages. Barrières, enclos, haies et parcellisation ont segmenté la surface de la planète. Selon le FAO (Food and Agriculture Organization), la surface des terres agricoles à l'échelle mondiale représente 5 milliards d'hectares, soit 38% des terres émergées. Par ailleurs, un tiers sont des

---

<sup>3</sup> Selon une étude publiée par Statista Research Département le 7 février 2024 : « évolution de la population mondiale entre 1950-2022 et projections jusqu'en 20280 ».

<sup>4</sup> Définition du dictionnaire Le Robert

terres cultivées, tandis que les deux autres tiers sont consacrés à l'élevage<sup>5</sup>. La révolution industrielle a changé la manière dont l'agriculture impacte le milieu naturel. Après la seconde guerre mondiale, l'agriculture s'est mécanisée avec l'apparition des engins agricoles émettant des gaz à effet de serre. Les pesticides, fongicides, insecticides et engrais azotés sont désormais allègrement utilisés pour permettre la prospérité des cultures.

Peu à peu les écosystèmes ont pâti de ces usages et se sont affaiblis. La faune et la flore sont fondées sur une interconnexion forte, c'est-à-dire que tous les êtres vivants d'un espace donné, y compris les plantes, sont reliés et interdépendants. Par exemple, les herbivores sauvages défrichent les plaines permettant la fertilité des sols, leurs déjections garantissent la prolifération des insectes qui sont à la fois nécessaires, à la pollinisation et à l'alimentation des oiseaux ou des amphibiens, enfin les prédateurs incitent les troupeaux à se déplacer, répartissant ainsi leur travail de pâturage sur de vastes étendues.

Chaque écosystème est une chaîne circulaire. « *Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme* » disait Lavoisier à propos de la matière, c'est ainsi que s'organise également le cycle de la vie sauvage. Cependant, tout ceci tient en équilibre, si un maillon de la chaîne s'affaiblit ou se dégrade c'est l'ensemble du système qui décline. Dans le cadre du travail de la terre, l'homme intègre au milieu naturel, des éléments artificiels perturbant alors grandement la biodiversité. Pour le bien des cultures, certaines espèces sont classées comme « nuisibles » et parfois éradiquées, ce qui au fil du temps impacte l'intégrité de l'écosystème dépendant des espèces dites « nuisibles ». En résumé, l'activité agricole par essence, affecte l'environnement en ajoutant des artifices ou en supprimant des éléments au cycle naturel préexistant dans l'espace sur lequel elle a cours.

Au-delà de la biodiversité, c'est l'atmosphère et sa composition qui ont été modifiées par les activités humaines et notamment agricoles. Jusqu'à présent nos connaissances de l'univers, ne nous ont pas encore apporté la preuve de l'existence de la vie sur une autre planète que la Terre. La planète Terre jouit d'un effet de serre naturel produit par son atmosphère, qui a permis à la vie de se développer à sa surface, il y a 3,8 milliards d'années. L'effet de serre permet à notre planète d'avoir une température moyenne qui avoisine les 15°C, sans lui le thermomètre afficherait -18°C. Les rayons du soleil qu'ils soient lumineux, ultraviolets ou infrarouges sont traités par l'atmosphère pour réchauffer la Terre. L'ozone absorbe une grande

---

<sup>5</sup> Chiffres issus d'une étude menée par le service « statistics division » de FAO (Food and Agriculture Organisation of United Nations)

partie des rayons ultraviolets et des gaz comme le dioxyde de carbone ou encore la vapeur d'eau absorbent les rayons infrarouges, les autres rayons sont absorbés par la surface de la planète. Enfin, la Terre renvoie la chaleur sous forme de rayons infrarouges. Dans l'équation originelle de l'atmosphère, les rayons infrarouges libérés par la Terre sont renvoyés dans l'espace, sauf que comme remarqué précédemment certains gaz conservent ces rayons infrarouges et les empêchent de traverser l'enveloppe gazeuse de la Terre.

Les activités humaines et agricoles font usage de ces gaz qui absorbent les rayons infrarouges. Ce sont les gaz dit à effet de serre (GES), en ce sens que leurs rejets par l'homme accroissent l'effet de serre naturel car les rayons infrarouges sont retenus par eux et réchauffent l'atmosphère. C'est ce que l'on nomme "le changement climatique", l'article premier de la convention de New York sur le changement climatique de 1992 le définit ainsi "*on entend par "changement climatique" des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables*". Le Protocole de Kyoto<sup>6</sup> a classé six gaz comme étant les principaux gaz à effet de serre anthropiques, il s'agit du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), du méthane (CH<sub>4</sub>), du protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), de l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>), des hydrocarbures (HFC) et des perfluorocarbures (PFC). L'agriculture et la déforestation liée à celle-ci, pour accroître les zones d'élevage ou de culture, représentent un quart des émissions mondiales de GES, soit 24 %<sup>7</sup>.

Dans le cadre de l'agriculture, les émissions de GES sont en grande partie dues à l'élevage par le biais de la fermentation entérique et des déjections des animaux qui sont source de méthane (CH<sub>4</sub>). Par ailleurs, la culture des sols entraîne un rejet de protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O) suite à l'épandage de fertilisants d'origines minérale et animale. Enfin, les émissions de CO<sub>2</sub> résultent des consommations d'énergie fossile par les engins agricoles ou les bâtiments d'exploitation.

Certes, l'être humain dans toute son ambivalence détruit sa propre planète, mais l'excès de misanthropie ne résout rien, car l'homme sait aussi comment protéger la Terre qu'il a appris à comprendre. La notion de protection de l'environnement est donc apparue, il s'agit de toutes

---

<sup>6</sup> Le Protocole de Kyoto a été signé en 1997 lors de la COP3 en tant que protocole additionnel et première application contraignante de la Convention sur le climat de 1992. Il est entré en vigueur en 2005.

<sup>7</sup> Selon le rapport de 2014 du Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur l'atténuation des changements climatiques.

les actions réalisées par l'homme afin de préserver le milieu dans lequel il vit. Le droit est devenu un outil prodigieux et nécessaire pour garantir la protection de la nature. Pour la première fois, la communauté internationale lors de la conférence mondiale sur l'environnement de Stockholm en 1972, va prendre conscience que l'emprunte que l'homme laisse derrière son passage est dévastatrice pour l'environnement. Cette conférence va ériger les questions écologiques au rang des préoccupations internationales et créer le Programme des Nations unies pour l'environnement.

Par ailleurs, des faits divers vont démontrer l'urgence d'agir, les famines au Sahel et en Éthiopie entre 1968 et 1973 qui ont causé la mort de plus d'un million de personnes alertèrent sur le réchauffement climatique. En Italie la catastrophe industrielle de Seveso qui entraîna des intoxications, mis en évidence les risques industriels. La marée noire provoquée par le pétrolier Amoco Cadiz et tant d'autres événements n'ont fait qu'étoffer la thèse de l'impact négatif de l'homme sur la nature. En raison du caractère général, global et universel de la protection de l'environnement, tous les Etats du globe sont concernés, les conventions internationales se sont multipliées : la convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique, la convention de New York de 1992 sur le changement climatique, la convention de Washington de 1975 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, ou encore la convention de Canberra de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marine de l'antarctique. Les Etats se sont mobilisés pour créer des outils et des cadres juridiques afin de préserver l'espace naturel. Les COP, qui sont des sommets internationaux réunissent des centaines de pays pour discuter des enjeux climatiques sont devenus légions depuis la COP1 de Berlin qui a eu lieu en 1995.

En France, la loi de 1976 relative à la protection de la nature est une grande avancée et reconnaît que la protection de l'environnement vise « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent.* » et ajoute que cette protection « *est d'intérêt général* »<sup>8</sup>.

Toutefois, s'il y a bien une entité qui contribue sans relâche à préserver la nature, c'est l'Union européenne (UE). Cette organisation internationale, « *sui generis* » fondée en 1951 par le traité de Paris, instituant une communauté européenne du charbon et de l'acier qui comptait

---

<sup>8</sup> Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, Article 1 alinéa premier.

six Etats membres dont la France, a de nouveau démonté toute sa singularité à travers sa législation élaborée, visant à préserver les éco-système et à limiter les effets du changement climatique. Évidemment, depuis sa création l'Union européenne s'est grandement développée et dispose désormais d'un ordre juridique propre et puissant. Les 27 États membres qui l'a composent aujourd'hui continue de prospérer à travers le système d'intégration. Ce défi de protection de l'environnement que s'est donné la construction européenne concerne toutes les politiques de l'Union y compris et à vrai dire notamment la politique agricole commune (PAC). Une politique européenne, c'est un cadre défini en amont par les institutions ou les États membres, dans lequel les actions de l'Union européenne se développent et se réalisent.

La PAC a été lancée dès 1962 pour rétablir le secteur agricole qui s'est trouvé anéanti suite à la seconde guerre mondiale. Les Etats membres de la communauté européenne ont alors décidé de mutualiser leurs efforts pour élaborer une politique agricole qui garantisse au mieux une autosuffisance alimentaire aux citoyens européens. Malheureusement, cet objectif nécessitant d'accroître la productivité de l'agriculture, posé à l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'a pas été sans conséquence sur l'environnement, et pendant bien longtemps le secteur agricole a vivement entraîné la disparition de la biodiversité, et l'émission de gaz à effet de serre en Europe. La PAC est une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres selon l'article 4 du TFUE, ceci implique que les Etats membres ont leurs rôles à jouer, mais également que les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent.

La politique agricole commune est une politique évolutive et rythmée par les réformes qui sont tantôt appréciées, tantôt rejetées. Face à la prise de conscience relative à la destruction de l'environnement, les multiples réformes de la PAC ont fini par intégrer un volet visant à préserver la nature. La réforme de 2014 a été significative en instaurant, par exemple, un paiement vert dont le but est la conditionnalité des aides octroyées aux agriculteurs en fonction du respect des normes environnementales. C'est par ce principal biais, que la PAC entend protéger l'environnement en imposant des normes écologiques aux agriculteurs en échange d'une somme d'argent qui leur est versée : c'est ce que l'on appelle la conditionnalité des aides. Toutefois, l'effort normatif de l'Union européenne s'est avéré insuffisant. C'est pourquoi, la construction européenne étant toujours concernée par les questions environnementales, a élaboré le Pacte vert (ou « Green deal ») le 19 décembre 2019. Le Pacte vert a pour objet de concrétiser au niveau européen les ambitions de l'accord de Paris signée en 2015 lors de la

COP21. L'accord de Paris a complété l'éventail de convention internationale en matière de protection de l'environnement, mais surtout il a posé un principe de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2°C, et idéalement à 1,5°C.

Avec le Pacte vert, l'UE s'engage à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, pour cela le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » concrétisera l'ambition de l'UE. Le Pacte vert se veut transversal et s'intéresse dans la quasi-totalité des politiques européennes, la PAC ne fait pas exception. La stratégie « de la ferme à la table » pour un système alimentaire durable et la stratégie en faveur de la biodiversité ont notamment été lancés dans le cadre du Pacte vert. Ainsi, afin d'établir un lien entre les ambitions du Pacte vert et la PAC, le législateur a réformé la PAC pour la période 2023-2027.

Cette nouvelle PAC est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, après des négociations laborieuses entre les Etats membres. La PAC 2023-2027 est fondée sur trois grands règlements de décembre 2021 et chacun d'entre eux prévoient des dispositions pour aligner la politique agricole avec le Pacte vert créant ainsi une agriculture moins polluante et plus respectueuses de l'environnement. Nonobstant, ce noble but n'est pas des plus faciles à atteindre et suppose un effort sans précédent de la part des agriculteurs, la crise agricole qui a marqué le début de l'année 2024 en témoigne. Par ailleurs, il semble qu'un grand nombre de discordances et de divergences entre la PAC et le Pacte vert rendent difficile leur association.

Pourtant, lier agriculture et écologie fait sens, le travail agricole peut être l'une des clés permettant d'endiguer le réchauffement climatique. En effet, l'agriculteur et son exploitation ont une position particulière s'agissant des enjeux environnementaux. L'exploitation agricole a une triple casquette : elle est à la fois victime, responsable du changement climatique mais elle peut aussi lutter contre celui-ci. Assurément, il est dans l'intérêt de l'agriculteur que celui-ci se plie aux normes écologiques issues de la PAC puisque l'exploitation agricole est directement impactée par le changement climatique. Si l'on prend l'exemple d'un élevage de bovins, une variation des températures avec une année qui serait très chaude en été et douce en hiver, limitera la possibilité pour un agriculteur de faire des stocks de foin pour nourrir les animaux. Il sera contraint de se fournir auprès d'intermédiaires, ce qui entraîne un surcoût et donc, une perte financière considérable pour l'exploitation. Sur la durée, le consommateur se verrait aussi impacté car la difficulté des agriculteurs à produire le produit animal se traduirait par une hausse des prix. En bref, l'agriculteur a tout intérêt à participer à la lutte contre le changement climatique car il est directement touché et peut en être victime.

Enfin, c'est là tout le paradoxe, l'exploitation agricole peut grandement contribuer à limiter le changement climatique et à préserver l'environnement. C'est aussi tout l'intérêt de légiférer dans le domaine agricole pour essayer de satisfaire les exigences du Pacte Vert, car il y a un réel potentiel du secteur de l'agriculture pour pallier les émissions à effet de serre. Ainsi, « *au risque de surprendre, il est en effet possible d'affirmer que l'agriculture peut assez aisément faire bon ménage avec le changement climatique*<sup>9</sup> » comme le dit Yves Petit. Effectivement, pour ce qui est des émissions de GES (gaz à effet de serre) l'agriculture peut avoir un impact positif sur deux points. Elle permet de stocker les GES dans le sol si l'exploitation à une bonne gestion des prairies. L'agriculture peut aussi garantir la création d'une nouvelle source d'énergie verte. Ce qui est remarquable, c'est que les prairies, les zones marécageuses ou encore les forêts ont la faculté de fixer le carbone atmosphérique grâce à la photosynthèse, et de l'immobiliser au niveau du sol et de la biomasse. Il existe des types de cultures qui favorisent la fixation de l'azote et qui peuvent contribuer à des systèmes de production agricole plus soutenable. C'est ce type de culture que la PAC tente d'imposer aux agriculteurs afin de limiter les effets négatifs du travail de la terre sur l'environnement.

Au niveau des installations, l'agriculteur pourra également utiliser la biomasse provenant de l'élevage en s'appuyant sur des techniques de biométhanisation pour satisfaire le développement des sources d'énergie renouvelables et propres à la place des énergies fossiles. La PAC a donc mis en place un système d'aide pour les agriculteurs qui leur permet de se diriger vers ce type de nouvelles technologies bénéfique pour l'environnement.

Les propos qui vont suivre n'auront pas la prétention d'apporter toutes les réponses nécessaires pour allier avec exactitude l'agriculture et la protection de l'environnement, mais simplement de proposer une analyse objective des nouveaux enjeux agricoles et de la manière dont la nouvelle PAC 2023-2027 est à même d'y faire face. Ainsi, de l'ensemble de ces considérations découle l'interrogation suivante : La Politique agricole commune 2023-2027 met-elle en place un système de conditionnalité des aides agricoles suffisamment élaboré et équitable, pour espérer atteindre un niveau de protection de l'environnement et de la biodiversité à la hauteur des exigences européennes, en matière environnementale pour les années futures, et ce en respectant le travail des agriculteurs ? L'étude débutera par une

---

<sup>9</sup> PETIT Yves, *La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne*, la documentation française collection réflexe Europe, 2016, 142 p.

présentation de l'ordonnancement de la PAC au sein l'Union européenne (Titre I). Cette analyse trouvera son origine dans une exposition des fondements de la politique agricole commune au sein des traités (chapitre I), puis se poursuivra par un examen de la nouvelle PAC 2023-2027 et de son apport en matière environnementale (Chapitre II). La seconde partie de cet écrit sera consacrée à l'étude approfondie des complexités qui entourent l'écologisation de la PAC (Titre II), une attention particulière sera portée aux agriculteurs et à leur rôle central dans le cadre de la PAC et de son verdissement, puisque cette politique est imaginée en priorité pour eux (chapitre I). Enfin dans un dernier chapitre, l'objectif ne sera pas de donner tous les éléments qui constitueraient une prochaine PAC équilibré, mais d'explorer quelques pistes pour améliorer la durabilité et l'équitabilité de la politique agricole européenne (Chapitre II).

## **TITRE I : L'ordonnement de la politique agricole commune**

Dans un premier temps, il adviendra d'identifier les divers contours de la PAC qui sont inscrits au sein des traités fondateurs de l'Union européenne. En outre, l'examen du droit dérivé de l'UE permettra également de définir la manière dont les objectifs issus des traités se réalisent en matière agricole (Chapitre I). Dans un second temps, il sera nécessaire d'évaluer la mise en œuvre de la nouvelle PAC 2023-2027, son effectivité et ses apports en matière de protection de l'environnement (Chapitre II).

### **Chapitre 1 : Fondement de la politique agricole commune et droit dérivé permettant l'effectivité des objectifs issus des traités**

La première section s'attachera à déterminer la place qu'occupe la PAC au sein des traités (Section I). La deuxième section s'intéressera à l'organisation du marché intérieur de l'Union européenne et à la circulation des denrées alimentaires (Section II).

#### **Section I : La place de la politique agricole commune au sein des traités**

##### **1. La répartition des compétences en matière agricole entre l'Union européenne et les États membres selon la lettre des traités**

L'objectif de la construction européenne c'est de faire raisonner plusieurs ordres juridiques, ceux des États membres avec l'ordre juridique européen. Pour parvenir à cette prouesse, un système de compétences a été mis en place au fil du temps et au gré de la jurisprudence. Enfin, le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 a définitivement clarifié ce système. Ainsi, l'Union européenne ne peut agir que dans le cadre des compétences que les États membres lui ont transmis dans les traités fondateurs. Selon l'article 5 du TUE paragraphe 2 « *En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.* ». Ce principe d'attribution, bien qu'il existe depuis la création des communautés européennes, est le socle du principe d'intégration, et ne figurait pas précisément dans les traités fondateurs jusqu'au Traité de Lisbonne. S'ajoutent à cela, les principes d'articulation des compétences, tels que le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité qui régissent l'exercice des compétences. Le traité de Lisbonne a également établi, comme l'indique le professeur Marc Blanquet « *Une typologie des catégories de compétences de*

*l'Union européenne associée à une détermination de leur domaine ce qui est une démarche tout à fait nouvelle par rapport aux traités initiaux »<sup>10</sup>*

Naturellement, la PAC en tant que politique historique de l'Union ne fait pas exception et est désormais désigné comme étant une compétence partagée figurant à l'article 4 du TFUE paragraphe 2 « *Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants: [...] d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer* ». La désignation de la PAC comme compétence partagée et non exclusive, entraîne nécessairement l'utilisation des principes de subsidiarité et de proportionnalité pour garantir une bonne répartition des prérogatives de l'Union par rapport à celles des États membres dans le domaine agricole, puisque chaque entité peut agir. Selon le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du TUE, et tel qu'interprété par le professeur Marc Blanquet « *les États membres conservent la compétence de légiférer ou de prendre des engagements conventionnels avec les pays tiers aussi longtemps que et dans la mesure où les autorités communautaires ne sont pas encore intervenues dans le domaine en cause. Seul donc l'exercice effectif des compétences communautaires exclut progressivement la compétence nationale* »<sup>11</sup>.

C'est sur ce dernier point que la PAC se démarque, en effet pendant longtemps le classement de cette politique au sein des compétences partagées n'était pas une évidence absolue pour les institutions européennes. Par pragmatisme, pour assurer le bon fonctionnement des institutions ou encore pour garantir la bonne réalisation de la politique agricole, l'Union européenne a toujours eu une intervention très forte dans le secteur de l'agriculture. Cette force d'intervention poussait les juridictions à reconnaître la PAC comme étant une compétence exclusive de l'Union européenne avant la clarification apportée par le traité de Lisbonne.

Dans l'arrêt *Rustica Semences* du 14 juillet 1994, la deuxième question préjudicielle visait à déterminer si « *les autorités allemandes peuvent néanmoins octroyer directement à des producteurs agricoles établis dans un autre État membre une aide spéciale prévue en droit fiscal allemand* ». Au point 16, la CJCE répond que « *l'aide spéciale en question dans le litige était une mesure de politique agricole commune relevant de la compétence exclusive de la*

---

<sup>10</sup> Marc Blanquet, « Compétences de l'Union Européenne. – Architecture générale. – Délimitation », Jurisclasseur Droit international, publié le 28 juillet 2023, page 2.

<sup>11</sup> Marc Blanquet, « Compétences de l'Union Européenne. – Architecture générale. – Délimitation », Jurisclasseur Droit international, publié le 28 juillet 2023, page 20.

*Communauté. Il ne saurait être admis que les États membres adoptent des mesures nationales allant à l'encontre de la réglementation communautaire »<sup>12</sup>. L'aide spéciale litigieuse est autorisée par le règlement européen n°855/84 à la faveur des producteurs allemands si l'aide est octroyée par l'Allemagne. La Cour rappelle que l'octroi par l'Allemagne d'une telle aide aux producteurs d'un État membre exportant vers Allemagne est impossible, car cela conduirait à une surcompensation et attribuerait un avantage concurrentiel injustifié aux producteurs issus des autres États membres, qui de surcroît bénéficient déjà d'une aide de la PAC assurée par la modification des montants compensatoires monétaires positifs, et se traduisant par une réduction du prélèvement à l'importation. Ainsi, dans cet arrêt, la CJCE désigne la PAC comme étant une compétence exclusive de l'Union européenne, mais cela s'explique par le fait que la moindre intervention d'un État membre au sein de cette politique établie et très encadrée au niveau européen est de nature à perturber l'ensemble du système des marchés agricoles.*

Consacrer la PAC comme politique exclusive est en quelque sorte une mesure de protection, un pare-feu qu'utilisent les juridictions pour éviter les risques d'interférence que pourrait provoquer une intervention trop lourde des États membres dans la mise en œuvre de la PAC. De la même manière dans un rapport de la Commission européenne au Conseil sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité, la commission précise que *« la réglementation sur l'organisation commune des marchés agricoles ne se prête pas aisément à l'application du principe de subsidiarité dans la mesure ou l'établissement d'une organisation commune de marché (OCM) pour un produit déterminé ne permet plus aux États membres de légiférer dans le domaine couvert par la réglementation communautaire, de plus pour des raisons d'égalité entre les producteurs et de sécurité juridique, il s'avère nécessaire, souvent à la demande des États membres d'élaborer des textes extrêmement précis »<sup>13</sup>.*

Par ailleurs, dans un Avis n° 1/94, la CJCE<sup>14</sup> a relevé la compétence exclusive de la Communauté européenne sur le plan externe pour conclure l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay annexé à l'accord OMC, notamment pour ce qui est relatif aux échanges de marchandises. La PAC dans son élément externe étant liée à la politique commerciale

---

<sup>12</sup> CJCE, 14 juillet 1994, Rustica Semences, Aff.: C-438/92, ECLI : EU : C : 1994 : 298, point 16.

<sup>13</sup> Commission des Communautés européennes, « Rapport de la Commission au Conseil Européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité », COM (93)545 du 24 novembre 1993.

<sup>14</sup> Avis de la Cour de justice n°1/94, 15 novembre 1994, ECLI : EU : C : 1994 : 384.

commune, cette dernière devient également une compétence externe exclusive de l'Union au même titre que la politique commerciale commune.<sup>15</sup>

Évidemment et comme indiqué précédemment, le principe de proportionnalité figurant à l'article 5 TUE paragraphe 4 s'applique lui aussi dans le cadre de la PAC, ainsi « *Le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.* ». Les mesures prises en application de la PAC pour permettre d'atteindre les objectifs de cette politique visé à l'article 39 TFUE, requièrent que l'Union européenne ne doit pas agir outre ce qui est nécessaire.

Il en résulte qu'aujourd'hui la compétence en matière agricole est partagée entre les États membres et l'Union européenne. Toutefois, dans le cadre de la PAC la répartition des compétences est presque un état intermédiaire entre la compétence partagée et la compétence exclusive. Avec le traité de Lisbonne, le choix de la compétence exclusive s'est effacé au profit de la compétence partagée, ceci dans un élan de pragmatisme car il est parfois nécessaire aux États membres d'intervenir dans le domaine agricole. Cependant, cette compétence partagée demeure rigide et stricte au vu de l'interprétation qu'en a fait le juge européen. L'intervention d'un État membre ne doit en aucun cas perturber la politique et les normes européennes qui permettent le bon fonctionnement des marchés agricoles. Malgré tout, la nouvelle PAC 2023-2027 fait le pari de se reposer davantage sur les États membres en leur demandant d'élaborer un plan national.

## 2. Les objectifs fixés par le droit primaire pour assurer le bon déroulement de la politique agricole commune

La politique agricole commune est sans aucun doute la plus ancienne des politiques communes de la construction européenne.

Dès le Traité de Rome de 1957, les objectifs de la PAC ont été définis. L'article 39 du Traité instituant la Communauté économique européenne formulait cinq grands objectifs qui devaient guider la mise en œuvre de la politique agricole :

*« a) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, »*

---

<sup>15</sup> Yves Petit, « La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne », reflexe Europe, La documentation française, publié en 2016, page 11

« b) assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, »

« c) stabiliser les marchés, »

« d) garantir la sécurité des approvisionnements » et enfin

« e) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs »

Ces objectifs n'ont absolument pas évolué, le TFUE a repris cet article 39 du Traité de Rome mot pour mot, sans aucun ajout ni aucune innovation comme si le monde agricole était resté figé dans le XX<sup>ème</sup> siècle. Pourtant, l'article 39 aurait mérité une réécriture pour l'inscrire dans la modernité et surtout pour faire ressortir de nouvelles préoccupations comme celle qui vise à l'écologisation de l'agriculture. Il est possible de distinguer deux types d'objectifs, ceux à visée économique et à visée sociale. Les objectifs sociaux sont parfois en contradiction avec les objectifs économiques, c'est le cas de la nécessité d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs tout en garantissant un niveau de vie équitable aux agriculteurs.

L'objectif qui pose certainement le plus question quant à sa pertinence aujourd'hui, c'est l'objectif de productivisme. En effet, suite à la seconde guerre mondiale et dans l'esprit des rédacteurs du Traité de Rome, il s'agissait de l'objectif le plus important. Il fallait assurer une stabilité du système alimentaire en Europe et bénéficier d'une autosuffisance. Les progrès techniques et chimiques ont permis à cet objectif d'être pleinement satisfait dès la fin des années 60. L'agriculture suite à la nécessité d'assouvir cet objectif de productivisme a été soumise à l'adage suivant formulé par Machiavel : « *La fin justifie les moyens* »<sup>16</sup>, l'industrialisation a alors pris le pas sur le savoir-faire traditionnel. L'agriculture à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle est alors devenue l'illustration parfaite de la civilisation technique que décrit Jean Giono « *Ce n'est pas pour rien que depuis un moment, à propos de la civilisation technique, je traîne ce mot désagréable d'anticulturelle. Mais il dit bien ce que je veux dire et il dit bien ce que cette civilisation est en vérité. Car cette civilisation essaie de dominer la nature, de la contraindre, de l'obliger, au fond de la combattre, de la vaincre, et, dans le secret des cœurs, inconnu des cœurs même, de la détruire* »<sup>17</sup>. L'Union européenne ayant conscience que l'objectif de productivisme étant dévastateur pour la nature, essaie désormais d'intégrer l'enjeu écologique au cœur de la PAC. Pour autant, le productivisme reste l'ombre malfaisante de la PAC. Le productivisme accru a aussi eu des répercussions sur les marchés comme le

---

<sup>16</sup> Machiavel, Le prince, parution en 1513

<sup>17</sup> Jean Giono, Le poids du ciel, édition Gallimard, parution en 1938

démontre l'arrêt Beef Industry du 20 novembre 2008<sup>18</sup>, la CJCE a relevé une pratique anticoncurrentielle. Suite à la surproduction sur le marché irlandais de la viande, les opérateurs du marché avaient mis en place, un programme par lequel les entreprises qui quittaient le secteur recevaient une indemnisation. La surproduction est synonyme de problématiques stockages des denrées alimentaires et peut menacer la stabilité des prix et du marché qui est aussi un objectif de la PAC. En résumé, l'objectif premier de la PAC figurant à l'article 39 est vieillissant et presque paradoxalement contre-productif aujourd'hui.

Le second objectif économique vise la stabilisation des marchés, cela passe par l'établissement d'une organisation commune de marché (OCM). Avant 2007 et la création d'une unique OCM, il existait une multitude d'OCM, par exemple, en 1993 avait été créé l'OCM de la Banane. Le but d'une telle organisation de marché était de réguler l'approvisionnement du marché intérieur de l'UE en bananes de qualité avec des prix équitables pour les producteurs et pour les consommateurs. Les OCM permettent « *de créer un corpus de règles autour d'un produit agricole afin de trouver une cohérence réglementaire au sein des États membres. [...] Il faut agir sur les quantités, soit sur les prix, aussi bien aux frontières qu'au sein même du marché intérieur.* »<sup>19</sup>. Dans le cadre du marché de la Banane, l'essentiel était de définir la taille du quota tarifaire imposé par l'UE aux bananes latines et aux bananes non traditionnelles ACP (Afrique, Caraïbes et pacifique)<sup>20</sup>.

