

UNIVERSITE DE STRASBOURG
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

Repenser notre alimentation grâce au Green Deal : vers une véritable transition écologique de la PAC ?

Les stratégies agro-alimentaires du Green Deal, des ambitions transformatrices aux difficultés de mise en œuvre

Lauriane Charles

Mémoire de quatrième année, filière Droit et Administration Publique

Sous la direction de Frédérique Berrod

2020-2021

Avertissement

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Madame Frédérique Berrod pour avoir accepté de diriger ce mémoire ainsi que Monsieur Christian Mestre pour sa participation en tant que membre du jury.

Je souhaite également remercier toutes les personnes qui m'ont soutenue et aidée cette année et particulièrement Théo, Marie et Maëlle pour leur relecture, leurs corrections et leurs conseils.

Enfin, je voudrais adresser un remerciement spécial à Sandy pour sa relecture et surtout pour son soutien et son enthousiasme tout au long de l'année et pendant les moments difficiles.

Table des abréviations

BCAE – Bonnes conditions agricoles et environnementales

CCNUCC – Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

CEE – Communauté économique européenne

DG Agri - Direction de la Commission en charge de l’agriculture

ERMG – Exigences règlementaires en matière de gestion

FEADER – Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA – Fonds européen agricole de garantie

FNSEA – Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles

FRSEA - Fédération régionale des syndicats d’exploitants agricoles

INRAE – Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement

MAEC – Mesures agro-environnementales et climatiques

OMC – Organisation Mondiale du Commerce

PAC – Politique agricole commune

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l’Union Européenne

UE – Union Européenne

Sommaire

Introduction	6
Chapitre 1 : Placer l'écologie au cœur du système agro-alimentaire grâce au Green Deal	15
Section I : Les ambitions réformatrices nécessaires du Green Deal face à l'impact climatique de la PAC	15
I. La PAC en cours : des efforts écologiques inefficaces.....	15
II. Répondre à l'urgence climatique : le projet ambitieux du Green Deal.....	23
Section II : Les outils du Green Deal, entre nouveauté et continuité	33
I. Un renforcement de la boîte à outils de la PAC	33
II. Dépasser la PAC : un verdissement de la production à la consommation.....	41
Chapitre 2 : Mettre en œuvre le Green Deal : de l'ambition à la réalité	51
Section I : La transition écologique du système agro-alimentaire face à ses contradictions internes	51
I. Un système agro-alimentaire durable, l'unique objectif de la PAC ?.....	51
II. Le Green Deal pour le système agro-alimentaire, entre greenwashing et insuffisances	59
Section II : Les négociations de la PAC 2023-2027 : entre protection des producteurs, intérêts des Etats et rattrapage du Green Deal	67
I. Un vote très politique.....	67
II. Une PAC verte en demi-teinte : vers un compromis au détriment du Green Deal ?.....	74
Conclusion.....	83

Introduction

Le 30 avril 2021, le média France Bleu Alsace titre « Démonstration de force des agriculteurs contre la PAC : 1.500 tracteurs à Strasbourg »¹ : ce jour-là, des agriculteurs de la région Grand-Est se sont rassemblés à Strasbourg sur l'appel de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FRSEA) pour protester contre la Politique Agricole Commune (PAC) en cours de négociations dans les institutions européennes. Selon eux, la nouvelle PAC serait trop verte et par là-même entraînerait davantage de contraintes et une hausse des prix pour les agriculteurs. Au micro de France Bleu Alsace, le président de la section du Bas-Rhin de la FRSEA Franck Sader demande une PAC qui protège les agriculteurs. La nouvelle PAC suscite ainsi de nombreuses contestations. Le débat actuel porte sur la PAC applicable sur la période 2023 à 2027 et qui doit s'orienter vers davantage d'attention portée à l'environnement et aux enjeux climatiques, afin de répondre aux objectifs énoncés par la Commission européenne dans ce qu'elle appelle le Green Deal.

Si les négociations sur la PAC suscitent autant d'oppositions, c'est d'abord parce que la PAC est l'une des politiques européennes les plus intégrées. Prévue dès le traité de Rome, elle voit officiellement le jour en 1962. Après la Seconde Guerre Mondiale, l'agriculture constitue effectivement un secteur essentiel avec 22% de la population active travaillant dans le secteur primaire, ce secteur représentant 10% du PIB des pays de la Communauté Economique Européenne (CEE)². En outre, il y avait une réelle volonté d'assurer l'indépendance alimentaire à la sortie de la pénurie alimentaire de la Seconde Guerre Mondiale³. Dès le départ, cinq objectifs sont assignés à la PAC : l'augmentation de la productivité de l'agriculture, l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et l'assurance de prix raisonnables pour les consommateurs. On retrouve encore aujourd'hui ces objectifs à l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). La PAC était donc à l'origine essentiellement tournée vers les agriculteurs et vers l'auto-suffisance alimentaire couplée à la volonté d'assurer des prix bas. Grâce à différents mécanismes d'intervention notamment sur les prix, à la

¹ Céline ROUSSEAU, Aurélie LOCQUET et Blandine COSTENTIN, « Démonstration de force des agriculteurs contre la PAC : 1.500 tracteurs à Strasbourg », *France Bleu*, sect. Infos (30 avril 2021), en ligne : <<https://www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/en-direct-manifestation-des-agriculteurs-en-alsace-1-500-tracteurs-attendus-a-strasbourg-1619702997>> (consulté le 1 mai 2021).

² Daniele BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC) : Précis de droit agricole européen*, 2e éd., coll. Stradalex, Bruxelles, Bruylant, 2012.

³ *Id.*

mécanisation et à la modernisation des exploitations, la production agricole européenne s'est développée⁴. Dans les années 1970, l'augmentation de la production agricole en vient à dépasser l'augmentation de la consommation intérieure : la CEE devient ainsi exportatrice nette. C'est à cette période que des dysfonctionnements importants apparaissent, prenant de l'ampleur dans les années 1980. Ainsi la CEE découvre les incidences négatives de la PAC sur les ressources naturelles et l'environnement : l'intensification de la production s'est faite en ayant recours à l'irrigation, aux engrais minéraux et aux pesticides, en convertissant de plus en plus de surfaces en cultures et en maximisant le nombre d'animaux par surface⁵. Des réformes vont progressivement être déployées pour répondre à l'ensemble de ces problèmes ainsi qu'à la pression internationale. Notamment, le découplage des aides au producteur est mis en place : la majeure partie des aides n'est alors plus accordée en fonction du type ou de la quantité de la production mais en fonction de la taille de l'exploitation ou du nombre de têtes de bétail⁶.

Le fonctionnement actuel de la PAC diffère donc beaucoup de celui d'origine. Ces réformes de la PAC se sont effectuées progressivement : la PAC est révisée environ tous les sept ans. La base juridique de la PAC est établie au titre III du TFUE, des articles 38 à 44. L'article 43 du TFUE dispose que la Commission européenne présente des propositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PAC, le Parlement Européen et le Conseil de l'Union Européenne (UE), après avoir consulté le Comité Economique et Social établissent l'organisation commune et les dispositions nécessaires aux objectifs à la poursuite des objectifs de la PAC conformément à la procédure législative ordinaire. En outre, le Conseil adopte sur proposition de la Commission européenne « 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 site de la Commission européenne indique que quatre règlements principaux définissent actuellement les différents aspects de la PAC : ils portent respectivement sur les règles relatives aux paiements directs des agriculteurs⁷, sur l'organisation commune des

⁴ Vincent CHATELLIER, Cécile DETANG-DESSENDRE et Hervé (coord.) GUYOMARD, « 1. Une brève histoire de la PAC », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, coll. Matière à débattre & décider, Versailles, Editions Quae, 2020.

⁵ *Id.*

⁶ Valentin LEDROIT, « Histoire de la Politique agricole commune », *Toute l'Europe.eu* (27 novembre 2020), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/actualite/histoire-de-la-politique-agricole-commune.html>> (consulté le 10 mars 2021).

⁷ Règl. (UE) n°1307/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil.

marchés des produits agricoles⁸, sur le soutien au développement rural⁹ et sur le financement, la gestion et le suivi de la PAC¹⁰. Pour la période spécifique allant de 2021 à 2022, un règlement transitoire¹¹ est en vigueur, prorogeant et modifiant légèrement les dispositions des règlements précédents. Il doit rester en vigueur jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle PAC le 1^{er} janvier 2023, actuellement en négociations trilogues entre le Parlement Européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne.

En attendant la nouvelle PAC, c'est donc la PAC 2013 qui s'applique toujours. Elle est structurée en deux piliers distincts : le premier concerne les marchés et revenus agricoles et est financé par le budget communautaire, le second est consacré au développement rural et est cofinancé par les Etats et les régions. Le professeur de droit spécialiste de la PAC Luc Bodiguel décrit la PAC 2013 comme un « véritable système politique et juridique fondé sur deux types de comportements que les autorités européennes incitent à adopter : un « comportement standard » motivé par des aides de base et un « comportement volontaire » promu par des aides complémentaires »¹², l'ensemble étant encadré par des dispositifs de contrôle et de conseil. Les agriculteurs perçoivent une aide au revenu aussi appelée « paiements directs » sur la base de la superficie de leur exploitation en hectares : ce sont les aides « découplées »¹³. Tous les pays de l'UE proposent un paiement de base versé en fonction des surfaces des exploitations agricoles. Ils doivent aussi proposer un paiement pour des méthodes agricoles durables : c'est le verdissement ou les « paiements verts ». Les agriculteurs qui veulent y avoir droit doivent pratiquer une agriculture qui soit bénéfique pour le climat et l'environnement. Un paiement

⁸ Règl. (UE) n°1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil.

⁹ Règl. (UE) n°1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

¹⁰ Règl. (UE) n°1306/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n°2799/98, (CE) n°814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n°485/2008 du Conseil.

¹¹ Règl. (UE) n°2020/2220 du Parlement Européen et du Conseil, 28 déc. 2020, établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022, et modifiant les règlements (UE) n°1305/2013, (UE) n°1306/2013 et (UE) n°1307/2013 en ce qui concerne les ressources et leur application en 2021 et 2022 et le règlement (UE) n°1308/2013 en ce qui concerne les ressources et la répartition de ce soutien pour les exercices 2021 et 2022.

¹² Luc BODIGUEL, « La politique agricole commune face à la question climatique : l'Accord de Paris change-t-il la donne ? », (2017) spécial-HS17 *Revue juridique de l'environnement* 169-185, 177, en ligne : <<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-HS17-page-169.htm>>.

¹³ « L'aide au revenu en bref », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_fr> (consulté le 14 mars 2021).

pour les jeunes agriculteurs doit aussi être proposé par les Etats-membres. Ces différents paiements composent les paiements obligatoires. Les Etats-membres peuvent offrir d'autres types de paiements supplémentaires qui cibleraient des secteurs ou des modes d'agriculture particuliers. Des règles qui concernent notamment la question climatique sont à respecter pour percevoir l'ensemble de ces paiements : c'est la conditionnalité. Si des améliorations ont été faites à propos de l'impact environnemental et climatique de la PAC, elles restent clairement insuffisantes : la PAC a toujours des conséquences négatives sur son environnement et sur le changement climatique.

L'agriculture européenne telle que modelée par la PAC favorise en effet le changement climatique et la perte de biodiversité. L'UE présente le changement climatique de cette manière : « Les activités humaines telles que l'utilisation de combustibles fossiles, l'exploitation des forêts tropicales et l'élevage du bétail exercent une influence croissante sur le climat et la température de la terre. Ces activités libèrent d'énormes quantités de gaz à effet de serre, qui viennent s'ajouter à celles naturellement présentes dans l'atmosphère, renforçant ainsi l'effet de serre et le réchauffement de la planète. »¹⁴. Ce changement climatique a des effets néfastes sur l'environnement et sur les hommes, que la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC) des Nations Unies définit comme étant « les modifications de l'environnement physique ou des biotes¹⁵ dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme »¹⁶. C'est ce qu'il s'agit d'éviter grâce notamment au passage à un système agro-alimentaire plus écologique, c'est-à-dire plus respectueuse de l'environnement et qui ne participe pas au changement climatique.

En effet, l'agriculture européenne contribue actuellement pour environ 10,3% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE¹⁷ : cette pollution est causée en majeure partie par les rejets d'ammoniac et l'utilisation excessive de nutriments dans les terres agricoles. Les dépôts d'azote et d'ammoniac polluent ensuite les sols et les cours d'eau. Au-delà de la production

¹⁴ « Causes of climate change », *Action pour le climat - European Commission* (23 novembre 2016), en ligne : <https://ec.europa.eu/clima/change/causes_en> (consulté le 17 mars 2021).

¹⁵ Un biote est l'ensemble des organismes vivants présents dans un habitat ou biotope particulier.

¹⁶ CCNUCC, art. 1^{er}.

¹⁷ EEA (2019b) Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and Inventory report 2019 tel que cite par Anne MARÉCHAL, Kaley HART, David BALDOCK, Stéphanie WUNDER et Pierre-Marie AUBERT, *Aligning the post-2020 CAP with the Green Deal: The European Green Deal, sustainable agri-food systems, and the Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy, 2020.

agricole, c'est aussi l'ensemble de la chaîne de production jusqu'à la consommation qui est polluant et qui contribue à l'épuisement des ressources naturelles et au déclin de la biodiversité. Pour prendre un exemple, l'intensification de l'agriculture a causé une diminution du nombre d'oiseaux en milieux agricoles d'environ 20% en 30 ans ; cette diminution est une des raisons du déclin des populations d'oiseaux européens¹⁸. La Cour des Comptes européenne a ainsi mis en évidence l'important déclin de la biodiversité des terres agricoles dans l'UE¹⁹. Il est aussi important de noter que le système agro-alimentaire européen a des implications en-dehors du continent européen puisqu'il est responsable pour environ 10% de la déforestation mondiale via les importations de différents produits, notamment de viande, de soja ou de maïs pour nourrir les élevages ou encore d'huile de palme²⁰. Il faut ajouter qu'en sens inverse, l'agriculture notamment européenne est menacée par le changement climatique avec le déclin des pollinisateurs ou l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes. En effet, en moyenne, « les rendements mondiaux moyens de cultures telles que le riz, le maïs et le blé devraient diminuer de 3% à 10% par degré de réchauffement supérieur aux niveaux historiques »²¹. L'agriculture doit s'y adapter, mais peut aussi favoriser l'émergence de solutions pour la société en entier comme le souligne le groupe d'intérêts Alliance Environnement²². Il apparaît alors important de permettre à l'agriculture européenne de devenir plus écologique.

Pour cela, la Commission européenne compte particulièrement sur le Green Deal – ou Pacte Vert dans sa version française. Présenté le 11 décembre 2019, il est un élément central de la stratégie de la Commission pour la mise en œuvre du programme des Nations Unies à l'horizon 2030 et notamment le treizième objectif portant sur la lutte contre les changements

¹⁸ INRAE, AGROPARISTECH, Hervé GUYOMARD, Jean-Christophe BUREAU, Vincent CHATELLIER, Cécile DÉTANG-DESSENDRE, Pierre DUPRAZ, Florence JACQUET, Xavier REBOUD, Vincent RÉQUILLART, Louis-Georges SOLER et Margot TYSEBAERT, *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, IP/B/AGRI/IC/2020-036, Parlement Européen, 2020, p. 45, en ligne : <<https://research4committees.blog/2020/11/23/the-green-deal-and-the-cap-policy-implications-to-adapt-farming-practices-and-to-preserve-the-eus-natural-resources/>> (consulté le 2 décembre 2020).

¹⁹ *Rapport spécial - Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, 13/2020, Cour des Comptes européenne, 2020, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_FR.pdf>.

²⁰ INRAE et al., préc., note 18.

²¹ « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_fr> (consulté le 7 avril 2021).

²² ALLIANCE ENVIRONNEMENT, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions - Final Report*, Bruxelles, European Commission, 2018, p. 1.

climatiques²³. Loin de viser uniquement l'agriculture, il prend la forme d'une communication non contraignante qui servira de feuille de route à l'ensemble des politiques européennes. Il est décrit par la Commission européenne comme une « nouvelle stratégie de croissance qui vise à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources »²⁴. L'objectif chiffré principal du Green Deal est la neutralité climatique d'ici à 2050, c'est-à-dire l'absence nette d'émissions de gaz à effet de serre, ou l'équilibre entre émissions et absorptions de gaz à effet de serre. En plus de cet aspect, la Commission européenne insiste dans sa communication sur le rôle du Green Deal pour la protection du « patrimoine naturel » de l'UE et pour la protection de « la santé et [du] bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement »²⁵. Le Green Deal est ainsi présenté comme une feuille de route pour la totalité des politiques de l'UE. La Commission européenne précise aussi que « toutes les actions et politiques de l'UE devront contribuer à atteindre les objectifs du Green Deal pour l'Europe ». Le Green Deal apparaît ainsi comme un texte à volonté transformatrice prenant en compte toutes les dimensions sociales, économiques et surtout écologiques du développement durable pour répondre à la catastrophe climatique évoquée dès le premier paragraphe de la communication – « Année après année, l'atmosphère se réchauffe et le climat change. Sur les huit millions d'espèces que compte notre planète, un million risque de disparaître. Les forêts et les océans sont en train d'être pollués et détruits »²⁶. Pour répondre à ces défis, le Green Deal pour l'Europe veut mobiliser les ressources de l'Union. La Commission présente le graphique ci-dessous au sein de sa communication pour le Green Deal, dans lequel les différents objectifs et éléments de ce pacte sont mis en valeur. C'est une communication parapluie très générale. De ces objectifs et idéaux découlent ensuite différentes stratégies pour le mettre en œuvre. La première, qui est d'ailleurs évoquée par la Commission dans ce graphique, est la stratégie « De la Ferme à la Table » (« Farm to Fork » en anglais)²⁷.

²³ Document d'analyse - Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE, 01/2020, Cour des Comptes européenne, 2020, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw20_01/rw_tracking_climate_spending_fr.pdf> (consulté le 8 mars 2021).

²⁴ Communication (COM) n°2019/640 final, Commission européenne, 11 décembre 2019, Communication de la Commission – Le Green Deal pour l'Europe.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions : Une

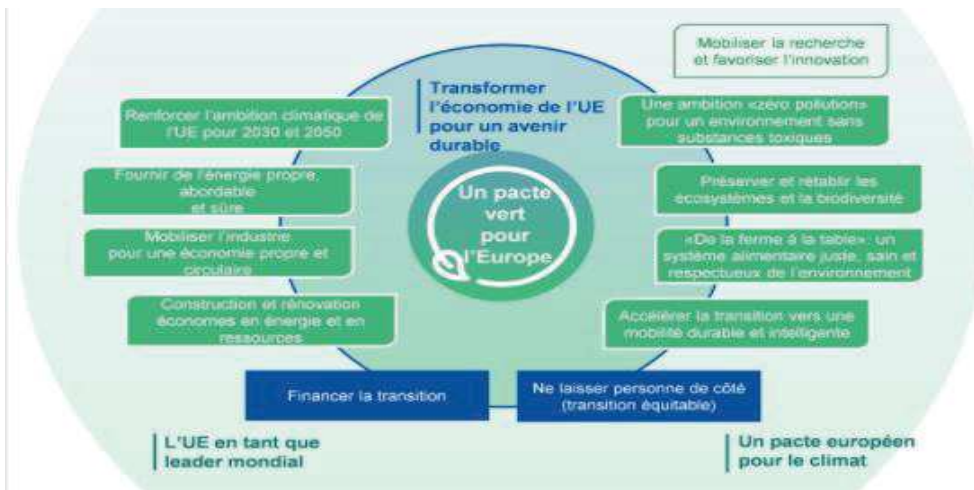


Figure 1 : Les objectifs du Green Deal

Source : Communication de la Commission - Le Green Deal pour l'Europe

La stratégie De la ferme à la table est décrite par la Commission au sein même de la communication comme « un moyen d’améliorer les modes de vie, la santé et l’environnement ». Indissociable du Green Deal et même « pierre angulaire du Green Deal pour l’Europe »²⁸, elle vise notamment à faire évoluer la Politique Agricole Commune (PAC) mais aussi plus généralement le système agro-alimentaire européen vers un système plus écologique, plus sain et plus durable. Une autre stratégie en rapport avec l’agriculture est la stratégie en faveur de la Biodiversité à l’horizon 2030, dite Biodiversité 2030²⁹ : elle propose par exemple l’augmentation d’aires protégées ou le renversement du déclin des pollinisateurs. L’appauvrissement de la biodiversité est intrinsèquement lié au changement climatique et les solutions pour répondre aux deux enjeux doivent être communes. Pour mettre en œuvre ces deux stratégies, la Commission entend notamment réviser la PAC. Mais au-delà de celle-ci, elle compte véritablement développer la politique alimentaire de l’UE. Bien qu’intrinsèquement connectée à la PAC, la politique alimentaire européenne est loin d’être aussi intégrée : elle est surtout liée au marché intérieur et aux compétences nationales. L’UE a néanmoins une législation sanitaire stricte orientée vers la protection des consommateurs³⁰. Par le Green Deal,

stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l’environnement.