Le dernier objectif économique est celui qui vise à garantir la sécurité des approvisionnements. Le but est qu'il n'y ait pas de rupture de la chaîne, et que tous les produits circulent en nombre suffisant sur le marché intérieur. Cela implique à la fois, la sécurité au sein du marché européen, mais aussi d'avoir une relation solide avec les partenaires extérieurs pour les produits qui ne se trouvent pas sur le territoire européen.

Le premier objectif social, est celui qui s'attache à assurer un revenu équitable aux agriculteurs. Cet objectif est essentiel au bon fonctionnement de la PAC, car sans une bonne rémunération les agriculteurs comme premier acteur du système alimentaire, ils ne seraient pas en mesure d'accomplir leurs travaux agricoles. Depuis 2003, cet objectif est atteint grâce aux aides au revenu pour les agriculteurs. L'obtention des aides communautaires, est soumise au

---

<sup>18</sup> CJCE, 20 novembre 2008, Beef Industry, AFF: C-209/07, ECLI : EU : C : 2008 : 643

<sup>19</sup> Habran, M, « chapitre 2 – les objectifs de la PAC », Politique agricole commune, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.31-44

<sup>20</sup> Herve Guyomard, Nadine Herrard, Catherine Laroche, Chantal Le Mouel, "L'organisation commune du marché de la banane dans l'Union européenne : la difficile conciliation d'intérêt contraires », INRA sciences sociales, 1996, p. 1-4

respect par les agriculteurs de normes environnementales et relatives au bien-être animal. Cette conditionnalité des aides, est une sorte de pacte entre la population agricole et l'Union européenne. Les agriculteurs s'engagent à respecter les normes européennes et en échange l'Union leur verse une somme d'argent qui leur assure un revenu stable.

Enfin le dernier objectif est celui de la garantie d'un prix stable des produits agricoles aux consommateurs. C'est l'objectif le plus difficile à atteindre car il est influencé par tous les objectifs précédemment cités. Finalement, le prix bas pour les consommateurs est possible si les quatre autres objectifs sont remplis. Par exemple, une chute de l'approvisionnement dans le secteur de la cerise, suite à une mauvaise récolte ou à l'apparition d'un nuisible dévastant les vergers serait de nature à entraîner l'augmentation du prix pour le consommateur. C'est tout l'objectif de la PAC de limiter ces points de friction pour permettre au marché de fonctionner.

La CJCE a tout de même tempéré l'impératif de remplir à tout prix les objectifs de la PAC dans un arrêt du 23 février 1988 Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil, Substance à effet hormonal<sup>21</sup>, et affirme au point 12 que « *La poursuite des objectifs de la politique agricole commune, notamment dans le cadre des organisations communes de marché, ne saurait faire abstraction d'exigence d'intérêt général telle que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leur pouvoir* ». Ainsi, les objectifs promus par les traités dans le cadre de la PAC trouvent leurs limites à certains égards.

La PAC, lors de sa création se fondait également sur de grands principes qui se sont plus ou moins effacés au fil du temps. La première conférence importante dans le cadre de la PAC fut celle de Stresa en juillet 1958, mais celle-ci n'a pas été de tout repos, car les États membres aux profits agricoles différents peinaient à trouver un accord.

C'est uniquement le 1<sup>er</sup> juillet 1967, avec l'entrée en vigueur des règlements par produit, que quatre principes directeurs sont apparus : l'unicité du marché, la préférence communautaire, la solidarité financière et l'intervention commune sur les marchés.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> CJCE, Royaume Uni de Grande-Bretagne et Irlande du nord contre Conseil des communautés européennes, Substances à effet hormonal, AFF : 68/86, ECLI : EU : C : 1988 : 85

<sup>22</sup> Lucien Bourgeois, Thierry Pouch, « La politique agricole commune : une politique réduite au marché », Revue de l'OFCE, 1993, p. 376-379

### 3. Mission des institutions et adoption des actes de droit dérivé dans le cadre de la politique agricole commune

Pour permettre la mise en œuvre effective de la politique agricole commune, le TFUE prévoit une base juridique qui est le fondement des actes ayant une dimension agricole. Par ailleurs, chaque institution de l'Union joue un rôle particulier dans le cadre de PAC. La base juridique de la PAC a considérablement évolué dans le temps, car la procédure législative d'origine s'est allégée, pour laisser de plus en plus de poids au Parlement européen. Ainsi, la procédure de consultation qui a eu cours pendant plus de quarante ans, a peu à peu laissé place à la procédure législative ordinaire. Le Parlement qui autrefois était mis de côté, est devenu co-législateur avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. L'article 43 du TFUE est l'article porteur de la base juridique de la PAC, toutefois ce dernier est scindé en deux parties distinctes que l'on nomme communément article 43-2 et 43-3 du TFUE.

Tout d'abord, L'article 43-2 du TFUE énonce que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.* ».

Cet article 43-2 du TFUE impose la procédure législative ordinaire (PLO) comme norme à l'adoption du droit dérivé concernant le secteur agricole. La PLO est définie dans l'article 294 du TFUE. Elle prévoit que la Commission européenne intervienne en amont et présente une proposition d'acte au Conseil et au Parlement, et charge au Conseil et au Parlement européen de trouver un accord sur le texte après plusieurs lectures successives. En cas de blocage, un comité de conciliation peut intervenir pour permettre de trouver un compromis sur un texte acceptable pour les deux institutions. L'introduction de la PLO comme procédure d'adoption des actes de la PAC n'est pas sans conséquence comme le relève Daniel Bianchi « *le Parlement européen en devenant co-législateur déterminera l'implication de la COM AGRI, mais également d'autre commission parlementaire (budget, politique régionale) sans oublier que, de sa propre initiative ou sous l'influence des lobbies, tout député pourra aussi manifester un intérêt dans cette politique et son budget, également co-décidé* »<sup>23</sup>. La procédure de consultation utilisée à l'origine pour les actes de droit dérivé de la PAC à l'article 43 du Traité CEE, qui réduisait le Parlement européen à une simple chambre au pouvoir consultatif, a

---

<sup>23</sup> Daniel Bianchi, « Chapitre 3 – Le processus décisionnel de la PAC », La politique agricole, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p.139-170

disparu notamment par le biais de l'adoption d'actes hybrides, c'est-à-dire, qui prenaient en considération des impératifs autres que ceux de la politique agricole commune. La crise de la vache folle, aussi appelée : crise de l'encéphalite bovine spongiforme (ESB), a permis cette évolution vers un processus législatif basé sur la co-décision. En effet, la crise de la vache folle a touché non seulement le secteur agricole, mais elle a également soulevé des problèmes de santé publique, d'harmonisation des législations nationales ou encore d'organisation du marché intérieur. Le choix de la base juridique utilisé pour adopter les textes européens en réponse à la crise n'était pas une évidence à la fin des années 90. L'article 36 du Traité CEE<sup>24</sup> en lien avec le marché intérieur, l'article 129 du traité d'Union<sup>25</sup> sur la santé publique, les articles 100 à 102 du Traité CEE<sup>26</sup> sur l'harmonisation des législations ou encore l'article 43 du Traité CEE<sup>27</sup> pouvaient chacun être une base juridique potentielle<sup>28</sup>. L'arbitrage entre les différentes bases juridiques fût complexe mais cette période de confusion a eu le mérite de faire évoluer les dispositions du Traité fondateur relatif à la PAC. La commission temporaire d'enquête en matière d'encéphalopathie spongiforme bovine instituée par le Parlement européen en 1996 a indiqué son souhait d'élargir la codécision à l'article 43 et a demandé une révision de celui-ci par le Traité d'Amsterdam pour éviter tout recours abusif de l'article 100 CEE qui était préféré des parlementaires européens. Ainsi, le vœu de la commission temporaire d'enquête fût entendu et la co-décision a été instaurée par le Traité de Lisbonne pour les questions agricoles permettant de démocratiser la PAC.<sup>29</sup>

Toutefois, l'article 43 TFUE paragraphe 3 se présente comme le résidu du pouvoir du Conseil dans l'élaboration du droit dérivé relatif à la PAC. Ainsi en vertu de l'article 43-3 TFUE « *le conseil, sur proposition de la commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la réparation des possibilités de pêche* ». L'articulation entre le second et le troisième paragraphe de l'article 43 TFUE pose plusieurs questions : « *la procédure ordinaire prévue à l'article 2*

---

<sup>24</sup> Article 36 TFUE (selon la dernière numérotation des Traités)

<sup>25</sup> Ex-article 152 CEE et Article 168 TFUE (selon la dernière numérotation des Traités)

<sup>26</sup> Articles 114 et 115 TFUE (selon la dernière numérotation des Traités)

<sup>27</sup> Article 43 TFUE (selon la dernière numérotation des Traités)

<sup>28</sup> Claude Blumann, Valérie Adam, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la vache folle », RTDE, Paris, Année 33, n°2, avril-juin 1997, p. 239-293

<sup>29</sup> Marc Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle », RMCUE, n°420, juillet 1998, p.421

*doit-elle s'appliquer largement ? » ou encore « le paragraphe 3 confère-t-il au Conseil un pouvoir autonome ou plutôt complémentaire de celui du paragraphe 2 ? »<sup>30</sup> .*

La CJUE a eu l'occasion de se prononcer sur le choix de la base juridique la mieux adaptée entre l'article 43-2 et 43-3 TFUE pour l'adoption des actes de droit dérivé portant sur la PAC ou la pêche. En effet, l'article 43-3 TFUE est l'arme de réserve des États membres pour agir dans le domaine agricole via le Conseil de l'Union européenne tout en limitant l'action du Parlement européen. Ainsi, la CJUE dans un arrêt « République bolivarienne du Venezuela » du 26 novembre 2014 clarifie le conflit d'articulation entre les deux bases juridiques prévues à l'article 43 TFUE. En l'espèce, le Conseil avait adopté un règlement (CEE) n° 1014/77, qui visait à autoriser les navires battant pavillon vénézuélien à exercer l'activité de pêche dans la zone économique exclusive au large des côtes de la Guyane. La Commission européenne avait proposé au Conseil d'utiliser comme base juridique du règlement l'article 43, paragraphe 2 du TFUE. Cependant le Conseil est passé outre cette proposition, et a finalement adopté le règlement en faisant fi du Parlement Européen en choisissant l'article 43 paragraphe 3 du TFUE comme base juridique qui énonce que « *Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.* ». Le Conseil a finalement adopté le règlement sans attendre l'avis du Parlement européen, ainsi l'institution symbole de la démocratie au sein de l'Union et la Commission ont conjointement introduit un recours en annulation de l'acte devant la Cours de justice. La CJUE va procéder à une lecture stricte de l'article 43 TFUE et indique notamment au point 50 que l'article 43-3 est réservé « *aux mesures qui ont un caractère principalement technique* » en revanche l'article 43-2 « *implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union* ». Par ailleurs, au point 75 la CJUE relève que « *indépendamment de son intitulé et de certains termes utilisés dans la déclaration litigieuse, l'objectif de celle-ci est non pas d'assurer « la fixation et la répartition des possibilités de pêche », au sens de l'article 43, paragraphe 3, mais, ainsi qu'il ressort du point 68 du présent arrêt, d'offrir à la République bolivarienne du Venezuela la possibilité de participer à l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive de la Guyane, dans les conditions fixées par l'Union* ». De par cet arrêt, la CJUE précise l'utilisation de l'article 43 TFUE et affirme le principe selon lequel la base juridique

---

<sup>30</sup> Yves Petit, « Chapitre 1 – La spécificité de l'agriculture dans les traités européens », La politique agricole commune au cœur de la construction européenne », reflexe Europe, La documentation française, publié en 2016, p.16

prioritaire est celle de l'article 43-2 TFUE qui fait usage de la procédure législative ordinaire. L'utilisation de l'article 43-3 est donc limitée à l'adoption des mesures qu'il énonce sans extension possible. L'article 43 du TFUE contient donc deux bases juridiques qui s'excluent mutuellement<sup>31</sup>.

La Commission européenne peut avoir un rôle particulier à jouer dans le cadre de la PAC. Le TFUE prévoit la possibilité pour la Commission, de prendre suivant les articles : 290 des actes délégués et 291 des actes d'exécutions. Dans ce contexte, la Commission européenne peut après l'adoption d'un acte législatif, prendre un de ces deux actes d'exception pour mettre à jour le texte ou pour garantir sa mise en œuvre effective. S'agissant des actes d'exécution, la Commission doit consulter un comité spécial par lequel les Etats membres supervisent les travaux de la Commission. C'est ce que l'on nomme la « comitologie ». L'adoption d'acte délégué, se fonde sur une délégation octroyée à la Commission dans le texte législatif européen, que l'acte entend modifier. En outre, la Commission doit faire appel à un groupe d'expert. La politique agricole commune se prête bien aux actes délégués et d'exécutions, notamment pour préciser certains points techniques tels que les modalités des aides versées aux agriculteurs. Lors de l'adoption de la PAC 2014-2020, la Commission avait abusivement édicté des actes délégués pour préciser les règlements fondateurs de la réforme, dans une note de novembre 2013, les États membres avaient largement fait état de leurs mécontentements et de la prise de pouvoir incongrue de la Commission.

Enfin, il est essentiel de préciser qu'au sein de l'Union européenne, de nombreux organes garantissent la mise en œuvre de la politique agricole commune. Le Parlement européen compte parmi ses commissions, une COM AGRI réservée à l'agriculture et au développement rural. Parmi les commissaires européens, le Polonais Janusz Wojciechowski est en charge du secteur agricole et s'appuie sur la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI). La Cour des Comptes de l'Union européenne rend souvent des rapports sur des questions agricoles précises.

Le Conseil est aussi doté d'une formation AGRIPCHE qui s'intéresse à la production des denrées alimentaires, au développement rural et à la gestion de la pêche. Le Conseil des ministres de l'agriculture des différents États membres permet de discuter des grandes lignes

---

<sup>31</sup> Yves Petit, « Chapitre 1 – La spécificité de l'agriculture dans les traités européens », La politique agricole commune au cœur de la construction européenne », reflexe Europe, La documentation française, publié en 2016, p.17

politiques à suivre dans le domaine de l'agriculture. Le comité économique et social européen compte six sections dont une nommée « Agriculture, développement rurale et environnement », c'est dire à quel point l'agriculture a une place toute particulière au sein de l'Union européenne. D'autres organismes jouent leurs rôles, c'est le cas de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui est une agence de l'Union créée en 2002. Elle agit de manière impartiale et rend des avis scientifiques sur les risques sanitaires liées à l'alimentation.

## **Section II : Organisation du marché intérieur de l'Union européenne et circulation des denrées alimentaires**

### **1. L'exercice des libertés de circulation dans le domaine agricole et Organisation commune de marché**

Le marché intérieur est l'une des réalisations les plus abouties et emblématique de l'Union européenne. Le but principal du marché intérieur est de créer entre les États membres un espace sans frontière dans lequel, les marchandises, les personnes, les services et les capitaux circulent librement. Cette volonté est clairement exprimée dès le Traité de Rome de 1957 notamment dans son article 2 qui énonce que « *la communauté a pour mission, a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membre de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques ...* ».

La PAC, en tant que politique historique de l'Union a toujours grandement participé à la réalisation du marché intérieur qui s'est achevé dans les années 90. La PAC est surtout concernée par la libre circulation des marchandises, puisque de façon majoritaire ce sont des denrées alimentaires qui font l'objet d'échange entre États membres lorsque l'on fait référence au secteur agricole. Les Titres I et II du TFUE intitulés respectivement « *marché intérieur* » et « *la libre circulation des marchandises* » concernent pleinement la politique agricole comme l'exprime l'article 38 TFUE paragraphe 1 « *Le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* ». Bien entendu, la libre circulation des marchandises est basée sur de grands principes tels que la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives. Les États membres se sont également entendus dès 1974, pour établir un tarif douanier commun à l'égard des pays tiers et concernant les produits agricoles importés. Malgré

tout, la PAC au sein du marché intérieur à un statut spécial comme le mentionne l'article 38 TFUE paragraphe 2 « *Sauf dispositions contraires des articles 39 à 44 inclus, les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles* ». Ce paragraphe 2 à l'article 38 TFUE fait toute la spécificité de la politique agricole de l'Union européen et indique que des dérogations aux règles du marché intérieur sont envisageables.

Il est possible que des dérogations aux marchés intérieurs soient donc directement mises en lumière aux articles 39 à 44 TFUE, mais certaines peuvent aussi émané des règlements adoptés sur le fondement de la PAC. En effet, le bon fonctionnement de la libre circulation des marchandises et des produits agricoles est intrinsèquement lié à la mise en place d'organisation commune de marché<sup>32</sup>.

L'objectif pour l'Union européenne est de faire rentrer le plus de produits agricole dans le cadre d'organisation commune de marché. Cependant, il arrive que certains produits alimentaires soient toujours soumis à une organisation de marché nationale, dans ce cas le TFUE prévoit en son article 44 une dérogation direct aux règles du marché intérieur. Cet article 44 permet, en effet, aux Etats membres de remettre en place certaines restrictions aux échanges avec notamment une taxe compensatoire. Ce dernier énonce « *lorsque dans un Etat membre un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre Etat membre, une taxe compensatoire à l'entrée est appliquée par les États membres à ce produit en provenance de l'État membre où l'organisation ou la réglementation existe, à moins que cet Etat n'applique une taxe compensatoire à la sortie.*<sup>33</sup> »

Historiquement, la PAC est fondée sur la mise en place d'organisation commune de marché. L'article 40 TFUE fait expressément référence à l'organisation commune des marchés agricoles. Le paragraphe 2 du même article énonce le contenu d'une organisation commune de marché « *L'organisation commune sous des formes prévues au paragraphe 1 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.* ». Autrefois, il y avait

---

<sup>32</sup> M.Habran, « Chapitre 5 : L'insertion de l'agriculture dans le marché commun », Politique agricole commune, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.73-89

<sup>33</sup> Article 44 TFUE

une multitude d'organisations communes de marchés jusqu'à l'innovation du règlement (UE) n° 1308/2013<sup>34</sup> adopté pour la PAC 2014-2020, et portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles aussi appelé règlement « OCM unique » qui créa une seule OCM. Le règlement n° 1308/2013 régit l'organisation commune de 23 produits agricoles tels que le sucre, le riz, la banane ou encore l'huile d'olive selon son article premier « champ d'application ». Le règlement comporte une partie interne qui détermine la régulation des marchés agricoles au sein de l'Union, et une partie externe relative aux échanges de denrées alimentaires avec les États tiers. Le texte portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole est un acte européen particulièrement alambiqué, il est composé de plus de deux cents articles et d'une dizaine d'annexes. La Commission européenne a modifié et mis à jour le règlement par des actes d'exécution et des actes délégués. C'est notamment au sein de ce règlement que l'on trouve les règles spécifiques et propres à la PAC dans le cadre du marché intérieur de l'Union européenne.

Le règlement compte une partie dédiée à l'intervention publique dans le secteur agricole en sa partie II « Marché intérieur » et son chapitre 1 « intervention publique et aide au stockage », une particularité de la PAC puisque le néolibéralisme se veut détaché de ce genre d'intervention.

Cependant, des impératifs d'intérêts généraux peuvent nécessiter l'intervention étatique. L'objectif est de protéger les agriculteurs en mettant en place une barrière de sécurité et notamment en cas de production excessive. Lorsqu'un produit est en excédant et que sa valeur devient dérisoire, il est possible pour les États membres et leurs autorités chargées du secteur d'acheter et de stocker les denrées alimentaires jusqu'à leur épuisement. Les produits les plus concernés par cette intervention sont le blé, le riz, le maïs ou encore le lait en poudre comme mentionné à l'article 11 du règlement n° 1308/2013. L'objectif est d'éviter de recourir aux ventes subventionnées. Ainsi, le règlement « OMC » vise expressément des seuils de références remplaçant les anciens prix de référence. Les seuils de références fixés à l'article 7 du règlement permettent de déterminer à quel moment l'intervention publique peut être déclenchée.

Pour les produits ne bénéficiant pas de l'intervention publique directe, ce qui est le cas du sucre, de l'huile d'olive ou encore du fromage, en vertu de l'article 17 du règlement « OCM unique », une aide au stockage privé peut être octroyée. La commission dispose d'un pouvoir

---

<sup>34</sup> Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72 ; (CEE) n° 234/79 ; (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil

puissant en la matière puisque conformément à l'article 18 « condition d'octroi d'aide », c'est elle qui par acte délégué ou d'exécution fixe les conditions dans lesquels les aides au stockage privé sont données.

Le règlement n° 1308/2013 concrétise la fin de la régulation publique accru dans les secteurs du lait, du vin et du sucre. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, les quotas laitiers ont disparu, même chose pour les quotas sucriers à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2017. Enfin, s'agissant du vin, l'interdiction de nouvelles plantations a pris fin le 31 décembre 2015<sup>35</sup>.

Le règlement prévoit également de nombreuses normes d'étiquetage qui ont leur rôle dans le cadre du bon fonctionnement du marché intérieur. Les appellations d'origine et indications géographiques sont aussi régies par le règlement aux articles 93 et suivants, pour le vin par exemple. L'étiquetage, le conditionnement ou encore le régime de transport d'un produit peut figurer dans le texte.

La CJUE a rendu bien des arrêts qui mettent en perspective marché intérieur et secteur agricole. On peut évidemment faire référence au célèbre arrêt « Cassis de Dijon »<sup>36</sup> qui s'intéressait au commerce de la liqueur de Cassis, et dans lequel la Cour a affirmé que tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre conformément à ses règles traditionnelles et à ses processus de fabrication, doit être autorisé sur le marché de n'importe quel autre État membre. Dans un arrêt « Scotch Whisky Association »<sup>37</sup> du 23 décembre 2015, la CJUE a par exemple validé la possibilité pour l'Ecosse, de mettre en place un prix minimal de vente des vins au détail en fonction de leur teneur en alcool. Le règlement « OCM unique », ainsi que les articles 34 et 36 du TFUE ne mettant pas en place d'autorisation ou d'interdiction à l'instauration de prix minimaux, la Cour a conclu que rien ne saurait empêcher un État membre de mettre en œuvre une telle législation surtout en vertu de la compétence partagée de la PAC. Bien entendu, la Cour n'a validé ce régime de prix minimaux que s'il ne porte pas atteinte au règlement n°1308/2013 et au bon fonctionnement du marché.

En dernier lieu, il est important de relever que le règlement n° 1308/2013 a été modifié par le règlement n° (UE) 2021/2117<sup>38</sup> qui est l'un des textes fondamentaux de la nouvelle PAC

---

<sup>35</sup> Yves Petit, « L'organisation commune de marché unique », La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne, reflexe Europe, La documentation française, publié en 2016, page 78

<sup>36</sup> CJCE, 20 février 1979, Cassis de Dijon, Aff. : 120/78, ECLI : EU : C : 1979 : 42

<sup>37</sup> CJUE, 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association, Aff. : C-333/14, ECLI : EU : C : 2015 : 845

<sup>38</sup> Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des

2023-2027. Toutefois, les bases posées par le règlement de 2013 demeurent et ces articles ont été conservés en grande partie. Les nouveautés apportées par le règlement n° 2021/2117 portent surtout sur des aspects techniques comme en matière de gestion de crise ou les périodes de stockage ont été revues à la hausse. Le nouveau texte introduit également quelques changements dans le secteur viticole, en matière d'étiquetage et de désalcoolisation des vins. Enfin, des dérogations supplémentaires ont été introduites dans le cadre de la concurrence, dans le domaine agricole pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation des différents acteurs du secteur<sup>39</sup>.

## 2. La singularité des règles de concurrence en matière agricole

La PAC est une politique singulière de l'Union européenne et les règles de concurrence qui s'appliquent dans le secteur agricole en témoignent. L'agriculture et les échanges commerciaux qui en découlent sont soumis à la concurrence, mais de nombreux aléas propres à la production de denrée alimentaire, ont poussé l'Union européenne à adapter les règles de concurrence pour permettre le bon fonctionnement du marché. L'article 42 du TFUE marque la spécificité du secteur agricole sur ce point puisqu'il indique que « *les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.* ». Le Parlement européen et le Conseil ont donc la main sur les règles de concurrence dans le secteur agricole, et doivent toujours songer au respect des objectifs de la PAC en priorité. Ainsi, que ce soit le régime des aides d'État à l'article 107 TFUE ou celui des ententes à l'article 101 TFUE, ils sont appliqués avec une multitude de dérogations dans le cadre de la PAC.

Les nombreuses dérogations s'expliquent, par la défaillance des marchés agricoles qui est quasiment perpétuelle. L'équilibre concurrentiel qui existe sur d'autres marchés, est impossible à reproduire dans le domaine agricole, au vu des disparités qui règnent entre les opérateurs, auquel s'ajoutent les complexités liées à la gestion, au stockage et à la production de la matière

---

produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union

<sup>39</sup> Frédéric Courleux, « Politique agricole commune – révision du règlement de l'Organisation Commune des Marchés : Quelles avancées pour la souveraineté alimentaire européenne ? », Revue de droit rural, n°3 du 1 mars 2023, dossier 16

organique. L'approvisionnement en denrées alimentaire revêt également un caractère vital pour l'homme et la stabilité de la société, ce qui accentue la sensibilité du secteur agricole. L'instabilité caractéristique des marchés agricoles est à la fois exogène (incidents climatiques ou épidémiologique, crises politiques, guerre) et endogène (difficulté d'anticipation des évolutions de la demande dues aux délais de production, problème de stockage empêchant les producteurs de s'adapter aux variations de prix, rapport de force avec les acheteurs)<sup>40</sup>.

En outre, il y a une asymétrie importante des pouvoirs de marché entre producteurs et acheteurs d'une part, et une volatilité des prix d'autre part. Cette distorsion est exacerbée par une offre du côté des producteurs particulièrement atomisée et une demande extrêmement concentrée pour y répondre<sup>41</sup>. Selon l'économiste M.Ezekiel et son théorème du « cycle de la viande de porc »<sup>42</sup>, le marché est nécessairement défaillant et ne peut fonctionner si les prix sont fixés par la demande et non par la concurrence. L'ensemble de ces éléments démontrent la fragilité et la singularité des marchés agricoles, ce qui justifie les exceptions à l'application des règles classiques de la concurrence. De multiples exceptions sont presque devenues la règle aujourd'hui lorsqu'on parle de concurrence et d'agriculture. Malgré tout, dans un arrêt du 9 septembre 2003 « *Milk Marque et National Farmers' Union* »<sup>43</sup> la CJUE a précisé que les organisations communes des produits agricoles ne constituent pas un espace sans concurrence. La cour ajoute aux points 57 et 58 que « *le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait partie des objectifs de la politique agricole commune et de l'organisation commune des marchés* ». Ainsi, la CJUE tempère la spécificité agricole, même si elle reconnaît que l'article 42 TFUE accorde la primauté aux objectifs de la politique agricole commune sur ceux de la politique, en matière de concurrence dans l'arrêt du 19 septembre 2013 « *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou* »<sup>44</sup>.

Le règlement « OCM unique » n°1308/2013 contient les bases de l'application des règles de concurrence au secteur agricole, modifié par le règlement n°2017/2393 du 13 décembre

---

<sup>40</sup> Fabrice Reim, Concurrence et agriculture, Jurisclasseur Concurrence – Consommation, Défaillances des marchés agricoles, Fasc.132, mars 2024, p.3

<sup>41</sup> Michel Debroux, Agriculture et concurrence : Vers une nouvelle articulation ?, septembre 2011, Concurrence n°3-2011, Art. n°37072, p. 89-95

<sup>42</sup> Jean-Marc Boussard, La régulation des marchés agricoles : ce que nous apprend l'histoire de la pensée économique, [Rapport technique] 2010, hal-02820741

<sup>43</sup> CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque Ltd et National Farmers' Union, AFF. : C-137/00, ECLI : EU : C : 2003 : 429

<sup>44</sup> CJUE, 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, AFF. : C-373/11, ECLI : EU : C : 2013 : 567

2017<sup>45</sup> (règlement Omnibus). Le chapitre I de la Partie IV est consacré aux « règles applicables aux entreprises » et le Chapitre II de la même partie détermine quant à lui les « règles en matière d'aide d'Etat ». En revanche, dans un avis n°18-A-04<sup>46</sup> du 3 mai 2008 relatif au secteur agricole l'Autorité de la concurrence a rappelé que les activités agricole ne bénéficiaient pas de dérogation en ce qui concerne l'application de l'article 102 TFUE portant sur les abus de position dominante. De la même manière, le contrôle des concentrations s'applique également sans traitement de faveur au secteur agricole comme dans lors du rachat en 2018 de Monsanto : – l'un des semencier aux part de marché les importantes au niveau mondial – par Bayer l'un des leaders de la fabrication des pesticides et des semences.

Une entente anticoncurrentielle est un accord ou une action concertée ayant pour objet ou pour effet de limiter, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché de produits agricoles donnés. Une entente peut prendre de multiples formes, elle peut être tacite ou expresse, écrite ou orale, entre agriculteurs – c'est-à-dire horizontale – soit entre agriculteurs et distributeurs ou intermédiaires industrielles – c'est-à-dire verticale-. En matière agricole, les ententes les plus répandues consistent à fixer un prix de revente aux consommateurs, à répartir entre plusieurs opérateurs les marchés ou les clients et enfin à limiter la production pour faire augmenter artificiellement les prix. Bien que comme mentionné précédemment, le secteur agricole soit soumis à des règles de concurrence particulières, le contentieux en la matière est extrêmement riche car le secteur agricole fleurit souvent entre légalité et illégalité en termes de concurrence au vue de la complexité des règles et de la puissance des industriels de l'agroalimentaire. L'autorité de la concurrence avait notamment eu l'occasion de sanctionner les opérateur de l'industrie du porc charcutier au terme du longue décision n°13-D-03 du 13 février 2013<sup>47</sup>, après que cinq entreprises d'abattage de porcs aient mises en place en 2009, diverses pratiques anticoncurrentielles ayant pour but de diminuer de façon coordonné la mise à mort des cochons d'élevage. Cette pratique a eu pour conséquence d'entraîner la fluctuation

---

<sup>45</sup> Règlement (UE) 2017/2393 du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) no 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) no 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) no 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) no 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux

<sup>46</sup> Autorité de la concurrence, Avis n° 18-A-04 relatif au secteur agricole, 3 mai 2018

<sup>47</sup> Autorité de la concurrence, décision n° 13-D-03 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du porc charcutier, 13 février 2013

du prix du porc sur le marché du porc Breton qui sert de référence au niveau national. Le prix du porc a alors baissé fortement au détriment des éleveurs porcin peu enclins à contrer les agissements des industrielles. L'autorité de la concurrence avait prononcé une amende de l'ordre de 4,5 millions, d'euros dont 2 millions alloué au célèbre groupe Bigard qui a dû prendre plusieurs engagements auprès de l'autorité de la concurrence, comme celui de mettre en place un programme de conformité. Évidemment, l'exemption individuelle prévue par l'article 101 paragraphe 3, s'applique en matière agricole si la pratique litigieuse remplit les quatre critères cumulatifs permettant le bénéfice de l'exemption.

En ce qui concerne les règles applicables aux entreprises, et les dérogations possibles à l'article 101 TFUE prohibant les ententes anticoncurrentielles, on s'intéresse plus particulièrement aux organisations de producteurs et aux organisations interprofessionnelles.

Selon les lignes directrices établies par la Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)<sup>48</sup>, une organisation de producteur (OP) est « *une organisation qui regroupe des producteurs afin de poursuivre différentes missions à vocation collective. Elle est constituée à l'initiative d'un ensemble d'agriculteurs qui se rassemblent dans l'objectif de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière.* ». Les sociétés coopérative agricole, les sociétés d'intérêt collectif agricole ou encore les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et autres formes peuvent être considéré comme une OP. Ces OP donnent plus de pouvoirs aux agriculteurs face aux gérants de l'agroalimentaire et aux distributeurs, elles contribuent à limiter l'atomicité de l'offre. Elles garantissent également une amélioration de la commercialisation des denrées alimentaires, permettent la stabilisation des prix, recherche à réduire les coûts de production et voir même de mettre en commun la production de plusieurs agriculteurs. Les AOP ou associations d'organisations de producteurs sont elles aussi concernées par les dérogations aux règles de concurrence. L'article 152 paragraphe 1 bis du règlement « OCM » permet aux pratiques des OP et des AOP, normalement prohibées par l'article 101 TFUE d'être reconnue légale. L'offre étant très éparse du côté des agriculteurs, l'article 152 du règlement n°1308/2013 autorise ces derniers à se réunir et à se concerter au sein d'organisations. Bien sûr, pour obtenir le statut d'OP ou d'AOP, il est nécessaire de remplir certaines conditions. Les dérogations offertes aux OP et aux AOP sont multiples, ces organisations peuvent par exemple, échanger des informations commercialement

---

<sup>48</sup> DGCCRF, lignes directrices, Droit de la concurrence et secteur agricole, juillet 2020, p.37

sensibles telles que la planification de la production (qui produit quoi et quand) ou la fixation du calendrier et des volumes à commercialiser par l'OP (quand récolte-t-on et que commercialise-t-on ?)<sup>49</sup>.

Toutefois, il est primordial de souligner comme la fait la CJUE dans son arrêt « Endives »<sup>50</sup> du 14 novembre 2017, que plusieurs OP et AOP différentes n'ont en aucun cas la possibilité de s'entendre entre elle, l'entente est en revanche plausible pour les OP au sein d'une AOP.

Les organisations interprofessionnelles ont également le droit à certaines dérogations aux règles de concurrence. L'article 157 du règlement « OCM unique définit les organisations interprofessionnelle et selon le rapport de 2020 publié par la DGCCRF « à la différence des OP et des AOP qui répondent à une logique horizontale, les OI reposent sur une logique verticale. ». Cela signifie que les producteurs ne sont pas les seuls à pouvoir faire partie d'une OI, d'autres opérateurs peuvent être impliqués tels que des représentants de la chaîne de transformation de la matière première ou de la commercialisation ou de la distribution. Les OI offrent à leurs membres uniquement des outils de négociation. Elles permettent de ramener une équité entre les agriculteurs et les industrielles ou les distributeurs, même si cet équilibre demeure fragile. Les options de négociations misent à disposition des membres des OI sont diverses, les participants à l'organisation peuvent conclure des contrats types de vente aux distributeurs, et demander leurs extensions à l'autorité compétente (ces contrats peuvent contenir des clauses de renégociation du prix). Les OI peuvent aussi créer, un guide des bonnes pratiques en matière de contractualisation, fournir des études : de marché, de données statistiques ou encore mettre en place en cas de crise une planification temporaire de production. La promotion de la commercialisation d'un produit peut être imaginée par concertation des membres de l'OI. Cependant, il est strictement interdit pour une OI de fixer le prix de vente ou d'achat d'un produit ou de fixer la marge de ce dernier. Les discussions sur les volumes de production et quotas doivent également être exclues de tout processus de négociation. Malgré tout, le règlement n°1308/2013 prévoit des exceptions aux exceptions, car il est possible de mettre en œuvre une régulation des volumes, si les produits concernés sont des fromages ou des jambons protégés par une appellation d'origine, ou par application de l'article 222 du règlement en cas de déséquilibre grave des marchés.

---

<sup>49</sup> DGCCRF, ligne directrices, Droit de la concurrence et secteur agricole, juillet 2020, p.14

<sup>50</sup> CJUE, 14 novembre 2017, Président de l'Autorité de la concurrence contre association des producteurs d'endives – dit arrêt Endives – AFF. : C-671/15, ECLI : EU : C : 2017 : 860

S'agissant des aides d'État, le secteur agricole bénéficie d'autorisations spéciales en la matière, et peut être soutenu par la puissance publique. Une aide d'État consiste en une intervention au moyen de ressource publique, pour venir en aide à une entreprise ou à des secteurs économique. Nonobstant, ces aides sont de nature à favoriser l'entité qui s'est vu octroyer l'aide par rapport à ses concurrents, qui eux n'ont pas obtenu de fond public. L'article 107 du TFUE prohibe donc les aides d'Etat qui fausse le jeu de la concurrence en procurant un avantage à une entreprise donnée. Ce principe est tout de même tempéré par le paragraphe 3 de l'article 107, TFUE qui prévoit que certaines catégories d'aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, ceci après examen par la Commission européenne, seule compétente pour valider la conformité d'une aide d'État au droit européen. Dès lors que l'aide est reconnue compatible par la Commission européenne et qu'elle a fait l'objet d'une notification régulière par l'État membre, l'entreprise bénéficiaire peut jouir de l'aide publique sans être inquiétée.

A titre d'exemple, la Commission européenne avait validé en novembre 2023 une aide d'État notifiée par la France, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Cette aide a été déclaré comme compatible avec le marché intérieur, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c) qui indique que « *peuvent être considérées comme compatible avec le marché intérieur : [...] c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.* ». En l'espèce, l'aide attribuée visait à aider les petites ou moyennes entreprises actives dans le secteur de la production agricole, pour qu'elles mettent en place des dispositifs garantissant la préservation du hamster commun (une espèce de rongeur particulière en déclin à cause de l'agriculture intensive). Pour bénéficier de l'aide, les producteurs s'engagent sur une base volontaire, à mettre en œuvre une fauche alternée, à augmenter la diversification des cultures favorables au développement du hamster, et à couvrir les sols afin de créer des zones de refuges pour le hamster.

En dernier lieu, la puissance publique peut venir en aide aux entreprises agricoles en versant des aides dite de « minimis », qui ne sont pas identifiées comme étant des aides d'État à proprement parlé. En effet, ces aides figurent dans des règlements européens qui en définissent les contours. Leurs montants sont suffisamment faibles pour qu'elles soient considérées comme ne remplissant pas les conditions de l'article 107 TFUE. Dès lors, ces aides ne sont pas de nature à fausser le jeu de la concurrence. La notification de l'aide à la Commission européenne n'est donc pas nécessaire, les aides qui rentrent dans l'une des

catégories déterminées par un règlement de « minimis » jouissent d'une exemption immédiate de notification et peuvent être directement versées aux bénéficiaires. En matière agricole, il existe plusieurs règlements de « minimis ».

Parmi les règlements d'aides de « minimis » agricoles, il est possible de citer le règlement n° 2022/2472<sup>51</sup> déclarant certaines catégories d'aides aux secteurs agricoles et forestiers, dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur. Au sein de ce règlement, sont par exemple, déclarée compatibles d'office avec le marché intérieur et sans obligation de notification : les aides relatives à l'installation des jeunes agriculteurs et à la création d'activités agricoles (article 18), les aides destinées à remédier aux dommages causés par des phénomènes climatiques (article 25) ou encore les aides liées aux animaux trouvés morts dans le secteur de l'élevage.

### 3. Le bien-être animal et l'impératif de garantir la sécurité alimentaire : des priorités chères à l'Union européenne

L'Union européenne est pionnière en matière de protection du bien-être animal et dispose sans nul doute, des normes les plus strictes au monde dans le domaine. L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) avec laquelle l'UE collabore, a défini le bien-être animal comme étant « *l'état physique et mental d'un animal en relation avec les conditions dans lesquelles il vit et meurt.* »<sup>52</sup>. Ainsi, lorsque l'on évoque le bien-être des animaux d'élevage dans le cadre la PAC, cela fait référence à leurs conditions de vie dès leur naissance au sein des exploitations agricoles, aux conditions de transport vers l'abattoir et aux conditions de mise à mort de ces derniers.

A l'origine de la construction européenne dans le traité de Rome de 1957, il n'y avait pas de dispositions qui tendaient à protéger les animaux. Toutefois, les citoyens européens ont manifestement pris conscience de la nécessité de protéger les espèces animales, dès lors, l'Union européenne s'est adaptée. À partir des années 90, commence à éclore une véritable législation européenne ayant vocation à protéger le bien-être des animaux. Pourtant, il ne s'agit que d'une multitude d'actes de droit dérivé assez hétérogène<sup>53</sup>. Par ailleurs, l'animal est toujours considéré comme une marchandise. Les choses ont évolué avec le traité de Maastricht,

---

<sup>51</sup>Règlement (UE) 2022/2472 de la commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

<sup>52</sup> OIE, Code sanitaire pour les animaux terrestres, 2019, glossaire « Bien-être animal »

<sup>53</sup> Vincent.B, « Le bien-être animal et le droit primaire et dérivé : une exigence perfectible », Revue UE, 2021/651, p.454

d'une part, ou dans une déclaration n°24 relative à la protection des animaux, les États membres affirment pour la première fois leur volonté de prendre en considération le bien-être animal dans leur actions, d'autre part, l'adoption du protocole n°33 en 1999 qui fait suite au traité d'Amsterdam a défini les animaux comme étant des êtres sensible<sup>54</sup>.

Ainsi, par la force des choses le respect du bien-être animal a fait son entrée dans les traités et figure à partir du Traité de Lisbonne de 2009 à l'article 13 du TFUE qui dispose que « *lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union européenne dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'être sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux* ». Le problème étant que cette consécration du respect du bien-être animal en droit primaire peut être envisagée, il est vrai comme une révolution, mais en réalité, il s'agit d'une évolution qui reste dans l'absolu assez mineure. En effet, l'animal est considéré comme un être sensible, toutefois ceci ne signifie pas que l'on lui ôte le statut de marchandise. L'article 13 TFUE ne réalise qu'une opération de fusion, les animaux deviennent sous son empire des « marchandises sensibles ». Portant, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait reconnu en 2008<sup>55</sup> que « *la protection du bien-être des animaux constitue un objectif légitime d'intérêt général* ».

L'article 13 du TFUE, témoigne qu'il est inévitablement nécessaire de concilier le bien-être animal avec d'autres impératifs qui sont notamment, le maintien de l'équilibre des filières agricoles ou encore le respect des rites religieux et des traditions culturelles. Ces considérations ramènent à une triste réalité : la protection du bien-être animal ne se suffit pas à elle-même en droit de l'Union, il ne s'agit pas d'un article avec une clause d'intégration à l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Il en résulte que dès lors qu'il vient à l'idée du législateur d'édicter une norme relative au bien-être animal, il est contraint de mobiliser d'autres dispositions des traités. Le plus souvent les bases juridiques utilisées sont celles du marché

---

<sup>54</sup> Lauren, B., « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne, Revue UE 2021/651, p.452

<sup>55</sup> CJCE, 17 janvier 2008, Viamex Agrar Handels GmbH ( AFF. : C-37/06) et Zuchtvieh-Kontor GmbH (AFF. : C-58/06) contre Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Point 22

intérieur à l'article 114 TFUE, et de la PAC à l'article 43 TFUE. Tout ceci réduit considérablement le champ d'application du bien-être animal.

Dans un rapport de l'assemblée nationale de 2020<sup>56</sup>, il est rappelé que « *la prise en compte du bien-être animal par la PAC est toujours après Lisbonne très parcellaire et souvent appréhendée à travers le prisme de la viabilité économique et de la compétitivité des productions* ». Les intérêts économiques ne sont donc jamais loin et restreignent souvent le champ des possibles pour améliorer le bien-être animal.

Le dispositif de la PAC le plus utilisé pour garantir le bien-être animal demeure la conditionnalité des aides octroyées aux agriculteurs au respect de certaines normes animales. Cependant, cette conditionnalité reste assez faible, puisque que pour obtenir le paiement de base, les agriculteurs ne doivent respecter que trois exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) sur le bien-être animal : la directive relative à la protection des veaux<sup>57</sup>, la directive portant sur l'élevage des porcs<sup>58</sup> et la directive à vocation générale sur les animaux d'élevages<sup>59</sup>. Cependant, il est regrettable que tous les animaux d'élevage ne soient pas concernés et qu'ils ne bénéficient pas tous d'une directive spécialement adoptée pour être adapté à leurs besoins. Par ailleurs, mettre en place des normes plus drastiques semble complexe, car c'est faire peser une charge importante sur les agriculteurs qui se verraient contraint de réorganiser leurs exploitations agricoles.

L'article 13 TFUE a également une autre limite, c'est celle du respect des rites religieux et des traditions culturelles, ce qui a donné lieu à de nombreux contentieux<sup>60</sup>. On retient notamment l'affaire OABA<sup>61</sup>, dans laquelle la liberté de religion entraine en confrontation avec le bien-être animal. Il avait été demandé à la Cour, dans une question préjudicielle, de déterminer s'il était possible qu'un produit animal soit certifié biologique et halal, alors même que le traitement de la viande halal requière que l'animal ne soit pas étourdi avant sa mort. La CJUE était arrivée à une conclusion assez remarquable et en faveur du bien-être animal tout en

---

<sup>56</sup> Rapport d'information sur la protection du bien-être animal au sein de l'UE, Assemblée nationale, 16 septembre 2020, n°3344

<sup>57</sup> Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux

<sup>58</sup> Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs

<sup>59</sup> Directive 98/58/ce du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages

<sup>60</sup> Claire.V, « La protection du bien-être animal par la Cour de justice de l'Union européenne », Revue UE 2021/651, p.454

<sup>61</sup> CJUE, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA), 26 février 2019, AFF. : C-497/17, ECLI : EU : C : 2019 : 137

s'opposant à la vision de l'avocat générale Wahl qui affirmait qu'il y avait discrimination. La juridiction européenne était restée pragmatique et a dégagé une solution qui lui semblait naturelle : le label biologique ne peut pas figurer sur des produits où l'animal a été abattu sans étourdissement, puisque ce label est la garantie pour le consommateur, que le bien-être animale a été respecté dans ces exigences les plus élevées. Or, bien que l'abattage sans étourdissement soit autorisé<sup>62</sup>, il n'est pas le niveau le plus stricte de respect du bien-être animal. Ainsi, un produit ne peut être halal et biologique selon la Cour. Cet arrêt est un exemple parmi d'autres, mais la jurisprudence est assez fluide et la Cour prend généralement le parti des animaux face aux traditions.

De 2009 à 2015, le nombre d'animaux transportés dans l'Union européenne a augmenté de 19%, soit environ 1.492,8 millions d'animaux d'élevage transporté durant l'année 2015. L'existence d'un véritable marché intérieur des produits animaux n'a pas été sans conséquence sur le bien-être animale et notamment lors du transport de ces derniers. Les animaux relèvent de la libre circulation des marchandises telle qu'organisée par les articles 28 à 37 du TFUE. Par conséquent, s'agissant des échanges d'animaux vivants : sont interdites entre États membres les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent, tant à l'importation (article 34 TFUE) qu'à l'exportation (article 35 TFUE) sous réserve, des restrictions ou interdictions pour des raisons de protection de la santé et de la vie des animaux (article 36 TFUE). Ceci signifie, que les objectifs marqués par le productivisme de l'article 32 du TFUE s'appliquent aussi pour le commerce d'animaux. Malgré tout, l'animal n'est pas une marchandise comme les autres, puisque c'est devenu un produit agricole soumis aux articles 39 à 44 du TFUE. Mais en plus de cela, les animaux sont des êtres sensibles comme le dit l'article 13 TFUE. Cette situation rend la place de l'animal confuse et le prend en étau entre productivisme et l'exigence de bon fonctionnement des marchés<sup>63</sup>.

Toutefois, l'exception de l'article 36 TFUE persiste, mais est-elle de nature à faire primer le bien-être animal sur la libre circulation des marchandises ? Tout d'abord, il faut rappeler que santé et bien-être sont deux choses différentes, l'article 36 TFUE fait référence à la santé des animaux et non à leur bien-être. Par ailleurs, l'activité économique demeure la priorité quoi

---

<sup>62</sup> Article 4, paragraphe 4, du règlement n°1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort

<sup>63</sup> Catherine Del Cont, "L'animal d'élevage dans le droit de l'Union européenne ou la difficile conciliation de l'objectif de bien-être animal et des objectifs économiques », Revue UE 2021, p.546

que l'on puisse en dire comme en témoigne l'affaire « *Compassion in world farming* »<sup>64</sup>. Dans cet arrêt de la CJCE, le Royaume-Uni refusait d'exporter des veaux vivants vers des États membres qui autorisaient l'élevage en cage individuelle. Même si cette mesure prise par le Royaume-Uni semble légitime pour protéger le bien-être animal, la Cour prend le parti de la libre circulation des marchandises. La CJCE indique au point 64, qu'il n'est pas envisageable d'invoquer l'article 36 TFUE dès lors que l'animal fait l'objet d'une protection harmonisée, en l'occurrence la Cour faisait référence à la directive relative à la protection des veaux. La CJCE aurait pu accorder une dérogation à la libre circulation avec l'utilisation de la moralité publique comme le suggérait l'avocat général, mais ce n'est pas le choix qu'a fait la juridiction. Les enjeux économiques demeurent trop essentiels pour que les objectifs de la libre circulation des produits agricoles s'effacent devant les préoccupations non commerciales, sauf dans des situations très marginales.

Pour finir, le grand défi de l'amélioration de la protection du bien-être animal dans l'UE, c'est la mise en place de contrôle fiable du respect des normes. Il faut impérativement renforcer l'effectivité des réglementations relatives au bien-être animal. Le manque de coopération entre les États membres, la clarté relative des textes, ainsi que les multiples dérogations et exceptions, portent atteinte à l'efficacité des règles qui encadrent le bien-être des animaux. Le Parlement européen a connaissance de ces problématiques et désire remédier à ces dernières, il a exprimé son vœu dans une résolution de 2019 sur la protection des animaux pendant le transport<sup>65</sup>. Les députés recommandent la mise en place de système de géolocalisation pour suivre les trajets en temps réel, ou encore de pénaliser les mauvaises pratiques des entreprises hors de l'UE. Par ailleurs, le choix de l'acte de droit dérivé utilisé a son importance, puisqu'un règlement sera plus efficace qu'une directive. Les règlements et directives prévoient tout de même respectivement des procédures de contrôle. C'est le cas à l'article 6 de la directive sur les animaux d'élevage<sup>66</sup> qui dispose que « *Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que des inspections soient effectuées par l'autorité compétente de manière à assurer le respect des dispositions de la présente directive* ». Cependant, ces contrôles sont irréguliers et parfois rares, l'Union n'organise pas la fréquence des contrôles ce qui rend leurs efficacités

---

<sup>64</sup> CJCE, *The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd*, 19 mars 1998, AFF.: C-1/96, ECLI : EU : C : 1998 : 113

<sup>65</sup> Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur la mise en œuvre du règlement (CE) n°1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union

<sup>66</sup> Directive 98/58/ce du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages

discutables. De plus, ce sont généralement les autorités des États qui réalisent le contrôle, il peut alors y avoir des examens différents d'un Etat à un autre et les données transmises aux institutions européennes sont souvent peu fiables<sup>67</sup>.

Malgré quelques imperfections, il est essentiel de retenir que l'Union européenne fait son possible pour construire une politique agricole respectueuse des animaux, mais elle ne s'arrête pas là puisqu'elle a aussi à cœur de garantir la sécurité alimentaire pour les citoyens européens. Jusqu'au milieu des années 90, l'expression « sécurité alimentaire » faisait référence à la capacité d'un État à pourvoir aux besoins alimentaires de sa population. Cependant, cet objectif à l'initiative de la PAC a vite été rempli dès la fin des années 60 sur le continent européen. La crise de la « vache folle » a également contribué à faire évoluer le sens de la « sécurité alimentaire ». Cette crise a permis aux européens de prendre conscience que l'alimentation pouvait être source de scandale sanitaire et qu'elle était intrinsèquement liée à la santé publique. Garantir la sécurité alimentaire au XXIème en Europe, c'est désormais s'assurer que le grand public consomme des aliments de qualité, bien étiquetés et avec une certaine traçabilité. Le livre blanc adopté par la Commission européenne en 2000 marque le début d'une politique de sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne<sup>68</sup>. Ce livre blanc a été couplé d'un règlement n° 178/2002<sup>69</sup> fondateur en la matière, dont la dernière modification date de 2019. L'article 1<sup>er</sup> du règlement fixant des procédures relatives à la sécurité des aliments énonce au paragraphe 1 que le texte « *contient les dispositions de base permettant d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs* ». Le paragraphe 2 poursuit et indique que le règlement « *établit les principes généraux régissant les denrées alimentaires et l'alimentation animale en général, et la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux en particulier, au niveau communautaire et nationale* ». Enfin une définition de la « denrée alimentaire » est donnée à l'article 2 du règlement n° 178/2002, il s'agit de toute substance ou produit, transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou susceptible de l'être par l'humain. Cela englobe donc l'eau, les boissons diverses et variées ainsi que les gommes à mâcher.

---

<sup>67</sup> Sonia Desmoulin, « l'effectivité du droit de l'Union européenne au prisme du Bien-être animal », Revue UE 2021, p.537

<sup>68</sup> Yves PETIT, « La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne », La politique européenne de sécurité alimentaire, La documentation française, collection réflexe Europe, p. 31

<sup>69</sup> Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

La sécurité alimentaire et la PAC n'étaient pas associées l'une à l'autre à l'origine. La sécurité alimentaire et l'enjeu sanitaire qui en découlent ne figuraient pas dans les objectifs de la PAC édictés à l'article 39 du Traité de Rome. Ces impératifs ne sont toujours pas mentionnés dans l'actuel article 39 du TFUE. Il a fallu attendre le Traité d'Amsterdam, pour qu'une base juridique en matière de sécurité alimentaire apparaisse dans le TFUE à l'article 168, mais elle est indirectement liée à la PAC. Le paragraphe 4 b) de l'article 168 TFUE a donné la possibilité aux institutions de l'Union européenne de prendre « *des mesures dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé humaine* ».

Le règlement n° 178/2002 a créé l'EFSA (European Food Safety Authority ou Autorité européenne de sécurité des aliments). Le but pour l'Union européenne, était de rassurer les consommateurs après la crise de la « vache folle » et pour ce faire, l'EFSA en assure un contrôle scientifique. Elle communique sur les risques qui entourent les denrées alimentaires. L'objectif est également d'établir des règles de sécurité alimentaire communes entre les États membres pour qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence entre les produits. L'EFSA est composée de divers groupes scientifiques repartis par thématique : le groupe santé et bien-être animal par exemple ou encore le groupe additifs alimentaires et sources de nutriments ajoutés aux aliments. Le règlement n° 1304/2003<sup>70</sup> du 11 juillet 2003 prévoit les procédures mise en place, pour faire une demande d'avis auprès d'un des groupes scientifiques de l'ESFA. L'EFSA est une agence autonome de l'Union européenne, elle dispose d'une certaine indépendance. Les membres des différents groupes doivent être en principe impartiaux. Cependant, après plus de vingt ans d'existence l'EFSA fait les frais de plusieurs scandales pour défaut d'impartialité de ces membres, qui sont souvent proches des leaders de l'agrochimie et des industrielles de l'agroalimentaire<sup>71</sup>. Le glyphosate est sans doute l'affaire de la dernière et de la prochaine décennie pour l'EFSA. Alors que le désherbant a été reconnu comme « *probablement cancérigène pour l'homme* » par le Centre international de recherche sur le cancer (CICR) ainsi que par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en mars 2015, son utilisation est toujours permise sur le territoire européen. Le produit agrochimique doit être interdit depuis de nombreuses années mais l'échéance d'interdiction est toujours repoussée, le glyphosate

---

<sup>70</sup> Règlement (CE) n° 1304/2003 de la Commission du 11 juillet 2003 sur la procédure appliquée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments aux demandes d'avis scientifiques dont elle est saisie

<sup>71</sup> Marc Blanquet, « Rapport introductif. Ombre et lumière de la stratégie européenne en matière de sécurité alimentaire » in de Grove-Valdeyron, N. et Friant-Perrot, M.(dir), Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p 21-57

continue d'être utilisé par renouvellement du droit d'utilisation année par année. Une situation permise par les conflits d'intérêt qui gangrènent l'EFSA et ses membres. L'affaire *Monsanto Papers* a révélé que le géant de l'agrochimie avait par de multiples moyens contribué aux renouvellements de l'autorisation d'utilisation du glyphosate : en téléguident des études scientifiques ou en demandant au cabinet Fleishman Hilliard de ficher des centaines de personnes comme opposants au glyphosate<sup>72</sup>.

Par la suite l'Union européenne a adopté un « paquet hygiène »<sup>73</sup> pour renforcer les contrôles sanitaires et garantir une alimentation sûre pour tous. Ce paquet contient plusieurs règlements : le règlement sur les règles d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale<sup>74</sup>, le règlement général sur l'hygiène des denrées alimentaires<sup>75</sup>, le règlement sur les contrôles officiels des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine<sup>76</sup>, et enfin un dernier règlement sur l'hygiène des aliments pour animaux. Ces règlements mettent en place des obligations : sur la traçabilité des denrées alimentaires, la délivrance d'agrément sanitaire. Ils recommandent également aux opérateurs du secteur d'établir des guides de bonnes pratiques d'hygiène. Ils mettent en place des règles très précises d'hygiène comme le règlement applicable aux denrées alimentaires d'origine animale pour chaque produit animal. Par exemple, les règles d'hygiène pour les ovoproduits sont les suivantes : les œufs ne doivent être cassés que s'ils sont propres et secs, les œufs fêlés doivent être transformés dès que possible, les œufs autres que ceux de poules, de dindes ou de pintades doivent être manipulés et transformés séparément, le contenu des œufs destinés à la consommation humaine ne peut être obtenu par centrifugation ou écrasement.