²⁸ « De la ferme à la table », Commission européenne - European Commission, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_fr> (consulté le 8 mars 2021).

²⁹ Communication (COM) n°2020/380 final, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission - Stratégie de l’UE en faveur de la biodiversité à l’horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies.

³⁰ Céline SCHMITT, « La politique alimentaire européenne en 3 minutes », *Toute l’Europe.eu* (17 avril 2020), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/actualite/la-politique-alimentaire-europeenne-en-3-minutes.html>> (consulté le 21 mars 2021).

la Commission veut ainsi davantage unir politique agricole et politique alimentaire afin d'aboutir à une transition écologique globale et cohérente.

En effet, bien que le tournant écologique de la PAC ait débuté depuis la fin des années 1990, la PAC actuelle ne peut toujours pas être considérée comme une politique agricole durable. Quant à la politique alimentaire européenne, elle est quasi inexistante et se concentre davantage sur les aspects sanitaires et économiques qu'environnementaux. Le Green Deal tel qu'annoncé par la Commission Von der Leyen en 2019 promet pourtant de révolutionner la politique agricole et alimentaire européenne grâce à deux stratégies majeures : De la Ferme à la Table et Biodiversité à l'Horizon 2030. Ce plan ambitieux et innovant souhaite faire de l'UE une pionnière dans le domaine de l'agriculture durable. Le Green Deal pose des objectifs élevés à atteindre rapidement. Il va au-delà d'une simple version plus verte de la PAC pour rendre plus écologique l'ensemble des politiques européennes liées de près ou de loin à l'agriculture. Il nécessite une plus grande intervention de la part de l'UE dans de nombreux domaines, notamment dans la politique alimentaire. Le Green Deal s'appuie sur des instruments préexistants afin de permettre une certaine continuité mais de nouveaux outils sont aussi nécessaires pour envisager une politique agro-alimentaire durable allant au-delà de la PAC. Mais pour l'heure, les fortes ambitions écologiques affichées par la Commission Von der Leyen par le biais du Green Deal sont encore réduites à l'état d'ambitions. En pleine pandémie de Covid-19, elles se heurtent aux volontés des autres acteurs européens pour lesquels l'écologie n'est pas toujours la priorité face à des enjeux économiques ou de puissance. Le Green Deal et ses stratégies souffrent également de déficiences intrinsèques. La PAC négociée en 2020 pour la période 2023-2027 entre la Commission, le Parlement Européen et les Etats-membres illustre parfaitement la tension entre les objectifs climatiques du Green Deal et la persistance des valeurs d'autosuffisance de l'agriculture européenne et de protection des agriculteurs, valeurs qui ont donné une raison d'être à la PAC lors de sa création. Le projet de PAC 2023-2027 tente de concilier ces deux aspects, sans toutefois accomplir pleinement le premier d'entre eux : s'il favorise le développement d'une agriculture plus verte, il n'est pas à la hauteur de ses ambitions mais réalise plutôt les évolutions demandées par les Etats-membres de simplification et de renationalisation de la PAC. Le Green Deal et ses applications liées directement à l'agriculture nécessitent encore d'être pleinement mis en œuvre. Ainsi, le Green Deal présente des objectifs nécessaires, ambitieux et globaux pour réduire l'impact climatique de l'agriculture et de l'alimentation européennes mais souffre de nombreux défauts qui compromettent son applicabilité et son efficacité.

Dans cette optique, nous étudierons d'abord les propositions de la Commission européenne pour réduire l'impact climatique de l'agriculture européenne, des propositions contenues dans le Green Deal et ses différentes stratégies soutenues par un mélange d'outils préexistants et innovants ; le but étant de placer l'écologie au cœur des différentes politiques européennes et notamment de la PAC (Chapitre 1). Si elles sont sans nul doute ambitieuses et nécessaires, l'applicabilité de ces propositions au système agro-alimentaire européen nécessite d'être ensuite questionnée au vu des différents facteurs de résistance à la transition écologique illustrés par les négociations tripartites en cours pour la PAC 2023-2027 (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Placer l'écologie au cœur du système agro-alimentaire grâce au Green Deal

Afin de répondre à l'urgence climatique, le Green Deal compte imposer des réformes ambitieuses permettant une accélération de l'écologisation de la politique agro-alimentaire européenne (Section I). Pour atteindre les objectifs élevés qu'il institue, la Commission européenne mobilise différents outils techniques et juridiques (Section II).

Section I : Les ambitions réformatrices nécessaires du Green Deal face à l'impact climatique de la PAC

Malgré les interventions de l'UE pour rendre la PAC plus écologique, l'agriculture européenne a toujours un impact négatif sur le changement climatique et la dégradation de la biodiversité. Comme l'a pointé la Cour des Comptes dans un rapport de 2017, les efforts bien que nombreux ont été insuffisants et ont peu porté leurs fruits (I). C'est pourquoi le Green Deal veut accélérer la réponse européenne au changement climatique ; il porte en lui des propositions de réformes ambitieuses et novatrices (II).

I. La PAC en cours : des efforts écologiques inefficaces

Le Green Deal vient répondre à l'insuffisance des dispositifs actuels de protection de l'environnement et de limitation du changement climatique de la PAC. En plus d'être très peu efficaces pour limiter l'impact des pratiques agricoles sur le changement climatique (B), ces dispositifs s'avèrent nombreux et complexes (A).

A. Une complexe mosaïque de mesures écologiques

Pour comprendre les enjeux du Green Deal concernant la PAC, il est important de comprendre d'abord le fonctionnement actuel de la PAC – pré-Green Deal. Il serait faux d'affirmer que rien n'est fait actuellement pour l'environnement et le climat. Des mesures écologiques mêlées aux autres règlements de la PAC ont été progressivement ajoutées au fil de

son histoire, complexifiant les régimes d'aides pour les agriculteurs comme pour les Etats. Elles se trouvent à la fois dans le premier et dans le second pilier de la PAC. La conditionnalité et les paiements verts constituent des mesures du premier pilier de la PAC. Ce dernier est entièrement financé par un fonds européen, le Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA). D'autres aides, qui ne sont pas nécessairement liées à l'écologie, font aussi partie du premier pilier. Le second pilier est lui consacré au développement rural et passe notamment via le Fonds Européen Agricole pour le Développement Durable (FAEDER) et la contribution des Etats-membres.

Les zones Natura 2000 sont un outil important pour la protection de la biodiversité autour des terres agricoles et sont financées en partie par le FAEDER. Elles sont nées de la combinaison entre la directive oiseaux³¹ de 1979 désormais modifiée et modernisée et de la directive habitats-faune-flore³² de 1992. Ces deux directives viennent instaurer des mesures globales de protection de la biodiversité qui s'appliquent aussi aux terres agricoles. Ce sont notamment les sites Natura 2000 : il s'agit de zones désignées pour protéger certaines espèces et habitats représentatifs de la biodiversité européenne. Elles représentent un cinquième du territoire de l'Union Européenne. Le réseau Natura 2000 est décrit sur le site de l'UE comme visant à « instaurer un partenariat entre l'homme et la nature »³³ : elles sont gérées par un comité de pilotage comprenant tous les acteurs intéressés. L'agriculture respectueuse de l'environnement est encouragée au sein de ces zones Natura 2000 en ce qu'elle peut permettre par exemple de restaurer et d'entretenir des points d'eau. Ces zones de protection de la biodiversité viennent en complément des mesures du premier pilier concernant uniquement l'agriculture.

La conditionnalité des aides est un principe qui a été introduit en 2003. Tout agriculteur qui bénéficie d'une ou plusieurs aides liées à la surface ou au nombre de têtes doit respecter un ensemble de règles. Parmi ces règles, on trouve des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) instituées par le droit communautaire et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE). Ainsi que le souligne Bodiguel, la question climatique est « omniprésente » dans les BCAE. Parmi elles, on peut trouver par exemple le stockage du carbone par la couverture minimale des sols, ou la lutte contre les

³¹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³² Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

³³ « Commission européenne - Essentiel - Réseau Natura 2000 », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/natura2000/index_fr.htm> (consulté le 30 mars 2021).

émissions de gaz à effet de serre agricole par des règles de protection de l'eau comme les bandes tampons le long des cours d'eau³⁴. Un certain nombre d'exigences minimales concernent également l'environnement, les conditions agricoles des terres, et les normes applicables en matière de santé humaine, animale et végétale, ou encore le bien-être animal. C'est aux Etats-membres de veiller au respect des textes pertinents se trouvant référencés à l'annexe II du règlement n°1306/2013 venant modifier et simplifier la conditionnalité³⁵.

Outre la conditionnalité, une autre mesure écologique est liée aux aides perçues par les exploitants agricoles. Dans le chapitre 3 du titre III du règlement (UE) n°1307/2013³⁶, les paiements découplés, c'est-à-dire attribués en général en fonction de la surface de l'exploitation, sont divisés en trois parties : un paiement de base, un paiement redistributif³⁷ et un paiement vert³⁸. Aussi appelé verdissement, le paiement vert est une nouveauté de 2013 visant à rémunérer des actions spécifiques en faveur de l'environnement. 30% de l'enveloppe dédiée aux paiements directs doivent être consacrés au verdissement. Pour percevoir ces paiements verts, l'exploitant agricole doit respecter trois critères de base. Il doit contribuer au maintien au niveau régional d'un ratio de prairies permanentes, c'est-à-dire une « surface de production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (ou non herbacées sous certaines conditions), qui ne fait pas partie du système de rotation depuis 5 années révolues ou plus »³⁹, par rapport à la surface admissible et ne pas retourner certains pâturages ou prairies permanents considérés comme sensibles. Il doit aussi avoir sur ses terres arables au minimum trois cultures différentes : c'est l'exigence de diversification des cultures. Enfin, il doit disposer de surfaces d'intérêt écologique sur son exploitation : elles peuvent être des éléments topographiques telles des haies ou des arbres ou des surfaces comme des cultures fixant l'azote ou des bandes tampon. Des sanctions élevées sont prévues en cas de manquement aux obligations des paiements verts via un système de réduction des paiements.

La PAC adoptée en 2013 ajoute aux mesures agro-environnementales territorialisées, encourageant l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement, des objectifs de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'origine agricole. Elles deviennent alors

³⁴ L. BODIGUEL, préc., note 12, 177.

³⁵ Règl. n°1306/2013, préc., note 23.

³⁶ Règl. (UE) n°1307/2013, préc., note 20.

³⁷ Le paiement redistributif est un paiement découplé permettant la valorisation des productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi se faisant sur les exploitations de taille inférieure à la moyenne.

³⁸ MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *La PAC en un coup d'oeil*, avril 2020, en ligne : <<https://agriculture.gouv.fr/la-pac-2015-2020-en-un-coup-doeil>> (consulté le 27 mars 2021).

³⁹ *Id.*, p. 8.

les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)⁴⁰. Les MAEC sont des mesures souscrites volontairement pour une durée de cinq ans ; elles permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent « dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition »⁴¹. Leur rémunération se fait par une compensation des surcoûts ou des pertes de revenus liées au maintien ou au changement de pratique. Il s'agit d'aides du second pilier mobilisées par les régions et financées essentiellement par le FEADER.

A ces différentes mesures s'ajoute encore la réglementation européenne de l'agriculture biologique. Celle-ci interdit le recours aux intrants chimiques⁴², aux OGM, invite à l'utilisation parcimonieuse des antibiotiques en élevage et à des conditions d'élevage plus respectueuses du bien-être animal⁴³. Des aides publiques pour la conversion ou le maintien de l'agriculture biologique sont ainsi prévues. Elles sont financées par le second pilier de la PAC et fonctionnent selon des principes similaires aux MAEC : elles visent aussi à compenser les surcoûts ou les manques à gagner liés à l'adoption ou au maintien des pratiques de l'agriculture biologique en comparaison avec l'agriculture dite traditionnelle⁴⁴. Le règlement actuel concernant la production biologique est le règlement n°2018/848⁴⁵. Des mesures supplémentaires à la PAC viennent également s'ajouter en soutien à celle-ci, concernant par exemple le bien-être animal.

Pour résumer, l'ensemble des mesures environnementales de la PAC peut se retrouver dans ce schéma de la Cour des Comptes européenne⁴⁶ :

⁴⁰ Cécile DETANG-DESSENDRE, Pierre DUPRAZ, Hervé (coord.) GUYOMARD, Vincent REQUILLART et Louis-Georges SOLER, « Partie II : PAC, Environnement et Santé », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, coll. Matière à débattre & décider, Versailles, Editions Quae, 2020.

⁴¹ MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, préc., note 38, p. 58.

⁴² Il s'agit des différents produits appliqués aux terres et aux cultures pour améliorer leur rendement, en l'occurrence des produits issus de la chimie.

⁴³ C. DETANG-DESSENDRE, P. DUPRAZ, H. (coord.) GUYOMARD, V. REQUILLART et L.-G. SOLER, préc., note 40.

⁴⁴ MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, préc., note 38, p. 66.

⁴⁵ Règl. (UE) n°2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n°834/2007 du Conseil.

⁴⁶ *Rapport spécial - Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement*, 21/2017, Cour des Comptes européenne, 2017, p. 14, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_FR.pdf>.

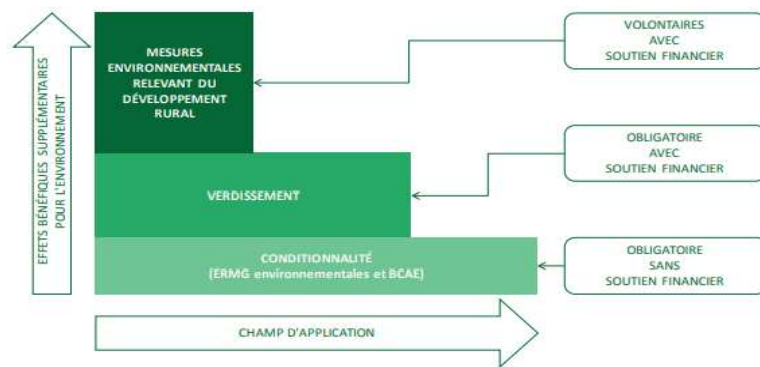


Figure 2 : Les mesures vertes de la PAC, champ d'application et effets

Source : Cour des Comptes européenne

Celle-ci précise même à travers ce schéma que les mesures du second pilier sont plus efficaces pour l'environnement que le verdissement, lui-même plus efficace que la conditionnalité.

Il est clair qu'avant même l'adoption du Green Deal, de nombreuses mesures tentaient de favoriser une politique agricole européenne plus durable et respectueuse de l'environnement, ces mesures exerçant tout de même une influence substantielle sur plus de 150 millions d'hectares agricoles⁴⁷. La question climatique devenait aussi de plus en plus prégnante. Mais ces mesures se trouvent mêlées à un ensemble d'autres aides et contraintes lié à d'autres objectifs que celui de limiter le changement climatique : le soutien de l'ensemble des filières agricoles, l'installation de nouveaux agriculteurs, la performance économique et sociale⁴⁸. Il est intéressant de noter que le document français émanant du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation visant à clarifier les réglementations de la PAC se dénomme « La PAC en un coup d'œil » et est composé de 80 pages. On ne peut qu'imaginer la complexité administrative à laquelle font face les exploitants agricoles au moment de demander des aides de la PAC, et au moment de les mettre en œuvre. Les nombreuses mesures écologiques, bien que déjà présentes avant le Green Deal, sont alors difficiles à comprendre et à appliquer. C'est pourquoi les négociations en cours s'attachent notamment à simplifier la PAC et ses mesures vertes.

En plus de cette complexité, la Cour des Comptes européenne a également pointé du doigt le manque d'efficacité de ces mesures pour limiter l'impact de la PAC sur le changement climatique. Comme le schéma précédent le dénonçait, les mesures les plus efficaces sont celles du second pilier. Le verdissement de 2013 n'a pas eu les effets anticipés, et était de toute

⁴⁷ A. MARECHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17.

⁴⁸ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, préc., note 38, p. 3.

manière clairement insuffisante pour renverser la tendance productiviste de la PAC en faveur d'une PAC plus respectueuse de l'environnement et des enjeux climatiques.

B. Des mesures écologiques insuffisantes à l'efficacité limitée

L'ensemble de ces mesures écologiques n'est donc pas seulement complexe mais aussi peu fructueux. Limitées à la fois par la structure globale de la PAC, le manque de volonté de certains Etats-membres et leur insuffisance intrinsèque, ces mesures n'ont pas suffi à réduire durablement l'impact de la PAC sur le changement climatique. L'Union Européenne affirme ainsi que si l'on continue comme actuellement, les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole devraient au mieux diminuer lentement à partir de 2030⁴⁹. En plus d'être insuffisantes, les mesures écologiques existantes ont une efficacité restreinte.

En 2017, Bodiguel écrit ainsi que « l'enjeu climatique est particulièrement mis en avant dans les discours et les objectifs mais le modèle économique dans lequel il doit trouver une expression s'appuie toujours sur le triptyque croissance/productivité/compétitivité »⁵⁰. En effet, la potentielle force juridique des mesures de la PAC est limitée par le droit européen de la concurrence et le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ; s'ils autorisent des aides environnementales, ils ne les permettent qu'à titre exceptionnel, dans des programmes précis et pour des montants limités. Selon Bodiguel, le climat n'est alors qu'un objectif de la PAC « parmi tant d'autres », au même titre que la sécurité alimentaire ou l'innovation⁵¹. Les mesures liées au climat ne sont donc pas essentielles dans la PAC et peuvent être limitées par les autres objectifs de celles-ci. Cela pose parfois des problèmes de cohérence : les mesures écologiques de la PAC sont éparpillées au milieu des autres réglementations agricoles. En effet, certaines mesures vertes peuvent soutenir les exploitants agricoles dans leur lutte contre le changement climatique mais la PAC soutient dans le même temps des formes de production agricole fortement émettrices de gaz à effet de serre comme l'élevage de bétail⁵². L'objectif écologique n'étant alors pas le plus important, il se fait parfois grignoter par les autres.

⁴⁹ Communication (COM) n°2020/562 final, Commission européenne, 17 septembre 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions : Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 – Investir dans un avenir climatiquement

⁵⁰ L. BODIGUEL, préc., note 12, 179.