Enfin dernière élément qui lie PAC et sécurité alimentaire, il s'agit de la législation sur les Organismes génétiquement modifiés (OGM). Ces OGM sont apparus plus tôt qu'on pourrait le croire. En effet, la sélection des plantes les mieux adaptées à l'agriculture a commencé

---

<sup>72</sup> Marc Blanquet, « Rapport introductif. Ombre et lumière de la stratégie européenne en matière de sécurité alimentaire » in de Grove-Valdeyron, N. et Friant-Perrot, M.(dir), Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 21-57

<sup>73</sup> Yves PETIT, « La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne », La politique européenne de sécurité alimentaire, La documentation française, collection réflexe Europe, p.33

<sup>74</sup> Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale

<sup>75</sup> Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires

<sup>76</sup> Règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

plusieurs siècles avant Jésus Christ. Les fermiers conservaient les semences des meilleurs plants pour les replanter l'année suivante. Ainsi, les végétaux ou légumineux consommables par l'homme sont devenus plus résistants aux aléas climatiques et aux insectes au fil du temps. Nonobstant, la découverte de la molécule d'acide désoxyribonucléique (ADN), a permis d'aller encore plus loin dans la sélection des végétaux cultivables. En modifiant l'ADN d'une plante et en insérant au sein de son code génétique de nouveaux gènes issus d'autres espèces, il est possible d'augmenter considérablement les capacités de la plante support : c'est ce qu'on appelle la transgénèse. Le soja OGM RR qui a été modifié pour tolérer l'herbicide à base de glyphosate, le Roundup a été obtenu par transgénèse. La modification transgénétique du soja permet de traiter les cultures au glyphosate pour tuer les « mauvaises herbes » mais non les plants de soja<sup>77</sup>. Ce type de culture au soja OGM porte gravement atteinte à l'environnement et est prôné par les industriels de l'agrochimie. Le soja OGM RR incite les agriculteurs à utiliser plus de glyphosate, les « mauvaises herbes » deviennent résistantes aux produits phytosanitaires, les agriculteurs utilisent encore plus de glyphosate et les industriels de l'agrochimie s'assurent des années de vente de glyphosate auprès des producteurs. Une chaîne sans fin qui mène à la destruction de l'environnement et qui nuit à l'indépendance des agriculteurs. Par ailleurs, les OGM sont tout autant suspectés d'avoir des répercussions négatives sur le corps humain lorsqu'ils sont ingérés, que le glyphosate lui-même. Tout ceci a poussé l'Union européenne à développer un cadre législatif autour des OGM. Le règlement « nouveaux aliments »<sup>78</sup> dans son article 1<sup>er</sup> énonce que « *sont des aliments génétiquement modifiés, les aliments ou ingrédients qui sont des OGM ou qui en contiennent, tout autant que les aliments ou ingrédients issus de tels organismes, mais qui n'en contiennent pas* ». En 2019, on estimait à 190 millions d'hectares les surfaces cultivées d'OGM, soit 10 % des surfaces totales cultivées. Les États unis, le Brésil, l'Argentine, le Canada et l'Inde sont les principaux États à utiliser les OGM. En Europe, seul le Portugal et l'Espagne cultivent des plants OGM, une seule variété et sur une surface très réduite : le maïs MON 810 modifié pour résister aux

---

<sup>77</sup> Michael Antoniou, Paulo Brack, Andrés Carrasco, John Fagan, Mohamed Habib, Paulo Kageyama, Carlo Leifert, Rubens Onofre Nodari, Walter Pengue, Rapport « Le soja OGM durable ? Responsable ? », 2010

<sup>78</sup> Règlement (UE) n° 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) no 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission

insectes. Le problème c'est que beaucoup d'OGM sont autorisés à l'importation et notamment pour être utilisés comme base de l'alimentation des animaux d'élevage<sup>79</sup>.

Trois principaux textes encadrent la culture et la mise sur le marché des OGM au niveau européen. Il s'agit de la directive 2001/18/ CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (modifiée pour la dernière fois en 2019). Cette directive prévoit l'application du principe de précaution par les États membres à l'article 4. Puis, l'article 6 de la directive fait état d'une procédure standard d'autorisation, ainsi « quiconque veut procéder à la dissémination volontaire d'un OGM ou d'une combinaison d'OGM doit adresser auparavant une notification à l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel la dissémination doit avoir lieu ». Les OGM sont donc soumis à une autorisation administrative préalable pour être utilisés. Un dossier technique doit être rempli pour évaluer les risques liés à l'OGM faisant l'objet de la demande d'utilisation. Le règlement n° 1829/ 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (modifié en 2019) prévoit lui aussi une procédure d'autorisation dans son article 5. Les autorités compétentes pour évaluer les risques liées aux OGM sont l'EFSA au niveau européen avec l'aide des autorités nationale comme l'ANSES en France (l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Enfin un dernier règlement n° 1830/2003 régit l'exigence de traçabilité et d'étiquetage des OGM.

## **Chapitre 2 : L'élaboration d'une nouvelle politique agricole commune encourageant l'écologisation des pratiques agricoles**

La première section de ce chapitre traitera de l'histoire de la politique agricole commune au sein de l'Union européenne (Section 1). Puis, il sera question d'étudier la réforme de la politique agricole commune pour les années 2023 à 2027 (Section 2).

### **Section I : Histoire et réforme successives de la politique agricole commune**

#### **1. La politique agricole commune : naissance et avènement**

La PAC a été officiellement lancée en 1962 et son cadre de référence était fixé dans le traité de Rome de 1957. Au début, la PAC ne concernait donc que les États fondateurs de l'Union européenne, c'est-à-dire la France, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, l'Allemagne et les

---

<sup>79</sup> Estelle Brosset, « Le droit de l'Union européenne des OGM à l'épreuve de la mutagenèse dirigée » in de Grove-Valdeyron, N. et Frient-Perrot, M. (dir), Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 75-96

Pays-Bas. Très rapidement, la PAC a pris une place importante au sein de la construction européenne et le budget qui lui était alloué représentait plus de 70 % du budget de la Communauté européenne. Par ailleurs, plusieurs paramètres vont nécessiter de réformer la PAC, qui fera l'objet de nombreuses révisions jusqu'à la PAC actuelle 2023-2027. Les réformes ont été essentielles car elles ont permis l'adaptation à de nouveaux enjeux : garantir un revenu raisonnable à la population agricole, faire face à la technologisation de l'agriculture, s'adapter à l'évolution du commerce mondiale, aux changements climatiques et de prendre en considération le développement de l'Union européenne notamment via son élargissement grâce à l'intégration de nouveaux États membres.

La PAC a vu le jour suite à la conférence de Stresa en juillet 1958. Afin d'établir les fondations de la PAC, la Commission a réuni entre le 3 et le 12 juillet 1958, les représentants de l'agriculture des différents États membres. Walter Hallstein et Sicco Mansholt alors respectivement Président de la Commission et Commissaire à l'agriculture vont être les chefs d'orchestre de cette conférence. Les ministres de l'agriculture des six États membres, ainsi que des organisations agricoles sont présents. Cette conférence va surtout aboutir à définir les grandes lignes de la PAC et ces principes directeurs tels que l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière. Cette première PAC met en place une politique administrée, qui aura pour conséquence d'augmenter considérablement la production agricole au sein de la Communauté<sup>80</sup>. Plusieurs décisions seront adoptées par le Conseil le 14 janvier 1962, créant six organisations communes de marché (céréales, porc, œufs, volailles, fruits et légumes, vin). A cela s'ajoute, l'établissement d'un Fond européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et des règles de financement. La Commission à cette époque fait le choix de l'intervention, elle met en place pour chaque OCM des prix garantis supérieurs à la moyenne mondiale. Ainsi, les agriculteurs trouvent toujours un acheteur pour écouler leur production car en cas de problèmes de revente, la Commission rachète la marchandise, la stocke, puis la revend plus tard sur le marché intérieur, l'exporte vers des États tiers ou la détruit. La préférence communautaire a imposé la taxation des produits importés pour éviter toute distorsion de concurrence. Enfin, en cas d'exportation, les producteurs percevaient un avantage sur leur revenu, c'est-à-dire la différence entre le prix mondial et le prix européen plus élevé<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Georges-Pierre Malpel, « Histoire et devenir de la PAC », la PAC au démarrage de l'Europe, édition France Agricole, 2019, p. 12-13

<sup>81</sup> Yves Petit, « La politique agricole commune (PAC au cœur de la construction européenne) », Une politique rythmée par les réformes, La documentation française, réflexe Europe, 2016, p. 60

Même si la PAC reste considérée comme une réussite, la fin des années 60 marque les premières difficultés de la politique agricole nouvellement née. Sicco Mansholt, commissaire à l'agriculture, avait dû prendre des mesures d'urgence pour faire face à la surproduction. La politique d'intervention des institutions aux soutient des producteurs a eu pour conséquence, certes, d'atteindre rapidement les objectifs énoncé à l'article 39 du traité de Rome, mais les mécanismes mis en œuvre pour se faire ont nui au commerce international et à l'environnement. Un mémorandum pour le Conseil des ministres est rédigé, et le « plan Mansholt » se met en place. L'idée est de réduire le nombre d'exploitations agricoles, de les moderniser, ou en créant de plus grande structure afin de contrôler les secteurs en surproduction comme le lait et la viande bovine. La PAC a connu une seconde secousse avec l'entrée du Royaume-Uni dans la construction européenne. Le Royaume-Uni était opposé à la politique d'intervention et de soutien direct à l'agriculture. Le pays trouvait qu'il contribuait trop au budget de la PAC sans pour autant en retirer les profits. En 1979, Margaret Thatcher prononce la célèbre formule « I want my money back! ». Finalement, les britanniques obtiennent gain de cause et un régime particulier est créé afin qu'ils continuent à faire partie de la PAC.

Dans les années 80, les difficultés liées à la surproduction ne disparaissent pas. En 1984, les stocks s'élèvent à près d'un million et demi de tonnes de beurre, et près d'un million de tonnes de poudre de lait. Le Conseil européen de Fontainebleau décide de mettre en place une discipline budgétaire. Cela signifie que les dépenses allouées au secteur agricole, ne pourront augmenter plus vite que les ressources propres de la Communauté. Parallèlement, des quotas laitiers sont instaurés, et en France la production laitière est réduite de 12 %. Le colza, le tournesol, les céréales et oléagineux vont être régulés par la mise en place de « quantités maximales garanties » au-delà desquelles le soutien est réduit, si un surplus de production existe. C'est le commissaire à l'agriculture de 1992, l'Irlandais Ray Mac Sharry qui a proposé la réforme de 1992. Le secteur des céréales était le principal visé, et la réforme s'inscrivait aussi dans le cadre des négociations commerciales lancées en 1986 et de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) conclut avec des États tiers. Cette réforme de 1992 est un véritable tournant car un nouveau mode de régulation est instauré, l'intervention publique sur les marchés agricoles n'a plus lieu au même niveau. Le soutien par les prix garantis s'est transformé en soutien aux agriculteurs par des aides directes aux revenus financées par le budget de l'Union européenne et versées sous forme de prime à l'hectare. Les aides directes aux agriculteurs s'accompagnent pour eux, d'une obligation de mettre en jachère

une partie de leur exploitation et les règles en matière de respect de l'environnement commencent à émerger. C'est l'avènement de la PAC moderne, tel qu'on la connaît aujourd'hui avec une conditionnalité des aides agricoles<sup>82</sup>.

Ce nouveau mode de fonctionnement a tout de même mis plusieurs années pour aboutir, le passage des prix garantis vers les aides directes va conduire à plusieurs réformes successives entre les années 2000 et 2003. En parallèle, la prise en compte des impératifs environnementaux au sein de la PAC va s'élargir.

## 2. L'insertion progressive de considérations d'ordre environnementale dans la politique agricole commune

La réforme de l'Agenda 2000 va faire entrer la PAC dans une nouvelle ère, celle de la reconnaissance de la protection de l'environnement et de la biodiversité. Cette réforme va également fonder la PAC sur deux piliers. Le premier pilier est dédié à la politique des marchés et aux paiements directs, puis le second à la politique de développement rural. Par la suite, chaque pilier fût associé à un Fonds européen agricole. Le règlement européen n° 1290/2005<sup>83</sup> a créé le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). L'adoption du cadre financier pluriannuel permet de définir la dotation des fonds européens agricoles pour cinq années. Aujourd'hui, pour la période 2021-2027, le premier pilier dispose d'une enveloppe de 291,1 milliards d'euros tandis que le second pilier se contente de 95,5 milliards sur la même période. L'Agenda 2000 a mis sur pied trois mécanismes : l'éco-conditionnalité, la modulation et le découplage des aides<sup>84</sup>. Bien sûr, si la protection de l'environnement est entrée uniquement à partir des années 2000 dans la PAC, c'est parce que l'Union européenne a mis plusieurs années à élaborer une politique de l'environnement puis à l'intégrer à d'autres de ses politiques. Au niveau européen, c'est lors du Conseil européen du 22 novembre 1973 ayant pour objet « *programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement* » que l'impératif de protection de l'environnement est abordé. Avec l'Acte unique européen, la protection du milieu naturel fait son entrée dans les traités et dispose d'un Titre qui lui est entièrement consacré. En 1993, le traité de Maastricht introduit la procédure législative ordinaire pour les actes visant à protéger l'environnement. La protection de l'environnement est érigée au niveau de domaine d'action

---

<sup>82</sup> Site officiel « Toute l'Europe.eu », Histoire de la politique agricole commune, par Valentin Ledroit

<sup>83</sup> Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune

<sup>84</sup> Georges-Pierre Malpel, « Histoire et devenir de la PAC », l'Agenda 2000 et la réforme de 2003, édition France Agricole, 2019, p. 51-55

officiel de l'Union européenne. Par-dessus tout, le traité d'Amsterdam a consacré l'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles de l'Union européenne. Cette clause d'intégration figure toujours à l'article 11 du TFUE qui énonce que « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.* »<sup>85</sup>. La reconnaissance de la nécessité de limiter le changement climatique et de protéger les espèces animales, a conduit l'Union à adopter de nombreux règlements et directives en la matière : la directive habitat<sup>86</sup> puis la directive oiseau<sup>87</sup> ou encore les directives qualité de l'air<sup>88</sup>. Enfin des grands principes ont étoffé la politique de l'environnement européenne tels que le principe de précaution, de prévention et celui du pollueur-payer. Ainsi à partir de 1999, la protection de la nature et de la biodiversité s'est imposée dans les autres politiques de l'Union.

La PAC était sans doute la politique la plus destructrice pour l'environnement depuis sa mise en œuvre en 1962 et suite à la politique du productivisme. La réforme de l'agenda 2000 prend donc en considération l'environnement par le biais du mécanisme d'éco-conditionnalité. L'éco-conditionnalité est « *une opération par laquelle l'octroi d'un avantage est subordonné à la réalisation de conditions environnementales déterminées* ». L'avantage est généralement octroyé aux producteurs, car ce sont eux qui doivent dans le cadre de la PAC, respecter les normes environnementales. Au stade de la réforme de l'Agenda 2000, l'éco-conditionnalité n'en est qu'à ses débuts et ne s'applique donc pas à l'ensemble des bénéficiaires de paiements directs. Toutefois, c'est une avancée considérable pour la protection de l'environnement dans la PAC. L'objectif est de responsabiliser les agriculteurs et de les sensibiliser à la protection de la nature. L'article 3 du règlement n° 1259/ 1999 du 17 mai 1999<sup>89</sup> met en lumière l'éco-conditionnalité et les exigences en matière de protection de l'environnement. Cet article dispose que « *dans le cadre des activités agricoles relevant du présent règlement, les États membres prennent les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation des surfaces agricoles utilisées ou des productions concernées et qui*

---

<sup>85</sup> Site officiel du Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne, Politique environnementale : principe généraux et cadre de base, par Christian Kurrer et Alyssia Petit

<sup>86</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

<sup>87</sup> Directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages

<sup>88</sup> Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

<sup>89</sup> Règlement (CE) No 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune

*correspondent aux effets potentiels de ces activités sur l'environnement. Ces mesures peuvent consister : - à subordonner les aides à des engagements agro-environnementaux, - en des exigences environnementales générales, - en des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs. »*. Par ailleurs, un mécanisme de sanction est prévu au paragraphe 2 de l'article 3 du règlement n° 1259/ 1999 qui indique que « *Les États membres définissent des sanctions appropriées et proportionnées à la gravité des conséquences écologiques du non-respect des exigences environnementales visées au paragraphe 1. Ces sanctions peuvent prévoir une réduction, le cas échéant, la suppression des aides relevant des régimes de soutien concernés.* »<sup>90</sup>. Il en découle que la réforme de l'Agenda 2000 et le règlement de 1999 ont créé les bases de l'intégration de la protection de l'environnement au sein de la politique agricole commune. La réforme de l'Agenda 2000 prévoyait également des mécanismes de modulations qui permettent aux États membres de baisser les paiements directs accordés aux agriculteurs. Les sommes récupérées sont tout de même réutilisées pour lutter contre le changement climatique dans le secteur agricole ou pour soutenir le développement rural. Le dernier apport de la réforme de l'Agenda 2000, c'est le découplage des aides. Le découplage des aides permet de mettre fin aux aides versées aux producteurs en fonction de la production. Le découplage permet aux agriculteurs de bénéficier d'une aide en fonction de la surface de l'exploitation. C'est l'opposé des aides couplées végétales ou animales qui sont en lien direct avec un type de production spécifique. Les réformes qui ont suivies celle de l'Agenda 2000, à savoir celles de mi-parcours de 2003 puis les réformes « Bilan de santé » de 2008 et de 2009 ne feront pas l'objet d'un développement dans cet écrit, ces derniers visent principalement à corriger et à approfondir la réforme de l'Agenda 2000.

### **3. La PAC 2014-2020, une réforme majeure du mécanisme de la conditionnalité avec la protection de l'environnement pour unique but**

C'est avant tout la réforme des années 2014-2020 qui va résolument liée la protection de l'environnement et la PAC. L'éco-conditionnalité va se perfectionner et devenir très élaborée, pour autant en 2014, le but était de décomplexifier la PAC et d'alléger la charge administrative des agriculteurs. Cette PAC 2014-2020 est fondée sur quatre règlements de base : le règlement

---

<sup>90</sup> Maxime Habran, « Chapitre 3 – La réforme de l'Agenda 2000 », Politique agricole commune, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 161-180

« OCM unique » n° 1308/2013<sup>91</sup>, le règlement n° 1307/2013<sup>92</sup> relatif aux paiements directs et le règlement n° 1305/2013<sup>93</sup> consacré au développement rural, enfin le règlement horizontal n° 1305/2015<sup>94</sup> qui s'intéresse au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. Le règlement « OCM unique » a déjà fait l'objet d'un développement en amont au sein de ce mémoire, les propos qui suivent s'appuieront d'avantage sur les trois autres règlements.

Pour commencer, le règlement n° 1307/2013 consacré aux paiements directs, place l'éco-conditionnalité comme centre de gravité de la nouvelle PAC. Le considérant 37 du règlement rappelle que « *Un des objectifs de la nouvelle PAC est l'amélioration des performances environnementales par une composante écologique obligatoire des paiements directs, qui soutiendra les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dans l'ensemble de l'Union.* ». Les considérants suivant portent également sur l'intégration des impératifs écologiques, tels que le considérant 44 qui indique que « *des surfaces d'intérêt écologique devraient être établies en particulier, pour préserver et améliorer la biodiversité dans les exploitations* ». Ainsi, l'enjeu écologique fait pleinement partie de la nouvelle PAC 2014-2020. Le RPD (Règlement relatif aux paiements directs – N° 1305/2013) selon son article premier « champ d'application » s'intéresse aux paiements directs, c'est-à-dire aux paiements directement octroyés aux agriculteurs. Au sein des paiements directs prévus par le règlement n° 1307/2013 plusieurs types de ceux-ci sont à distinguer : les paiements obligatoires et les paiements facultatifs. Les paiements obligatoires sont eux même divisés en plusieurs régimes : le paiement de base, le paiement pour les agriculteurs recourant à des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement (ci-après nommé paiement vert), le paiement en faveur des jeunes agriculteurs puis le paiement spécifique à la culture du coton. Parmi les paiements facultatifs, ont compte : le paiement redistributif, le paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles, le régime de soutien couplé, le paiement pour les jeunes agriculteurs. Seuls les

---

<sup>91</sup> Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil

<sup>92</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (**ci-après nommé RPU** dans un souci d'intelligibilité)

<sup>93</sup> Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (**Ci-après nommé RDR** dans un souci d'intelligibilité)

<sup>94</sup> Règlement (UE) No 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (**ci-après nommé RFGS de la PAC** dans un souci d'intelligibilité)

paiements obligatoires seront abordés dans ce mémoire, ceci par soucis de clarté et de condensé de l'exposé des propos.

Tout d'abord, il est essentiel de répondre à la question suivante : qui peut bénéficier des paiements PAC ?, l'article 9 du règlement répond à cette interrogation, cet article s'intitule « Agriculteur actif ». C'est donc uniquement les personnes physiques ou morales ou les regroupements tels que les GAEC en France (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun) qui exerce une activité principale de type agricole caractérisé comme étant effective et non négligeable qui peuvent recevoir des aides PAC. A titre d'exemple, ne peuvent pas bénéficier d'aides, des services ferroviaires, des sociétés de service des eaux ou encore des terrains de sports selon le règlement n° 1307/2013. Le RPD définit ce qu'est une activité agricole à l'article 4, il s'agit de « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles* ».

La PAC 2014-2020 repose sur trois grands mécanismes :

- Le mécanisme de la conditionnalité
- Le mécanisme du verdissement
- Le mécanisme de la conditionnalité incitative<sup>95</sup>

La conditionnalité est prévue par le titre VI du RFGS (Règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi - N° 1306/2013) de la PAC. Le champ d'application de la conditionnalité est prévu à l'article 92 du RFGS de la PAC qui mentionne que « *L'article 91 s'applique aux bénéficiaires recevant des paiements directs au titre du règlement (UE) n° 1307/2013, des paiements au titre des articles 46 et 47 du règlement (UE) n° 1308/2013 et des primes annuelles en vertu de l'article 21, paragraphe 1, points a) et b), des articles 28 à 31, et des articles 33 et 34, du règlement (UE) n° 1305/2013* ». L'article 91 du même règlement, vise les sanctions administratives pouvant être appliquées en cas de non-respect de la conditionnalité par les bénéficiaires des paiements. Enfin, les règles relatives à la conditionnalité sont énumérées à l'article 93 du RFGS de la PAC « *Les règles relatives à la conditionnalité sont les exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l'Union et les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, établies au niveau national et énumérées à l'annexe II, en ce qui concerne les domaines suivants :*

a) *Environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres*

---

<sup>95</sup> Maxime Habran, « Chapitre 6 – La PAC 2014-2020 », Politique agricole commune, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 213-262

b) *Santé publique, santé animale et végétale*

c) *Bien-être des animaux.* »

Concrètement, que signifie l'application des articles 91, 92 et 93 du RFGS de la PAC ? Ces articles lus ensemble, signifient que les producteurs bénéficiant des paiements énoncés à l'article 92, c'est-à-dire notamment ceux qui reçoivent des paiements directs en vertu du RPD, ne peuvent se voir octroyer l'aide que s'ils respectent les exigences posées par l'article 93 du RFGS de la PAC sous peine de se voir sanctionner et de tomber sous le joug de l'article 91 du RFGS de la PAC. Ainsi, même pour obtenir le paiement vert prévu par le RPD, les producteurs doivent en amont, respecter les exigences de l'article 93 RFGS. Le mécanisme de la conditionnalité ne s'applique toutefois pas aux petites exploitations de taille insuffisantes pour supporter la conditionnalité selon l'article 92 RFGS de la PAC. Par ailleurs, pour s'assurer que les exigences découlant de la conditionnalité sont respectées par les agriculteurs bénéficiant des aides, les États membres peuvent mettre en place des systèmes de contrôle comme énoncé à l'article 96 RFGS de la PAC, en s'appuyant sur des bases de données, des systèmes d'identification des parcelles agricoles ou encore sur un système d'enregistrement de l'identité des bénéficiaires.

Mais alors, quels sont véritablement les exigences à respecter d'un point de vue agricole dans le cadre de la conditionnalité prévue à l'article 93 et qui figurent à l'annexe II du RFGS ? Il y a d'une part les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et d'autre part les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE). Dans le cadre du mécanisme de la conditionnalité, les producteurs doivent respecter 7 BCAE et 13 ERMG pour bénéficier des aides énumérées à l'article 91 du RFGS de la PAC. Les différentes BCAE et ERMG sont réparties dans 9 grands thèmes :

- L'eau
- Les sols et le stockage du carbone
- La biodiversité
- Le paysage et le niveau minimal d'entretien
- La sécurité des denrées alimentaires
- L'identification et l'enregistrement des animaux
- Les maladies animales
- Les produits phytopharmaceutiques
- Le bien-être des animaux

Voici quelques exemples de BCAE : lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation (BCAE 2), assurer une couverture minimale des sols (BCAE 4), maintien des haies, mares, étangs et arbres, interdiction du taillage durant la période de reproduction des oiseaux (BCAE 7).

S'agissant des ERMG, un renvoi à d'autres actes de l'Union est opéré, c'est-à-dire que respecter une EMRG revient à respecter un ou plusieurs articles d'une directive ou d'un règlement. Voici un exemple d'ERMG : l'ERMG 11 vise le respect par les producteurs des articles 3 et 4 de la directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 relative à la protection des veaux. Les articles 3 et 4 de la directive fixent les conditions d'élevage des veaux. Les jeunes bovins ne peuvent pas être enfermés dans une cage individuelle, les veaux élevés en troupeau doivent bénéficier d'une surface au moins égale à 1,5 mètre carré pour chaque veau ...

Ainsi en respectant l'ensemble de ces exigences, entendons par là, les 7 BCAE et les 13 ERMG, les producteurs peuvent recevoir les aides PAC.

Mais ce n'est pas tout, afin d'aller encore plus loin dans la protection des espaces naturels et pour faire face au changement climatique directement au sein des exploitations agricoles, la PAC 2014-2020 a introduit un nouveau mécanisme. Ce mécanisme, c'est celui du verdissement. Ce mécanisme de verdissement passe par le paiement vert qui représente 30 % du montant totale du paiement de base. Le paiement vert est une partie du paiement de base car il figure au chapitre 3 du titre III intitulé « régime du paiement de base » dans le RPD. Ainsi à partir de 2014, les agriculteurs doivent respecter les exigences du mécanisme de conditionnalité et du mécanisme du verdissement pour obtenir 100 % des paiements directs. Entre 2003 et 2024 seul le respect de la conditionnalité était nécessaire pour avoir l'intégralité des paiements directs. Pour faire simple, le mécanisme de verdissement est très proche de celui de la conditionnalité abordé ci-dessus. En effet, le mécanisme de verdissement est aussi un mécanisme de conditionnalité, mais se différencie de celui édicté aux articles 91 et suivant du RFGS de la PAC, car il porte uniquement sur des exigences purement environnementales. Le chapitre 3 du RPD est dédié au paiement vert. L'article 43 énonce les règles générales de ce paiement. Le paragraphe 1 indique que les agriculteurs qui ont droit au paiement de base, observent, sur tous les hectares admissibles les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement visé au paragraphe 2 de l'article 43. Le terme « observent » employé par le RPD, suggère que c'est une obligation pour les agriculteurs de respecter les exigences du

paiement vert, en cas de non-respect les aides ne seront pas versées en totalité. En revanche, les agriculteurs qui se sont engagés dans la voie de l'agriculture biologique bénéficient de plein droit du paiement vert. Le paragraphe 2 de l'article 43 de RPD identifie trois pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement :

- La diversification des cultures (défini à l'article 44 du RPD)
- Le maintien des prairies permanentes existantes (défini à l'article 45 du RPD)
- Disposer d'une surface d'intérêt écologique sur la surface agricole (défini à l'article 46 du RPD)

Pour finir, la PAC 2014-2020 met en place un mécanisme de conditionnalité incitative notamment dans le RDR. Le but est d'encourager les agriculteurs qui vont plus loin dans la lutte contre le changement climatique et la baisse de la biodiversité. Mais les paiements agro-environnementaux relèvent uniquement de l'engagement volontaire des agriculteurs. Aucune obligation ne pèse sur eux. L'article 28 du RDR définit les contours de ce mécanisme d'incitation. Les agriculteurs qui s'engagent dans l'agriculture biologique, peuvent aussi être récompensés par des aides spéciales de la PAC prévues à l'article 29 du RDR (Règlement relatif au développement rural - N° 1305/2013). Finalement, ce mécanisme de conditionnalité incitative va inspirer le législateur de la PAC 2023-2027 qui va créer un nouveau système appelé l'éco-régime et qui est caractérisé par son côté incitatif. La PAC 2014-2020 engage résolument la politique agricole de l'Union européenne dans un chemin vers la virtuosité et le respect de l'environnement. La PAC 2023-2027 se présente en digne héritière de sa prédécesseuse.

## **Section II : Les apports de la dernière réforme de la politique agricole commune 2023-2027 : l'éco-régime et la conditionnalité des aides**

### **1. La protection de l'environnement comme pierre angulaire de la nouvelle politique agricole commune 2023-2027**

Avant d'analyser d'un point de vue technique les avancées réalisées par la nouvelle PAC 2023-2027, il est nécessaire d'étudier le contexte de son adoption. Bien des évolutions ont eu lieu entre 2014 et 2020 au sein de l'Union européenne. S'il y a bien une politique qui a fait un grand pas en avant, c'est la politique de l'environnement. Les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique ne sont plus les mêmes qu'en 2013 lors des discussions pour adopter la PAC 2014-2020. Depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose de la personnalité juridique et fait partie d'une quarantaine de conventions

internationales relatives à la protection de la nature, de la biodiversité, à la lutte contre le changement climatique. L'Union a peu à peu utilisé son soft power sur la scène internationale pour créer une dynamique en faveur de la protection de la nature. La construction européenne a notamment beaucoup contribué à façonner l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques. L'accord de Paris est un engagement fort de plus de 196 parties et États du monde entier dans la lutte contre le réchauffement de la Planète Terre. C'est un traité international juridiquement contraignant, il est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Un objectif directeur doit guider les États suite à la signature de l'accord de Paris : « le maintien de l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels » et de poursuivre les efforts « pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels »<sup>96</sup>.

En Europe, l'Union européenne entend parvenir à l'objectif fixé par l'accord de Paris grâce à une nouvelle stratégie axée sur la croissance durable : Le Pacte vert ou Green deal en anglais. Le pacte vert a été adopté le 11 décembre 2019. L'objectif principal du Pacte est de parvenir à la neutralité carbone d'ici 2050. La neutralité carbone signifie que les émissions de GES seront entièrement captées ou absorbées par les sols, les forêts ou encore les océans. Autrement dit, une émission = une absorption, c'est l'équation parfaite que veut réaliser l'Union européenne sur le territoire des États membres. Evidemment, pour parvenir à cette prouesse il faudra considérablement réduire les émissions de GES en Europe. Pour se faire d'importants moyens sont mobilisés, le Conseil européen de juillet 2020 (le plus long de l'histoire) a placé au cœur du plan de relance la transition écologique : 37 % des dépenses indiquées dans les plans de relance nationaux doivent être consacrées à la transition verte. Le Pacte vert est un ensemble de mesures prises pour atteindre la neutralité carbone en 2050 dans différents domaines : le climat, l'environnement, l'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture et la finance durable. C'est le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ou « Fit for 55 » qui va permettre de traduire les ambitions environnementales du Pacte vert dans le droit. Le paquet « ajustement à l'objectif 55 » comprend une multitude de nouveaux actes législatifs européens qui visent à réviser les anciens textes ou à en créer de nouveaux afin d'aligner la législation de l'Union européenne sur les objectifs du Pacte vert. La loi européenne sur le climat a défini une obligation juridique

---

<sup>96</sup> Site officiel « United Nations », Climate change, l'Accord de Paris

pour l'Union européenne d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais les Etats membres se sont aussi donné pour but de réduire les émissions de GES d'au moins 55 % d'ici 2030<sup>97</sup>.

Le législateur européen et la Commission européenne l'ont bien compris, l'agriculture joue un rôle essentiel dans la lutte contre la destruction de l'environnement. Selon le groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC), le système alimentaire représente à lui seul un tiers des émissions mondiales de GES. L'agriculture est un secteur très singulier, car l'activité agricole contribue au changement climatique, elle est aussi victime des changements de climat et elle peut contribuer à réduire les effets du réchauffement planétaire. Une lourde responsabilité pour un secteur fragile. Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » la commission a mis sur pied la stratégie « de la ferme à la table » qui vise à rendre le système alimentaire durable. La stratégie de la « ferme à la table » s'accompagne d'une combinaison en faveur de la sauvegarde de la biodiversité. Les objectifs de la stratégie « de la ferme à la table » sont multiples :

- Faire en sorte que l'agriculture biologique représente 25 % des terres agricoles de l'Union d'ici 2030
- Garantir la sécurité alimentaire et l'approvisionnement alimentaire de l'Europe en cas de crise
- Renforcer les normes en matière de sécurité alimentaire dans le cadre du commerce international
- Prôner une agriculture bas carbone et les pratiques agricoles respectueuses de la nature
- Renforcer les normes en matière d'étiquetage des produits biologique issus d'animaux, du miel, des confitures et du lait déshydraté qui portent souvent à confusion pour le consommateur<sup>98</sup>

Pour concrétiser ses objectifs et faire en sorte qu'ils deviennent réalité, les institutions européennes comptent sur la réforme de la PAC pour les années 2023-2027. C'est donc dans ce contexte et avec le poids de toutes ces ambitions que la PAC 2023-2027 a été adoptée le 2 décembre 2021 avec est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Au moment où ses pages ont été écrites la PAC 2023-2027 n'a qu'un an et sept mois d'existence, l'âge d'un nouveau-né en somme. Toutefois, déjà un bilan peut être dressé sur les avancées de cette nouvelle PAC.

---

<sup>97</sup> Site officiel du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, page : « Pacte vert pour l'Europe »

<sup>98</sup> Site officiel du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, page : « de la ferme à la table »

Cependant, plusieurs interrogations subsistent : la PAC 2023-2027 est-elle suffisamment ambitieuse pour réaliser les objectifs découlant du Pacte vert ? Les considérations environnementales et exigences qui pèsent sur les agriculteurs ne sont-elles pas trop lourdes ? Au-delà de l'enjeu environnemental, la PAC 2023-2027 a également été pensée pour faire face à d'autres défis. La Guerre menée par la Russie en Ukraine et la pandémie mondiale du Covid-19 ont révélé certaines fragilités au sein du système alimentaire actuel. La PAC 2023-2027 devra donc être une PAC résiliente.

## 2. Le plan national stratégique : vers une nationalisation de la politique agricole commune

La nouvelle PAC 2023-2027 repose que sur trois règlements : un règlement n° 2021/2116 sur le financement, la gestion et la suivi de la PAC qui abroge le règlement n° 1306/2013<sup>99</sup>, un nouveau règlement n° 2021/2115 relatif aux plans stratégiques établis par les États membres<sup>100</sup> et un règlement n° 2021/2117 dit « omnibus » modifiant l'ancien règlement « OCM unique »<sup>101</sup>.

Si le nouveau RFGS de la PAC 2023-2027 et le règlement « Omnibus » s'inscrivent dans une continuité avec la PAC 2014-2020, ce n'est pas le cas du troisième règlement relatif aux plans stratégiques nationaux. En vertu du RPSN, les 27 États membres doivent constituer un plan national dans lequel ils établissent une stratégie individuelle et où ils définissent leurs priorités agricoles. Cette nouveauté est assez discutée dans la doctrine, notamment car elle ôte à la politique agricole commune son caractère commun. Le fait pour les États membres de définir un plan national, induit qu'il n'y aura plus une seule PAC mais 27 PAC différentes. Le député européen Éric Andrieu parle même « *d'une renationalisation de fait, un contresens*

---

<sup>99</sup> Règlement (UE) n° 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (**ci-après nommé RFGS de la PAC 2023-2017** dans un souci d'intelligibilité)

<sup>100</sup> 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 (**ci-après nommé RPSN** dans un souci d'intelligibilité)

<sup>101</sup> Règlement (UE) n° 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (**ci-après nommé règlement Omnibus**)

historique »<sup>102</sup>. Cependant, le fait pour chaque État membre d'avoir l'opportunité de créer sa propre PAC sur la base des textes européens, permet aux États d'aligner les exigences européennes avec les spécificités nationales. L'Estonie n'a pas la même puissance agricole que la France, ainsi les plans nationaux garantissent une PAC plus cohérente, plus flexible et plus sensible aux fragilités du secteur agricole dans chaque État membre. Bien sûr, la Commission européenne avait gardé un droit de regard sur les plans stratégiques établis par les États membres, puisque chacun d'eux disposait d'une date limite s'arrêtant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour transmettre leur plan afin que la Commission l'approuve.

Le considérant 3 du RPSN malgré sa longueur, justifie le choix des créateurs de la nouvelle PAC 2023-2027 de créer un renationalisation de la PAC « *Étant donné que la PAC doit affiner ses réponses aux défis et aux opportunités à mesure qu'ils se présentent, que ce soit au niveau international, au niveau de l'Union ou au niveau national, régional ou local, ou encore au niveau de l'exploitation agricole, il est nécessaire de rationaliser la gouvernance de la PAC, d'améliorer la façon dont cette dernière met en œuvre les objectifs de l'Union et de réduire sensiblement la charge administrative. La PAC devrait être fondée sur la mise en œuvre de la performance. Dès lors, l'Union devrait fixer les paramètres essentiels de la politique tels que les objectifs de la PAC et ses exigences de base, tandis que les États membres devraient assumer une plus grande part de responsabilité dans la manière dont ils réalisent ces objectifs et atteignent les valeurs cibles. Une plus grande subsidiarité permettrait de mieux tenir compte des conditions et des besoins locaux ainsi que de 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 agricoles, en adaptant l'aide de manière à optimiser la contribution à la réalisation des objectifs de l'Union.* ». Pour l'Union européenne, cette renationalisation de la PAC n'est pas synonyme de décohésion, mais bien de pragmatisme et de lucidité. Les enjeux à relever pour la PAC 2023-2027 sont tels que l'Union européenne compte sur le suivi des États membres et sur leurs implications dans le projet de nouvelle PAC. Le principe de subsidiarité reprend ses lettres de noblesse avec la PAC 2023-2027. Les plans stratégiques nationaux ont pour base de financement le FEAGA et le FEADER, ce qui a pour conséquence de quasiment entraîner une fusion des deux piliers historique de la PAC<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Cité par V. Malingre, L'Europe adopte une nouvelle PAC critiquée, journal Le Monde, 25 novembre 2021

<sup>103</sup> Yves Petit, Politique agricole commune – La politique agricole commune (PAC) 2023-2027 : quelles ambitions ?, Revue de Droit rural n° 3, mars 2023, dossier 13

Si l'on fait une analyse de la construction de ce nouveau règlement RPSN, on se rend assez vite compte que ce dernier est devenu la véritable base de la PAC 2023-2027. Tout d'abord, le texte est conséquent avec 160 articles et 14 annexes, sur ce point, la décomplexification promise dans les considérants du même règlement semble par avance mise à mal. Au sein de ce RPSN on retrouve les règles liées à la conditionnalité, aux paiements directs, aux paiements découplés, des dispositions particulières à chaque secteur comme ceux des fruits et légumes, du vin ou du miel, une partie sur l'intervention en matière de développement rural. Sur ce point, le RPSN se représente comme une fusion des anciens RDR et RPD de la PAC 2014-2020, à un détail près, la référence aux États est omniprésente. En effet, le RPSN donne les lignes directrices aux États membres, pour créer leur propre PAC et générer eux même l'agencement des paiements et définition de la conditionnalité. Pour la quasi-totalité des articles qui portent sur les points cités précédemment, le RPSN vise les États membres voici quelques exemples :

- « *Les États membres incluent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC un système de conditionnalité, en vertu duquel les agriculteurs et les autres bénéficiaires recevant des paiements directs* » Paragraphe 1 de l'article 12 sur la conditionnalité du RPSN
- « *Les États membres définissent une surface minimale et n'octroient pas de paiements directs aux agriculteurs actifs dont la surface admissible de l'exploitation pour laquelle les paiements directs sont demandés est inférieure à cette surface minimale.* » Paragraphe 1 de l'article 18 sur les prescriptions minimales relatives aux paiements directs du RPSN
- « *Les États membres incluent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC un système fournissant aux agriculteurs et aux autres bénéficiaires des aides de la PAC des services de conseil en matière de gestion des terres et de gestion des exploitations agricoles* » Paragraphe 1 de l'article 14 sur le service de conseil agricole du RPSN.

Ainsi, chaque État membre compose sa propre PAC au sein de son plan stratégique national en suivant le « trame » proposé par le RPSN. Le RPSN est en quelque sorte un « Guide PAC » pour les États membres. La commission avait aussi créée en 2020, une recommandation<sup>104</sup> aux États membres pour ce qui concerne leurs plans stratégiques relevant de la PAC<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Doc. COM (2020) 846 final, 18 décembre 2020

<sup>105</sup> Yves Petit, Politique agricole commune – La politique agricole commune (PAC) 2023-2027 : quelles ambitions ?, Revue de Droit rural n° 3, mars 2023, dossier 13

Nonobstant, si une grande marge de manœuvre est laissée aux États membres, la Commission n'est jamais très loin et joue le rôle de gardienne des exigences européennes en matière agricole. La Commission surveille, supervise et contrôle les États membres qui doivent lui rendre des comptes sur leurs performances réalisées. C'est tout l'objet de la seconde partie du RPSN.

En premier lieu, l'article 107 du RPSN établit une liste du contenu des plans nationaux. Le guide d'élaboration du plan national s'énonce en ces termes au paragraphe premier de l'article 107 « *Chaque plan stratégique relevant de la PAC comprend des sections relatives aux éléments suivants:*

- a) l'évaluation des besoins;*
- b) la stratégie d'intervention;*
- c) les éléments communs à plusieurs interventions;*
- d) les paiements directs, les interventions dans certains secteurs et les interventions en faveur du développement rural spécifiées dans la stratégie;*
- e) le plan cible et le plan financier;*
- f) le système de gouvernance et de coordination; g) les éléments qui garantissent la modernisation de la PAC;*
- h) lorsque des éléments du plan stratégique relevant de la PAC sont établis au niveau régional, une brève description de la structure nationale et régionale de l'État membre, et en particulier des éléments qui sont établis au niveau national et régional. ».*

Une partie non négligeable du RPSN est également consacrée au financement par les fonds des deux piliers de la PAC. Enfin, comme cette nouvelle PAC 2023-2027 est fondée sur la performance et sur le résultat, beaucoup d'articles sont réservés à l'évaluation des plans nationaux postérieurement à leurs mises en œuvre. Tout d'abord, les États membres doivent mettre en place une évaluation de leurs plans stratégiques en interne. L'article 124 du RPSN demande aux États membres de créer un comité de suivi du plan stratégique national : « *Le comité de suivi se réunit au moins une fois par an et examine toutes les questions ayant une incidence sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles du plan stratégique relevant de la PAC. Chaque État membre publie le règlement intérieur et les avis du comité de suivi.* ». Dans la même lignée, l'article 123 du RPSN requiert des États, qu'ils se dotent d'une

autorité de gestion qui gère l'administration du plan stratégique au niveau national en lien avec des autorités de gestion régionales.

Toujours dans un souci de performance, les États membres en lien avec la commission doivent mettre sur pied un cadre de performance tel que visé à l'article 128 du RPSN. Selon l'article 129, « *Le cadre de performance a pour objectifs:*

*a) d'évaluer l'impact, le fonctionnement, l'efficacité, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de la PAC;*

*b) de suivre les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles des plans stratégiques relevant de la PAC;*

*c) d'évaluer l'impact, le fonctionnement, l'efficacité, la pertinence et la cohérence des interventions au titre des plans stratégiques relevant de la PAC;*

*d) d'apporter un soutien à un processus d'apprentissage commun relatif au suivi et à l'évaluation. ».*

En complément les États membres doivent publier un rapport annuel de performance comme l'indique l'article 134 du RPSN. La Commission tutelle les États membres et attend d'eux une justification des résultats obtenus suite à la mise en œuvre de leurs plans stratégiques « *La Commission procède à un examen bisannuel des performances sur la base des informations fournies dans les rapports annuels de performance. (article 135 du RPSN) ».*

Pour finir, la Commission a aussi sa propre responsabilité et doit quant à elle rendre compte des réalisations de la nouvelle PAC devant le Parlement européen comme l'indique l'article 141 du RPSN « *La Commission établit un plan d'évaluation pluriannuel de la PAC à réaliser sous sa responsabilité. Ce plan d'évaluation porte également sur les mesures prises au titre du règlement (UE) n° 1308/2013. 2. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport de synthèse sur les plans stratégiques relevant de la PAC des États membres au plus tard le 31 décembre 2023. Le rapport comprend une analyse de l'effort commun et de l'ambition collective des États membres pour atteindre les objectifs spécifiques énoncés à l'article 6... ».*

Ainsi comme le remarque Claude Blumann au sujet du RPSN « *c'est assez surprenant car en théorie du moins, ce texte a pour principale objet d'encadrer la mise en œuvre nationale de la PAC et non d'en définir les contours. Or, c'est là que l'on trouve l'essentiel de la substance*

*de la PAC consacrée à l'écologie, à la protection de l'environnement.* »<sup>106</sup>. Tout l'enjeu va donc résider au sein des 28 plans stratégiques adoptés par les États membres. C'est au travers des plans stratégiques nationaux, que vont se concrétiser les objectifs du Pacte vert. La France a transmis pour approbation son projet de plan stratégique national à la Commission européenne le 22 décembre 2021. Comme cela sera analysé dans les développements qui vont suivre, ce plan était décevant du point de vue environnemental, la Commission avait donc rejeté le projet avant de l'approuver après modification le 13 décembre 2023.

### 3. L'éco-régime, un mécanisme nouveau pour prétendre atteindre les objectifs environnementaux de l'Union européenne

Le système de paiement de la PAC 2023-2027 a quelque peu changé, bien que la conditionnalité ait été reconduite, celle-ci est renforcée par rapport à la PAC 2014-2020. Par ailleurs, la PAC 2023-2027 est marquée par une innovation, avec l'intégration d'un éco régime. Bien loin de la simplification promise par le préambule du RPSN, le nouveau régime de paiement est particulièrement alambiqué. Cependant, comme le souligne Yves Petit « *À sa décharge (celle de la Commission), élaborer l'architecture d'une PAC permettant de cibler des objectifs économique, sociaux et environnementaux pour ses interventions, tout en tenant compte des besoins et des aspirations des États membres et des territoires relève probablement de la gageure !* ». Les propos qui vont suivre ont pour objectif de donner un aperçu du nouveau système de paiement instauré par la PAC 2023-2027 avec une attention particulière portée sur l'éco-régime et la conditionnalité. Malheureusement, certains paiements et notamment ceux qui ne sont pas en lien direct avec la lutte contre le réchauffement planétaire ou contre la disparition du vivant ne peuvent être abordés dans ces pages.

Pour ce qui est du paiement de base et de la conditionnalité qui lui est attachée, il y a quelques évolutions notables. Le mécanisme d'aide de base au revenu pour un développement durable se substitue au régime de paiement de base et au régime de paiement unique à la surface au titre du règlement n° 1307/2013 de la PAC 2014-2020<sup>107</sup>. Malgré tout, ce nouveau paiement de base au revenu pour un développement durable à certes changé de dénomination, mais se fonde exactement sur le même système que le paiement de base de la PAC 2014-2020. Il s'agit bien d'un paiement découplé et donc non lié à la production mais fondé sur le nombre

---

<sup>106</sup> Claude Blumann, Réforme de la PAC – Ecologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas, revue de droit rural n° 3, mars 2023, dossier 14

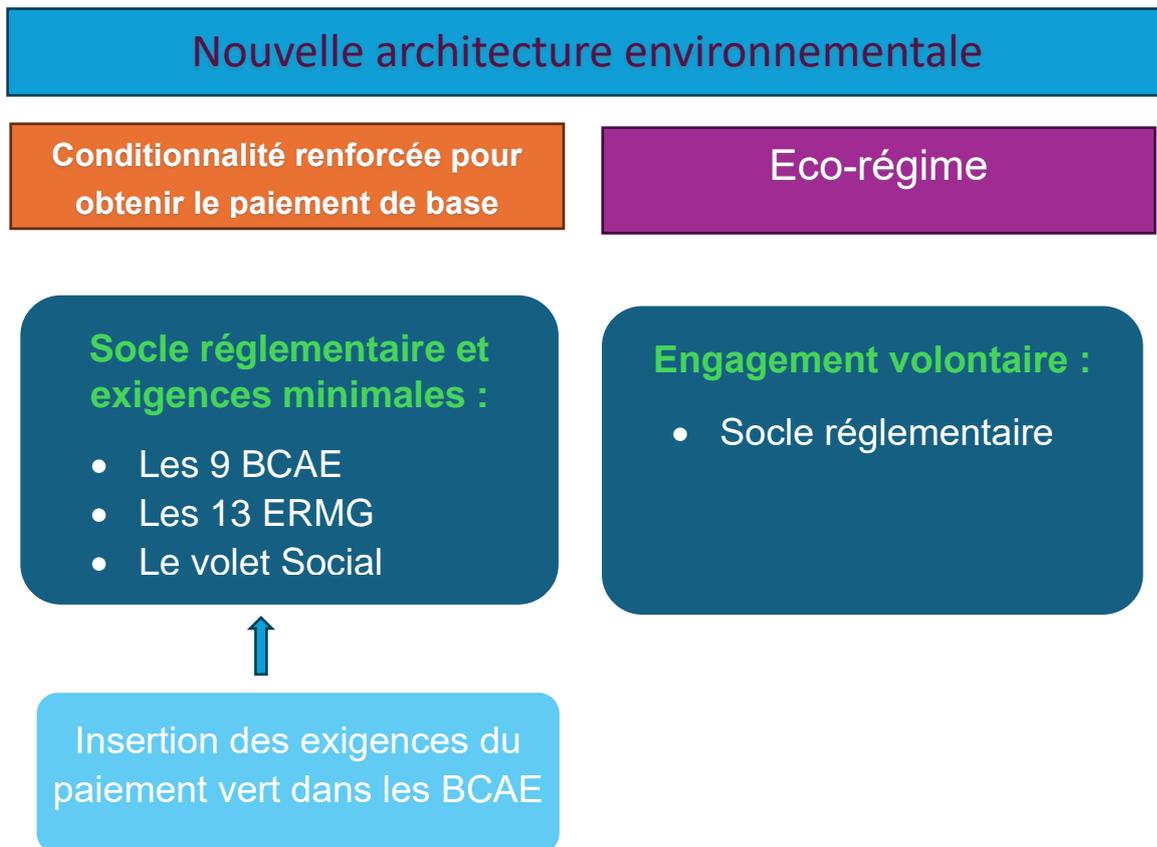
<sup>107</sup> Site officiel de la Commission européenne, politique agricole commune, aide au revenu, L'aide de base au revenu pour le développement durable

d'hectares dont dispose l'agriculteur éligible au paiement. L'aide de base au revenu pour un développement durable, est versée sous la forme d'un montant uniforme par hectare admissible déclaré par un agriculteur actif. Dans une fiche d'orientation sur la PAC 2023-2027, la chambre d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine indiquait qu'un agriculteur pouvait recevoir en moyenne 123 euros par hectare au titre du paiement de base (chiffre qui peut légèrement varier en fonction de l'historique de chaque exploitation).

Pour obtenir le paiement de base au revenu pour un développement durable ainsi que pour bénéficier de tous les autres paiements énoncés aux articles 70, 71, 72 et au chapitre 2 du RPSN, il faut que les agriculteurs respectent les règles découlant de la conditionnalité. Cette conditionnalité a peu changé, mais elle s'est renforcée. Elle est, par conséquent, devenue plus exigeante avec les agriculteurs. Tout d'abord, la mise en place d'une conditionnalité sociale est une véritable innovation de la PAC 2023-2027. Cette conditionnalité sociale figure à l'article 14 du RPSN qui mentionne que « *Les États membres indiquent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC que [...] les agriculteurs et les autres bénéficiaires recevant des paiements directs [...] sont passibles d'une sanction administrative s'ils ne satisfont pas aux exigences relatives aux conditions de travail et d'emploi applicables ou aux obligations de l'employeur à l'annexe IV* ». L'annexe IV renvoie à la directive 2019/1152 « Conditions de travail transparentes et prévisibles », les producteurs employeurs doivent notamment respecter la période de travail, l'obligation d'établir un contrat de travail et les formations obligatoires. Ainsi, en plus d'être protectrice pour l'environnement cette nouvelle PAC se veut protectrice pour les employés.

Autre différence au niveau de la conditionnalité avec la PAC 2014-2020, c'est le paiement vert. Effectivement dans la PAC 2023-2027, le paiement a disparu mais pas vraiment. En réalité, les anciennes exigences découlant du paiement vert ont été intégrées au régime commun de la conditionnalité en 2023. Les anciennes exigences du paiement vert ont été converties en trois nouvelles BCAE : la BCAE 1 « Maintien des prairies permanentes », la BCAE 8 « Part minimal d'éléments favorables à la biodiversité » et la BCAE 9 « interdiction du labour et de la conversion des prairies permanentes ». Désormais, les agriculteurs devront respecter 9 BCAE au lieu des 7 BCEA prévues par la PAC 2014-2020. Une charge supplémentaire qui pèse sur les producteurs. Les EMRG sont inchangées par rapport à 2014.

## Conditionnalité renforcée des aides au titre de la PAC 2023-2027 :



108

Comme on peut le constater sur le tableau ci-dessus, la nouvelle architecture environnementale de la PAC 2023-2027 compte une autre innovation : l'éco-régime. Au sein du RPNS l'éco-régime figure à la sous-section 4 « programme pour le climat, l'environnement et le bien-être animal » de la section 2 « paiements directs découplés » du chapitre II « types d'interventions sous la forme de paiements directs ». L'article 31 du RPSN donne les grandes lignes des programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal qu'il nomme par la suite « éco-régime ». Le paragraphe 1 de l'article nous indique qu'il s'agit d'un programme volontaire, c'est-à-dire que les agriculteurs s'engagent à respecter des exigences environnementales issues de l'éco-régime sur la base du volontariat. 25 % des aides octroyées en vertu du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC sur la base du FEAGE seront réservées à l'éco-régime. L'éco-régime est donc un paiement qui est destiné à s'ajouter à l'aide de base au revenu. S'agissant de l'explication technique du fonctionnement de l'éco-régime, l'analyse qui va suivre se fonde

<sup>108</sup> Tableau réalisé par Andréa Ronget (auteur du présent mémoire)

sur l'éco-régime mis en place par la France dans son plan stratégique national<sup>109</sup>. La France fait état de 7 domaines d'actions de l'éco-régime qu'elle propose :

- Atténuer le changement climatique par une réduction des GES
- Améliorer la résilience du système de production et de la biodiversité face aux aléas
- Garantir une bonne gestion de l'eau
- Prévenir la dégradation des sols
- Conserver les habitats des espèces animales sauvages
- Réduire l'utilisation des pesticides

Comme le précise le plan stratégique de la France le but de l'éco-régime est « d'offrir un outil de masse » pour préserver la nature et entraîner un changement d'échelle de la transition écologique. Selon le plan français « *L'éco-régime est un paiement découplé d'un montant fixe au niveau national versé sur tous les hectares admissibles de l'exploitation et se décline en trois voies d'accès non cumulables entre elles avec un complément (« bonus haies ») cumulable avec la voie d'accès des pratiques ou celle de la certification environnementale* ». Parmi les trois voies d'accès à l'éco-régime, que peut choisir l'agriculteur à son bon vouloir, il y a : la voie des « pratiques » (si l'agriculteur a de bonnes pratiques agricoles [couverture des sols, grande diversification des cultures, ou maintien des prairies permanentes] il peut bénéficier de l'aide éco-régime), la voie de la certification (si l'exploitation est biologique, par exemple) enfin la voie « éléments favorables à la biodiversité » (qui s'adresse aux agriculteurs qui mettent en place des installations agro-écologiques ou des terres en jachère pour protéger la biodiversité). Pour chaque voie d'accès, il y a deux niveaux d'engagement possible pour l'agriculteur. Le premier niveau dit de « base » donne droit à une aide supplémentaire au titre de l'éco-régime à hauteur d'environ 60 €/ha. Toutefois, si l'agriculteur va encore plus loin dans les moyens qu'il met en œuvre pour protéger l'environnement, il peut se voir octroyer l'aide de niveau « supérieur » d'un montant d'environ 80 €/ha. Un niveau spécial est prévu pour l'agriculture biologique, c'est le niveau le plus élevé qui donne droit à une aide supplémentaire de l'ordre de 110 €/ha. L'agriculteur doit avoir choisi une des trois voies proposées pour avoir l'aide éco-régime (les voies ne sont pas cumulatives). Par exemple, un agriculteur qui fait le choix de respecter les exigences en termes de pratiques agricoles, est

---

<sup>109</sup> Plan stratégique national de la PAC 2023-2027 : Version approuvée par la décision d'exécution de la Commission européenne du 13/12/2023 CCI: 2023FR06AFSP001, France, p 362-377

suffisant pour bénéficier de l'éco-régime. Il n'est pas nécessaire pour ce dernier d'avoir une certification ou une installation écologique en plus. Le choix de la voie est fait annuellement par l'agriculteur au moment de sa déclaration PAC.

Étant donné qu'il y a plusieurs niveaux d'engagements dans chacune des trois voies, ces niveaux d'engagements correspondent concrètement à une pratique agricole qui reste au choix de l'agriculture. Naturellement, la pratique agricole la plus vertueuse sera celle que donne le droit à l'aide de niveau supérieur. Notamment, dans le cadre de la voie des pratiques, plusieurs de celles-ci permettent d'obtenir l'aide éco-régime soit : la diversification des cultures (qui fonctionne avec un système de point. Plus les cultures sont diversifiées, plus l'agriculteur a de points et en fonction du nombre de points récoltés, il a accès soit au niveau 1 ou 2 d'aide), le pourcentage de prairies permanentes non labourées (comme dans le tableau ci-après) ou le choix des cultures permanentes (sur la base du taux d'enherbement de l'inter-rang). Pour les deux autres voies, le choix est plus limité et correspond à un choix par niveau d'engagement (comme indiqué sur le tableau ci-après – page 69).