⁵¹ *Id.*

⁵² A. MARÉCHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17.

Concernant la biodiversité, certaines mesures européennes paraissent cependant avoir quelque efficacité. Les MAEC et le réseau Natura 2000 contribuent grandement aux objectifs en termes de biodiversité comme le montre le schéma de la Cour des Comptes étudié précédemment, notamment quand ils maintiennent des habitats semi-naturels et soutiennent des systèmes agricoles à haute valeur naturelle⁵³. Mais leur impact peut être limité par l'absence d'action des Etats-membres qui doivent rendre les mesures disponibles et utilisables, par le manque de budget ou par la volonté parfois erratique de participation des exploitants agricoles. De plus, la Cour des Comptes européenne démontre que les Etats-membres et les agriculteurs préfèrent à ces mesures les régimes dits « vert clair », moins exigeants⁵⁴. En outre, malgré ces mesures, la biodiversité continue de décliner. Le professeur de droit européen Yves Petit est catégorique quant aux conséquences des dispositions européennes sur la biodiversité : « ni les dispositions de la PAC, ni la législation de l'UE en matière de pesticides ou les initiatives de la Commission européenne n'ont eu un quelconque effet positif sur leur déclin »⁵⁵. Pire encore, la PAC semble contribuer au déclin des pollinisateurs⁵⁶ : elle ne propose donc pas assez de garde-fous contre les pratiques agricoles destructrices. La Cour relève également que la lutte contre le déclin de la biodiversité souffre d'un manque de cohésion et de coordination entre les politiques et stratégies de l'UE. Elle constate aussi la difficulté de mesurer les progrès accomplis à cause d'une absence d'indicateurs fiables⁵⁷.

Mais la plus dure des critiques des mesures écologiques de la PAC et notamment du verdissement intégré en 2013 n'est autre que la Cour des Comptes européenne elle-même. Dans un rapport bien nommé « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement »⁵⁸, elle conclut que l'ajout du paiement vert à la PAC en 2013 n'a permis aucune amélioration de la protection de l'environnement et du climat par la PAC. Elle constate que la Commission n'a pas élaboré de logique d'intervention complète pour le paiement vert, ni fixé d'objectifs environnementaux clairement définis et suffisamment ambitieux que ce verdissement devrait permettre de réaliser. En outre, les exigences liées au verdissement sont particulièrement modestes. La Cour des Comptes européenne relève qu'avant que le verdissement ne soit appliqué, seules 1,8% des terres agricoles ne respectaient

⁵³ *Id.*

⁵⁴ note 19.

⁵⁵ Yves PETIT, « Droit de l'Union européenne - Pacte vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale - Etude par Yves PETIT », *Droit rural* 2020.486, 24, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-600594_OKTH> (consulté le 6 décembre 2020).

⁵⁶ Y. PETIT, *préc.*, note 55.

⁵⁷ note 19.

⁵⁸ note 46.

pas les impératifs en matière de diversification des cultures – qui constitue une des trois exigences du verdissement. Ainsi, cette exigence était déjà respectée auparavant. Enfin, de nombreuses exploitations étaient exemptées de tout ou partie des exigences du verdissement mais recevaient malgré tout le paiement vert⁵⁹ : il s’agit donc davantage d’un paiement aux allures vertes que d’un véritable « verdisseur ». De plus, les Etats-membres disposent d’une grande latitude dans l’application du verdissement, latitude qu’ils utilisent davantage pour alléger la charge pesant sur les agriculteurs et leurs propres services plutôt que pour maximiser les effets bénéfiques pour le climat et l’environnement. La remarque la plus critique qu’elle fait est que les trois exigences du verdissement n’ont « suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5% de l’ensemble des terres agricoles de l’UE »⁶⁰ : elle en déduit que le verdissement ne demeure alors fondamentalement qu’une mesure d’aide au revenu des agriculteurs. On est donc loin d’une mesure efficace climatiquement.

Concernant la conditionnalité, la Cour des Comptes européenne note que les études sur l’efficacité des actions en faveur de la biodiversité des terres agricoles « n’ont pas permis de relever d’effets (positifs ou négatifs) de la conditionnalité »⁶¹ : on peut alors légitimement douter de l’efficacité de cet outil. La Cour des Comptes relève également 70 000 cas d’infractions à la conditionnalité constatés par les Etats-membres en 2014⁶². Ainsi, près de 90% des infractions constatées relèvent de cinq domaines principaux comme on peut le voir dans le schéma suivant⁶³, englobant au total 10 ERMG et quatre normes BCAE :

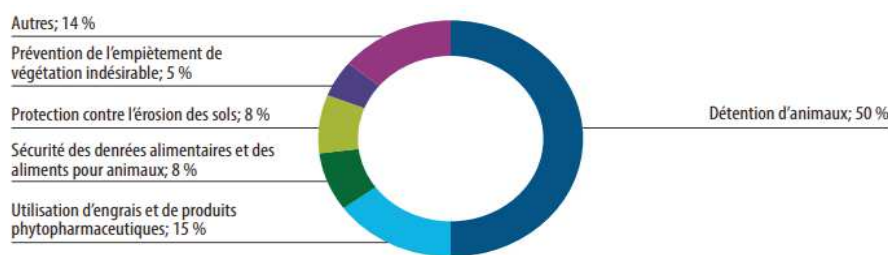


Figure 3 : Domaines dans lesquels les infractions à la conditionnalité sont le plus fréquentes

Source : Cour des Comptes européenne

⁵⁹ Selon la Cour des Comptes, les petites exploitations peuvent bénéficier du paiement vert sans devoir respecter les exigences correspondantes, ou l’ensemble de ces exigences, et les exigences ne s’appliquent pas aux exploitations considérées comme étant écologiques par définition, comme les exploitations pratiquant l’agriculture biologiques.

⁶⁰ note 46, p. 8.

⁶¹ *Id.*, p. 37.

⁶² *Rapport spécial - Gains d’efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever*, 26/2016, Cour des Comptes européenne, 2016, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_FR.pdf>.

⁶³ *Id.*, p. 18.

Il est aussi intéressant de noter qu'en cas d'infraction d'agriculteurs exploitants à la conditionnalité, l'application des sanctions varie fortement d'un Etat Membre à un autre⁶⁴. La mise en œuvre de la conditionnalité, mais aussi de l'ensemble des mesures vertes de la PAC, n'est donc pas assez contraignante. De nombreuses critiques insistent également sur le fait que les enveloppes ne soient pas assez incitatives pour les agriculteurs⁶⁵.

L'ensemble des mesures écologiques de la PAC fait face à un bilan plus que mitigé. Accusées d'inefficacité, d'insuffisance, de complexité, de manque de cohérence, de mauvaise ou de manque d'application par les Etats-membres et presque de contre-productivité, les mesures vertes de la PAC sont totalement remises en cause par des acteurs européens comme par les agriculteurs ou les auteurs. Si l'on peut noter malgré tout quelques progrès sur le long terme, il est clair que la PAC durable est loin d'être encore acquise.

Bien que nombreuses, les mesures écologiques de la PAC sont donc complexes et souffrent d'un manque d'efficacité. La question climatique n'est pas encore la priorité de la politique agro-alimentaire européenne, et cela se ressent dans l'agencement et le contrôle de ces mesures. Ayant pris acte de ces défauts et de l'urgence climatique, la nouvelle Commission européenne entend y remédier grâce au Green Deal qui présente un ensemble de propositions de réformes pour la PAC ambitieuses et novatrices.

II. Répondre à l'urgence climatique : le projet ambitieux du Green Deal

La Commission européenne en poste depuis le 1^{er} décembre 2019 a pris conscience de l'urgence climatique et de l'absence d'efficacité de l'ensemble des mesures écologiques prises par l'Union Européenne dans tous les domaines. Par sa communication du Green Deal, la Commission veut alors offrir une réponse globale et efficace au changement climatique. Concernant l'agriculture, elle souhaite d'abord penser sa transition écologique comme un

⁶⁴ Selon la Cour des Comptes, pendant la période 2011- 2014, en République Tchèque et en Bulgarie, aucun agriculteur n'a fait l'objet d'une sanction pour non-conformité alors qu'en France ou en Irlande, le recours à cette notion a été bien plus fréquent.

⁶⁵ C. DETANG-DESSENDRE, P. DUPRAZ, H. (coord.) GUYOMARD, V. REQUILLART et L.-G. SOLER, préc., note 40; Benoît BITEAU, *Conférence : La transition écologique de l'Europe avec Benoit Biteau, Eurodéputé et membre de la Commission sur la réforme de la PAC*, 20 janvier 2021.

système allant de la production à la consommation de nourriture (A) en se fixant des objectifs élevés à atteindre avant 2030 (B).

A. Globaliser l'écologie de la production à la consommation de nourriture

Le Green Deal a été présenté par la Commission Von der Leyen le 11 décembre 2019, dix jours seulement après sa prise de fonctions : mille milliards d'euros d'investissements durables doivent être mobilisés pour la décennie à venir. Dès le départ, il constitue la feuille de route que compte suivre et faire suivre cette Commission pour l'ensemble des politiques de l'Union Européenne. Le site de l'UE indique ainsi qu'il a pour but de « rendre l'économie de l'UE durable »⁶⁶. Bien que global, le Green Deal présente dès sa communication initiale⁶⁷ des objectifs liés à la PAC – qui est après tout la politique européenne la plus intégrée.

Une partie entière de la communication est centrée sur l'agriculture. Nommée « De la ferme à la table : concevoir un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement », elle évoque dès son titre la stratégie « Farm to Fork » ou « De la ferme à la table » en français qui sera publiée le 20 mai 2020 par la Commission. Cette stratégie est la déclinaison du Green Deal qui cible directement le système agro-alimentaire. L'ambition du Green Deal est illustrée dès le nom de cette partie : elle ne cible pas que la production agricole et donc la PAC mais aussi la consommation et l'alimentation, et toute la chaîne allant de l'une à l'autre. C'est probablement l'aspect le plus novateur de cette stratégie qui élargit la portée des mesures vertes au système agro-alimentaire entier, bien au-delà de la PAC. L'UE accroît alors son rôle : même si elle était déjà présente au niveau de la sécurité alimentaire, elle était loin d'être un acteur aussi important que dans la PAC. Cette liaison entre agriculture et alimentation semble les mettre sur un pied d'égalité. L'ambition de l'UE pour ce Green Deal apparaît double : à travers la mise en œuvre de politiques plus vertes, elle cherche aussi à renforcer son rôle. En réalité, si le rôle de la politique alimentaire prend de l'importance, elle n'est tout de même pas aussi présente que la politique agricole dans le Green Deal. Un seul paragraphe, le dernier de la partie, y est consacré : il indique notamment que la stratégie De la ferme à la table « visera à encourager

⁶⁶ « Un pacte vert pour l'Europe », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr> (consulté le 2 avril 2021).

⁶⁷ Communication (COM) n°2019/640 final, Commission européenne, 11 décembre 2019, Communication de la Commission – Le Green Deal pour l'Europe.

une consommation alimentaire durable et à promouvoir une alimentation saine et abordable pour tous ».

Au sein de cette politique agro-alimentaire, la Commission européenne met en place un ensemble de buts à atteindre. Le vocabulaire utilisé montre une réelle volonté de changement. La Commission affirme ainsi que le Green Deal devrait permettre de déboucher « sur des pratiques durables, comme l'agriculture de précision, l'agriculture biologique, l'agroécologie, l'agroforesterie, ainsi que sur des normes plus strictes en matière de bien-être animal ». Elle évoque également la mise en place d'une économie circulaire⁶⁸. Bien que non spécifique à la politique agro-alimentaire, la Commission insiste sur le fait que l'économie européenne doit être caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050, et la PAC doit y faire sa part. Pour répondre à l'urgence climatique, il est également nécessaire de diminuer significativement l'utilisation de pesticides chimiques et des risques associés ainsi que celle d'engrais et d'antibiotiques. En écho aux critiques formulées par la Cour des Comptes européenne sur le manque d'effets visibles des mesures écologiques de la PAC, la Commission précise dans sa communication miser sur les « performances plutôt que la mise en conformité ».

La stratégie De la ferme à la table est ensuite développée par la Commission le 20 mai 2020. Confirmant les premières impressions laissées par la communication du Green Deal, elle reprend la vision globalisante de la politique agro-alimentaire. Le site la Commission consacrée à cette stratégie⁶⁹ décrit la stratégie comme allant « vers un système alimentaire de l'Union plus sain et plus durable », la notion de système alimentaire étant particulièrement importante puisqu'elle va au-delà de la PAC en la regroupant avec la politique alimentaire. Dans la communication de la stratégie, la Commission distingue les différents stades allant de la « ferme » à la « table » en différents paragraphes, en commençant par la production alimentaire, puis la sécurité alimentaire, ensuite les pratiques en matière de transformation des denrées alimentaires, de commerce de gros, de commerce de détail d'hôtellerie et de services de restauration, enfin la consommation alimentaire, en ajoutant les pertes et le gaspillage alimentaires et la fraude alimentaire tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Elle prend aussi en compte le rôle de l'UE dans le commerce agricole mondial. La PAC n'est évoquée que

⁶⁸ Selon la définition du Parlement Européen, il s'agit d'un modèle de production et de consommation qui consiste à partager, réutiliser, réparer, rénover et recycler les produits et matériaux existants le plus longtemps possible afin qu'ils conservent leur valeur : <<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/economy/20151201STO05603/economie-circulaire-definition-importance-et-benefices>>

⁶⁹ note 28.

dans le paragraphe sur la production alimentaire : on voit bien que le Green Deal entend aller au-delà de celle-ci. Il est également notable que cette stratégie se veut non seulement écologique mais aussi comme répondant à tous les enjeux du développement durable : le pilier environnemental est évidemment mis en avant par les objectifs de lutte contre le changement climatique, de préservation de l'environnement et de la biodiversité et de renforcement de l'agriculture biologique, mais la stratégie respecte aussi les piliers économiques et sociaux. En effet, en plus de l'objectif de garantie d'une alimentation abordable, un des objectifs est « une rémunération économique équitable dans la chaîne alimentaire ».

Dans la communication de la Commission de la stratégie De la ferme à la table du 20 mai 2020⁷⁰ sont nouvellement prises en compte les leçons tirées des premiers sévices de la pandémie de Covid-19. Ainsi, les deuxième et troisième paragraphes soulignent l'importance d'un système alimentaire « solide et résilient » et d'une « transition juste ». La communication souligne que la pandémie a révélé les peurs d'un manque de souveraineté alimentaire et ses conséquences économiques seront d'une ampleur encore méconnue. Mais selon la Commission, elle a aussi mis en lumière les effets terribles de nos modes de consommation sur la planète, et sur nous-mêmes et c'est pourquoi les ambitions du Green Deal doivent être renouvelées pour être à la hauteur des enjeux de la crise du Covid-19. Pour la Commission, évoluer vers un système alimentaire durable peut « nous placer sur une trajectoire durable en sortie de crise ». Cette crise représente pour la Commission l'illustration parfaite des conséquences du changement climatique et de ce contre quoi le Green Deal souhaite se prémunir. La stratégie De la ferme à la table et ses objectifs globaux et ambitieux apparaissent, selon la Commission, d'autant plus essentiels à la lumière de la crise liée au Covid-19.

Indépendante de la stratégie De la ferme à la table, la partie de la communication sur le Green Deal sur la préservation de la biodiversité est tout de même reliée à la PAC par la Commission. Il est notamment indiqué que « toutes les politiques de l'UE devraient contribuer à la préservation et à la restauration du capital naturel de l'Europe » - y compris donc la PAC. Directement en lien avec ce que nous avons vu précédemment, le Green Deal précise que la stratégie De la ferme à la table traitera de l'utilisation des engrais et pesticides dans l'agriculture, qui s'avère souvent néfaste pour la biodiversité. Un autre objectif est la réduction des effets néfastes de la pêche sur les écosystèmes. Pour que les gestionnaires forestiers soient

⁷⁰ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

incités à restaurer et préserver les forêts en Europe et afin de contribuer à accroître l'absorption du CO₂, la communication indique que des plans stratégiques nationaux prévus dans le cadre de la PAC, sans doute dans son second pilier, seront mis en œuvre. Dans le but d'atténuer les pressions sur les terres agricoles enfin, la communication promeut l'idée novatrice d'une « économie bleue durable » permettant l'utilisation de ressources aquatiques et marines comme nouvelles sources de protéines en alternative à l'élevage terrestre.

Les objectifs du Green Deal peuvent paraître très abstraits, généraux ou même symboliques. Il faut cependant comprendre que la communication du Green Deal peut être considérée comme une sorte de déclaration de politique générale, presque une profession de foi pour la Commission Von der Leyen. Cependant, en annexe à cette communication se trouve un calendrier indicatif des actions clés qui suivent la proclamation du Green Deal, allant de 2020 à 2021. Il est donc suivi d'une multitude de stratégies, de propositions de législations, d'initiatives, de programmes d'action. Le tableau 2.1 élaboré par l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE)⁷¹ indique parmi ces actions-clés celles qui ont potentiellement un impact sur l'agriculture et l'alimentation. On peut citer notamment la stratégie longuement évoquée De la Ferme à la table, la stratégie Biodiversité 2030, la stratégie pour le climat ou encore le plan d'action « Vers une ambition zéro pollution dans l'air, l'eau et le sol »⁷². De nombreuses autres actions ne ciblent pas directement l'agro-alimentaire mais ont une influence légère ou indirecte dessus. Le Green Deal, loin d'être une communication isolée, n'est finalement que l'amorce d'une politique globale visant à devenir la matrice de l'action de la commission Von der Leyen. L'objectif est alors de placer le climat au cœur de chaque mesure de l'UE. En sus des multiples déclinaisons du Green Deal, on peut ainsi noter le niveau d'ambition de l'UE.

Le Green Deal cherche à donner une réponse à la hauteur de l'urgence climatique. Pour cela, la Commission offre un projet globalisant pour l'agriculture et l'alimentation européennes via notamment la stratégie De la ferme à la table. Ce projet vise à placer l'écologie et le climat au cœur de chaque politique européenne – particulièrement au cœur de la PAC pour ce qui nous intéresse : c'est un véritable changement de paradigme qui est insufflé par la Commission. Si

⁷¹ Voir Annexe 1 page 83 venant de INRAE et al., préc., note 18.

⁷² Bien qu'il ne soit pas encore paru, l'INRAE note que ce plan d'action aura sans nul doute des effets sur l'utilisation de produits chimiques dans l'agriculture. La consultation sur ce plan d'action s'est terminée le 10 février 2021. On peut trouver des informations à ce sujet sur le site de la Commission : « Towards zero pollution in air, water and soil – EU action plan », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil>> (consulté le 2 avril 2021).

cela passe ici par l'énoncé d'objectifs très généraux voire abstraits, la Commission propose au sein des déclinaisons du Green Deal des buts concrets à atteindre. Plus ciblés, ils vont nous permettre de comprendre véritablement ce que le Green Deal entend changer dans le système agro-alimentaire européen.

B. Le cap vers 2030 : l'accélération stratégique de la transition écologique

Le Green Deal va au-delà de ces considérations quasiment idéologiques : des objectifs chiffrés apparaissent par la suite. La feuille de route se veut précise. La Commission souhaite que ce ne soit pas que des mots mais que cela ait de réelles conséquences dans les politiques européennes. Dans le domaine agro-alimentaire, ils reprennent souvent des domaines déjà concernés par la transition écologique mais ils sont renouvelés et surtout plus ambitieux. On les retrouve au sein des différentes stratégies concernant notamment l'agriculture.