L'éco-régime s'y présente donc comme un bon outil pour inciter les agriculteurs à rendre leurs exploitations plus vertes et plus respectueuses de l'environnement. Toutefois, ce mécanisme reste perfectible, non seulement parce qu'il est facultatif, mais également parce qu'il est complexe. S'engager dans l'éco-régime fait peser une charge considérable sur les agriculteurs qui doivent remplir des déclarations PAC toujours plus longues, toujours plus complexes et toujours plus techniques. Cependant, sur le plan environnemental les exigences découlant de l'éco-régime semblent satisfaisantes malgré la faiblesse de la voie relative aux éléments du paysage pour protéger la biodiversité.

Zoom sur le socle réglementaire de l'éco-régime<sup>110</sup> :

Éco-régime		
3 voies d'accès – 2 ou 3 niveaux d'engagement et de paiement		
Pratiques agricoles	Certification	Eléments favorables à la biodiversité
<p><b><u>Pour les prairies permanentes :</u></b></p> <p>&gt;Si 80 à 90 % non labourées</p> <p><b>Niveau 1</b></p> <p>Aide de 60 €/ha</p> <p>&gt;Si + de 90 % non labourée</p> <p><b>Niveau 2</b></p> <p>Aide de 80 €/ha</p>	<p>&gt;si certification « <b>Environnementale 2+</b> »</p> <p><b>Niveau 1</b></p> <p>Aide de 60 €/ha</p> <p>&gt;Si certification « <b>Haute valeur environnementale</b> »</p> <p><b>Niveau 2</b></p> <p>Aide de 80 €/ha</p> <p>&gt;Si certification « <b>Agriculture biologique</b> »</p> <p><b>Niveau 3</b></p> <p>Aide de l'ordre de : 110 €/ha</p>	<p>&gt;Si 7 % d'installations écologiques sur l'exploitation</p> <p><b>Niveau 1</b></p> <p>Aide de 60 €/ha</p> <p>&gt;Si + de 10 % d'installations écologiques sur l'exploitation</p> <p><b>Niveau 2</b></p> <p>Aide de 80 €/ha</p>

**Bonus « haie »** = Aide de 7 €/ha

Présence de 6 % minimum de haies sur la surface en terre arable + certification de gestion durable des haies

<sup>110</sup> Tableau réalisé par Andréa Ronget (auteur du présent mémoire)

## **TITRE II : L'écologisation nuancée de la Politique agricole commune**

Dans un premier temps, l'analyse sera axée sur l'écologisation de la nouvelle PAC 2023-2027 et sur la complexité de cet enjeu (Chapitre 1). Pour finir, une étude particulière sera menée sur les défis de l'avenir auxquels la PAC va devoir s'adapter (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Le verdissement complexe et alambiqué de la politique agricole commune**

Dans ce chapitre, il sera question d'évaluer les promesses de la PAC 2023-2027 sur le plan écologique (Section 1). Puis, d'identifier les conséquences sur les agriculteurs qui sont les premiers touchés par la mise en œuvre de la PAC (Section 2).

#### **Section I : Les aspects contradictoires de la nouvelle politique agricole commune : un frein à la réalisation des ambitions du Pacte vert**

##### **1. Un décalage entre la situation réelle et les ambitions politiques**

Le Pacte vert engage résolument l'agriculture européenne dans la voie de la désintensification. En 2020, la Commission fixait six objectifs à atteindre d'ici 2030 et qualifiés d'ambitieux dans le cadre de la stratégie « De la ferme à la table » dont:

- Réduire de 50% l'utilisation de pesticides et les risques qui entourent cette utilisation,
- Réduire de 20% l'utilisation d'engrais,
- Consacrer 25% des terres agricoles à l'agriculture biologique,
- Réduire de 50 % la vente d'antimicrobiens pour les animaux et poissons d'élevage
- Réduire les émissions agricoles de gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub><sup>111</sup>,
- Enfin, de faire en sorte que les éléments fixes du paysage qui favorisent la biodiversité représentent au moins 10% des terres agricoles<sup>112</sup>.

L'objectif global est de réduire la production de 5 à 15 %. Comme l'a souligné Julia Knockner, la ministre fédérale allemande de l'alimentation et de l'agriculture au départ du Pacte vert « *Pour la première fois, l'ensemble du système alimentaire est pris en compte dans*

---

<sup>111</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM/2020/381 final

<sup>112</sup> 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, Ramener la nature dans nos vies, Bruxelles, 20 mai 2020, COM (2020) 380

*sa globalité – des produits aux consommateurs. Il s'agit d'un point de départ solide et nous aspirons à travailler ensemble dans les années à venir pour mettre en place un système alimentaire véritablement durable et équitable en Europe et par-delà ses frontières. »*

A l'exception éventuelle de l'utilisation d'antimicrobiens, les tendances actuelles montrent que ces objectifs seront très difficiles à atteindre sans de profonds changements dans les systèmes agricoles européens.

Pour s'en convaincre, il suffit de regarder la situation actuelle : L'agriculture cause 10,3 % des émissions de Méthane et Protoxyde d'azote dont 70 % proviennent de l'élevage animalier.

Les surfaces en agriculture biologique, qui représentent actuellement 8,5 % de la Surface Agricole Utile (SAU) européenne, atteindraient 12-13 % en 2030 au rythme actuel, au lieu des 25 % visés.

De plus, la réforme agricole pour 2023-2027 doit faire face aux échecs politiques du passé. Par exemple : l'échec du paiement vert. Le paiement vert est un paiement découplé accordé à tout exploitant qui respecte un ensemble de critères bénéfiques pour l'environnement. La faiblesse des critères retenus et les multiples dérogations accordées ont fait que ce paiement n'a finalement apporté quasiment aucun bénéfice environnemental.

De plus, la PAC présente également des lacunes dans la protection de la biodiversité et du climat : alors que plus d'un quart de l'ensemble des dépenses agricoles de l'UE de la période 2014–2020 – soit plus de 100 milliards d'euros – ont été alloués à la lutte contre le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole n'ont pas baissé depuis 2010, de même que les ventes de pesticides et les usages d'engrais azotés.

Ce sont en particulier ces derniers échecs et l'absence de succès au cours des 12 dernières années qui ont entraîné une perte de confiance massive de la part de la population travaillant dans l'agriculture. Lorsque le négociateur Norbert Lins se félicite lui-même en disant qu'il s'agit de « la réforme la plus ambitieuse depuis 1992 », il met en jeu un capital politique important. En principe, il est bienvenu de se fixer des objectifs ambitieux, surtout au vu de la situation réelle. Néanmoins, ces objectifs doivent également être réalistes, car si les réformes échouent les unes après les autres, la confiance de la population dans l'expertise des responsables politiques finira par s'épuiser.

Finalement, il y a aussi des difficultés intrinsèques liées à la diversité des priorités et des positions des 27 EM dues à des intérêts agricoles souvent différents.

Le caractère partiel et souvent radical des positions des uns et des autres, favorise in fine le statu quo ou des changements uniquement marginaux. Les compromis sur la PAC se font régulièrement selon la stratégie du plus petit dénominateur commun pour espérer un accord rapide. De cette manière, les changements radicaux nécessaires, exigés par le changement climatique et les considérations économiques et sociales, sont repoussés toujours plus loin dans un avenir incertain.

Enfin, et c'est là tout le fond du problème, dans un document « Timeline of Farm To Fork actions », la Commission s'est engagée à réviser de nombreux textes législatifs dans le cadre la stratégie de la ferme à la table. Le but est de rendre les textes devenus obsolètes plus en accord avec le Pacte vert pour permettre la réalisation de celui-ci. La feuille de route établie au départ et concernant la stratégie de la Ferme à la table, établissait la révision de 27 textes législatifs, or au 1<sup>er</sup> janvier 2024 seuls 9 textes ont été adoptés (dont huit sont des communications). En ce qui concerne l'objectif de réduction de l'usage des pesticides, une proposition de texte a bien été formulée. Cependant, Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission a remis à plus tard cette proposition le 6 février 2024. La législation européenne sur le bien-être animal devait également être entièrement modernisée, mais en décembre 2023 seul le texte sur les transports d'animaux vivants a fait l'objet d'une proposition<sup>113</sup>. En clair, la réalisation de la stratégie de la ferme à la table a encore du chemin devant elle. De nombreux défis politiques risquent de s'ériger contre cette stratégie dans les années à venir. La Commission devrait garder la tête froide et avancer à grand pas pour satisfaire ses ambitions.

## 2. Le couplage complexe des objectifs ambivalents de la politique agricole commune avec le Pacte vert

Les objectifs de la PAC ont déjà été évoqués dans une partie précédente<sup>114</sup>, cependant il est important de faire un bref rapport de l'évolution de ces objectifs suite à l'adoption de la PAC 2023-2027. Les objectifs de la PAC sont définis à l'article 39 du TFUE. Il s'agit en particulier : d'accroître la productivité de l'agriculture, de stabiliser les marchés (objectif économique), de garantir la sécurité des approvisionnements (objectif stratégique et politique), d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (objectif social), de garantir des prix raisonnables aux consommateurs (objectif social). Depuis le traité de Rome, ces objectifs sont restés inchangés. Or les défis d'aujourd'hui ne sont plus ceux d'hier. Lors des travaux de la

---

<sup>113</sup> Site officiel Tout l'Europe, « De la ferme à la table : la stratégie de l'Union européenne pour verdifier l'agriculture », par Valentin Ledroit, 7 février 2024

<sup>114</sup> Titre I, Chapitre 1, Section I, 2.

convention européenne de 2002, il y avait eu une tentative de modernisation des objectifs, mais cette dernière est restée infructueuse<sup>115</sup>. Toutefois, l'élaboration de la PAC 2023-2027 a été l'occasion parfaite pour définir de nouveaux objectifs. Ces objectifs figurent dans le Règlement relatif aux plans stratégiques nationaux n° 2021/2115 à l'article 5 « objectifs généraux ». Le règlement prévoit 3 objectifs généraux dans les domaines : économique, environnemental et social pour contribuer à la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030.

Ces trois objectifs sont les suivant :

- Favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, compétitif, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire sur le long terme,
- Soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, les actions en faveur du climat et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment de ses engagement au titre de l'accord de Paris,
- Consolider le tissu socio-économique des zones rurales.

Mais ce n'est pas tout puisque l'article 6 du même règlement énonce 9 objectifs spécifiques qui viennent préciser les objectifs généraux de l'article 5.

Les objectifs spécifiques de l'article 6 sont les suivants<sup>116</sup> :

- Favoriser des revenus agricoles viables et la résilience du secteur agricole
- Renforcer l'orientation des marchés et accroître la compétitivité de l'agriculture
- Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur
- Contribuer à l'atténuation du changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre
- Favoriser le développement durable et la gestion des ressources naturelles
- Contribuer à mettre un terme à l'apprivoisement de la biodiversité
- Attirer et soutenir les jeunes agriculteurs
- Promouvoir l'emploi, la croissance et l'égalité des sexes

---

<sup>115</sup> Yves Petit, « Politique agricole commune », La politique agricole commune (PAC) 2023-2027 : quelles ambitions ?, revue de droit rural n° 3, Mars 2023, dossier 13

<sup>116</sup> Enoncé des objectifs raccourci par rapport à ceux figurant dans le règlement

- Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris par une alimentation de grande qualité, sûre et nutritive

L'affirmation de ces nouveaux objectifs est intéressante. En outre, le développement durable et la préservation de l'environnement sont désormais des priorités dans la mise en œuvre de la PAC. Il n'en demeure pas moins que ces objectifs sont parfois en contradiction avec les objectifs historiques et toujours en vigueur de l'article 39 du TFUE. Notamment, l'objectif de productivisme persiste et n'est plus vraiment en adéquation avec les défis environnementaux. Par ailleurs, les nouveaux objectifs ne sont consacrés qu'au moyen d'un règlement et non dans le droit primaire des traités, ce qui leur donne une valeur plus faible. L'idée dans les années à venir serait de moderniser directement les objectifs énoncés à l'article 39 du TFUE en intégrant des objectifs du règlement sur les plans stratégiques nationaux. Malgré tout, le conflit opposant l'Ukraine et la Russie ainsi que la crise du Covid 19 ont rappelé l'importance de maintenir la chaîne alimentaire et l'autosuffisance du continent européenne en matière première végétale. Il sera donc difficile de convaincre les 27, de mettre au placard l'objectif du productivisme qui reste une volonté cachée.

### 3. Une conditionnalité des aides en désaccord avec les enjeux environnementaux et des plans stratégiques nationaux parfois décevant

La conditionnalité des aides, est certes un bon outil pour obliger les producteurs à s'engager pour une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Cependant, les aides qui sont soumises à la conditionnalité sont souvent des aides découplées. L'aide découplée rappelons-le, est une aide qui est basée sur l'hectare, donc sur la surface de l'exploitation. Plus une exploitation agricole dispose d'une Surface Agricole Utile (SAU) étendue plus elle bénéficiera d'aide. Ce qui revient concrètement à concentrer les aides directes découplées sur l'exploitation possédant un vaste territoire, au détriment des petites exploitations.

Selon la chambre d'agriculture France, les aides couplées représentent 15 % du budget du premier pilier, alors que la quasi-totalité du restant est consacrée aux aides découplées. La concentration des paiements directs découplés sur un petit nombre de bénéficiaires est conséquente. *« À l'échelle de l'Union européenne en 2020, les plus petits bénéficiaires, c'est-à-dire ceux qui se situent en début de la distribution des aides découplées et qui touchent moins de 1.250 euros par an, représentent 32 % des bénéficiaires et se partagent moins de 3 % de l'enveloppe distribuée. A contrario, les plus grands bénéficiaires, ceux qui sont en fin de*

*distribution et qui touchent plus de 150 000 euros représentent 0,2 % des bénéficiaires et se partagent plus de 8 % de l'enveloppe des aides découplées »<sup>117</sup>. Par ailleurs, ces dernières années ont été marquées par des reportages qui pointaient du point les plus gros bénéficiaires des aides PAC, et qui n'avaient souvent rien en commun avec une exploitation agricole traditionnelle.*

Les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sont assez révélateurs de la disparition des petites exploitations. En 2016, 437 400 exploitations agricoles étaient répertoriées en France métropolitaine. Le nombre a baissé de plus de la moitié en 30 ans. L'INSEE précise que depuis 2010, le nombre de fermes recule en moyenne de près de 2 % par an. Cependant, la situation est différente selon la dimension économique de l'exploitation agricole. Entre 2010 et 2016, l'effectif de petites et moyennes exploitations a baissé de 4 % par an, or il y a une progression de 2 % pour les grandes exploitations. Toujours selon les statistiques établies par l'INSEE, les grandes exploitations – c'est-à-dire celles de plus de 100 hectares de SAU représentent 42 % du nombre totale d'exploitations sur le sol français et assurent à elles seules 87 % du potentiel de production agricole. Ainsi, peu à peu les petites exploitations disparaissent au profit des grandes exploitations. Comme la PAC a tendance à favoriser les grandes exploitations, un mécanisme d'aide redistributive a été mis en place dans le RPSN. Le paiement redistributif est un paiement additionnel pour soutenir les petites exploitations. « Chaque État membre fixe un montant en €/ha et un seuil en dessous duquel les hectares sont supprimés.<sup>118</sup> ». Un autre outil peut être utilisé, c'est le mécanisme de dégressivité, qui permet de diminuer les montants des aides allouées aux grandes exploitations pour rediriger le bénéfice vers des actions de développement rural.

Ce qui est regrettable avec cette PAC qui favorise les grandes exploitations, c'est que ce sont elles qui sont souvent le moins à même de respecter les normes environnemental. Ces exploitations polluent aussi d'avantage. La répartition des aides PAC n'est donc pas encore satisfaisante pour supporter le modèle traditionnel de l'agriculture, et favorise malheureusement les exploitations de dimension industrielle. Protéger le modèle traditionnel de l'agriculture avec des exploitations qui se transmettent de génération en génération doit aussi être une priorité.

---

<sup>117</sup> Pauline Lécole, « PAC 2023-2027 : application et effets redistributifs de la surprime dans les Etats membres de l'UE », *Economie rurale*, Vol. 387, no. 1, 2024, pp. 115-135

<sup>118</sup> Pauline Lécole, « PAC 2023-2027 : application et effets redistributifs de la surprime dans les Etats membres de l'UE », *Economie rurale*, Vol. 387, no. 1, 2024, pp. 115-135

La PAC 2023-2027 est aussi décevante sur certain point à cause du manque d'ambition des États membres. En effet, ce sont les États membres qui ont les clés de la nouvelle PAC 2023-2027 avec la création de leurs plans stratégiques nationaux. Celui de la France dans sa première version était relativement désappointant, car l'écologisation avait été placée au second plan. Le plan stratégique de la France a été approuvé par la Commission européenne le 13 août 2022 soit quelques mois avant l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 de la PAC 2023-2027. Toutefois, la France avait transmis son projet de plan stratégique le 22 décembre 2021, mais la Commission l'a renvoyé pour réexamen, en soulignant le manque d'engagement de la France sur le plan environnemental. La Commission a donc adressé un rapport d'observation<sup>119</sup> en mars 2022 à la France, pour que les services de l'État puissent rectifier le plan national. Le plan stratégique français a été construit par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en collaboration avec les ministères concernés, celui de la transition écologique et des territoires. Cependant, une procédure participative nommée « ImPACtons ! » faite d'échanges sans vote entre les parlementaires a contribué à la mise sur pied du plan stratégique de la France. La Commission a « fait grand cas »<sup>120</sup> de ce débat public et s'est appuyée sur les éléments soulevés par la conférence « ImPACton ! » pour critiquer le plan national.

La commission reproche à la France de ne pas intégrer les objectifs du Pacte vert dans son plan stratégique. L'institution indique aussi que les conclusions du débat public « ImPACtons ! » n'ont pas été suivies. Par exemple, la Commission a relevé plusieurs lacunes dans le plan stratégique français :

- « *La France a identifié la réduction des émissions de gaz à effet de serre comme besoin prioritaire. La Commission s'interroge à cet égard sur la pertinence de la logique d'intervention pour cet objectif. Le Plan propose en effet un soutien important au secteur d'élevage mais il ne fixe aucun résultat à atteindre pour la réduction des émissions du secteur de l'élevage. De même, l'objectif est faible pour la gestion durable des nutriments malgré le rôle clé joué par le bétail et la fertilisation pour les émissions.* » (au point 7 du rapport de la Commission)
- « *Le débat public a également fait ressortir une demande de protection renforcée de l'environnement et, en particulier de la préservation de la*

---

<sup>119</sup> Observations relatives au Plan stratégique relevant de la PAC présenté par la France, réf. Ares (2022) 2417405, 31 mars 2022, rendues publiques fin avril

<sup>120</sup> Daniel Gadbin, Droit de l'Union européenne, Réforme de la PAC, Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issues du Pacte vert, Revue de droit rural n° 504, juin-juillet 2022, étude 23

*biodiversité. Le Plan doit s'appuyer sur les directives 92/43/CEE (Directive Habitats) et Directive 2009/147/CE (Directive Oiseaux) (ensemble directives Nature) mises en œuvre au travers du « Cadre d'action prioritaire ». Les besoins définis dans ce cadre doivent être reflétés dans la stratégie du Plan [...] À cet égard la Commission demande à la France de mieux prendre en compte le « Cadre d'action prioritaire », de poursuivre l'alignement des interventions proposées sur celui-ci et d'assurer une cohérence du Plan avec les directives Nature. » (au point 9 du rapport de la Commission)*

Ainsi, le Plan de la France était assez décevant sur le plan environnemental, mais la France n'était pas le seul État membre à avoir privilégié d'autre intérêt comme celui de la sécurité alimentaire en temps de guerre entre l'Ukraine et la Russie. C'était le danger pour cette PAC 2023-2027 et la réalisation du Pacte vert de laisser la main aux États membres. Évidemment, ces derniers ne se sont pas contraints de manière aussi importante que si les institutions européennes avaient imposé une PAC commune aux 27. Seul "une communication du 18 décembre 2020 invitait les États membres « à fixer des valeurs nationales explicites pour les différents objectifs du pacte vert »"<sup>121</sup>, rien de contraignant juridiquement. La Commission européenne est donc bien mal armée face aux États membres dans cette bataille de plan stratégique PAC, puisque l'institution européenne peut certes faire des observations, mais elle ne peut pas contraindre les États, s'il y n'y a pas d'actes juridiquement craignants sur lesquels elle peut s'appuyer.

Enfin, le système de contrôle des plans nationaux par la Commission est défaillant pour espérer contraindre les États membres de concrétiser les objectifs du Pacte vert. Pour faire le contrôle de performance, la commission utilise les rapports annuels faits par les organismes payeurs sur la base d'indicateurs budgétaires de résultats. Pour les objectifs environnementaux, on détermine, par exemple, une valeur de référence aux vues des dépenses engagées à divers titres (100% des dépenses au titre de l'Éco-régime par exemple). La Commission ne peut donc pas évaluer avec exactitude les résultats obtenus par les États membres. Ceci pose évidemment un problème et rend la PAC 2023-2027 difficile à saisir au niveau européen. Le volet environnemental de la PAC 2023-2027 va forcément pâtir de ce mode de fonctionnement placé sous le signe de la renationalisation. Le risque, c'est qu'aucune évolution concrète d'ampleur

---

<sup>121</sup> Daniel Gadbin, Droit de l'Union européenne, Réforme de la PAC, Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issues du Pacte vert, Revue de droit rural n° 504, juin-juillet 2022, étude 23

ne soit constatée à la fin des 5 années d'existence de cette PAC 2023-2027 au niveau de la protection de la nature.

## **Section II : La charge importante mais insuffisante pesant sur les agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027 pour espérer la réalisation du Pacte vert**

### **1. L'agriculteur comme principal acteur de l'accomplissement du Pacte Vert dans le cadre de la politique agricole commune**

Les agriculteurs sont les premiers destinataires de la PAC, cette politique s'adresse à eux en priorité. Il est vrai que la PAC 2023-2027 s'attache également à prendre en compte le consommateur, mais les agriculteurs restent au premier plan. La PAC est souvent une politique qui fait peser une lourde charge sur les agriculteurs. Son fonctionnement et son application passe par une déclaration PAC, que les agriculteurs doivent remplir chaque année. Cette déclaration est complexe, le dossier PAC à remplir permet d'avoir accès aux aides découplées, aux aides couplées végétales, aux aides en faveur de l'agriculture biologique, et toutes les autres aides proposées dans le cadre de la PAC. Les agriculteurs doivent apporter de nombreux justificatifs, ils doivent être en mesure d'identifier les aides auxquels ils peuvent prétendre. Ce mémoire n'a pas été en mesure de répertorier toutes les aides existantes, car le plan stratégique national de la France pour la PAC 2023-2027 compte plus de mille pages, les règlements européens sur les aides sont multiples et opèrent par renvois à des annexes ou à d'autres textes existants : voici autant de preuves que la PAC est un cosmos alambiqué dans lequel seul le juriste hautement expérimenté peut retrouver son chemin.

La PAC nécessite une vision de juriste, de politologue ou de technocrate pour comprendre son réel fonctionnement. La PAC ne s'adresse pas aux personnes qui la crée, mais aux personnes qui la concrétise (c'est-à-dire aux agriculteurs). Les institutions européennes et les administrations nationales ont bien conscience de cette distorsion. Toutefois, les enjeux qui entourent la PAC (la sécurité alimentaire, la santé public, l'approvisionnement, l'environnement, le bien-être animale...) sont tels, qu'il est de l'ordre de l'utopie d'espérer créer une politique agricole simple. La simplicité est extrêmement difficile à atteindre lorsque les enjeux visés sont complexes. Envoyer un satellite en orbite autour de la terre nécessite des théorèmes mathématiques de haute volée, c'est une difficulté à laquelle on ne peut échapper. C'est en quelque sorte, la même chose lorsque l'on songe à la complexité de la PAC, elle lui

est quasiment intrinsèquement liée. Tout ceci au détriment des agriculteurs qui se sentent de plus en plus écrasés par le poids de cette complexité.

Malgré tout, les agriculteurs doivent aussi faire face à cette PAC difficile à appréhender, et particulièrement en ce qui concerne le volet environnemental, notamment parce que les agriculteurs sont impactés par le changement climatique.

L'agriculteur peut avoir trois casquettes différentes : il est à la fois victime, responsable du changement climatique mais il peut aussi lutter contre celui-ci. C'est ce qui fait tout le défi de l'alignement de la PAC sur le Pacte vert.

Assurément, il est dans l'intérêt de l'agriculteur que celui-ci se plie aux normes écologiques, puisque l'exploitation agricole est directement impactée par le changement climatique. En effet, si l'on prend l'exemple d'un élevage de bovin, une variation des températures avec une année qui serait très chaude en été et un hiver dont les conditions climatiques limiteraient la régénération des prairies, cela entraînerait l'impossibilité pour un agriculteur de faire des stocks de foin pour nourrir les animaux. Il devra alors acheter de l'aliment, ce qui représente pour lui, une somme astronomique ayant pour conséquence une perte financière considérable. Sur la durée, le consommateur se verrait aussi impacté car la difficulté des agriculteurs à élever le produit animale se traduirait par une hausse des prix. En bref, l'agriculteur a tout intérêt à participer à la lutte contre le changement climatique car il est directement touché.

## 2. Une nouvelle politique agricole commune insuffisamment contraignante pour parfaire le Pacte Vert

La réalisation des ambitions de la nouvelle PAC et du Pacte vert à travers le travail de l'agriculteur semble complexe.

Effectivement, le constat que l'on peut faire de la nouvelle PAC et de son éco-régime, c'est qu'ils sont insuffisants pour relever les délits du Pacte Vert. Mais la question, c'est de savoir en quoi sont-ils insuffisants et pourquoi ? Pourquoi les dirigeants politiques n'ont-ils pas créé une PAC véritablement capable de s'aligner sur le Pacte Vert ?

Eh bien, cela peut s'élucider en étudiant le régime et la mise en œuvre de l'éco-régime qui sont des éléments très révélateurs des difficultés qui persistent pour établir une PAC véritablement verte.

L'éco-régime et donc la PAC 2023-2027, tout d'abord, ne répondent pas aux exigences du Pacte Vert, car l'éco-régime est tout simplement facultatif. Il est nécessaire d'insister sur ce point, les agriculteurs ne sont pas dans l'obligation de respecter les normes de l'éco-régime. C'est l'agriculteur de son plein grès qui se plie aux normes écologiques. La seule plus-value de l'éco-régime c'est qu'il a un effet incitatif, l'agriculteur va devoir s'engager à le respecter s'il veut obtenir plus d'aides.

Mais alors, pourquoi ne pas avoir créé un éco-régime obligatoire qui lui aurait certainement permis de mieux atteindre les objectifs du Pacte Vert. Cela s'explique par la complexité de la mise en œuvre de l'éco-régime pour les agriculteurs. Il s'agit de normes qui vont peser sur eux et qui vont les obligés à modifier leurs exploitations. De plus, l'éco-régime est tellement alambiqué, que pour le respecter les agriculteurs doivent se transformer en véritable logisticien de leurs exploitations agricoles. Or ce n'est pas leur profession !

Il ne faut pas oublier les réalités du monde rural, les exploitations se transmettent de générations en générations, et toutes les exploitations ne sont pas des « machine à produire ». Ainsi, rendre l'éco-régime obligatoire semble tout simplement impossible s'il l'on est pragmatique et réaliste.

Même d'un point de vue politique, il est extrêmement délicat d'accentuer la charge qui pèse sur les agriculteurs. Tout d'abord parce que le milieu agricole est déjà malmené, les agriculteurs ont de très faibles revenus pour un engagement sans faille dans leurs professions. C'est un métier de tous les jours, de toutes les heures, de tous les instants ! Alors, créer des normes extrêmement contraignantes pour les agriculteurs est fortement impopulaire d'un point de vue politique. De plus, se pose une question taboue : est-il légitime de sacrifier la santé physique et mentale des agriculteurs au nom de la sauvegarde de l'environnement ? puisque le respect de normes écologiques exige un investissement accru de leur part.

Comme cela a été mentionné dans une partie précédente, cette charge qui pèse sur les agriculteurs a tendance à faire disparaître les petites exploitations et à entretenir le développement des grandes exploitations. Pour maintenir cet équilibre, des MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques) ont été mises en place. Elles visent à donner une nouvelle aide aux agricultures qui conservent des pratiques agricoles anciennes comme des systèmes herbagers et pastoraux. Il s'agit, d'un autre type d'aide qui favorise la protection de l'environnement, mais qui là aussi n'est pas obligatoire, souvent il s'agit de contrats volontaires

entre l'État et l'agriculteur. Dans le cadre des MAEC, la rémunération s'appuie souvent sur la notion de risque d'abandon de la pratique existante, et qui varie selon les territoires. Les agriculteurs ne sont donc pas tous, sur un même pied d'égalité pour obtenir ces aides MAEC.

### 3. Le paradoxe du rôle de l'exploitation agricole dans le cadre des enjeux environnementaux

Si toutes ces contraintes réglementaires pour protéger l'environnement pèsent sur les agriculteurs, c'est parce que l'exploitation agricole peut-être aussi, un lieu qui favorise le développement de la biodiversité, qui permet la captation du carbone, et la mise en place des énergies vertes. Toutes les pratiques agro écologiques et insérées par l'Union européenne dans ses règlements doivent être respectées par les agriculteurs dans un but précis. C'est là tout le paradoxe, l'exploitation agricole peut grandement contribuer à limiter le changement climatique et à préserver l'environnement. C'est aussi tout l'intérêt de légiférer dans le domaine agricole, pour essayer de satisfaire aux exigences du Pacte Vert, car il y a un réel potentiel du secteur de l'agriculture, pour pallier aux émissions à effet de serre.