Ces réformes passent donc par des objectifs clairs et précis, en général à atteindre avant des dates limites. La date-clé de 2030 n'est pas spécifique à l'agriculture. Elle répond principalement au programme de développement durable à l'horizon 2030 ou Agenda 2030 développé par les Nations Unies fixant les dix-sept objectifs de développement durable à atteindre en 2030⁷³. 2030 laissait ainsi quinze ans aux Etats pour atteindre les objectifs fixés par cet agenda tout en permettant d'éviter qu'il ne soit trop tard pour renverser la tendance du changement climatique. Ici, l'UE aurait dix ans pour atteindre les buts qu'elle se fixe : elle aurait ainsi suffisamment de temps pour mettre en place des politiques et en voir les effets tout en étant obligée d'agir rapidement. Il est alors possible de se projeter dans le temps. L'ambition reste malgré tout élevée. En effet, il faut du temps pour observer les conséquences des mesures mises en place : il sera donc nécessaire de les mettre en place le plus tôt possible. On peut aussi noter que la date de 2030 permettrait à la Commission Von der Leyen de développer le Green Deal jusqu'à la fin de son second mandat s'il était renouvelé puisqu'il se terminerait alors en fin d'année 2029, le Green Deal pouvant d'ailleurs constituer le motif-même de ce renouvellement. On retrouve aussi des objectifs à atteindre sur le plus long terme, d'ici à 2050.

Le Green Deal met alors en avant des objectifs chiffrés. Dans la stratégie De la ferme à la table, la Commission européenne s'engage à prendre des mesures concernant l'utilisation

⁷³ L'Agenda 2030 en FRANCE, « L'Agenda 2030 en France - Site des ODD », <https://www.agenda-2030.fr> (6 avril 2021), en ligne : <<https://www.agenda-2030.fr/>> (consulté le 6 avril 2021).

d'intrants dans l'agriculture : elle vise ainsi la réduction de 50% de l'utilisation et des risques des pesticides chimiques d'ici à 2030 et celle de 50% de l'utilisation des pesticides les plus dangereux⁷⁴, elle a aussi pour objectif la diminution d'au moins 50% des pertes de nutriments sans détérioration de la fertilité des sols, et la diminution du recours aux engrais d'au moins 20% d'ici 2030. Il y a donc une continuité avec l'avant-Green Deal puisque la quasi-interdiction de trois néonicotinoïdes⁷⁵ par l'UE s'inscrivait déjà dans ce cadre de réduction de l'utilisation des pesticides les plus dangereux. Elle veut également réduire de 50% la vente d'antimicrobiens destinés aux animaux d'élevage et à l'aquaculture d'ici à 2030 et atteindre les 25% d'agriculture biologique par rapport à la surface agricole totale dans l'UE contre 8% en 2018⁷⁶. Pour atteindre ces objectifs, l'UE explique que 10 milliards d'euros seront investis au titre du programme Horizon Europe dans la recherche et l'innovation portant sur l'alimentation et la bioéconomie.

L'autre stratégie principalement liée au système agro-alimentaire est la stratégie Biodiversité 2030. On note à nouveau l'horizon fixé à l'année 2030. Au sein de la communication, la Commission présente à nouveau un programme chiffré. Elle donne ainsi des objectifs de protection minimum de 30% de la superficie terrestre et 30% de la superficie marine de l'UE, soit une augmentation respective de 4% et de 19% par rapport à aujourd'hui. Parmi ces terres protégées, certaines nécessitent une protection plus stricte pour leur haute valeur avérée ou potentielle en matière de biodiversité : au moins un tiers des zones protégées devraient l'être strictement. La communication précise l'inclusion nécessaire dans ces zones de protection stricte des forêts primaires et anciennes encore présentes. La Commission inscrit ces ambitions dans le cadre mondial pour la biodiversité de l'après-2020. Une stratégie pour les forêts devrait suivre en 2021, comprenant une feuille de route pour la plantation d'au moins 3 milliards d'arbres supplémentaires d'ici à 2030 afin d'atteindre les objectifs du Green Deal en matière de biodiversité et de neutralité climatique. Pour restaurer les écosystèmes d'eau douce dans l'UE, au moins 25 000 km de cours d'eau doivent redevenir à courant libre avant 2030 en éliminant les obstacles obsolètes et en restaurant les plaines inondables et les zones humides.

⁷⁴ Il s'agit selon la Commission des pesticides contenant des substances actives satisfaisant aux critères d'exclusion énoncés aux points 3.6.2 à 3.6.5 et 3.8.2 de l'annexe II du règlement (CE) n°1107/2009 ou des substances dont la substitution est envisagée conformément aux critères énoncés au point 4 de ladite annexe.

⁷⁵ Il s'agit d'insecticides dits « tueurs d'abeilles » car en partie responsables de la hausse de mortalité des abeilles.

⁷⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Factsheet: organic farming in numbers*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-organic-farming-in-numbers_fr.pdf> (consulté le 6 avril 2021).

Le nombre d'espèces de la Liste rouge menacées par des espèces exotiques envahissantes doit également diminuer de 50%⁷⁷.

Concernant particulièrement la biodiversité sur les terres agricoles, la communication renvoie aux caps fixés par la stratégie De la ferme à la table en termes d'utilisation de pesticides, de pertes de nutriments et de surface d'agriculture biologique. Elle ajoute aussi la nécessité qu'au moins 10% de la surface agricole consiste en des particularités topographiques à haute diversité biologique afin d'offrir un espace pour les pollinisateurs, les animaux sauvages, les plantes et les régulateurs naturels des ennemis des cultures ; ces particularités topographiques font en général partie à l'heure actuelle des exigences liées à la conditionnalité ou au paiement vert. Afin d'atteindre l'ensemble de ces objectifs, la Commission entend débloquer 20 milliards d'euros par an pour la biodiversité. Si toutes ces mesures ne concernent pas directement l'agriculture, elles y sont quand même attachées puisque « les risques liés à la perte de biodiversité mettent en péril nos systèmes alimentaires et notre alimentation »⁷⁸ par la réduction des rendements agricoles avec notamment le déclin des pollinisateurs, la réduction des captures de poisson et l'augmentation des pertes agricoles dues aux inondations et autres catastrophes climatiques.

La Cour des Comptes européenne⁷⁹ estime que la contribution attendue de la PAC à l'action pour le climat devrait passer de 28% pour la période 2014-2020 à 40% pour la période 2021-2027. L'augmentation est particulièrement significative et traduirait les objectifs du Green Deal pour la PAC en réels investissements concrets pour l'écologisation de celle-ci. Cette augmentation de la contribution apparaît nécessaire pour répondre aux enjeux du Green Deal. La Cour des Comptes explique qu'elle passe par l'augmentation de la contribution estimative des régimes de paiements directs et particulièrement par la nouvelle conditionnalité renforcée combinant nouvelle conditionnalité, pratiques d'écologisation simplifiées et nouvelles exigences : cette conditionnalité renforcée est alors une proposition de la Commission pour appliquer le Green Deal. Cette estimation permet d'apprécier la mise en œuvre du Green Deal et son impact concret sur le budget de la PAC.

⁷⁷ La liste rouge des espèces menacées est une liste établie par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature fournissant un bilan du statut global de conservation des êtres vivants. Ici, il s'agit de faire diminuer le nombre d'espèces faisant partie de cette liste à cause d'espèces exotiques envahissantes. On peut trouver cette liste ici : <<https://uicn.fr/listes-rouges-especes-menacees/>>.

⁷⁸ note 21.

⁷⁹ note 23.

L'ensemble de ces objectifs à atteindre donne des caps pour la Commission et la population européennes. Ils permettent une première application du Green Deal dans les différents domaines concernés tout en maintenant son aspect ambitieux. Il est ainsi décliné sous forme de missions plus précises à remplir avant 2030 pour rendre la politique agro-alimentaire de l'UE plus durable. Cela participerait à redéfinir les principes de la PAC en élargissant la place donnée à l'écologie - les objectifs chiffrés se concentrant surtout sur les différents aspects de la PAC plus que sur le système agro-alimentaire dans sa globalité. Il est important de noter également que ces objectifs précis sont à mettre en lien avec l'ensemble des stratégies du Green Deal et pas seulement De la ferme à la table ou Biodiversité 2030 mais aussi la stratégie pour le climat, la nouvelle stratégie industrielle de l'UE⁸⁰ ou encore le nouveau plan d'action pour une économie circulaire⁸¹. Ces stratégies sont liées les unes aux autres comme étant toutes des déclinaisons particulières du Green Deal.

Les objectifs chiffrés sont logiques et s'inscrivent dans la continuité de ce qui a été fait précédemment. Ce sont souvent des chiffres ronds qui doivent s'afficher comme des marqueurs forts dans les esprits : 30% de surface marine protégée, 50% de pesticides en moins. Ils viennent en réalité souvent accroître des statistiques déjà en hausse ou en diminution selon les cas : par exemple, la surface agricole biologique totale dans l'UE avait déjà augmenté de 65% au cours des dix dernières années⁸². Quand on regarde dans le détail, ces chiffres s'inscrivent donc davantage dans un mouvement bien entamé qu'ils ne constituent de véritables nouveautés. Le Green Deal n'apparaît alors pas comme un renversement total de la tendance mais va au contraire l'accompagner et même l'accélérer. Il serait faux d'affirmer que le Green Deal n'a pas pour but d'accélérer la transition écologique de l'agriculture européenne. En effet, les objectifs à atteindre pour 2030 restent très élevés et ambitieux : par exemple pour atteindre l'objectif de 25% d'agriculture biologique en 2030, il faudrait augmenter la surface totale agricole biologique de 212,5% en 12 ans. Le Green Deal promet donc une réelle accélération de la transition écologique agricole, sans se séparer totalement du mouvement déjà entamé depuis plusieurs années.

⁸⁰ Communication (COM) n°2020/102 final, Commission européenne, 10 mars 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions : Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe

⁸¹ Communication (COM) n°2020/98 final, Commission européenne, 11 mars 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions : Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire - Pour une Europe plus propre et plus compétitive

⁸² COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 72.

L'ensemble de ces stratégies, ainsi que la communication du Green Deal, constituent de la *soft law*. Ainsi que la professeure assistante en droit européen Revekka-Emmanouela Papadopoulou le décrit dans une interview, il a ici un rôle « préparatoire »⁸³. Il s'agit en effet d'énoncer les objectifs et les principes de l'action à entreprendre : c'est ce qu'elle considère comme étant une fonction complémentaire au droit de l'Union. Ces communications et stratégies se situent à côté de la *hard law* et ne sont pas intrinsèquement suffisantes : elles doivent être accompagnés de réglementations, de directives, de droit au sens premier du terme. Selon Papadopoulou, elles produisent cependant des effets juridiques pour leurs auteurs, ici la Commission, et leurs destinataires, ici les autres institutions de l'UE et les différents lecteurs, et sont pris en compte par les tribunaux en tant que « partie du cadre normatif applicable ». Elles possèdent donc une certaine importance mais ne se suffisent pas à elles-mêmes : elles doivent ensuite être mis en œuvre par des obligations plus strictement contraignantes, que l'on peut déjà deviner puisqu'elles proposent l'adoption d'actes dérivés plus précis.

Le Green Deal et ses déclinaisons en différentes stratégies donnent ainsi des objectifs précis et chiffrés à atteindre pour 2030. Ambitieux mais pas nécessairement novateurs ni contraignants, ils affirment la volonté de la Commission européenne de s'engager dans la voie de la transition écologique pour le système agro-alimentaire.

Ainsi, pour répondre à l'urgence climatique à laquelle le monde fait face, la Commission européenne délivre un projet écologique complet aux ambitions globalisantes pour le système agro-alimentaire européen, allant au-delà d'une simple volonté de modification de la PAC. Après l'insuffisance des mesures écologiques pourtant nombreuses et complexes mises en place ces dernières années pour la PAC, la Commission prône l'accélération de la transition écologique agro-alimentaire par des objectifs forts. Elle veut placer l'écologie au cœur de la PAC, sans toutefois effacer ce qui a déjà été fait.

⁸³ Stamatina XEFTERI, « La soft law dans l'ordre juridique de l'Union européenne, Revekka-Emmanouela Papadopoulou – Interview, part. 3 », *blogdroiteuropéen* (19 février 2019), en ligne : <<https://blogdroiteuropeen.com/2019/02/19/le-soft-law-dans-lordre-juridique-de-lunion-europeenne-revekka-emmanouela-papadopoulou-interview-part-3/>> (consulté le 9 avril 2021).

Section II : Les outils du Green Deal, entre nouveauté et continuité

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux et généraux fixés par le Green Deal, il est nécessaire de renouveler les outils techniques et juridiques d'écologisation du système agro-alimentaire européen. Pour cela, la Commission souhaite d'abord se concentrer sur un renforcement de la boîte à outils proposée par la PAC (I). Mais comme nous l'avons vu, le Green Deal souhaite véritablement aller au-delà de la PAC : il est alors nécessaire de développer de nouveaux outils pour verdir l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire (II).

I. Un renforcement de la boîte à outils de la PAC

Cette distinction entre anciens outils et nouveaux est en réalité simpliste puisque le Green Deal vient aussi rénover les outils écologiques de la production agricole elle-même. La Commission envisage en effet d'accroître l'efficacité climatique des outils techniques et juridiques de la PAC préexistants au Green Deal (A) mais elle va également en créer de nouveaux venant compléter la boîte à outils de la PAC (B).

A. Accroître l'efficacité climatique des outils proposés par la PAC

Les communications et stratégies du Green Deal nécessitent d'être complétées, la *soft law* n'étant pas intrinsèquement suffisante pour appliquer le Green Deal. Dans ses propositions, la Commission veut surtout renforcer l'efficacité climatique des outils de la PAC préexistants au Green Deal, souvent des outils de *hard law*. Atteindre les objectifs du Green Deal passe ainsi d'abord, pour la Commission, par une meilleure utilisation des instruments de la PAC par les différents acteurs européens.

En répondant aux critiques de la Cour des Comptes européenne⁸⁴ concernant les problèmes d'application de la législation existante en matière climatique, – on se souvient des nombreuses infractions à la conditionnalité ou des préférences étatiques pour les mesures dites « vert clair » - la Commission insiste plusieurs fois sur la nécessité de faire respecter la législation existante.

⁸⁴ note 46; note 19.

Par exemple, dans la communication De la ferme à la table, elle rappelle qu'il est essentiel « de faire respecter la législation existante, notamment en matière de bien-être des animaux, d'utilisation des pesticides et de protection de l'environnement ». Elle ajoute que les évolutions souhaitées par le Green Deal et ses stratégies en termes de pertes de nutriments peuvent être rendues possibles notamment par la mise en œuvre et l'observation de la législation existante dans son intégralité avec le concours des Etats-membres. Le tableau 2 élaboré par l'*Institute for European Environmental Policy*⁸⁵ nous indique que la Commission entend remplir la majeure partie des objectifs du Green Deal par des mécanismes préexistants. La conditionnalité revient par exemple souvent : elle permettrait ainsi d'atteindre, avec d'autres instruments, les différents objectifs de la stratégie De la ferme à la table et une majorité de ceux de la stratégie Biodiversité 2030. Les outils du second pilier de la PAC comme les investissements ou les engagements en termes de management environnemental, climatique ou autre permettraient également d'atteindre les objectifs du Green Deal – particulièrement en termes de biodiversité.

La Commission va cependant au-delà d'une simple meilleure application des principes et outils de la PAC. En effet, elle défend sa proposition de future PAC s'appuyant sur les mêmes mécanismes que la PAC actuelle. La Commission souhaite maintenir le principe d'une double action : des mesures obligatoires avec la conditionnalité et des mesures optionnelles comme les MAEC qui viennent compenser les efforts allant au-delà de la conditionnalité⁸⁶. La conditionnalité serait également renforcée par de nouvelles règles et en intégrant notamment les critères du paiement vert – à savoir maintien collectif des prairies permanentes, diversité des cultures et surfaces d'intérêt écologique. Le paiement vert que l'on connaît actuellement disparaîtrait donc en réponse aux accusations d'inefficacité formulées entre autres par la Cour des Comptes pour être inclus dans la conditionnalité. On aurait donc un premier pilier de la PAC remodelé et renforcé. Cependant, la Commission n'indique toujours pas par quels moyens précis elle souhaite améliorer l'application des différentes politiques existantes ou contrôler leur mise en œuvre par les Etats-membres.

Pour répondre aux critiques de la Cour des Comptes relatives aux manques de résultats des mesures de la PAC et d'indicateurs pour évaluer ces mêmes résultats, la Commission entend pallier ces défauts pour une meilleure mise en œuvre du Green Deal. Dans cette optique, Daniel

⁸⁵ Voir Annexe 2 page 86 venant de A. MARECHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17.

⁸⁶ Hervé GUYOMARD, Cécile DETANG-DESSENDRE, Pierre DUPRAZ, Alexandre GOHIN, Vincent REQUILLART, Louis-Georges SOLER, Vincent CHATELLIER, Claire BRENNETOT, Benoît DEDIEU, Luc DELABY, Sylvain PELLERIN, Jean-Louis PEYRAUD et Bertrand SCHMITT, « La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche », (2020) 372-2 *Économie rurale* 11-30, DOI : 10.4000/economierurale.7665.

Gadbin, codirecteur scientifique de la *Revue de droit rural*, explique dans son article⁸⁷ que la Commission souhaite proposer en 2022 une révision de la directive relative à une utilisation des pesticides qui soit compatible avec le développement durable, notamment sur les indicateurs de risques harmonisés. Il rappelle aussi qu'elle veut maintenir les outils actuels de la PAC en liant davantage les aides octroyées aux agriculteurs à l'amélioration de leurs performances environnementales et climatiques en utilisant un modèle plus axé sur les résultats.

Dans le même but, la Commission va insister sur l'évaluation dans les plans stratégiques des Etats-membres dont nous parlerons plus bas et sur le contrôle durant toute la mise en œuvre de l'obligation d'octroi des paiements directs vers les agriculteurs en besoin respectant les critères écologiques. Afin de faciliter cette évaluation, la Commission envisage en outre de proposer une législation convertissant son réseau d'information comptable agricole en un réseau d'information durable agricole permettant de comparer les performances des exploitations aux différentes moyennes. Pour alimenter ce réseau, elle compte sur le nouvel espace européen des données relatives à l'agriculture qui permettrait de traiter et analyser la production, l'utilisation des terres et les données environnementales⁸⁸. Le renforcement du contrôle et de l'évaluation vise à s'assurer de la bonne mise en œuvre des politiques de la PAC et à accroître leur efficacité par l'identification des problèmes. Mais malgré ces prévisions d'amélioration de l'évaluation de la mise en œuvre de la PAC, les indicateurs sont encore insuffisants pour surveiller les performances des politiques mises en place et les progrès sur les exploitations agricoles elles-mêmes apportés par le Green Deal⁸⁹.

Pour améliorer l'efficacité des outils de la PAC afin d'atteindre les objectifs du Green Deal, la Commission européenne souhaite également pouvoir compter davantage sur les Etats-membres. Ses propositions pour la PAC 2023-2027 incluent ainsi l'élaboration par les Etats de plans stratégiques nationaux qui serviront à mettre en œuvre la PAC à l'échelle nationale. En lien avec sa politique d'évaluation, elle se repose sur les Etats-membres pour mettre en œuvre les nouvelles mesures et veillera notamment à évaluer les plans stratégiques nationaux à des critères solides en matière d'environnement et de climat. Elle compte sur eux pour établir des

⁸⁷ Daniel GADBIN, « D - Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC ? - Etude par Daniel GADBIN », *Droit rural* 2020.486, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-600592_OKTH> (consulté le 6 décembre 2020).

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Alan MATTHEWS, « Agriculture in the European Green Deal: From Ambition to Action – CAP Reform », *CAP Reform* (22 octobre 2020), en ligne : <<http://capreform.eu/agriculture-in-the-european-green-deal-from-ambition-to-action/>> (consulté le 22 novembre 2020).

valeurs nationales explicites pour les objectifs fixés par la stratégie Biodiversité 2030⁹⁰. En outre, elle veut aussi rendre obligatoire pour les Etats-membres la contribution aux objectifs des législations européennes en matière d'environnement et de climat dans leurs plans stratégiques. Dans cette optique, elle demandera aussi aux Etats-membres d'intensifier leur soutien aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles dans le cadre de leurs plans stratégiques relevant de la PAC en augmentant les ressources destinées à l'élaboration ainsi qu'au maintien des services de conseil, nécessaires à la réalisation des objectifs du Green Deal. Ces systèmes doivent pouvoir conseiller les producteurs sur leurs choix en matière de gestion durable. Selon la stratégie Biodiversité 2030, les Etats-membres doivent aussi traduire l'objectif de 10% de particularités topographiques à haute diversité biologique dans les surfaces agricoles à une échelle locale en utilisant pour ce faire les différents instruments de la PAC.

La Commission européenne veut aussi agir en concertation avec les Etats-membres, plus proches des réalités agricoles nationales qu'elle-même, pour espérer améliorer l'efficacité de ses politiques écologiques. Par exemple, concernant les engrais, la Commission souhaite déterminer avec l'aide des Etats-membres les réductions de la charge en nutriments nécessaires pour atteindre ses objectifs et établir avec eux un plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments⁹¹. Également, la Commission demande évidemment aux Etats-membres d'appliquer les différents règlements et de transposer les directives que l'UE a adoptés ou qu'elle adoptera. Elle se repose donc beaucoup sur les Etats-membres dont le rôle dans la mise en œuvre de la PAC est crucial et tend à augmenter au fil des réformes. En vertu du principe cardinal de subsidiarité, les Etats-membres obtiennent en effet de plus en plus d'autonomie dans la mise en place des politiques agricoles de l'UE. Les situations étant très variées au sein de l'UE, une action plus décentralisée favorise une meilleure adaptation des mesures et peut donc permettre plus d'efficacité. Le risque est toutefois une disparité dans les résultats écologiques. C'est pourquoi la Commission entend ainsi agir avec les Etats et pas contre eux ; elle s'appuie sur eux et leur fait confiance afin de les intégrer dans la transition climatique qu'elle engage. Ce faisant, elle s'appuie toujours sur les outils préexistants au Green Deal et ne bouleverse pas l'équilibre en place.

Ainsi, pour atteindre les objectifs du Green Deal, la Commission souhaite d'abord accroître l'efficacité climatique des outils de la PAC en faisant respecter la législation existante par un

⁹⁰ Communication (COM) n°2020/380 final, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission - Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies.

⁹¹ D. GADBIN, préc., note 87.

renforcement de l'évaluation des performances et des contrôles, en complétant la législation existante par de la *hard* ou *soft law*, et en s'appuyant davantage sur les Etats-membres dans une optique de subsidiarité. La Commission veut aussi développer de nouveaux outils complémentaires à ceux-ci pour faciliter la transition écologique de l'agriculture européenne.

B. *Des instruments renouvelés pour une transition écologique de la production agricole*

Le Green Deal a un niveau d'ambition plus élevé qu'un simple renforcement des outils de la PAC qui lui préexistent : pour atteindre les objectifs qu'il fixe, la Commission entend également développer de nouveaux instruments au sein même de la PAC mais aussi concernant la production agricole en général. Ces nouveaux instruments ont malgré tout tendance à s'appuyer sur des mécanismes connus.

Prévus dès le projet de règlement de la PAC de la Commission de 2018, les « *eco-schemes* », éco-régimes ou encore éco-dispositifs constituent le nouvel instrument principal envisagé par l'UE pour la nouvelle PAC⁹². A la suite de la communication du Green Deal, la Commission souhaite utiliser cet outil pour réaliser les objectifs qu'il fixe. Ajoutés à ce qui entend rester identique dans la PAC, les éco-dispositifs veulent récompenser financièrement les pratiques des agriculteurs qui vont au-delà du minimum renforcé de la conditionnalité⁹³. La Commission n'en donne pas nécessairement de définition plus précise mais publie en janvier 2021 une liste de potentielles pratiques agricoles que les éco-dispositifs pourraient soutenir⁹⁴, parmi lesquelles certaines seraient déjà établies dans les politiques européennes (conversion à l'agriculture biologique, bandes tampons sans pesticides et avec pratiques de gestion), les autres (rotation des cultures avec cultures de légumineuses, utilisation de cultures et de variétés de plantes plus résilientes au changement climatiques) ne l'étant pas. Dans son analyse des liens entre le projet de réforme de la PAC et le Green Deal⁹⁵, la Commission européenne cite dix-huit fois les éco-dispositifs, en faisant un élément central de sa stratégie pour aligner la PAC

⁹² INRAE et al., préc., note 18.

⁹³ H. GUYOMARD et al., préc., note 86.

⁹⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, janvier 2021, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf> (consulté le 14 avril 2021).

⁹⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, 20 mai 2020, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf>.

avec les objectifs du Green Deal. Elle souhaite par ailleurs que cet outil soit essentiellement géré par les Etats-membres qui devront les doter d'un budget dans une approche dite « *bottom-up* »⁹⁶ permettant de faire correspondre les ambitions environnementales avec la réalité agricole concrète, en opposition avec les mesures de verdissement actuelles.

S'agissant du fonctionnement exact de ces éco-dispositifs, ce serait aux Etats-membres de proposer cette aide non obligatoire pour les agriculteurs. Elle devrait répondre à « au moins un des trois grands objectifs environnementaux de la PAC »⁹⁷ assignés par la Commission, c'est-à-dire la lutte contre le changement climatique, la protection des ressources naturelles et le renforcement de la biodiversité. Elle pourrait être accordée sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'une compensation des surcoûts et devra rester annuelle – contrairement aux MAEC – et versée à l'hectare. Le mécanisme des éco-dispositifs, loin d'être totalement nouveau, s'appuie donc sur des logiques classiques de la PAC puisqu'il s'agit d'aides découplées associées au respect de certains principes environnementaux et climatiques. Les pratiques qui y seraient éligibles ne diffèrent finalement que très peu des pratiques encouragées via les MAEC du second pilier, voire via les ERMG et BCAE de la conditionnalité – bien qu'allant en général plus loin, comme l'éco-dispositif sur la couverture hivernale des sols qui irait au-delà de la BCAE sur leur couverture minimale. Ce nouveau mécanisme viendrait remplacer le verdissement dans le budget du premier pilier de la PAC. Bien que nouveaux, les éco-dispositifs sont cependant loin de constituer une révolution : il ne s'agit en réalité que d'incitations financières prenant une nouvelle forme.

En complément de ce nouvel instrument, la Commission a pour ambition de réviser et d'enrichir le droit dérivé complémentaire à la PAC afin de renforcer son efficacité. En effet, des réglementations directement liées aux outils de la PAC encadrent la production agricole globale. La Commission affirme dans la communication de la stratégie De la ferme à la table vouloir réviser la législation relative au bien-être des animaux afin de la mettre en accord avec les dernières découvertes scientifiques et que son action soit renforcée par un champ d'application plus large, des exigences plus élevées et une mise en œuvre plus simple. La Commission propose en outre différentes propositions de révisions des législations sur les

⁹⁶ On pourrait traduire cela par une approche ascendante, qui part des exploitations agricoles pour correspondre aux objectifs européens du Green Deal, cf *Id.*, p. 12.

⁹⁷ CHAMBRES D'AGRICULTURE DE NORMANDIE – SERVICE ÉCONOMIE, VEILLE ET PROSPECTIVE, *PAC 2023 - 2027 Eco-régimes : Les premières pistes françaises*, 22 avril 2021, p. 1, en ligne : <https://normandie.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Normandie/506_Fichiers-communs/PDF/PEP/pac2021-2027-climat-environnement.pdf> (consulté le 3 mai 2021).

pesticides⁹⁸. Concernant les antibiotiques et autres antimicrobiens, elle s'appuie sur les modifications récentes applicables à partir de 2022 effectuées par les nouveaux règlements relatifs aux aliments médicamenteux pour animaux⁹⁹ et aux médicaments à usage vétérinaire¹⁰⁰ pour arriver à l'objectif d'une diminution de leur vente de 50% d'ici à 2030. La Commission fait ainsi du neuf avec du vieux puisqu'elle réutilise différentes législations externes à la PAC en les réactualisant et souvent en les durcissant. Par exemple, le nouveau règlement concernant les aliments médicamenteux pour animaux indique que ceux-ci ne peuvent être délivrés que sur ordonnance vétérinaire et uniquement pour les animaux pour lesquels l'ordonnance a été délivrée, cette dernière condition étant un ajout de ce règlement par rapport à la directive qu'il abroge. La mise en œuvre du Green Deal s'appuie donc sur ce type de modifications et de nouveautés du droit dérivé. Ce genre d'instruments intervient en complément de ceux de la PAC sans être totalement nouveau non plus. Il s'agit malgré tout d'une modernisation dans une direction plus écologique de la production agricole grâce à d'autres outils que la PAC elle-même.

Il est aussi évident que la *hard law* dont la PAC a l'apanage via de multiples réglementations ne suffit pas à la Commission pour la mise en œuvre du Green Deal. En effet, l'outil principal de la Commission reste la *soft law* puisque tout règlement ou directive nécessite l'accord des Etats-membres et du Parlement Européen. Par exemple, la Commission affirme que la législation relative au bien-être animal pourra être renforcée par de la *soft law* via des « plans stratégiques » ou des « nouvelles orientations stratégiques » pour l'aquaculture. Pour compléter les mesures incitatives de la PAC en matière d'agriculture biologique, la Commission compte aussi présenter un plan d'action qui aura pour but de guider les Etats-membres. La Commission s'appuie ainsi sur différents outils juridiques empruntant à la *soft* et à la *hard law* et même à des principes transversaux et d'évaluation. Cela lui permet à la fois de donner des indications aux Etats-membres ou aux institutions européennes mais aussi d'agir plus concrètement. L'intérêt de la *soft law* est pour la Commission de ne pas avoir de compromis à faire et d'être certaine de produire quelque chose sans devoir nécessairement passer par la procédure législative ordinaire par exemple. C'est cette combinaison de techniques juridiques favorisant le rôle de la Commission tout en laissant la place aux autres acteurs européens qui, sans

⁹⁸ D. GADBIN, préc., note 87.

⁹⁹ Règl. (UE) n°2019/4 du Parlement Européen et du Conseil, 7 janv. 2019, concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux, modifiant le règlement (CE) n°183/2005 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil.

¹⁰⁰ Règl. (UE) n°2019/6 du Parlement Européen et du Conseil, 7 janvier 2019, relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE.

s'appuyer sur des mécanismes totalement nouveaux, vient renforcer les outils préexistants au Green Deal.

La Commission européenne envisage enfin plusieurs outils nouveaux empruntant à différentes techniques juridiques, sans réelle précision pour l'instant. On peut penser notamment aux moyens d'atteindre les objectifs de neutralité climatique pouvant passer entre autres par l'absorption du carbone. La Commission a en effet annoncé une nouvelle initiative de l'UE en faveur du stockage du carbone dans les sols agricoles pour 2021, à laquelle serait joint un cadre réglementaire pour la certification des absorptions de carbone ; elle ajoute en sus le rôle que pourrait jouer le marché du carbone¹⁰¹. Cette liaison directe entre décarbonisation et agriculture serait une nouveauté bienvenue qui permettrait à l'agriculture de devenir actrice de la décarbonisation globale. Un principe intéressant à appliquer serait également celui du « pollueur-payeur » indiqué dans la stratégie Biodiversité 2030 dans un but de prévention et de correction de la dégradation de l'environnement. Ce principe économique consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique les coûts résultant de la pollution et de ses conséquences doivent être pris en charge par le pollueur. Ce principe n'est pour l'instant pas appliqué en tant que tel à l'agriculture européenne, à part si l'on considère comme les experts d'AgroParisTech et d'INRAE que les sanctions liées au non-respect de la conditionnalité sont une forme de mise en œuvre de ce principe – mais même eux en demandent une application plus efficace¹⁰². S'il était appliqué comme le souhaite la Commission dans sa stratégie, il s'agirait d'un nouvel instrument qui pourrait alors prendre la forme d'une taxe. Cependant, il est important de noter que dans les diverses propositions de la Commission depuis la communication de la stratégie Biodiversité 2030, ce principe n'est plus évoqué sous quelque version que ce soit. Il est donc légitime de se questionner sur l'envie réelle de l'UE d'utiliser ce principe sous la forme d'un nouvel instrument.

La Commission souhaite ainsi renforcer la boîte à outils de la PAC par quelques nouveautés venant la compléter. Il s'agit notamment des éco-dispositifs en tant que pièce principale de la nouvelle proposition de PAC, mais aussi de réglementations de la production agricoles révisées, modernisées et accrues, ou encore d'un habile mélange de *soft* et *hard law*. On note aussi des propositions ambitieuses concernant le carbone ou le principe du pollueur-payeur mais sans

¹⁰¹ D. GADBIN, préc., note 87.

¹⁰² Guillaume PARIS, « PAC et Green deal, quelle compatibilité ? Une étude de chercheurs d'AgroParisTech et d'INRAE sur les priorités climatiques et environnementales pour la future PAC - AgroParisTech », *AgroParisTech*, en ligne : <<http://www2.agroparistech.fr/+PAC-et-Green-deal-quelle-compatibilite-Une-etude-de-chercheurs-d-AgroParisTech+.html>> (consulté le 14 avril 2021).

réelle élaboration à l'heure actuelle. Sans être absolument novateurs, ces instruments viennent renouveler et moderniser la PAC et les modalités de production agricole européenne vers une transition écologique plus sûre.

Pour mettre en œuvre le Green Deal, la Commission propose de s'appuyer sur la PAC en tant que politique très intégrée de l'UE. La multiplicité de ses instruments offre une base sur laquelle se fonder pour renforcer leur efficacité écologique et produire du droit dérivé qui va venir encadrer la production agricole et faciliter la transition climatique. Cela n'est cependant pas suffisant pour atteindre les objectifs du Green Deal et notamment de la stratégie De la ferme à la table : c'est l'ensemble du système agro-alimentaire mondial qu'il est nécessaire de rendre plus vert. Nous touchons ici du doigt l'aspect le plus novateur du Green Deal puisqu'il ambitionne d'élaborer une véritable politique alimentaire européenne et de transformer l'UE en championne de la transition écologique.

II. Dépasser la PAC : un verdissement de la production à la consommation

Le Green Deal envisage la question de la nourriture au-delà de la question agricole : pour y répondre, l'UE doit envisager la transition écologique du système agro-alimentaire dans son entièreté, de la production à la consommation en passant par la commercialisation. Ainsi, elle doit repenser sa politique alimentaire pour la développer (A). Le Green Deal veut aussi replacer l'UE en tant qu'actrice mondiale pour l'ériger en modèle de durabilité agro-alimentaire (B).

A. *Vers une politique alimentaire commune ?*

L'un des objectifs du Green Deal est de construire « un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement »¹⁰³. Le choix des termes « système alimentaire » n'est alors pas anodin de la part de la Commission : il y a une volonté de dépasser la PAC pour l'inclure dans une politique globale de transition écologique alimentaire. La politique alimentaire

¹⁰³ Communication (COM) n°2019/640 final, Commission européenne, 11 décembre 2019, Communication de la Commission – Le Green Deal pour l'Europe.

actuelle de l'UE n'étant que très peu développée, il est nécessaire de s'appuyer sur un ensemble de nouveaux outils.

Selon l'*Institute for European Environmental Policy*¹⁰⁴, le système agro-alimentaire englobe la production, la transformation, la distribution et la consommation de nourriture mais aussi son élimination ou son recyclage et toutes les activités permettant à la nourriture d'aller de l'exploitation agricole à l'assiette, incluant ainsi la production agricole, la gestion des terres et une série d'entreprises et d'opérations en amont et en aval. Cela va même au-delà de l'assiette puisqu'on évoque le recyclage et l'élimination de la nourriture. On est dans une vision holistique de la nourriture, c'est-à-dire qui prend en compte la nourriture dans sa globalité et pas uniquement en tant que simple aliment. Cette vision ne peut alors pas se contenter de la PAC pour obtenir une transition écologique totale. La PAC n'a en effet jamais réellement inclus les questions de nutrition ou d'alimentation : la stratégie De la ferme à la table étend donc considérablement les préoccupations alimentaires et écologiques de l'UE et va au-delà de ce qui est actuellement en discussions dans les institutions européennes pour la réforme de la PAC¹⁰⁵. La question du lien entre alimentation et santé est même évoquée ; cette évocation dans une stratégie du Green Deal prend tout son sens à la lumière de la pandémie de Covid-19. Il apparaît alors nécessaire pour la Commission de développer de nouvelles gammes d'instruments techniques et juridiques plus globaux ou en tous cas plus divers que ceux existants actuellement.

La consommation de nourriture est évoquée en premier par la stratégie De la ferme à la table. Cet aspect vise directement les consommateurs et donc les citoyens européens dans leur ensemble : en effet, selon l'INRAE, pour la majorité des consommateurs, les changements de régime alimentaire n'interviendront pas sans mesures de soutien¹⁰⁶. C'est une question sensible pour l'UE puisqu'elle peut toucher à la libre circulation des marchandises, liberté matrice du droit européen. La Commission souhaite influencer sur les comportements des consommateurs¹⁰⁷. Pour cela, elle envisageait notamment de mettre en place des incitations fiscales afin « [d']encourager les consommateurs à opter pour des régimes alimentaires durables et sains »¹⁰⁸. Ces

¹⁰⁴ A. MARECHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17, p. 16.

¹⁰⁵ A. MATTHEWS, préc., note 89.

¹⁰⁶ INRAE et al., préc., note 18, p. 81.

¹⁰⁷ D. GADBIN, préc., note 87.

¹⁰⁸ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

incitations fiscales pourraient fonctionner par l'adoption de dispositions harmonisant les législations des Etats-Membres en matière de fiscalité indirecte via l'article 13 du TFUE, c'est-à-dire essentiellement via la TVA ou les droits d'accise, l'UE n'ayant pas de compétence fiscale globale. La Commission souhaite aussi inciter les consommateurs à acheter des produits issus de l'agriculture biologique : dans la stratégie Biodiversité 2030, elle propose de faire ces incitations via des campagnes de promotion et des marchés publics écologiques afin de gagner la confiance des consommateurs. Loin de vouloir forcer les changements d'alimentation, la Commission entend plutôt utiliser des méthodes douces d'encouragement et de stimulation – des incitations.

Afin de faciliter le choix des consommateurs en direction de produits sains et durables, la Commission entend légiférer sur leur étiquetage. Cela viendrait probablement compléter ou réviser le règlement dit INCO de 2011¹⁰⁹ en proposant « un étiquetage nutritionnel obligatoire harmonisé sur la face avant des emballages » et « l'extension à certains produits de l'indication obligatoire de l'origine ou de la provenance » en y ajoutant si nécessaire « des critères de durabilité spécifiques »¹¹⁰. Elle entend également examiner « les possibilités d'un étiquetage relatif au bien-être des animaux afin de mieux sensibiliser toute la filière alimentaire à sa valeur »¹¹¹. La Commission étant consciente de l'impact d'une telle réglementation sur le marché intérieur, il est probable que cela passe par un processus d'harmonisation horizontale et sans doute minimale au niveau européen, c'est-à-dire fixant un niveau plancher d'étiquetage obligatoire ; les Etats pourraient alors aller au-delà de ce niveau plancher. Un tel étiquetage aurait pour but d'informer les consommateurs afin qu'ils effectuent leurs choix de consommation en toute connaissance de cause et que leur choix soit libre et éclairé. En combinant ces mesures à diverses campagnes de promotion et en ajoutant des incitations fiscales comme précédemment citées, les choix des consommateurs seraient nécessairement orientés afin que leur alimentation soit plus saine et plus durable. L'UE utiliserait alors l'instrument de l'harmonisation afin d'atteindre les objectifs alimentaires du Green Deal. Loin

¹⁰⁹ Règl. (UE) n°1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil, 25 oct. 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n°1924/2006 et (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission.