Ainsi, « au risque de surprendre, il est en effet possible d'affirmer que l'agriculture peut assez aisément faire bon ménage avec le changement climatique » comme le dit Yves Petit. Effectivement, pour ce qui est des émissions de GES, l'agriculture peut avoir un impact positif sur ce point. Elle permet de stocker les GES dans les sols, et si l'exploitation a une bonne gestion des prairies, l'agriculture peut aussi garantir la création d'une nouvelle source d'énergie verte.

Même si l'activité agricole émet des GES, le carbone peut facilement être stocké dans les sols et dans la biomasse. L'agriculture émet du dioxyde de carbone du fait de l'utilisation des énergies fossiles notamment pour le fonctionnement des machines. La fermentation entérique des ruminants, ainsi que les déjections animales produisent du méthane, qui est un gaz à effet de serre 24 fois plus puissant que le CO<sub>2</sub>. D'où l'idée, que l'élevage bovin est l'un des plus pollueurs, et qu'une réduction de notre consommation de viande serait également bienvenue pour réaliser les ambitions du Pacte Vert. Par ailleurs, l'usage d'engrais azotés minéraux et organiques est à l'origine des émissions de protoxyde d'azote.

Mais ce qui est remarquable, c'est que les prairies, les zones marécageuses ou encore les forêts, ont la faculté de fixer le carbone atmosphérique grâce à la photosynthèse, et de l'immobiliser au niveau du sol et de la biomasse. Les études géologiques estiment à 1 500

milliards de tonnes, les réserves mondiales de carbone contenu dans le premier mètre de sol. C'est dire le potentielle de fixation du carbone par les prairies, qui peuvent être des puits naturels à carbone, c'est-à-dire qu'il y a plus de CO<sub>2</sub> stocké, que rejeté<sup>122</sup>.

Mais il est à noter, que toute détérioration de ces espaces, c'est-à-dire que : si l'on retourne les prairies permanentes, si on effectue un drainage des zones humides ou si une déforestation a lieu, cela entraîne l'anéantissement des avantages que confère ces zones. C'est pour tous ces effets bénéfiques, que l'Union européenne a mis en place des BCAE et des réglementations supplémentaires dans l'éco-régime, afin de maintenir un niveau élevé de prairies permanentes. La couverture des sols est aussi préconisée par les institutions européennes, car les cultures intermédiaires peuvent permettre de stocker jusqu'à 240 kg de carbone par hectare et par an<sup>123</sup>.

Pour avoir une réalisation totale du pacte vert, il faudrait que le secteur agricole ait un taux d'émissions de gaz à effet de serre qui soit égal au taux d'absorption possible. Ainsi, l'on parviendra à une neutralité. Il faut simplement l'équation suivante : une émission = une absorption.

Mais cet objectif n'est pas encore atteint car le « *rapport entre les émissions anthropiques annuelles de carbone (9,4 Gt de carbone) et le stock de carbone dans les sols des sols (2400 Gt de carbone) est de l'ordre de 4 %, ce qui suggère qu'une augmentation de 4 % par an du stock de carbone dans les sols permettrait théoriquement de compenser les émissions anthropiques* <sup>124</sup> ».

Tout ceci montre l'intérêt de mettre en place des normes écologiques dans le cadre de la PAC pour contraindre les agriculteurs à également lutter contre le changement climatique. Par exemple, il existe des types de cultures qui favorisent la fixation de l'azote et qui peuvent contribuer à des systèmes de production agricole plus soutenables. Donc l'idée de l'éco-régime n'est pas dénuée de sens, car si un agriculteur utilise des cultures de plantes fixant l'azote comme le trèfle ou la luzerne, il diminue l'utilisation d'engrais azoté, car ces plantes apportent l'azote nécessaire au sol pour être fertile de manière naturelle. C'est tout l'enjeu de la rotation des cultures, qui vise à alterner différents types de cultures sur une même parcelle.

---

<sup>122</sup> Site IFP énergie nouvelles, les sols, puits de carbone et acteurs du climat

<sup>123</sup> Site Arvalis, Changement climatique : valoriser la fonction puits de carbone des cultures

<sup>124</sup> INRA, Etude réalisée pour l'ADEME et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Stocker du carbone dans les sols français, synthèse de l'étude – version finale Novembre 2020

La diversification des cultures est donc essentielle, elle comprend les pratiques : d'agroforesteries (qui correspond à l'association des arbres et des cultures dans les parcelles cultivées), des plantes de couverture des sols (pour éviter l'érosion, limiter la perte de nitrate et augmenter la matière organique stocker dans les sols), de rotation des cultures (qui consiste en la succession régulière de cultures différentes d'une année à l'autre dans un même champs, elle permet de tirer parti des caractéristiques de chaque plantes qui se succèdent), les cultures associées (qui consistent à cultiver plusieurs espèces végétales en même temps dans une même parcelle)<sup>125</sup>. Toutes ces combinaisons et pratiques sont favorables à la protection de l'environnement, c'est pour cela que la PAC est construite de manière à encourager ces pratiques (BCAE 5.6.7 et éco-régime), même si elles demandent à l'agriculteur d'avoir une certaine rigueur et logistique dans la gestion de son exploitation.

La biodiversité fait aussi partie des préoccupations de l'Union européenne. A ce titre, il est souvent demandé aux agriculteurs de maintenir des éléments permanant du paysage (BCAE 8,9 et éco-régime). Le but est de conserver les arbres, marres, étangs, haies et autres éléments fixes du paysage qui constituent souvent des refuges pour les petits animaux tels que les rongeurs, oiseaux, insectes et même pour les daims, fans... La diversification des cultures peut aussi permettre de protéger la biodiversité, c'est le cas avec la protection du hamster d'Europe en alsace. Cette espèce est menacée par la monoculture de maïs qui a modifié le régime alimentaire du petit mammifère entrainant un dysfonctionnement de son organisme. L'alimentation à base de maïs génère des carences chez le hamster d'Europe, qui provoquent des démences et pousse le rongeur au cannibalisme en mangeant sa propre progéniture<sup>126</sup>.

Concernant les biens faits de l'agriculture biologique, ils sont évidents. L'agriculture biologique suit un cahier des charges strictes et l'utilisation des pesticides est très réduite.

Enfin, au niveau des installations, il sera possible d'utiliser la biomasse provenant de l'agriculture, en s'appuyant sur des techniques de bio-méthanisation pour garantir le développement de sources d'énergies renouvelables et propres à la place des énergies fossiles. Ici, également l'éco-régime a son rôle à jouer puisqu'il peut inciter les agriculteurs à mettre en place plus d'installations écologiques sur leurs exploitations.

---

<sup>125</sup> Éric Malézieux, Daniel Beillouin et David Makowski, CIRAD (recherche agronomique pour le développement), mieux nourrir la planète : diversifier les cultures pour construire des systèmes alimentaires durables , perspective mai 2022

<sup>126</sup> National Géographic, Christine Dell'amore, Le hamster d'Europe est désormais en danger critique d'extinction

## **Chapitre 2 : Les défis d'avenir pour construire une politique agricole résiliente tenant compte des nouveaux enjeux environnementaux**

Ce chapitre se présente à la fois comme une conclusion de l'exposé qui précède et comme une ouverture qui donne de nouvelles pistes pour la prochaine PAC. L'étude s'attachera à identifier l'impact des échanges mondiaux sur l'ordonnancement et la mise en œuvre de la PAC (Section I). Puis, la dernière analyse portera sur le devenir de la PAC (Section II).

### **Section I : La politique agricole commune dans les échanges mondiaux**

#### **1. Les traités de libre-échange et leurs impacts sur la réalisation des objectifs environnementaux de la politique agricole commune**

L'Union européenne a la possibilité de conclure des accords internationaux de libre-échange avec des États tiers. Le but est de réduire les barrières aux commerces entre les deux parties. Cela passe généralement par une diminution des droits de douane. L'union européenne a conclu de nombreux accords bilatéraux de libre-échange à travers le monde, avec Singapour, le Canada (application partiel du CETA depuis septembre 2017), le Kenya, la Nouvelle-Zélande et bien d'autres États. Toutefois, ces accords de libre-échange ne font pas toujours l'unanimité et notamment au vu de leur impact sur l'environnement. Par exemple, en France les sénateurs ont désapprouvé le 21 mars 2024 l'article de loi autorisant la ratification du CETA, bloquant ainsi le processus d'entrée en vigueur complet de l'accord.

En 2018, le transport international était responsable de 10 % des émissions de GES dans le monde et de 33 % des émissions totales liées au commerce internationale. Bien sûr, le commerce international de marchandise ne repose pas que sur le commerce de denrées alimentaires, mais également sur les échanges de produits manufacturés. Cependant, les échanges de produits alimentaires restent nombreux. Le transport engendré par le commerce international est un premier point de confrontation entre le libre-échange et l'environnement. En ce qui concerne l'agriculture, il est évident que le bien-être animal est souvent bafoué lorsqu'il est question de transport aérien ou naval. Certains animaux, comme les chevaux, sont transportés par avion de la France vers le Japon pour satisfaire la demande croissante de leur viande, considérée comme un mets d'exception par les japonais. Les chevaux effectuent alors un trajet de plus de 12 heures dans des conditions douteuses<sup>127</sup>. Des milliards d'animaux vivants sont transportés chaque année. Pour ce qui concerne l'Union européenne, seulement

---

<sup>127</sup> Site officiel de la Fondation Brigitte Bardot, Exportation aérienne de chevaux vers le Japon : Une absurdité de plus

13,5 % des animaux d'élevages européens font l'objet d'exportations vers les pays tiers, de surcroît, l'Union a mis en place des normes de transports pour garantir à minima le bien-être animal<sup>128</sup>. Ce n'est pas toujours le cas des États tiers qui exportent des animaux. Le marché international de la viande est donc particulièrement violent et peu enclin au respect de l'animal.

Toutefois, l'environnement a parfois trouvé sa place au sein du système de libre échange international, même si la protection de l'environnement est souvent liée à une restriction des échanges. Par exemple, dans le cadre multilatéral de l'OMC, on peut faire référence aux affaires « crevettes-tortues » et « thons et dauphins » pour lesquels les États-Unis avaient mis en place des restrictions à l'importation, car la pêche des crevettes importées ou des thons ne respectait pas les normes de protection des tortues et des dauphins aux États-Unis.

Certaines solutions existent pour rendre les accords de libre-échange plus vert. Ces accords peuvent permettre la mise en place de pratique respectueuses de l'environnement « *notamment en soumettant la conclusion d'un accord commercial au respect de certaines normes environnementales (par exemple, par le biais d'une négociation politique préalable à la signature de l'accord qui encourage les États signataires à s'accorder sur des standards environnementaux communs).*<sup>129</sup>».

Malgré tout, ce type d'accord entre États est rare et souvent lorsque les accords de libre-échange contiennent un volet agricole, cela peut aussi entraîner des distorsions de concurrence entre les agriculteurs originaires des deux parties, sur l'accord. Ces distorsions sont aussi liées à l'environnement, car tous les agriculteurs du monde ne sont pas soumis aux mêmes standards environnementaux.

## 2. La concurrence déloyale venue d'États tiers sur le marché des denrées alimentaires

Lors des manifestations des agriculteurs européens début 2024, les producteurs n'avaient souvent que deux mots à la bouche « concurrence déloyale ». Cette concurrence déloyale dans le secteur agricole à court, lorsqu'un produit venu d'un État tiers et figurant sur le même marché qu'un produit européen, lui fait une telle concurrence par les prix, que le produit européen est délaissé par les consommateurs. Plusieurs facteurs expliquent ce processus de concurrence déloyale : les normes agricoles étrangères sont très souvent moins contraignantes que les normes européennes, ainsi, le coût de production des denrées alimentaires étrangères se trouve

---

<sup>128</sup> Site officiel Vie publique cœur du débat public, Transport d'animaux dans l'UE : taxer les mauvaises pratiques

<sup>129</sup> Alice Pirlot, « La dimension environnementale des accords de libre-échange : une perspective européenne », Revue internationale de droit économique, 2020, p. 183-201

inférieur aux coûts de productions pour un même produit en Europe. Les deux facteurs sont assez liés.

Mais quel est le lien entre les accords de libre-échange et la concurrence déloyale que dénoncent les agriculteurs européens ? Les accords de libre-échange permettent aux produits agricoles étrangers de rentrer sur le marché européen, sans être surtaxés lors de leurs importations. Par exemple, l'Union européenne a conclu un accord avec les États d'Amérique du sud (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) : le MERCOSUR. Cet accord est le fruit de longues négociations qui se sont achevées le 28 juin 2019 par la conclusion de l'accord. Concernant le volet agricole de l'accord MERCOSUR, nombreuses sont les taxes qui ont été abaissées pour permettre la fluidité des échanges commerciaux. Grâce à cet accord « l'Union européenne va libéraliser 82 % de ses importations en provenance du MERCOSUR pour plusieurs produits et en appliquant des contingents ». 99 000 tonnes de viande bovine pourront être importées dans l'Union aux taux de 7,5 % dans un délai de 6 ans. 180 000 tonnes de sucres alloué au Brésil seront détaxées dans un délai de 5 ans<sup>130</sup>. Ce ne sont que deux plus parmi d'innombrable produits qui sont échangé dans le cadre du MERCOSUR.

Le principal lien entre « accord de libre-échange et concurrence déloyale » se trouve dans le processus de production des produits étrangers échangés. Les denrées alimentaires produites en Amérique du sud, le sont selon des standards moindres comparés aux standards de production européenne. Les États d'Amérique du sud peuvent, utiliser plus de pesticides, ne pas respecter le bien-être animale, utiliser des OGM, baser leurs productions sur la déforestation ou encore avoir recours à une main d'œuvre bien moins chère qu'en Europe. En 2017, le Brésil avait fait la une des journaux à cause de viande avariée et impliquant le ministère de l'agriculture brésilien. L'agrobusiness brésilien fait un usage massif des antibiotiques et des pesticides. En outre, le Canada tout comme le Brésil utilisent toujours la farine animale pour l'élevage de ruminants, ce qui est strictement interdit en Europe depuis la crise de la « vache folle »<sup>131</sup>. Ainsi, le prix de départ des produits agricoles issus de l'agriculture sud-américaine est moindre, et même avec le coût du transport pour acheminer les produits jusqu'en Europe. En outre, la détaxation de ces denrées alimentaires par le biais d'accords de libre-échange permet à ces dernières, de pénétrer le marché européen avec un prix fixé inférieur aux prix d'un même produit agricole de l'Union européenne. La concurrence déloyale se matérialise ainsi.

---

<sup>130</sup> Yves Petit, « Droit de l'Union européenne – Union européenne-MERCOSUR : l'accord commercial de trop pour l'agriculture européenne ? », Droit rural n° 478, décembre 2019, étude 23

<sup>131</sup> Article du Monde, a propos du Canada, 24 juillet 2019

Dès le début des négociations sur le MERCOSUR, une étude avait été menée par le Parlement européen en 1999 et cette dernière avait conclu que « l'agriculture européenne serait clairement le secteur le plus lésé par les accords en raison de la forte compétitivité du MERCOSUR et du Chili dans bon nombre de productions.<sup>132</sup>».

Le CETA qui est l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada, est vivement critiqué pour les mêmes raisons. Daniel Gadbin souligne que le CETA met « l'agriculture sur l'autel du libre-échange. ». Par ailleurs, il rappelle que bien souvent, les accords de libre-échange sont négociés et conclus, même pour ce qui concerne le volet agricole, et selon la procédure de la politique commerciale commune, qui est une compétence exclusive de l'Union, et non selon la PAC qui est une compétence partagée<sup>133</sup>. A noter, que les parlementaires européens sont très souvent frustrés, car la procédure de négociation et de conclusion des accords au sein de l'Union européenne associe très peu le Parlement européen.

Il va donc falloir à l'avenir, trouver des solutions viables, afin de limiter les chocs et les distorsions entre les produits agricoles européens et les produits agricoles étrangers importés en Europe.

### **3. De nouvelles solutions pour rééquilibrer les relations entre agriculteurs du monde**

Bien conscients du déséquilibre qu'il peut exister entre les agriculteurs européens et les agriculteurs des États tiers, les négociateurs des traités de libre-échange ont tenté de trouver des solutions. Malheureusement, ces solutions sont souvent imparfaites, elles réduisent le problème d'un côté mais aggravent la situation à un autre niveau. Pour retrouver un équilibre dans le cadre des échanges commerciaux internationaux, il faut donc trouver un compromis entre le pire et le moins pire. Il est important et nécessaire de continuer les échanges commerciaux internationaux car ils contribuent au bien-être de l'économie et du marché. Dans le cadre du traité de libre-échange avec la Corée du Sud, l'Union européenne avait augmenté de 113 % ses exportations dans le secteur agricole. Ceci représente un réel gain pour la construction européenne<sup>134</sup>. Par ailleurs, un retrait de l'Union européenne dans les échanges commerciaux mondiaux, laisserait trop de place aux autres puissances comme les États Unis ou la Chine, qui en plus de cela protègent souvent leurs intérêts nationaux. L'Union européenne

---

<sup>132</sup> Yves Petit, « Droit de l'Union européenne – Union européenne-MERCOSUR : l'accord commercial de trop pour l'agriculture européenne ? », Droit rural n° 478, décembre 2019, étude 23

<sup>133</sup> Daniel Gadbin, « Droit de l'Union européenne – UE-Canada : l'agriculture sur l'autel du libre-échange », Droit rural n° 451, Mars 2017, repère 3

<sup>134</sup> COM (2018) 728 final, préc, p. 44

peut utiliser les traités de libre-échange pour faire rayonner son soft power, et pour inciter ses partenaires commerciaux, à adopter des standards qui lui semblent justes sur le plan environnemental ou social par exemple.

L'un des leviers proposé pour rééquilibrer les intérêts en présence, dans les accords de libre-échange, notamment en ce qui concerne le secteur agricole : c'est l'insertion de « clauses miroirs » au sein de ces accords lors de leurs négociations. La « clause miroir » permet de mettre en place une réciprocité dans les accords commerciaux conclus avec les États tiers. Le but final de la « clause miroir », est d'obliger les partenaires commerciaux étrangers à respecter les standards européens, s'ils souhaitent exporter vers l'Union européenne des denrées alimentaires. Ces « clauses miroirs » avaient été proposées par la France lors du premier Conseil de l'UE sous présidence française en 2022. La France indiquait également que les « clauses miroirs » pouvaient être bénéfiques, car elles permettraient à l'Union de mettre en cohérence « l'agenda commercial avec les objectifs climatiques » comme l'a mentionné Emmanuel Macron lors de la présentation des priorités de la présidence française du Conseil de l'UE<sup>135</sup>.

Cependant, l'application effective de ces « clauses miroirs » pose plusieurs problématiques. Tout d'abord, en ce qui concerne les contrôles : comment s'assurer que les partenaires commerciaux appliquent les normes fixées dans les clauses miroirs de l'accord ? En effet, en vertu de la souveraineté de chaque État, il est impossible pour l'Union européenne ou pour des agences issues des États membres, de se rendre sur le territoire de l'États tiers faisant partie de l'accord de libre-échange, pour y effectuer un contrôle de la chaîne de production de la denrée alimentaire exportée. Par ailleurs, si les contrôles doivent être faits, ils pourraient l'être lors de l'arrivée des produits sur le territoire européen, mais cela reviendrait à remettre en place des barrières aux libre-échanges et à créer des organes de contrôles aux frontières. Deuxième difficulté, si les partenaires commerciaux étrangers se sentent trop contraints par l'Union européenne, lors des négociations sur les multiples clauses que l'Union souhaite annexer à l'accord, les partenaires commerciaux pourraient être de plus en plus réticents à conclure avec l'Union. Ils pourraient alors se tourner vers d'autres partenaires commerciaux, et boudier l'Union Européenne. Troisième blocage, identifier à quel produit ou à quel processus de

---

<sup>135</sup> Site Officiel, Toute l'Europe, « Commerce : que sont les « clauses miroirs » proposées par la présidence française du Conseil ?

production s'applique les « clauses miroirs ». Enfin, il faudrait également s'assurer que de telles clauses ne sont pas contraires aux principes de l'OMC.

En bref, théoriquement ces « clauses miroirs » sont une bonne idée, mais qui n'est pas encore mûrement réfléchie. Toutefois, une voie est possible pour retrouver un équilibre dans les relations commerciales internationales dans le cadre du secteur agricole, et la France a ouvert la brèche avec cette proposition de « clause miroir ». Il faut attendre les prochaines négociations importantes d'accord de libre-échange, pour analyser si des solutions viables sont trouvées en faisant usage des « clauses miroirs » tout en limitant leurs impacts négatifs. Quoiqu'il en soit, même si les contrôles sont difficiles à mettre en œuvre, ces « clauses miroirs » pourraient au risque de ne pas être respectées dans leurs intégralités, avoir au minimum un rôle incitatif et dissuasif pour les États tiers, qui seraient plus enclin à soigner leurs processus de production, pour conserver de bonnes relations commerciales avec l'Union européenne. L'idéale serait l'intégration de standards : de productions et environnementaux, dans un cadre multilatéral comme celui de l'OMC, mais sans doute ce vœux est quelque peu utopiste.

## **Section II : La politique agricole commune 2023-2027 : une politique déjà enterrée ?**

### **1. Le recul des réglementations garantissant la protection de l'environnement**

Le monde agricole européen s'est élevé en ce début d'année 2024, pour dénoncer les difficultés rencontrées par les agriculteurs dans le cadre de l'application des normes découlant de la PAC. Les producteurs des différents États membres ont manifesté pendant plusieurs semaines pour se faire entendre. Cette mobilisation a fonctionné puisque leurs revendications ont été retenues par les dirigeants politiques. L'Union européenne, et suite à ces mouvements de revendication, s'est vue dans l'obligation de baisser ses exigences réglementaires en matière de protection de l'environnement. La PAC 2023-2027 a donc malgré elle, fait l'objet d'une révision placée sous le signe de la soustraction réglementaire, et seulement presque un an jour pour jour après son entrée en vigueur. C'est tout de même un sort malheureux pour cette nouvelle PAC 2023-2027, qui se devait d'être ambitieuse et audacieuse pour faire face aux enjeux globaux futurs. Mais c'est un excès d'audace pour les agriculteurs, qui ont démontré que leur situation sociale fragile, ne pouvait supporter un poids réglementaire surdimensionné, un poids réglementaire que seule une administration (qu'ils ne sont pas) aurait pu supporter. Le plus regrettable, c'est que si l'Union met en place toutes ces normes environnementales au sein de la PAC, ce n'est pas pour accabler les agriculteurs, mais pour les préparer aux changements et à l'avenir, et que nous le voulions ou pas, sera bouleversé par le changement

climatique. L'agriculture et ses acteurs doivent aussi prendre conscience, que la lutte contre le réchauffement de la Planète, c'est aussi lutter pour le maintien de leurs activités dans le futur. Appliquer les normes environnementales de la PAC, sensibiliser les différents opérateurs à cela, c'est un devoir bien plus qu'une contrainte. Inverser la tendance est essentiel, rappeler que protéger la nature est une fierté, c'est aussi ce que demande les agriculteurs. Leur plus grande revendication réside certainement dans leurs besoins de reconnaissance, et principalement par celle du grand public, pour les efforts colossaux qu'ils déploient à nourrir une nation, un continent, le monde. Sans eux rien ne peut être réalisé par l'homme, car l'être humain dépend des agriculteurs pour assouvir l'un de ses besoins vitaux : se nourrir.

Concrètement, quelles ont été les modifications apportées à la PAC 2023-2027, et faisant suite aux semaines de mobilisation des agriculteurs européens en février 2024 ? Après les mouvements agricoles, très rapidement, la classe politique européenne s'est mobilisée, et rappelons que cette révision de la PAC, est intervenue dans un contexte d'élection des députés européens, qui a eu lieu quelques mois plus tard, en juin 2024. Ainsi, dès le Sommet des 21 et 22 mars, les chefs d'États et de gouvernements des États membres ont exigé une réponse européenne face à la colère des agriculteurs. Fin avril 2024, le Parlement européen réunit en session plénière à Strasbourg, a approuvé les propositions de révision de la PAC proposées par la Commission européenne en mars 2024<sup>136</sup>. La première exigence revue à la baisse, concerne l'obligation de mise en jachère de 4 % des arables, qui a été supprimée. Or cette BCAE était essentielle pour protéger la biodiversité. Par ailleurs, la rotation des cultures sur 35 % des terres arables, a été supprimée au profit d'une simple diversification des cultures. Cette fois, c'est non seulement la biodiversité qui peut être impactée, mais aussi les sols qui sont plus résilients lorsque une rotation des cultures est mise en place. Toutefois, il est vrai que la rotation des cultures est difficile à mettre en œuvre, car elle nécessite une certaine logistique et la mise en place, en amont par l'agriculteur, d'un plan stratégique des cultures à venir. Les petites exploitations agricoles de moins de 10 hectares seront également exemptées des contrôles liés aux conditions environnementales<sup>137</sup>.

Même si ces modifications semblent mineures, ce n'est pas le cas du point de vue de la protection de l'environnement. Cette révision pour le moins expresse, n'a eu pour objet que de supprimer des normes environnementales, ceci en réaction à la colère des agriculteurs. D'autant

---

<sup>136</sup> Site officiel, Toute l'Europe, « Les députés européens revoient les exigences environnementales de la politique agricole commune », Valentin Ledroit, 25 avril 2024

<sup>137</sup> Journal Le Monde, « Agriculture : une réforme express de la PAC qui détricote les acquis environnementaux », Mathilde Gérard, 15 mars 2024

plus, qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée pour évaluer les conséquences de cette décision sur l'environnement. C'est donc avant tout une révision politique, et non une révision raisonnée de la PAC 2023-2027. Les députés européens en approuvant la proposition de la Commission ont même engendré un véritable retour en arrière, puisque l'Union européenne a supprimé des BCAE qui existaient bien avant la réforme de la PAC 2023-2027. Un triste dénouement qui ne présage rien de bon, s'agissant de l'évolution de la PAC 2023-2027.

## 2. La nécessité d'un renouveau radical pour la prochaine politique agricole commune 2023-2027

La réalité sur le métier d'agriculteur est que celui-ci est dur, il s'agit d'une population qui suffoque dans la société moderne du 21<sup>ème</sup> siècle. En témoigne, le taux de suicide particulièrement élevé au sein de la population agricole, selon la MSA (Mutuelle Santé Agricole), les personnes âgées de 15 à 64 ans affiliées à la MSA présentent un risque de suicide accru de 43 % par rapport aux assurés de l'ensemble des régimes de sécurité sociale<sup>138</sup>. Selon une étude publiée en octobre 2022 par la MSA, en 2016, il est comptabilisé 529 décès par suicide de personnes affiliées au régime agricole. Ces chiffres parlent d'eux même, ils démontrent la fragilité des agriculteurs. Ce taux de suicide très élevé s'explique par la hausse des charges administratives et financières pour les producteurs, par un revenu très faible pour une charge de travail colossale, par les sentiments : d'isolement voire même d'exclusion, de perte de la liberté d'exploiter leur terre comme ils le souhaite ou encore par une difficulté à concilier la vie de famille et la vie professionnelle.

Pour ce qui est de l'urgence, nulle besoin de revenir sur les faits exposés précédemment, il est évident que l'urgence est bien réelle. Les années sont de plus en plus chaudes sur la planète Terre. Les conséquences du réchauffement climatique sont nombreuses et graves. La biodiversité est en déclin. Le scénario risque de se noircir dans les prochaines années, c'est donc dès aujourd'hui qu'il faut agir pour sauvegarder la splendeur de la nature et toutes ses richesses.

Alors à la question : faut-il un renouveau radical sur le plan social pour la PAC qui succèdera à celle de 2023-2027 ?, la réponse est oui. A la question : faut-il faire de la prochaine PAC, une PAC définitivement verte et respectueuse de l'environnement ?, la réponse est oui. Mais l'ultime question, c'est comment concilier ces deux impératifs qui semblent contraires et

---

<sup>138</sup> MSA, « La mortalité par suicide au régime agricole : une préoccupation majeure pour la MSA », Info stat Press, 8 juillet 2021

qui s'opposent ?, la réponse à cette question est bien plus complexe à donner. Deux grands impératifs se rencontrent, d'un côté il faut veiller à la santé de la population agricole et de l'autre à celle de la nature. A cela s'ajoute d'autres intérêts : les intérêts économiques et internationaux comme nous l'avons vu précédemment, l'agriculture joue son rôle dans les relations internationales, les intérêts issus de l'urgence de pourvoir nourrir les êtres humains de manière constante, tout en prenant en considération l'augmentation de la démographie mondiale. En bref, l'agriculture est un secteur de convergence et qui quelque part, nous concerne tous puisque chaque personne a besoin de se nourrir. La difficulté à concilier tous ces intérêts se retrouve dans la PAC, qui s'efforce au fil des réformes, d'être plus simple pour alléger la charge qui pèse sur les agriculteurs, mais qui est malheureusement invariablement alambiquée, parce que trop de paramètres entrent en compte dans l'algorithme de la PAC pour que le programme qui la gouverne soit lisible et simple. Le résultat est lui aussi impacté par cette spécificité et est parfois approximatif, c'est -à-dire qu'il ne satisfait pas à 100 % à toutes les exigences de départ.