¹¹⁰ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

¹¹¹ *Id.*

d'être aussi intégrée que la PAC, la politique alimentaire deviendrait malgré tout de plus en plus commune.

En lien direct avec l'étiquetage des produits, la Commission entend aussi agir au niveau des industries agro-alimentaires de commercialisation et de distribution. Elle veut utiliser son pouvoir d'initiative législative dans ce domaine : elle annonce ainsi plusieurs initiatives pour 2021, l'une concernant l'obligation d'intégrer la durabilité dans les stratégies d'entreprise pour l'industrie alimentaire, l'autre encourageant la reformulation des denrées alimentaires transformées avec la fixation pour certains nutriments de teneurs maximales¹¹². Ces initiatives n'ont cependant pas encore vu le jour. La Commission entend aussi proposer d'ici à 2022 une révision de la législation relative aux « matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires »¹¹³. Il s'agit à nouveau de légiférer à l'échelle européenne par du droit dérivé harmonisant. Dans ce domaine, pas de *soft law* en vue mais de réelles obligations pour les industries, probablement accompagnées de sanctions en cas de non-respect. Si ces outils ne sont pas totalement nouveaux, ce sont leur utilisation et les objectifs qu'ils doivent atteindre qui le sont. On observe ainsi une véritable appropriation par l'UE des compétences qui lui appartiennent en matière alimentaire et concernant finalement directement le marché intérieur.

La Commission envisage également de prendre un ensemble d'autres mesures pour les différents aspects du système agro-alimentaire. Elle veut par exemple renforcer la lutte contre la fraude alimentaire¹¹⁴ définie par Interpol comme étant soit la vente de denrées alimentaires impropres à la consommation, soit le gonflement du volume, l'altération de la substance, la substitution des produits et l'étiquetage mensonger¹¹⁵. Gadbin évoque aussi la volonté de la Commission de travailler au remplacement des emballages alimentaires et des couverts à usage unique par des alternatives plus durables dans les services de restauration¹¹⁶. Enfin, un objectif important de la stratégie De la ferme à la table était la lutte contre le gaspillage alimentaire. Elle s'est en effet engagée à atteindre l'objectif de développement durable 12.3¹¹⁷ consistant à réduire de moitié le gaspillage alimentaire par habitant aux niveaux du consommateur et du commerce de détail avant 2030. Pour cela, elle envisage donc de proposer en 2022 « une

¹¹² D. GADBIN, préc., note 87, 21.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ « Fraude alimentaire », *Interpol*, en ligne : <<https://www.interpol.int/fr/Infractions/Marchandises-illicites/Achetez-en-toute-securite/Fraude-alimentaire>> (consulté le 18 avril 2021).

¹¹⁶ D. GADBIN, préc., note 87, 21.

¹¹⁷ L. 2030 en FRANCE, préc., note 73.

révision des règles de l'UE relatives à la mention des dates de consommation »¹¹⁸ afin d'éviter ce qu'elle appelle « l'incompréhension et l'utilisation abusive »¹¹⁹ de cette mention. Elle proposerait également en 2023 des objectifs juridiquement contraignants et un scénario de référence en utilisant la nouvelle méthodologie de mesure des déchets alimentaires ainsi que les données que les Etats-membres doivent lui transmettre en 2022¹²⁰. Enfin, la Commission souhaite également mettre en place une bio-économie circulaire permettant de minimiser les déchets, de maintenir la valeur des produits, des matériaux et des ressources pour aussi longtemps que possible¹²¹ via un plan d'action pour l'économie circulaire publié le 11 mars 2020 : une partie est entièrement dédiée à l'alimentation, à l'eau et aux nutriments, proposant des actions autour de la réduction des déchets alimentaires ou de la gestion des nutriments¹²². Pour l'ensemble de ces propositions, la Commission utiliserait alors un mélange de *soft* et de *hard law* fondé sur des objectifs à atteindre, des révisions législatives et des nouvelles législations.

La Commission ambitionne donc d'établir une véritable politique alimentaire européenne complémentaire à la PAC et directement dirigée vers la transition écologique. Pour cela, elle s'appuie sur les outils législatifs préexistants mais aussi sur un ensemble de nouvelles mesures à la fois incitatives et restrictives. Elle compte également utiliser l'harmonisation pour obtenir rapidement une application uniforme de ses mesures. Cependant, ce ne sont pour l'instant que des hypothèses : rien de concret n'a encore été mis en place et rien n'a été inclus dans la proposition de réforme de la PAC. En parallèle, la Commission européenne fait preuve d'une ambition plus grande encore puisqu'elle veut se placer dans le monde comme un modèle à suivre et à imiter concernant la transition écologique de son système alimentaire.

¹¹⁸ D. GADBIN, préc., note 87, 22.

¹¹⁹ Telle que citée par *Id.*

¹²⁰ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

¹²¹ A. MATTHEWS, préc., note 89.

¹²² « Circular economy action plan », en ligne : <https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en> (consulté le 19 avril 2021).

B. L'UE, productrice et consommatrice modèle

Avec le Green Deal, l'un des objectifs les plus ambitieux consiste à faire de l'UE un modèle en termes de durabilité alimentaire de façon à influencer le reste du monde ; en d'autres termes, il s'agit de donner à l'UE la « capacité » à « assurer la diffusion du système alimentaire durable à l'échelle mondiale »¹²³ selon les mots de Gadbin. Pour cela, elle doit d'abord être la productrice et la consommatrice interne irréprochable telle qu'étudiée précédemment, mais elle doit surtout revoir son rôle dans le commerce mondial et la diplomatie.

L'UE était la première importatrice et exportatrice mondiale de produits agroalimentaires en 2017¹²⁴ avec une valeur du commerce agroalimentaire de 255 milliards d'euros¹²⁵. Cette place importante dans le commerce mondial explique par exemple la responsabilité de l'UE pour environ 10% de la déforestation mondiale par les importations de différents produits tels que l'huile de palme ou le soja¹²⁶. Consciente de ce rôle, l'UE cherche à éviter que cela ne continue : c'est pourquoi dès la communication du Green Deal est évoquée la question des normes commerciales. De nombreuses règles existent déjà pour les importations dans l'UE, notamment en concordance avec les accords de libre-échange conclus avec différents pays et zones géographiques. Mais par le Green Deal, la Commission entend interdire l'entrée sur le marché européen de denrées alimentaires importées ne respectant pas certaines normes environnementales, sans toutefois préciser lesquelles : « Les denrées alimentaires importées qui ne respectent pas les normes environnementales pertinentes de l'UE ne sont pas autorisées sur les marchés de l'Union. »¹²⁷. La Commission va préciser ses intentions dans les différentes déclinaisons stratégiques du Green Deal.

Ainsi, dans la stratégie De la ferme à la table, la Commission précise sa volonté de réviser les normes de commercialisation pour pourvoir à la consommation et à l'offre de produits issus de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture durables. Ces normes auront un impact sur l'ensemble des produits commercialisés, y compris ceux issus du marché intérieur. Également, le renforcement du cadre législatif concernant les indications géographiques aura

¹²³ D. GADBIN, préc., note 87, 22.

¹²⁴ Des chiffres plus récents n'ont pas été trouvables.

¹²⁵ LA REDACTION, « L'UE reste en tête du commerce agroalimentaire mondial », *Agro Media* (13 juin 2018), en ligne : <https://www.agro-media.fr/analyse/lue-reste-en-tete-du-commerce-agroalimentaire-mondial-29355.html> (consulté le 19 avril 2021).

¹²⁶ INRAE et al., préc., note 18, p. 45.

¹²⁷ Communication (COM) n°2019/640 final, Commission européenne, 11 décembre 2019, Communication de la Commission – Le Green Deal pour l'Europe.

nécessairement des conséquences importantes sur la vente de produits importés, d'autant plus que la Commission envisage de proposer l'extension à certains produits de l'indication obligatoire de leur provenance ou de leur origine. Toutes ces actions ont évidemment des incidences sur le marché intérieur lui-même mais en ont d'autant plus concernant les produits issus du commerce mondial. Toujours dans la même stratégie, la Commission indique sa volonté d'utiliser la politique commerciale pour « renforcer la coopération avec les pays tiers » et « obtenir des engagements ambitieux de leur part dans des domaines clés tels que le bien-être des animaux, l'utilisation des pesticides et la lutte contre la résistance aux antimicrobiens »¹²⁸. La Commission souhaite aussi présenter dès 2021 une proposition législative et d'autres mesures qui viseront à éviter ou à réduire le plus possible la mise sur le marché dans l'UE de produits associés à la dégradation des forêts ou à la déforestation. Enfin, elle affirme son objectif d'appliquer une politique de « tolérance zéro » dans la lutte contre la surpêche et la pêche illicite, non déclarée et réglementée, tout en promouvant la gestion durable des ressources halieutiques et en renforçant la coopération maritime, la gouvernance des océans et la gestion des zones côtières. Cela reste assez vague et général : il s'agit davantage de déclarations d'intention que de réelles mises en application du Green Deal. Dans le même esprit, elle affirme dans la stratégie Biodiversité 2030 que la politique commerciale doit soutenir « activement la transition écologique, dont elle fera partie intégrante ». Pour cela, la Commission entend garantir le respect des dispositions en matière de biodiversité qui figurent dans les accords commerciaux et mieux évaluer l'incidence de ces accords sur la biodiversité en « menant des actions de suivi »¹²⁹. Ces engagements restent plutôt abstraits ; comment ils comptent être mis en œuvre n'est nullement évoqué dans les deux stratégies.

Plusieurs initiatives ont cependant été publiées par la Commission sur le sujet des normes commerciales. On peut ainsi citer celle sur les contrôles des produits entrant dans l'UE et les règles concernant les données statistiques à fournir¹³⁰, celle sur l'évaluation des accords de

¹²⁸ Communication (COM) n°2020/381, Commission Européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

¹²⁹ Communication (COM) n°2020/380 final, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission - Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 Ramener la nature dans nos vies.

¹³⁰ « Controls on products entering the EU – rules on statistical data to be submitted », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12736-Details-of-the-statistical-data-to-be-submitted-on-controls-on-products-entering-the-EU>> (consulté le 19 avril 2021).

partenariat dans le domaine de la pêche durable conclus par l'UE¹³¹, ou encore celle sur le réexamen de la politique de promotion à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE des produits agricoles et alimentaires de l'UE¹³². Encore en consultations publiques, elles montrent cependant de quelle manière l'UE entend atteindre certains objectifs en termes de politique commerciale – par un ensemble de réglementations. On note en outre le chantier actuel relatif à la création d'un Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières : s'il va au-delà des questions agro-alimentaires, le mécanisme tel qu'esquissé par la résolution du Parlement Européen couvrirait par exemple la question des engrais¹³³. Il consiste en la définition d'un seuil d'émissions de gaz à effet de serre au-delà duquel une activité est considérée comme trop polluante ; tous les biens importés dont la production dépasse ce seuil seraient alors soumis à un surcoût. Cela aurait pour but de limiter les fuites de carbone et le dumping écologique¹³⁴. Il est à noter que la Commission européenne n'évoque pas ce mécanisme dans son analyse des liens entre la réforme de la PAC et le Green Deal¹³⁵.

Dans la même logique, on peut également supposer qu'elle veut atteindre les objectifs diplomatiques du Green Deal par le biais des accords de libre-échange avec les pays-tiers ; reste à savoir si cela ne concernera que les pays-tiers avec lesquels elle n'a pas encore conclu d'accords – ce qui est le plus probable – ou si elle compte en plus réviser les accords déjà conclus. Les accords incluent en général déjà des clauses environnementales, et les pays exportateurs doivent déjà se conformer à un certain nombre de règles pour pouvoir entrer dans le marché intérieur européen ; elles seront sûrement renforcées. A nouveau, cela est bien plus large que les simples produits agro-alimentaires, mais ils en font indubitablement partie. Le but est que les pays-tiers se conforment à des standards élevés en matière environnementale et climatique pour entrer dans le marché européen, le plus grand importateur au monde. La Commission espère ainsi que s'ils s'y conforment pour les produits qui seront exportés vers

¹³¹ « Fisheries – evaluation of the EU's sustainable fisheries partnership agreements (SFPAs) », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12728-Evaluation-of-SFPAs>> (consulté le 19 avril 2021).

¹³² « EU farm and food products – review of policy on promotion inside and outside the EU », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12782-Information-and-promotion-measures-for-agricultural-and-food-products-in-the-internal-market-and-in-non-EU-countries>> (consulté le 19 avril 2021).

¹³³ Résolution (UE) n°2021/0071 du Parlement Européen, 10 mars 2021, vers un mécanisme européen d'ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l'OMC.

¹³⁴ Barthélémy GAILLARD, « Changement climatique : qu'est-ce que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ? », *Touteurope.eu* (11 mars 2021), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/environnement/changement-climatique-qu-est-ce-que-le-mecanisme-d-ajustement-carbone-aux-frontieres/>> (consulté le 19 avril 2021).

¹³⁵ COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

l'UE, ils s'y conformeront peut-être pour tous leurs produits afin de se faciliter la tâche : les normes européennes se diffuseront de cette manière. En exportant des produits de haute qualité environnementale et climatique, l'UE compte aussi augmenter son influence. Elle souhaite utiliser ici son pouvoir économique pour atteindre les objectifs du Green Deal. Il s'agirait ainsi d'une « diplomatie du Green Deal » venant en renfort de la « diplomatie climatique » de l'UE¹³⁶.

Cette diplomatie du Green Deal va cependant au-delà du rôle de modèle joué par l'UE et de ses clauses commerciales. Ainsi, le Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Josep Borrell écrivait le 12 décembre 2019 que l'Union utiliserait « tous les moyens » à sa disposition, « de la politique commerciale et de l'assistance technique au renforcement des capacités et à la coopération au développement, en passant par [les] outils de gestion de crise si nécessaire » pour « défendre la vision de l'UE sur la transition vers un avenir durable »¹³⁷. Au-delà de l'influence économique et juridique, on est donc beaucoup plus sur du *soft power*. La transition écologique du système agro-alimentaire augmente alors d'un cran pour répondre à des exigences diplomatiques et géopolitiques. L'UE veut montrer l'exemple et inciter les autres Etats à la suivre dans sa démarche. Toutefois, on relève pour l'instant peu d'engagements concrets à ce sujet, et la majeure partie des autres éléments composant la diplomatie verte constitue un vaste chantier dont les négociations s'annoncent difficiles.

Cette volonté de l'UE de s'ériger en modèle mondial dépasse largement les questions de la transition écologique du système agro-alimentaire tout en les englobant. Elle repose sur des outils plus économiques, commerciaux et même diplomatiques que technico-juridiques. Si ce n'est pas totalement nouveau, c'est l'ampleur et l'importance qui leur sont données qui en font le caractère innovant. La PAC, à l'origine centrée sur l'objectif de souveraineté alimentaire, se retrouve propulsée au centre d'enjeux mondiaux.

Le Green Deal s'appuie sur une vaste panoplie d'outils. La plupart sont des instruments techniques et juridiques préexistants que la PAC offre déjà mais que la Commission entend améliorer et renforcer pour plus d'efficacité. Cependant, le Green Deal va bien plus loin en proposant de nouveaux outils mais aussi en étendant la transition écologique de l'agriculture à

¹³⁶ Y. PETIT, préc., note 55, 25.

¹³⁷ Josep BORRELL, « Le Green Deal pour l'Europe - Une perspective mondiale », *EEAS - European Commission* (12 décembre 2019), en ligne : <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72502/le-pacte-vert-pour-l%E2%80%99europe-une-perspective-mondiale_fr> (consulté le 19 avril 2021).

celle du système agro-alimentaire dans son entièreté. Pour cela, il utilise des instruments de politique économique, commerciale et diplomatique tout en se reposant sur un habile mélange de *soft* et de *hard law*. Ce qui est véritablement nouveau n'est donc pas les outils eux-mêmes mais l'utilisation que compte en faire la Commission pour cette transition écologique de nos assiettes.

En transformant la PAC actuelle jugée insuffisante et inefficace climatiquement, le Green Deal entend désormais placer l'écologie au cœur de l'ensemble du système agro-alimentaire. Pour cela, il se fonde sur un ensemble d'outils préexistants et nouveaux. Ambitieux, potentiel vecteur d'une transformation profonde et mettant en avant de nombreux instruments pour sa mise en œuvre, le Green Deal proposé par la Commission européenne semble tout avoir sur le papier pour organiser une transition écologique nécessaire du système agro-alimentaire européen. Toutefois, si l'on s'éloigne du discours officiel de la Commission et que l'on s'intéresse aux négociations en cours, l'applicabilité de ce programme ainsi que son efficacité peuvent être mises en doute.

Chapitre 2 : Mettre en œuvre le Green Deal : de l'ambition à la réalité

La mise en œuvre efficace de l'écologisation du système agro-alimentaire européen risque d'être plus complexe que ne le laisse entendre le Green Deal. En effet, celui-ci souffre de défauts internes (Section I). Les négociations en cours pour la PAC 2023-2027 laissent aussi entrevoir les facteurs externes de résistance au verdissement de la PAC (Section II).

Section I : La transition écologique du système agro-alimentaire face à ses contradictions internes

Le Green Deal place l'écologie et la lutte contre le changement climatique au cœur du système agro-alimentaire et notamment de la PAC. La PAC, politique la plus intégrée de l'UE, sera notre sujet d'étude principal dans cette section. Celle-ci se doit de répondre à d'autres objectifs qui peuvent alors entrer en conflit avec ceux du Green Deal (I). Pour cela, il est encore nécessaire de réussir à passer de l'idéalisme des propositions de la Commission à leur mise en œuvre réaliste ; la recherche de cette application met cependant en lumière les manquements du Green Deal (II).

I. Un système agro-alimentaire durable, l'unique objectif de la PAC ?

Le Green Deal semble donc vouloir placer l'écologie au cœur du système agro-alimentaire européen ; or, la PAC s'est bâtie et développée sur d'autres objectifs pouvant être en contradiction avec la transition écologique. Deux types de critiques peuvent être faites à partir de ce constat. Tout d'abord, appliquer tel quel le Green Deal fait peser sur la PAC le risque d'un déséquilibre avec ces autres objectifs tout aussi fondamentaux (A). *A contrario*, une certaine « dépendance au sentier » pourrait freiner la mise en œuvre de cette transition écologique et l'orienter davantage vers la réalisation de ces autres objectifs (B).

A. *Le risque d'un déséquilibre menant à un changement de paradigme complet*

« Dire, par exemple qu'il faut 25% de produits bio d'ici cinq ans. Est-ce que le marché peut l'absorber ? Ou qu'il faut réduire de 50 % les produits phytos¹³⁸. Est-ce qu'il y aura des solutions économiquement tenables ? Ou alors, est-ce que les consommateurs accepteront de payer un peu plus cher ? »¹³⁹ : les interrogations au micro d'Europe 1 de Christiane Lambert, présidente de la FNSEA¹⁴⁰ et de la COPA¹⁴¹ mettent en lumière les craintes des exploitants agricoles face au Green Deal. S'il est évident pour la majorité des exploitants agricoles qu'un système alimentaire durable est important, le risque de déséquilibre avec les objectifs initiaux de la PAC peut sembler trop grand.

Ainsi, en voulant prioriser la transition agricole, les stratégies du Green Deal liées au système agro-alimentaire semblent mettre de côté les fondements mêmes de la création de la PAC : l'augmentation de la productivité agricole, l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements, et l'assurance de prix raisonnables pour les consommateurs. Ce sont les objectifs que l'UE alors CEE avait attribués à la PAC, et que l'on retrouve encore aujourd'hui à l'article 39 du TFUE. La Commission européenne s'en éloigne cependant dans les neuf objectifs qu'elle assigne à la PAC 2023-2027¹⁴², ce qui peut faire craindre une domination des objectifs écologiques sur les autres :

¹³⁸ Produits phytosanitaires.

¹³⁹ Séverine MERMILLIOD, « Une nouvelle PAC plus "verte" : la FNSEA inquiète du "niveau des exigences fixées" », *Europe 1* (21 septembre 2020), en ligne : <<https://www.europe1.fr/politique/une-nouvelle-pac-plus-verte-la-fnsea-inquiete-du-niveau-des-exigences-fixees-3993235>> (consulté le 21 avril 2021).

¹⁴⁰ Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, syndicat professionnel majoritaire en France dans la profession agricole, traditionnellement classé à droite de l'échiquier politique.

¹⁴¹ Comité des Organisations Professionnelles Agricoles, principal syndicat agricole européen.

¹⁴² « Principaux objectifs stratégiques de la future PAC », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_fr> (consulté le 21 avril 2021).



Figure 4 : Les 9 objectifs de la PAC

Source : Site de la Commission européenne

L'un des questionnements de Christiane Lambert concerne l'augmentation des prix qu'induirait nécessairement la mise en œuvre du Green Deal. Cela irait à l'encontre de l'objectif de garantie des prix raisonnables. Une étude effectuée par l'INRAE et AgroParisTech autour de l'impact du Green Deal sur l'agriculture¹⁴³ explique ainsi que la désintensification de l'agriculture mènerait sans doute à une augmentation des coûts de production à l'unité, pouvant ensuite augmenter les prix à court terme. L'étude argumente également qu'un accroissement significatif des cultures biologiques réduit nécessairement la production européenne et mène alors à une augmentation des prix mondiaux du blé de près de 3%. Les projections du ministère de l'agriculture américain pour l'impact du Green Deal sur les prix agricoles mondiaux vont encore plus loin : leur augmentation pourrait aller jusqu'à 9%¹⁴⁴. Si elle évoque la question des prix raisonnables dans la stratégie De la ferme à la table, la Commission européenne ne traite à aucun moment de la façon d'atteindre cet objectif. La question est pourtant fondamentale : le pilier social du développement durable ne peut être délaissé.

Tout aussi essentiel est l'objectif d'un niveau de vie équitable pour la population agricole. Cette fois-ci, il est clairement affirmé dans la stratégie De la ferme à la table : la Commission le lie à la recherche de compétitivité. « Assurer un revenu équitable » est aussi un des neuf objectifs de la Commission pour la PAC 2021-2027. Il s'agit d'inclure véritablement

¹⁴³ INRAE et al., préc., note 18.

¹⁴⁴ Delphine JEANNE, « Future Pac et Green Deal La Coordination rurale s'inquiète des baisses de production potentielles », *Terre-net* (3 décembre 2020), en ligne : <<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/future-pac-green-deal-baisses-de-production-et-hausse-des-prix-potentielles-inquietent-la-cr-205-174319.html>> (consulté le 21 avril 2021).

les producteurs dans la mise en œuvre du Green Deal, qui s'avère être « une opportunité à saisir »¹⁴⁵ pour eux. Toutefois, il est mentionné comme un corollaire de la transition écologique, pas comme un but à part, et c'est aux producteurs d'en être les acteurs. Rien de concret n'est précisé concernant la manière dont l'UE entend leur assurer un niveau de vie équitable. Or, comme l'indique le think tank Agriculture Stratégies, « sans stabilisation des revenus, les agriculteurs ne seront pas en position de prendre les risques qu'impliquent le changement vers des pratiques plus durables »¹⁴⁶. En outre, leur revenu risque de diminuer comme conséquence du Green Deal. En effet, l'étude de l'INRAE¹⁴⁷ affirme que sur le court terme, la désintensification agricole aurait un impact important sur le revenu des agriculteurs. Cet impact dépendra de l'équilibre entre un effet-prix positif selon la taille de la population prête à payer davantage pour des produits plus sains et durables, et un effet-prix négatif dû à la partie de la population qui ne le fera pas et qui se tournera par exemple vers des produits importés hors UE. Ainsi, il est probable que les importations augmentent : les producteurs ne bénéficieraient alors pas de l'augmentation des prix européens. Cela dépendra cependant de la politique commerciale de l'UE. La balance entre transition écologique et revenus des producteurs semble alors clairement pencher du côté de la première.

La sécurité des approvisionnements est elle attachée directement à la sécurité alimentaire dans la stratégie De la ferme à la table. C'est un enjeu de retour dans l'actualité suite à la crise du Covid-19. La communication de la Commission évoque les difficultés que la crise a provoquées : « des perturbations logistiques des chaînes d'approvisionnement, des pénuries de main-d'œuvre, la perte de certains marchés et les changements d'habitudes des consommateurs, qui ont eu une incidence sur le fonctionnement des systèmes alimentaires »¹⁴⁸. On peut aussi citer la mise en lumière de la dépendance de l'agriculture française à la main-d'œuvre étrangère lors de la fermeture des frontières intra-européennes, menant à une pénurie

¹⁴⁵ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

¹⁴⁶ Jacques CARLES et Frédéric COURLEUX, « Réussir le Green Deal ou rester le bon élève de l'OMC : la PAC à l'heure des choix », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (16 juin 2020), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2020/06/reussir-le-green-deal-ou-rester-le-bon-eleve-de-lomc-la-pac-a-lheure-des-choix/>> (consulté le 21 avril 2021).

¹⁴⁷ G. PARIS, préc., note 102.

¹⁴⁸ Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

de main-d'œuvre menaçant les exploitations¹⁴⁹. La sécurisation des approvisionnements apparaît donc plus que jamais d'actualité. La Commission affirme qu'accroître la durabilité des producteurs de denrées alimentaires accroîtra *in fine* leur résilience, sans toutefois s'aventurer dans davantage de précisions. Elle lie donc transition écologique et sécurisation des approvisionnements, la première permettant la seconde. C'est pourquoi la Commission précise dans sa stratégie De la ferme à la table sa volonté d'améliorer les réponses de l'UE aux crises touchant les systèmes alimentaires. Pour cela, elle veut établir un plan d'urgence destiné à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en temps de crise. Suite à la pandémie, cet objectif retrouve toute son importance pour la Commission, même s'il n'est envisagé que sous le prisme des crises.

Directement en rapport avec la question de la sécurité des approvisionnements, le principe originel d'augmentation de la productivité peut aussi être relié à l'objectif de compétitivité indiqué par la Commission pour la prochaine PAC. Contrastant avec la vision de la Commission pour le Green Deal de produire mieux plutôt que plus et plus vite, Pierre-Marie Aubert, coordinateur de l'initiative Politiques publiques pour l'agriculture européenne à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, affirme que les leçons de la pandémie de Covid-19 retenues par certains acteurs sont qu'il est nécessaire de produire toujours plus pour assurer une certaine sécurité alimentaire, au détriment des contraintes environnementales qui ne font que freiner la production¹⁵⁰. L'étude d'impact réalisée par la Commission fait en effet état d'une réduction de 15% de la production agricole si toutes les propositions du Green Deal sont appliquées¹⁵¹. L'augmentation de la productivité et donc de la production ne semblent pas des priorités pour la Commission. Enfin, concernant l'objectif de stabilisation des marchés, il n'est même pas évoqué par la Commission.

Le système agro-alimentaire se doit de remplir des objectifs autres que de devenir durable : ces objectifs, énumérés par le droit primaire de l'UE, sont au fondement même de la PAC dès son origine. En privilégiant la transition écologique, la Commission semble les mettre

¹⁴⁹ Anne-Laure CHOUIN, « La Covid-19 révèle la dépendance de l'agriculture à la main-d'œuvre étrangère », *France Culture* (31 mars 2020), en ligne : <<https://www.franceculture.fr/economie/la-covid-19-revele-la-dependance-de-lagriculture-a-la-main-doeuvre-etrangere>> (consulté le 21 avril 2021).

¹⁵⁰ Anne-Laure CHOUIN, « L'agriculture, coeur du green deal européen : avec quels moyens ? », *France Culture* (4 juin 2020), en ligne : <<https://www.franceculture.fr/economie/lagriculture-coeur-du-green-deal-europeen-avec-quels-moyens>> (consulté le 21 avril 2021).

¹⁵¹ Delphine JEANNE, « Green Deal, Covid-19 et nouvelle Pac La Commission face au défi de la cohérence », *Terre-net* (19 octobre 2020), en ligne : <<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/pac-green-deal-la-commission-face-au-defi-de-la-coherence-205-173014.html>> (consulté le 21 avril 2021).

de côté et même parfois aller à leur rencontre. A cela vient s'ajouter la nécessité de simplification des règles de la PAC jugées trop nombreuses et contraignantes. A l'inverse, d'autres critiques sont faites sur la complexité de faire dévier la PAC de ses objectifs initiaux vers une trajectoire plus durable.

B. Lutter contre la « dépendance au sentier » de la PAC

Le Green Deal veut mettre la transition écologique au centre du système agro-alimentaire. Si les objectifs de la Commission sont clairs à ce sujet, la mise en œuvre peut paraître plus compliquée tant la PAC est une politique intégrée et bien établie. Il est en effet impossible de repartir de zéro : le Green Deal s'attache au contraire à une certaine continuité qui peut cependant diminuer son efficacité.

On peut ainsi observer une certaine « dépendance au sentier » ou « dépendance au chemin emprunté » de la PAC malgré les efforts du Green Deal. En anglais « *path dependence* », c'est un concept d'abord issu de l'économie puis adapté en sciences sociales pour analyser particulièrement les politiques publiques. Ce concept vient « souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les actions présentes »¹⁵². Il y a des « effets d'auto-renforcement qui impliquent une grande continuité linéaire des processus politiques et institutionnels ainsi que d'importants obstacles aux changements »¹⁵³. Le Green Deal, malgré ses ambitions affichées, souffre de cette dépendance au sentier en ce qu'il ne parvient jamais totalement à se détacher de ce qui a été fait précédemment. Cela peut être vu comme un atout ou une nécessité – pourquoi devoir tout recommencer de zéro alors que beaucoup de choses fonctionnent déjà ou ne demandent qu'à être améliorées – mais aussi comme un défaut – la transition écologique peut en être ralentie. La PAC a été construite autour de la nécessité de gains de productivité dans l'agriculture ; aller vers plus de qualité que de quantité peut alors s'avérer difficile à mettre en œuvre.

Un exemple de cette dépendance au sentier est la question de la viande. L'élevage est sûrement l'une des filières agricoles ayant l'impact le plus fort sur l'environnement : plus gros

¹⁵² Bruno PALIER, « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., coll. Références, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419 à la page 446, DOI : 10.3917/scpo.bouss.2010.01.0411.

¹⁵³ *Id.* à la page 450.

utilisateur anthropique de terres, il est responsable de 18% des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, consomme de plus de 8% des utilisations humaines d'eau et constitue un péril pour la biodiversité¹⁵⁴. Pourtant, la Commission ne parle que très peu de ce problème : elle n'évoque que rapidement dans sa stratégie De la ferme à la table des substituts à la viande et d'un passage au végétal pour des questions de santé. Rien de concret n'est véritablement envisagé à ce sujet. Les filières de l'élevage sont en effet très importantes au sein de l'UE : en 2016, elles représentaient 33% des exploitations agricoles et recevaient 43% des aides directes¹⁵⁵. C'est un important pilier économique de l'agriculture européenne que l'UE encourage à travers les aides de la PAC¹⁵⁶. Les choix de l'UE de soutenir cette filière se ressentent encore aujourd'hui : le Green Deal est frileux quant à la question de la consommation de viande dont l'impact serait direct sur la filière de l'élevage. La Commission veut ménager cette filière importante économiquement. Ainsi, elle veut transformer les exploitations agricoles sans toutefois être trop radicale : diminuer la production de viande après l'avoir encouragée serait complexe et coûteux tant économiquement que politiquement – les exploitants agricoles protesteraient sans nul doute. C'est pourquoi la Commission se concentre dorénavant davantage sur les modes de production que sur ce qui est produit, d'où l'utilisation des aides couplées. Ainsi, même si diminuer la consommation et donc la production de viande pourrait être bénéfique pour l'environnement, ce n'est pas la direction que la Commission décide d'emprunter au vu des importants coûts que ce changement pourrait provoquer.

Les changements que propose le Green Deal sont loin d'être radicaux. Comme nous l'avons vu précédemment, ils s'appuient parfois sur de nouveaux outils et mécanismes mais restent dans la lignée de ce qui existe déjà. La PAC est toujours la politique principale pour insuffler ces changements au système agro-alimentaire. Les éco-dispositifs constituant l'innovation majeure pour la future PAC repose sur des aides découplées ; l'architecture de la PAC ne change alors que très peu. Même au-delà de la PAC, la Commission ne bouleverse pas les politiques existantes mais ne fait souvent que les réviser pour les renforcer. Ainsi, il est difficile de considérer le Green Deal comme un total changement de paradigme. D'autant plus que nous n'avons considéré que les propositions faites par la Commission pour le moment, mais il est

¹⁵⁴ Département de l'Agriculture et de la Protection des Consommateurs ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, « Focus: Les impacts de l'élevage sur l'environnement », *FAO* (novembre 2006), en ligne : <<http://www.fao.org/ag/fr/magazine/0612sp1.htm>> (consulté le 23 avril 2021).

¹⁵⁵ Vincent CHATELLIER et Pierre DUPRAZ, « Les performances économiques de l'élevage européen : de la "compétitivité coût" à la "compétitivité hors coût" », (2019) 32-2 *INRAE Productions Animales* 171-188, DOI : 10.20870/productions-animales.2019.32.2.2479.

¹⁵⁶ A. MARECHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17.

intéressant de noter que les Etats-membres et le Parlement, parfois poussés par les syndicats agricoles, peuvent aussi négocier en faveur de changements moindres. Il faut penser que tout changement peut être délicat à mettre en place sur le terrain. Or, la charge administrative et réglementaire de la PAC est déjà très importante. Dans son entretien à Europe 1, la présidente de la FNSEA est éloquente quant à la complexité de la tâche des exploitants agricoles : « Ce qui nous ennuie, par contre, c'est quand on voit la rapidité avec laquelle les choses se mettent en place. Il faut vingt ans pour amortir un bâtiment d'élevage, donc les décisions au claquement de doigts tous les trois ans sont compliquées à suivre pour les agriculteurs »¹⁵⁷. On peut alors comprendre l'impossibilité de passer par des changements radicaux – au détriment, peut-être, d'une transition écologique rapide et efficace. La PAC, très intégrée et organisée et au budget important, est une politique difficile à faire évoluer en profondeur.

En outre, la PAC doit aussi respecter les accords de l'OMC. La PAC est soumise aux règles de l'OMC depuis 1995 en matière agricole et peut difficilement en déroger. Les soutiens internes à l'agriculture ont été classés en différentes catégories, les aides dites de la « boîte verte »¹⁵⁸ étant les seules à être totalement acceptées. Pour entrer dans cette catégorie, les aides doivent n'avoir aucun caractère incitatif à la production, autrement dit être en être découplées, et poursuivre un objectif social et environnemental : les paiements directs correspondent absolument à ces critères¹⁵⁹. Tout autre type de soutien interne risque donc d'être contraire aux accords de l'OMC, exposant l'UE à des sanctions. Selon le think tank *Agricultures Stratégies*, la position de la direction en charge de l'agriculture de la Commission (DG Agri)¹⁶⁰ consiste à s'accrocher « à la légitimité de règles de l'OMC totalement inadaptées voire devenues absconses pour défendre, de manière totalement aveugle, la trajectoire de réformes de la PAC ouverte en 1992 »¹⁶¹. La mise en œuvre du Green Deal doit en effet rester cohérente avec les demandes de l'OMC. C'est pourquoi par exemple la Commission souhaite que les éco-dispositifs prévus pour la prochaine PAC restent des aides annuelles et à l'hectare afin d'être placées dans la « boîte verte ». La menace est réelle : le précédent secrétaire d'Etat américain à l'agriculture Sonny Perdue jugeait « protectionniste » la nouvelle stratégie agricole européenne

¹⁵⁷ S. MERMILLIOD, préc., note 139.

¹⁵⁸ L'accord sur l'agriculture de l'OMC a classé les mesures de soutien à l'agriculture en différentes boîtes vertes, oranges ou bleues, selon les effets de distorsion qu'elles produisent sur les échanges.

¹⁵⁹ Claude BLUMANN, « PAC - L'écologisation de la politique agricole commune », *Droit rural* 2014.425, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-464889_OKTH> (consulté le 29 novembre 2020).

¹⁶⁰ COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

¹⁶¹ J. CARLES et F. COURLEUX, préc., note 146, p. 1.

et n'exclut pas des poursuites devant l'OMC¹⁶². Ainsi même en se restreignant, le Green Deal risque d'être contraire aux accords de l'OMC : il s'avère alors très difficile de trouver de nouveaux outils et mécanismes qui leur soient conformes et efficaces écologiquement. La PAC est donc limitée dans ses marges de manœuvre : les ambitions du Green Deal peuvent se voir réduites par la nécessité d'être absolument conformes avec les accords agricoles de l'OMC.

La PAC est une politique ancienne, complexe et lourde. Elle est issue d'un ensemble de décisions majeures lui donnant une certaine orientation. Il est alors difficile d'opérer une véritable révolution de cette politique au cœur du système agro-alimentaire européen. Au contraire, même les changements de caps tendent à s'appuyer sur des mécanismes préexistants.

La réforme du système agro-alimentaire européen est en équilibre sur un fil : d'un côté la transition écologique, de l'autre la PAC et ses principes fondamentaux. Peu importe de quel côté elle penche, des critiques seront faites. L'équilibre est difficile à atteindre mais nécessaire pour respecter les traités et contenter de nombreux acteurs. Ce problème de bascule se situe peut-être déjà en amont, au sein du Green Deal tel qu'imaginé par la Commission européenne. En effet, il s'avère peut-être moins ambitieux écologiquement dans son application que ce que ne met en avant la Commission.

II. Le Green Deal pour le système agro-alimentaire, entre *greenwashing* et insuffisances

Le Green Deal souffre de défauts internes dès son origine, au point de se demander s'il ne s'agit finalement pas d'une opération de *greenwashing* concernant le verdissement du système agro-alimentaire. En effet, derrière les communications de la Commission se cachent des manquements relatifs à la transition écologique du système agro-alimentaire européen (A). Proposé par la Commission, le Green Deal ne reste pour l'instant qu'une communication sans effet juridique contraignant (B).

¹⁶² « Washington menace d'attaquer l'Union européenne devant l'OMC », *La France Agricole* (8 octobre 2020), en ligne : <<https://www.lafranceagricole.fr/actualites/gestion-et-droit/pacte-vert-washington-menace-dattaquer-lunion-europeenne-devant-lomc-1,0,437314382.html>> (consulté le 23 avril 2021).