Le pouvoir politique tente de trouver des solutions équitables, mais le chemin est parsemé d'embûches. Bien sûr, quelques points pourront être améliorés dans la prochaine PAC. Il faudra s'inspirer des mécanismes déjà existants sur le plan régional ou national et les étendre à l'échelle européenne. Ces systèmes ont fait leurs preuves, ils pourraient donc être réinventés pour s'insérer dans la PAC qui succèdera à la PAC 2023-2027. Concernant l'aspect environnemental, souhaitons que l'après 2027 ne sera pas un après sans espoir et qu'une progression se fera ressentir dans les prochaines années.

### 3. Utiliser et élargir les mécanismes régionaux durables et équitables à l'échelle européenne pour améliorer la PAC

Parmi les solutions existantes qui pourraient améliorer la PAC, il y a la loi Egalim. Cette loi française de 2018 a été créée à la suite des États généraux de l'alimentation. La loi Egalim s'appelle en réalité « loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous<sup>139</sup>. Le nom de cette loi est donc évocateur, elle introduit un rééquilibrage dans les rapports de force entre la grande distribution, les fournisseurs, producteurs et industriels. Les entreprises de la grande distribution telles que Carrefour, E.Leclerc, Système U, Auchan ou encore Intermarché sont

---

<sup>139</sup> Site officiel de l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, « Qu'est ce que la loi Egalim ? », 20 novembre 2021

surpuissantes par rapport aux producteurs. Cette puissance, permettait aux distributeurs d'entretenir des relations commerciales violentes, et placées sous le signe de la pression dans les négociations, pour faire plier les fournisseurs. La loi Egalim a donc vocation à limiter ces chocs, notamment en permettant aux producteurs de répercuter la hausse de leurs charges, sur les prix de vente à la grande distribution. Cette grande règle posée par la loi Egalim permet de protéger les agriculteurs lorsqu'ils sont confrontés à une hausse des coûts de production. Cependant, la loi Egalim ne s'applique qu'en France, et cela pose deux problématiques. La première réside dans le fait que les distributeurs ont vite trouvé des solutions pour contourner cette loi, en achetant à l'étranger. La seconde problématique, c'est que malheureusement les agriculteurs des autres États membres, ne bénéficient pas de la sécurité qu'offre la loi Egalim. Concernant le contournement de la loi Egalim par la grande distribution, il s'est avéré que, E.Leclerc et Carrefour se fournissent auprès de centrales d'achats dispatchées dans d'autres États de l'Union européenne, et basés en Espagne, en Belgique ou aux Pays-Bas. Le problème est que ces centrales d'achat sont soumises, non pas à la loi française, mais à la loi du terroir sur lequel elles se trouvent. Ainsi, la loi Egalim est contournée par la grande distribution. Le groupe E.Leclerc a été sanctionné par la DGCCRF sur la base : de la non application de la loi Egalim. L'enseigne a écopé le 14 août 2024, d'une amende de 38 millions d'Euros, pour avoir dépassé les délais de négociations avec 62 fournisseurs, notamment via sa centrale d'achat Eurelec<sup>140</sup>. En aval du marché des denrées alimentaires, la loi Egalim est donc un avantage et une protection pour les producteurs, face aux opérateurs surpuissants. Pour résoudre, les problématiques de contournement de la loi française, et pour assurer à tous les agriculteurs européens une protection dans les négociations avec les « gros poissons » du secteur de l'alimentaire, il serait bienvenu de mettre en place, une Loi Egalim européenne. Cette loi Egalim européenne, pourrait prendre la forme d'un règlement européen qui s'inscrirait dans la PAC, et qui serait d'application directe dans tous les États membres. Une loi Egalim européenne est une possibilité à envisager pour améliorer la PAC.

Un autre point d'amélioration est possible, il concerne directement le calcul des aides PAC octroyées aux agriculteurs. En effet, les aides PAC sont indexées sur l'hectare, plus un agriculteur a d'hectares de terre arable plus il obtient d'aides. Cependant, ce système semble avoir atteint ses limites puisqu'il favorise les grandes exploitations et oublie les petites. A l'origine, les aides PAC étaient indexées sur la production, là encore le système était défaillant.

---

<sup>140</sup> Journal Le Monde, « E. Leclerc sanctionné d'une amende de 38 millions d'euros pour avoir dépassé la date limite des négociations commerciales avec des fournisseurs », 14 août 2021

Il a notamment conduit à la surproduction et aussi à valoriser l'agriculture de grande échelle. Il sera donc nécessaire de revoir ce modèle dans les années à venir. Il est, par exemple, possible de calculer les aides PAC sur la base de l'actif, ce qui rapporterait de la proportion dans le versement des aides PAC. L'objectif serait de mettre en place, un plafonnement et une dégressivité des aides, tout en soutenant en priorité les premiers hectares et en les couplant avec les premiers volumes de production<sup>141</sup>.

Enfin, au niveau régional, des systèmes dits « de petite échelle » sont apparus, et ont permis de rendre les filières qui en bénéficient plus prospères. C'est le cas dans le secteur du Comté, qui est un fromage à pâte pressée et cuite, fabriqué en Franche-Comté à partir du lait des vaches de race Montbéliarde ou Simmental et qui dispose d'une AOP (appellation d'origine protégée). La réussite de la filière Comté réside dans un contrôle rigoureux du secteur, par les producteurs eux même. La production du fromage jurassien, repose sur un cahier des charges rigoureux et sur une régulation de l'offre qui a porté ses fruits. Les producteurs de Comté ont instauré des quotas et encadré les volumes, « La filière Comté a fixé la croissance annuelle de la production à 920 tonnes ». Ainsi, chaque agriculteur se voit attribuer un certain volume de production, et les jeunes agriculteurs sont accompagnés pour se lancer dans la filière Comté, « cette croissance maîtrisée instaure un cercle vertueux. Elle réduit les risques auxquels les opérateurs sont exposés, leur donne une plus grande visibilité sur l'avenir, les encourage à investir et à maîtriser la qualité, ce qui concourt en retour, à assurer une croissance durable. »<sup>142</sup>. Ainsi, la filière Comté est prospère et peut devenir un modèle, une inspiration pour mettre en place à une échelle plus importante les mécanismes qui ont fait son succès.

### **Le mot de la fin :**

Pour clore cet exposé, il est possible de dire que la Politique Agricole Commune est déjà une belle réalisation de l'Union européenne. Elle permet de rassembler les États membres vers des objectifs communs dans un domaine particulièrement sensible. La PAC force les 27 à la négociation profonde et cela est déjà une prouesse. Certes, le chemin vers l'écologisation de l'agriculture est encore parsemé de multiples obstacles, mais il faut rester optimiste quant à la création d'une future PAC, qui saura lier tous les intérêts en présence de manière plus douce.

---

<sup>141</sup> Journal L'Humanité, « Européennes : Une PAC calculée à l'actif et non à l'hectare ? », Anthony Cortes, 27 mai 2024

<sup>142</sup> Valéry Elisséeff, « Le comté AOP : une réussite collective au cœur du territoire », Le journal de l'école de Paris du management, 2017 / 5 (n°127), p. 8-13

## **Bibliographie**

### **Ouvrages / doctrine :**

- WILLIOT Jean-Pierre et FUMEY Gilles, « Chapitre premier. La production alimentaire », Jean-Pierre Williot éd., Histoire de l'alimentation, Presses Universitaires de France, 2021.
- MAGIMEL Jean, « Histoire de l'alimentation, de la préhistoire à nos jours. Florent Quellier », Paysans & société, vol. 392, no. 2, 2022.
- BLANQUET Marc, « Compétence de l'Union.- Architecture générale.- Délimitation », Jurisclasseur Droit international, Fasc.161-10.
- PETIT Yves, « La politique agricole commune (PAC) au cœur de la construction européenne », La documentation française, collection réflexe Europe, 2016.
- HABRAN Maxime, « Politique agricole commune », 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- BIANCHI Daniel, « La politique agricole commune (PAC) », 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- MALPEL Georges-Pierre, « Histoire et devenir de la PAC », édition France Agricole, 2019.

### **Colloque :**

- Nathalie DE GROVE-VALDEYRON et Marie FRIANT-PERROT, préface par Claude BLUMANN, « Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne », Bilan et perspectives, collection droit de l'Union européenne, Bruylant, 2023.

## Autres types d'ouvrage :

- ERNAUX Annie , *La place*, Gallimard collection folio, 1983, version numérique.
- MACHIAVEL, *Le prince*, parution en 1513.
- GIONO Jean, *Le poids du ciel*, édition Gallimard, parution en 1938.

## Articles de revues juridiques :

- BLANQUET Marc, « Compétences de l'Union Européenne. – Architecture générale. – Délimitation », *Jurisclasseur Droit international*, publié le 28 juillet 2023.
- BOURGEOIS Lucien, POUCH Thierry, « La politique agricole commune : une politique réduite au marché », *Revue de l'OFCE*, 1993.
- BLUMANN Claude, Valérie Adam, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la vache folle », *RTDE*, Paris, Année 33, n°2, avril-juin 1997.
- BLANQUET Marc, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle », *RMCUE*, n°420, juillet 1998.
- COURLEUX Frédéric, « Politique agricole commune – révision du règlement de l'Organisation Commune des Marchés : Quelles avancées pour la souveraineté alimentaire européenne ? », *Revue de droit rural*, n°3 du 1 mars 2023, dossier 16.
- REIM Fabrice, « Concurrence et agriculture », *Jurisclasseur Concurrence – Consommation, Défaillances des marché agricole*, Fasc.132, mars 2024.
- DEBROUX Michel, « Agriculture et concurrence : Vers une nouvelle articulation ? », septembre 2011, *Concurrence* n°3-2011, Art. n°37072.
- BOUSSARD Jean-Marc, « La régulation des marché agricole : ce que nous apprend l'histoire de la pensée économique », [Rapport technique] 2010, hal-02820741.
- BOUHIER Vincent, « Le bien-être animal et le droit primaire et dérivé : une exigence perfectible », *Revue UE*, 2021/651.
- BLATIERE Lauren, « La diffusion du bien-être animal en droit de l'Union européenne », *Revue UE* 2021/651.
- VIAL Claire, « La protection du bien-être animal par la Cour de justice de l'Union européenne », *Revue UE* 2021/651.

- DEL CONTE Catherine, «L’animal d’élevage dans le droit de l’Union européenne ou la difficile conciliation de l’objectif de bien-être animal et des objectifs économiques », Revue UE 2021.
- DESMOULIN Sonia, « l’effectivité du droit de l’Union européenne au prisme du Bien-être animal », Revue UE 2021.
- BLUMANN Claude, Réforme de la PAC – Ecologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas, revue de droit rural n° 3, mars 2023, dossier 14.
- LECOLE Pauline, « PAC 2023-2027 : application et effets redistributifs de la surprime dans les Etats membres de l’UE », Economie rurale, Vol. 387, no. 1, 2024.
- GADBIN Daniel, Droit de l’Union européenne, « Réforme de la PAC, Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issues du Pacte vert », Revue de droit rural n° 504, juin-juillet 2022, étude 23.
- PIRLOT Alice, « La dimension environnementale des accords de libre-échange : une perspective européenne », Revue internationale de droit économique, 2020.
- ELISSEEFF Valéry, « Le comté AOP : une réussite collective au cœur du territoire », Le journal de l’école de Paris du management, 2017 / 5 (n°127).

## Rapports :

- Rapport de 2014 du Groupe d’expert intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) sur l’atténuation des changements climatiques.
- DGCCRF, lignes directrices, Droit de la concurrence et secteur agricole, juillet 2020.
- Rapport d’information sur la protection du bien-être animal au sein de l’UE, Assemblée nationale, 16 septembre 2020, n°3344.
- ANTONIOU Michael, BRACK Paulo, CARRASCO Andrés, John FAGAN John, HABIB Mohamed, KAGEYAMA Paulo, LEIFERT Carlo, ONOFRE NODARI Rubens, PENGUE Walter, Rapport « Le soja OGM durable ? Responsable ? », 2010.
- INRA, Etude réalisée pour l’ADEME et le ministère de l’agriculture et de l’alimentation, Stocker du carbone dans les sols français, synthèse de l’étude – version finale Novembre 2020.

- MALEZIEUX Éric, BEILLOUIN Daniel et MAKOWSKI David, CIRAD (recherche agronomique pour le développement), mieux nourrir la planète : diversifier les cultures pour construire des systèmes alimentaires durables , perspective mai 2022.
- MSA, « La mortalité par suicide au régime agricole : une préoccupation majeure pour la MSA », Info stat Press, 8 juillet 2021.
- Herve GUYOMARD, Nadine HERRARD, Catherine LAROCHE, Chantal LE MOUËL, « L'organisation commune du marché de la banane dans l'Union européenne : la difficile conciliation d'intérêts contraires », INRA sciences sociales, 1996.

### Articles de journaux :

- Journal *Le Monde*, « L'Europe adopte une nouvelle PAC critiquée », 25 novembre 2021.
- *National Géographic*, Christine DELL'AMORE, « Le hamster d'Europe est désormais en danger critique d'extinction ».
- Journal *Le Monde*, « Agriculture : une réforme express de la PAC qui détricote les acquis environnementaux », Mathilde GERARD, 15 mars 2024.
- Journal *Le Monde*, « E. Leclerc sanctionné d'une amende de 38 millions d'euros pour avoir dépassé la date limite des négociations commerciales avec des fournisseurs », 14 août 2021.
- Journal *L'Humanité*, « Européennes : Une PAC calculée à l'actif et non à l'hectare ? », Anthony Cortes, 27 mai 2024.

### Sites web :

- ALIMENTATION GENERALE, la plateforme des cultures du goût, « Quand les champs de blé entraînent au Musée d'Orsay », par PEVZNER Guélia , <https://alimentation-generale.fr/culture-food/quand-les-champs-de-ble-entraient-au-musee-dorsay/>
- VIE PUBLIQUE, au cœur du débat public, « Chronologie du changement climatique d'origine humaine », publié le 26 septembre 2023, <https://www.vie->

[publique.fr/eclairage/290911-chronologie-du-changement-climatique-dorigine-humaine](https://publique.fr/eclairage/290911-chronologie-du-changement-climatique-dorigine-humaine)

- FAO, « l'utilisation des terres agricoles en chiffres », publié le 7 mai 2020, <https://www.fao.org/sustainability/success-stories/detail/fr/c/1298262/>
- WWF, communiqué de presse du 25 septembre 2012, « L'effet de serre », <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/leffet-de-serre>
- NATIONS UNIES, conférences / environnement et développement durable, <https://www.un.org/fr/conferences/environnement/index>
- TOUTE L'EUROPE, « Qu'est-ce que le Pacte vert pour l'Europe », publié le 25.01.2024 par Arthur Olivier, <https://www.touteurope.eu/environnement/qu-est-ce-que-le-pacte-vert-pour-l-europe/>
- COMPTE C02, « Les COP : une brève histoire de la COP1 à la COP27 », <https://www.compteco2.com/article/historique-cop-conference-des-parties>
- TOUTE L'EUROPE, Histoire de la politique agricole commune, par Valentin LEDROIT, <https://www.touteurope.eu/histoire/histoire-de-la-politique-agricole-commune/>
- PARLEMENT EUROPEEN, Fiches thématiques sur l'Union européenne, Politique environnementale : principe généraux et cadre de base, par Christian Kurrer et Alyssia Petit, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politiqueenvironnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base>
- UNITED NATIONS, Climate change, l'Accord de Paris, <https://www.un.org/fr/climatechange/parisagreement#:~:text=L'Accord%20d%C3%A9finir%20les%20engagements,engagements%20au%20fil%20du%20temps.>
- CONSEIL EUROPEEN ET DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, page : « Pacte vert pour l'Europe », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/>
- CONSEIL EUROPEEN ET DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, page : « de la ferme à la table », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/from-farm-to-fork/>
- COMMISSION EUROPEENNE, politique agricole commune, aide au revenu, L'aide de base au revenu pour le développement durable, [https://agriculture.ec.europa.eu/commonagriculturalpolicy/incomesupport/biss\\_fr#:~:text=programmation%202023%2D2027.-,Le%20m%C3%A9canisme%20d'aide%20de%20base%20au%20revenu%20pour%20un,admissible%20d%C3%A9clar%C3%A9%20par%20les%20agriculteurs.](https://agriculture.ec.europa.eu/commonagriculturalpolicy/incomesupport/biss_fr#:~:text=programmation%202023%2D2027.-,Le%20m%C3%A9canisme%20d'aide%20de%20base%20au%20revenu%20pour%20un,admissible%20d%C3%A9clar%C3%A9%20par%20les%20agriculteurs.)

- IFP énergie nouvelles, les sols, puits de carbone et acteurs du climat, <https://www.ifpenergiesnouvelles.fr/enjeux-et-prospective/decryptages/climat-environnement-et-economie-circulaire/les-sols-puits-carbone-et-acteurs-du-climat#:~:text=Les%20sols%20stockent%20du%20carbone,de%20%C2%AB%20puits%20de%20carbone%20%C2%BB.>
- ARVALIS, Changement climatique : valoriser la fonction puits de carbone des cultures, <https://www.arvalis.fr/infos-techniques/valoriser-la-fonction-puits-de-carbonedescultures#:~:text=Comment%20%C3%A7a%20marche%20%3F&text=Les%20productions%20v%20%C3%A9g%20%C3%A9tales%20utilisent%20l,est%20%C3%A9mis%20pour%20le%20produire.>
- FONDATION BRIGITTE BARDOT, Exportation aérienne de chevaux vers le Japon : Une absurdité de plus, <https://www.fondationbrigittebardot.fr/exportation-aerienne-de-chevauxverslejaponuneabsurdite/#:~:text=Finallyment%2C%20c'est%20un%20millier,bien%2D%C3%Aatre%20de%20leurs%20animaux%E2%80%A6.>
- VIE PUBLIQUE, au cœur du débat public, Transport d'animaux dans l'UE : taxer les mauvaises pratiques, <https://www.viepublique.fr/enbref/289084transportdanimauxdans-lue-comment-taxer-lesmauvaisespratiques#:~:text=La%20Commission%20europ%C3%A9enne%20doit%20proposer,bovins%20en%20Europe%2C%20est%20concern%C3%A9e.>
- TOUTE L'EUROPE, « Commerce : que sont les « clauses miroirs » proposées par la présidence française du Conseil ? », <https://www.touteurope.eu/le-glossaire-de-l-europe/clausesmiroirs/#:~:text=Dans%20le%20cadre%20d'un,biens%20agricoles%20qu'elles%20%C3%A9changent.>
- TOUTE L'EUROPE, « Les députés européens revoient les exigences environnementales de la politique agricole commune », Valentin LEDROIT, 25 avril 2024, <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/les-deputes-europeens-revoient-les-exigences-environnementales-de-la-politique-agricole-commune/>
- L'AGENCE FRANÇAISE pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, « Qu'est-ce que la loi Egalim ? », 20 novembre 2021, <https://www.agencebio.org/2021/11/20/quest-ce-que-la-loi-egalim/>

## Jurisprudences :

- **CJCE**, 14 juillet 1994, RUSTICA SEMENCES, Aff.: C-438/92, ECLI : EU : C : 1994 : 298
- **CJCE**, Avis n°1/94, 15 novembre 1994, ECLI : EU : C : 1994 : 384
- **CJCE**, 20 novembre 2008, BEEF INDUSTRY, AFF: C-209/07, ECLI : EU : C : 2008 : 643
- **CJCE**, Royaume Uni de Grande-Bretagne et Irlande du nord contre Conseil des communautés européennes, SUBSTANCES A EFFET HORMONAL, AFF : 68/86, ECLI : EU : C : 1988 : 85
- **CJCE**, 20 février 1979, CASSIS DE DIJON, Aff. : 120/78, ECLI : EU : C : 1979 : 42
- **CJUE**, 23 décembre 2015, SCOTCH WHISKY ASSOCIATION, Aff. : C-333/14, ECLI : EU : C : 2015 : 845
- **CJCE**, 9 septembre 2003, MILK MARQUE LTD ET NATIONAL FARMERS' UNION, AFF. : C-137/00, ECLI : EU : C : 2003 : 429
- **CJUE**, 19 septembre 2013, PANELLINIOS SYNDESMOS VIOMICHANION METAPOIISIS KAPNOU, AFF. : C-373/11, ECLI : EU : C : 2013 : 567
- **Autorité de la concurrence**, Avis n° 18-A-04 relatif au secteur agricole, 3 mai 2018
- **Autorité de la concurrence**, décision n° 13-D-03 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du porc charcutier, 13 février 2013
- **CJUE**, 14 novembre 2017, Président de l'Autorité de la concurrence contre association des producteurs d'endives – dit arrêt ENDIVES – AFF. : C-671/15, ECLI : EU : C : 2017 : 860
- **CJCE**, 17 janvier 2008, VIAMEX AGRAR HANDELS GMBH ( AFF. : C-37/06) et ZUCHTVIEH-KONTOR GMBH (AFF. : C-58/06) contre HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS
- **CJUE**, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA), 26 février 2019, AFF. : C-497/17, ECLI : EU : C : 2019 : 137
- **CJCE**, The Queen contre Minister of Agriculture, FISHERIES AND FOOD, EX PARTE COMPASSION IN WORLD FARMING LTD, 19 mars 1998, AFF.: C-1/96, ECLI : EU : C : 1998 : 113

## Règlements / Directives / Actes des institutions :

- **Commission des Communautés européennes**, « Rapport de la Commission au Conseil Européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité », COM (93)545 du 24 novembre 1993.
- **Règlement (UE) 1308/2013** du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72 ; (CEE) n° 234/79 ; (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.
- **Règlement (UE) 2021/2117** du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.
- **Règlement (UE) 2017/2393** du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) no 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) no 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) no 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) no 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux.
- **Règlement (UE) 2022/2472** de la commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- **OIE**, Code sanitaire pour les animaux terrestres, 2019, glossaire « Bien-être animal ».

- **Directive 2008/119/CE** du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux.
- **Directive 2008/120/CE** du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs.
- **Directive 98/58/CE** du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.
- **Règlement (UE) 1099/2009** du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.
- **Résolution du Parlement européen** du 14 février 2019 sur la mise en œuvre du règlement (CE) n°1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union.
- **Directive 98/58/CE** du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages.
- **Règlement (CE) n°178/2002** du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.
- **Règlement (CE) n° 1304/2003** de la Commission du 11 juillet 2003 sur la procédure appliquée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments aux demandes d'avis scientifiques dont elle est saisie.
- **Règlement (CE) 853/2004** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.
- **Règlement (CE) 852/2004** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.
- **Règlement (CE) 183/2005** du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).
- **Règlement (UE) 2015/2283** du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) no 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission.
- **Règlement (CE) 1290/2005** du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune.

- **Directive 92/43/CEE** du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
- **Directive 2009/147/CE** concernant la conservation des oiseaux sauvages.
- **Directive 2008/50/CE** du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.
- **Règlement (CE) 1259/1999** du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.
- **Règlement (UE) 1308/2013** du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.
- **Règlement (UE) 1307/2013** du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.
- **Règlement (UE) 1305/2013** du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.
- **Règlement (UE) 1306/2013** du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil.
- **Règlement (UE) 2021/2116** du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013.
- **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.
- **Règlement (UE) 2021/2117** du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des

marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

- **Doc. COM (2020) 846 final**, 18 décembre 2020.
- **Plan stratégique national de la PAC 2023-2027** : Version approuvée par la décision d'exécution de la Commission européenne du 13/12/2023 CCI: 2023FR06AFSP001, France, p 362-377.
- **Communication de la Commission au Parlement européen**, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions ,Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM/2020/381 final.
- **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, Ramener la nature dans nos vies, Bruxelles, 20 mai 2020, COM (2020) 380.
- **Observations relatives au Plan stratégique relevant de la PAC présenté par la France**, réf. Ares (2022) 2417405, 31 mars 2022, rendues publiques fin avril.
- **COM (2018) 728 final**, préc, p. 44.

# **Annexes**

## Annexe 1

### « Les Glaneuses »

Peinture à l'huile sur toile de

Jean François Millet

Réalisée en 1857



## Annexe 2

« La Semeuse »

**Médailion en cire sur ardoise d'Oscar Roty**

Réalisé en 1887



## Annexe 3

### « La Méridienne »

Peinture à l'huile sur toile de

Vincent Van Gogh

Réalisée entre 1889 et 1890



# Table des matières

<b><u>Remerciements</u></b> .....	2
<b><u>Avant- propos</u></b> .....	3
<b><u>Abréviations et sigles</u></b> .....	4
<b><u>Sommaire</u></b> .....	6
<b><u>Introduction</u></b> .....	7
<b><u>TITRE I : L'ordonnement de la politique agricole commune</u></b> .....	16
<b><u>Chapitre 1 : Fondement de la politique agricole commune et droit dérivé permettant l'effectivité des objectifs issus des traités</u></b> .....	16
<b>Section I : La place de la politique agricole commune au sein des traités</b> .....	16
1. La répartition des compétences en matière agricole entre l'Union européenne et les États membres selon la lettre des traités .....	16
2. Les objectifs fixés par le droit primaire pour assurer le bon déroulement de la politique agricole commune .....	19
3. Mission des institutions et adoption des actes de droit dérivé dans le cadre de la politique agricole commune .....	23
<b>Section II : Organisation du marché intérieur de l'Union européenne et circulation des denrées alimentaires</b> .....	27
1. L'exercice des libertés de circulation dans le domaine agricole .....	27
2. Singularité des règles de concurrence en matière agricole .....	31
3. Le bien-être animal et l'impératif de garantir la sécurité alimentaire : des priorités chères à l'Union européenne .....	37
<b><u>Chapitre 2 : L'élaboration d'une nouvelle politique agricole commune encourageant l'écologisation des pratiques agricoles</u></b> .....	46
<b>Section I : Histoire et réforme successives de la politique agricole commune</b> .....	46
1. La politique agricole commune : naissance et avènement .....	46
2. L'insertion progressive de considérations d'ordre environnementale dans la politique agricole commune .....	49
3. La PAC 2014-2020, une réforme majeure du mécanisme de la conditionnalité avec la protection de l'environnement pour unique but .....	51
<b>Section II : Les apports de la dernière réforme de la politique agricole commune 2023-2027 : l'éco-régime et la conditionnalité des aides</b> .....	56
1. La protection de l'environnement comme pierre angulaire de la nouvelle politique agricole commune 2023-2027 .....	56
2. Le plan national stratégique : vers une nationalisation de la politique agricole commune .....	59
3. L'éco-régime, un mécanisme perfectible pour prétendre atteindre les objectifs environnementaux de l'Union européenne .....	64

<b><u>TITRE II : L'écologisation nuancée de la Politique agricole commune</u></b> .....	70
<b><u>Chapitre 1 : Le verdissement complexe et alambiqué de la politique agricole commune</u></b> .....	70
<b>Section I : Les aspects contradictoires de la nouvelle politique agricole commune : un frein à la réalisation des ambitions du Pacte vert</b> .....	70
1. Un décalage entre la situation réelle et les ambitions politiques .....	70
2. Le couplage complexe des objectifs ambivalents de la politique agricole commune avec le Pacte vert .....	72
3. Une conditionnalité des aides en désaccord avec les enjeux environnementaux .....	74
<b>Section II : La charge importante mais insuffisante pesant sur les agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027 pour espérer la réalisation du Pacte vert</b> .....	78
1. L'agriculteur comme principal acteur de l'accomplissement du Pacte Vert dans le cadre de la politique agricole commune .....	78
2. Une nouvelle politique agricole commune insuffisamment contraignante pour parfaire le Pacte Vert .....	79
3. Le paradoxe du rôle de l'exploitation agricole dans le cadre des enjeux environnementaux .....	81
<b><u>Chapitre 2 : Les défis d'avenir pour construire une politique agricole résiliente tenant compte des nouveaux enjeux environnementaux</u></b> .....	84
<b>Section I : La politique agricole commune dans les échanges mondiaux</b> .....	84
1. Les traités de libre-échange et leurs impacts sur la réalisation des objectifs environnementaux de la politique agricole commune .....	84
2. La concurrence déloyale venue d'États tiers sur le marché des denrées alimentaires	85
3. De nouvelles solutions pour rééquilibrer les relations entre agriculteurs du monde...	87
<b>Section II : La politique agricole commune 2023-2027 : une politique déjà enterrée ?</b> .	89
1. Le recul des réglementations garantissant la protection de l'environnement .....	89
2. La nécessité d'un renouveau radical pour la prochaine politique agricole commune 2023-2027 .....	91
3. Utiliser et élargir les mécanismes régionaux durables et équitables à l'échelle européenne .....	92
<b><u>Bibliographie</u></b> .....	95
<b><u>Annexes</u></b> .....	106
<b><u>Table des matières</u></b> .....	110
<b><u>Certificat d'analyse anti-plagiat</u></b> .....	112