A. *Les manquements de la stratégie européenne de transition écologique du système agro-alimentaire européen*

Si nous avons constaté jusqu'ici l'ambition élevée du Green Deal, il est cependant nécessaire de prendre du recul et de questionner la réelle efficacité écologique des propositions en elles-mêmes. Certains n'hésitent pas à parler d'une opération de *greenwashing*¹⁶³ : il s'agit pour une organisation de revendiquer une image ou des pratiques écologiques tout en n'agissant en réalité que très peu ou en ayant des pratiques polluantes, dans un but de se donner une bonne image. Sans toutefois rejoindre cet extrême, il est clair que les propositions du Green Deal pour le système agro-alimentaire souffrent de défauts, d'incohérences et d'un manque de clarté pouvant remettre en cause l'efficacité de la transition écologique attendue.

La question de la consommation de viande dont nous avons déjà parlé précédemment en est un bon exemple. En effet, il s'agit d'une activité très polluante directement liée à l'agriculture. Si elle souhaite encourager la réduction du volume de viande dans l'alimentation européenne, la Commission ne l'évoque cependant que très peu dans ses stratégies : aucune solution n'est ainsi réellement envisagée pour réduire la pollution liée à la production et à la consommation de protéines animales, ou pour en réduire la production et la consommation. Aucun soutien à une agriculture alternative permettant d'envisager un autre élevage pour réduire la consommation de viande n'est abordé¹⁶⁴. En ne se confrontant pas à cette question, la Commission évite la possible colère des éleveurs mais botte en touche au niveau écologique. Cette frilosité constitue un véritable manquement dans le Green Deal, ne pouvant alors que limiter l'efficacité de la transition écologique. D'autre part, certains reprochent aux propositions de la Commission de ne pas aller assez loin. L'eurodéputé Benoît Biteau par exemple souhaiterait que toutes les aides de la PAC soient soumises à la conditionnalité¹⁶⁵. Les Amis de la Terre reprochent aussi une stratégie qui souhaite diminuer le recours aux intrants chimiques « sans jamais chercher à s'en affranchir »¹⁶⁶. Ainsi, la Commission ne semble pas vouloir aller au bout de ses ambitions.

¹⁶³ MRMONDIALISATION, « Green deal : l'impuissance de l'Union européenne au grand jour », *Mr Mondialisation* (4 novembre 2020), en ligne : <<https://mrmondialisation.org/green-deal-limpuissance-de-lunion-europeenne-au-grand-jour/>> (consulté le 25 avril 2021).

¹⁶⁴ A.-L. CHOUIN, préc., note 150.

¹⁶⁵ B. BITEAU, préc., note 65.

¹⁶⁶ Marie ASTIER, « L'Europe prépare une réforme de la politique agricole peu respectueuse de la biodiversité », *Reporterre, le quotidien de l'écologie* (17 juin 2020), en ligne : <<https://reporterre.net/L-Europe-prepare-une-reforme-de-la-politique-agricole-peu-respectueuse-de-la-biodiversite>> (consulté le 26 avril 2021).

Si d'autres alternatives sont trouvées dans le Green Deal pour malgré tout réduire les conséquences dommageables du système agro-alimentaire sur l'environnement et la biodiversité, des problèmes sont aussi à noter. Une question importante est celle des importations, décrite par l'*Institute for European Environmental Policy*¹⁶⁷. Si les prix internes augmentent comme indiqué précédemment et si aucun mécanisme de protection aux frontières n'est mis en place, les importations des pays-tiers vont augmenter. Or, comme les produits importés ne seraient pas soumis aux mêmes standards que ceux de l'UE, le nombre de terres agricoles mondial augmenterait – et viendrait s'ajouter la pollution liée au transport. Cela entraînerait une pollution supplémentaire et un accroissement des gaz à effet de serre hors de l'UE, revenant ainsi en réalité à repousser le problème hors de nos frontières. Cependant, si la Commission semblait peu encline à mettre en place une véritable protection aux frontières malgré ses intentions affichées¹⁶⁸, le Parlement Européen semble déterminé à établir un Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières puisqu'il a voté une résolution à ce sujet¹⁶⁹. S'il était mis en place, cela permettrait sans doute de limiter le risque d'une fuite des activités polluantes de l'UE aux pays-tiers.

Une autre crainte est liée aux éco-dispositifs défendus par la Commission européenne comme étant le nouvel instrument vert de la PAC. Ces subventions inscrites dans une obligation de résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre sont très critiquées. Agriculture Stratégies explique que l'obligation de résultats « n'est pas mesurable à l'échelle d'une ferme pour la plupart des compartiments de l'environnement »¹⁷⁰ : dès lors, comment faire pour attribuer les aides correspondantes ? Possiblement attribuée sans obligation de mode de production, il est également compliqué de comprendre comment accompagner la transition sans leur prise en compte. En outre, selon le budget qui leur sera attribué et leur mise en œuvre précise, les éco-dispositifs risquent de n'être finalement que des paiements complémentaires avec peu de plus-value environnementale¹⁷¹.

Pour respecter l'obligation de résultats, des indicateurs fiables sont nécessaires. Avant le Green Deal, la Cour des Comptes européenne reprochait déjà le manque d'indicateurs fiables pour évaluer l'impact de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles¹⁷². Or, le Green Deal ne

¹⁶⁷ A. MARECHAL, K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, préc., note 17.

¹⁶⁸ J. CARLES et F. COURLEUX, préc., note 146.

¹⁶⁹ Résolution (UE) n°2021/0071 du Parlement Européen, 10 mars 2021, vers un mécanisme européen d'ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l'OMC.

¹⁷⁰ J. CARLES et F. COURLEUX, préc., note 146.

¹⁷¹ A. MATTHEWS, préc., note 89.

¹⁷² note 19.

résout pas ces problèmes d'indicateurs, au contraire. En effet, pour que son implémentation soit véritablement efficace, il est nécessaire de pouvoir mesurer les progrès de manière régulière. Selon le professeur irlandais spécialiste de la PAC Alan Matthews¹⁷³, de meilleurs indicateurs pour surveiller les performances des politiques mises en œuvre et les progrès dans les fermes individuelles sont nécessaires. En effet, les indicateurs de performance proposés à l'heure actuelle « ne permettent pas de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs » et la PAC « ne permet pas d'appliquer, de rendre compte et de suivre suffisamment les progrès réalisés, ni d'imposer un plan d'action correctif efficace en cas d'absence de progrès »¹⁷⁴. Comment être sûr de la réalisation des objectifs du Green Deal si on ne peut mesurer correctement l'état des choses ni maintenant ni en 2030 – ni entre les deux ? Comment vérifier que les exploitations agricoles peuvent bénéficier des éco-dispositifs s'il est impossible de mesurer correctement leurs performances, faute d'indicateurs fiables ? Ce manque de cohérence quant à l'application concrète du Green Deal met en sérieux doute son efficacité.

De plus, le lien entre émissions de gaz à effet de serre et agriculture est peu clair dans les communications de la Commission. En effet, comme le souligne l'INRAE¹⁷⁵, il n'y a aucune indication pour le moment de si l'agriculture sera incluse dans l'Emission Trading System ou ETS¹⁷⁶. Il fait remarquer en outre que ni la stratégie pour le climat, ni les propositions de la Commission pour une énergie propre¹⁷⁷, ni la stratégie De la ferme à la table n'expliquent de quelle manière le système agro-alimentaire pourrait s'intégrer et contribuer à la neutralité climatique pour 2030. L'impact des actions mises en place par le Green Deal sera probablement positif pour l'environnement, la biodiversité et la santé. Mais leur impact sur le changement climatique est plus ambigu selon l'INRAE : en effet, les pratiques de séquestration du carbone et l'agroforesterie pourraient contribuer à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre mais la baisse des rendements suivant la logique d'une production moins intensive pourrait augmenter les émissions de gaz à effet de serre par unité produite¹⁷⁸. En outre, le CCFD-Terre

¹⁷³ A. MATTHEWS, préc., note 89.

¹⁷⁴ Hervé GUYOMARD, Jean-Christophe BUREAU et AL., *Recherche pour la commission AGRI – Le Green Deal et la PAC: adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE – implications stratégiques*, PE 629.214, Département thématique des Politiques structurelles et de Cohésion - Parlement Européen, 2020, p. 4, en ligne : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU\(2020\)629214\(SUM01\)_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU(2020)629214(SUM01)_FR.pdf) (consulté le 2 décembre 2020).

¹⁷⁵ INRAE et al., préc., note 18.

¹⁷⁶ L'Emission Trading System ou Système d'Echange de Quotas d'Emissions de l'UE est un marché du carbone reposant sur un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de certains gaz à effet de serre.

¹⁷⁷ « Clean energy », *European Commission*, en ligne : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/clean-energy_en (consulté le 25 avril 2021).

¹⁷⁸ INRAE et al., préc., note 18, p. 75.

Solidaire s'inquiète de la promotion par le Green Deal des mécanismes de capture du carbone grâce aux terres agricoles, le Giec recommandant de réduire les émissions de gaz à effet de serre totales et non pas nettes, sans compter sur l'absorption du carbone¹⁷⁹. Le lien entre le Green Deal et la limitation des effets du système agro-alimentaire européen sur le changement climatique s'avère donc moins évident qu'annoncé.

Sans aller jusqu'à parler de *greenwashing*, il apparaît toutefois clairement que le Green Deal de la Commission européenne est moins ambitieux climatiquement que ce que ne veut montrer l'institution. Concernant le verdissement du système agro-alimentaire, il est facile de trouver des incohérences et insuffisances qui pourraient toutefois être corrigées. Malgré tout, le Green Deal représenterait une avancée conséquente pour l'environnement et le climat s'il parvient à être mis en œuvre.

B. *Le Green Deal ou la soft law de la Commission*

Qu'importent les tergiversations sur le fond du Green Deal s'il n'est de toute façon pas mis en œuvre à l'arrivée ? En effet, en tant que communication de la Commission, elle n'impose pas d'obligations strictement contraignantes pour l'Union Européenne : ses effets juridiques sont limités¹⁸⁰. Même si la Commission impose des négociations sur son application, le résultat final risque d'être différent du projet original suite à l'influence des différents acteurs européens.

Le problème principal qui se pose pour mettre en œuvre le Green Deal et ses stratégies est effectivement leur valeur non contraignante. Ainsi que le souligne l'INRAE, les déclarations les plus récentes des membres de la Commission européenne semblent suggérer que les objectifs du Green Deal relatifs à l'agriculture ne seront pas juridiquement contraignants mais resteront de l'ordre de l'aspiration, de l'ambition¹⁸¹. Ils seront cependant sujets à un contrôle régulier et à des études d'impact pour vérifier leurs conséquences sur les autres objectifs de la PAC. En tant que *soft law*, les communications et les propositions de la Commission font partie du « contexte légal applicable » et produisent des effets juridiques « tant pour l'institution qui

¹⁷⁹ M. ASTIER, préc., note 166.

¹⁸⁰ S. XEFTERI, préc., note 83.

¹⁸¹ INRAE et al., préc., note 18, p. 87.

les a adoptés que pour leurs destinataires »¹⁸² : c'est ce vers quoi semble tendre la Commission. Les objectifs auront donc une influence sur les politiques agricoles et alimentaires européennes, sans forcément aller plus loin. En outre, toujours selon l'INRAE, les stratégies De la ferme à la table et Biodiversité 2030 constituent selon la Commission uniquement le début d'une discussion et non pas la fin. Il y a par conséquent un risque élevé que les résultats soient éloignés du texte du Green Deal et de ses stratégies. En attendant, cette absence de réelle contrainte juridique joue au détriment de la transition écologique puisqu'elle dépendra alors de la bonne volonté des autres acteurs européens. La recherche pour la DG Agri indique ainsi qu'il est impératif de préciser officiellement le statut juridique des objectifs du Green Deal¹⁸³.

En ne cherchant pas à donner une valeur plus forte à cette feuille de route, la Commission décrédibilise son message pour sa mandature et ternit le Green Deal d'une impression de *greenwashing* – des objectifs bien ambitieux et donnant une belle image verte à la Commission, mais n'ayant que peu d'effets. Si les buts fixés ne sont pas atteints, quelle importance puisqu'ils n'étaient qu'aspirationnels ? Si les autres institutions européennes ne souhaitent pas voter les politiques nécessaires pour appliquer le Green Deal, que pourra faire la Commission pour y remédier ? Et si les Etats ne jouent pas le rôle que le Green Deal leur réserve dans la transition écologique du système alimentaire, comment la Commission pourra-t-elle le leur reprocher ou les sanctionner ? Evidemment, la Commission ne possède qu'un pouvoir d'initiative et d'exécution et ne peut donc pas à elle seule donner une force juridique à ces documents – elle pourrait cependant en afficher la volonté ou pousser les autres acteurs européens à cette fin. Par exemple, selon l'eurodéputé et membre de la commission du Parlement Européen sur la réforme de la PAC Benoit Biteau, le vote du Parlement Européen sur les deux stratégies liées à l'agriculture pourrait être l'occasion de les transformer en règlements¹⁸⁴ : on passerait alors dans de la *hard law* directement applicable par les Etats-membres et juridiquement contraignante.

La Commission mise donc pour l'instant surtout sur la bonne volonté des Etats. Leur place dans le système agro-alimentaire européen était prépondérante avant même les négociations pour la PAC à venir : leur rôle était de plus en plus important dans la PAC et la politique alimentaire restait une compétence essentiellement étatique. En outre, ils jouent un rôle essentiel dans le processus décisionnel européen et dans l'application des politiques

¹⁸² S. XEFTERI, préc., note 83.

¹⁸³ H. GUYOMARD, J.-C. BUREAU et AL., préc., note 174.

¹⁸⁴ B. BITEAU, préc., note 65.

européennes. Avec la pandémie de Covid-19, ce sont effectivement les compétences étatiques qui sortent « triomphantes »¹⁸⁵ – notamment quand les Etats ont réagi en ordre dispersé face aux problèmes rencontrés par les chaînes d’approvisionnement. La Commission, plutôt que de les forcer, veut véritablement les inclure dans le processus de transition écologique et les faire participer. Ainsi, il est demandé pour appliquer le Green Deal que les Etats-membres intègrent ses objectifs dans leurs plans stratégiques nationaux. Il s’agit d’une innovation de la PAC en cours de négociation : chaque Etat-membre devra définir les interventions et les modalités de mise en œuvre de la PAC à l’échelle nationale à travers un plan stratégique national, ce plan étant ensuite approuvé par la Commission¹⁸⁶. L’INRAE affirme à juste titre qu’il s’agit d’un pari important sur la bonne volonté des Etats-membres, et que la Commission manquera du pouvoir d’exécution nécessaire sans une base légale plus substantielle qu’uniquement la communication du Green Deal¹⁸⁷. Il y a donc un risque important que les objectifs nationaux ne soient pas aussi ambitieux que ceux de la Commission.

De surcroît, une plus grande marge de manœuvre pour les Etats-membres implique une plus grande variabilité entre Etats-membres, certains pouvant moins jouer le jeu que d’autres. La compétition agricole entre pays pourrait également être accrue¹⁸⁸ : si un pays accorde plus de budget à la transition écologique et un autre plus au soutien d’une production particulière survient alors un risque d’une plus grande variabilité des volumes de production, de revenus et de prix entre les différents Etats-membres. Comme montré précédemment, le passage à une agriculture plus verte ayant tendance à augmenter les coûts de production agricole et donc les prix, les Etats voudraient rester compétitifs avec leurs voisins et pourraient alors accorder une plus faible part de leur budget à la transition écologique agricole, entraînant un effet domino sur les Etats-membres. Une telle issue serait totalement contre-productive. La transition écologique de la PAC perdrait alors de son caractère commun et risquerait même d’être négligée par les Etats-membres. La bonne volonté des Etats-membres est donc essentielle.

En outre, les volontés de la Commission peuvent se heurter aux autres acteurs des politiques européennes. On peut notamment évoquer les lobbies européens de l’agriculture et de la chimie avec l’exemple de CropLife Europe qui représente parmi les plus gros producteurs mondiaux

¹⁸⁵ D. GADBIN, préc., note 87, 22.

¹⁸⁶ « PAC post 2020 : le plan stratégique national en cours d’élaboration », *Agriculture.gouv* (14 avril 2021), en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-le-plan-strategique-national-en-cours-delaboration> (consulté le 27 avril 2021).

¹⁸⁷ INRAE et al., préc., note 18, p. 125.

¹⁸⁸ A.-L. CHOUIN, préc., note 150.

de pesticides et qui critiquent les objectifs trop élevés selon eux en matière de réduction de l'usage des pesticides¹⁸⁹. Les lobbies agricoles sont également nombreux à l'échelle européenne comme nationale et ne sont pas toujours en accord avec les vœux de la Commission. En plus des Etats-membres, il faudra aussi que le droit dérivé proposé par la Commission européenne pour appliquer le Green Deal soit accepté par le Parlement européen. Avec à peine 10% d'eurodéputés verts et une majorité du groupe du Parti Populaire Européen pour qui l'objectif principal concernant l'agriculture européenne est la compétitivité¹⁹⁰, des doutes peuvent être émis sur les capacités du Parlement Européen à accepter et mettre en œuvre le Green Deal. Mais des acteurs non européens peuvent aussi s'ajouter à l'équation : on peut penser aux attaques devant l'OMC, déjà évoquées concernant les Etats-Unis, mais venant aussi de la Malaisie pour contrer les critiques européennes contre l'huile de palme¹⁹¹.

La faiblesse principale du Green Deal et de ses stratégies réside en ce qu'il n'est pas juridiquement contraignant. Discours propre à la Commission, sa mise en œuvre risque ainsi de se heurter aux volontés des Etats-membres et des autres acteurs de la sphère européenne. La transition écologique du système agro-alimentaire peut alors perdre en efficacité et en ambition.

Derrière les discours positifs de la Commission européenne, les stratégies agro-alimentaires du Green Deal s'avèrent très critiquables. Limitées à la fois par l'immobilisme de la PAC et la négligence de ses autres objectifs, elles souffrent aussi d'insuffisances, d'imprécisions et de manquements dans son programme écologique. Malgré cela, leur mise en œuvre permettrait un réel verdissement de l'alimentation européenne. Mais celle-ci est freinée par les effets juridiques limités des communications de la Commission. L'application du Green Deal est toutefois entamée à travers les négociations actuelles de la PAC 2023-2027 qui viennent illustrer toute la complexité de passer des ambitions aux actions concrètes.

¹⁸⁹ Emma HOWARD et Zach BOREN, « Agriculture and chemical giants lobby to weaken European Green Deal », *Unearthed* (12 octobre 2020), en ligne : <<https://unearthed.greenpeace.org/2020/10/12/eu-european-green-deal-pesticide-lobbying/>> (consulté le 28 avril 2021).

¹⁹⁰ « Budget, agriculture et fonds régionaux | EPP Group in the European Parliament », en ligne : <<https://www.eppgroup.eu/fr/ce-que-nous-defendons/nos-positions/groupe-de-travail-budget-et-politiques-structurelles>> (consulté le 28 avril 2021).

¹⁹¹ Clémentine BALAYER, « Les rois de l'huile de palme asiatiques s'attaquent au Green deal européen », *Portail de l'IE* (25 janvier 2021), en ligne : <<http://portail-ie.fr/short/2597/les-rois-de-lhuile-de-palme-asiatiques-sattaquent-au-green-deal-europeen>> (consulté le 28 avril 2021).

Section II : Les négociations de la PAC 2023-2027 : entre protection des producteurs, intérêts des Etats et rattrapage du Green Deal

Les négociations pour la PAC 2023-2027 en cours révèlent de façon remarquable les difficultés auxquelles fait face le Green Deal. Principale politique à verdir pour une transition écologique du système agro-alimentaire, la PAC qui sera votée définitivement déterminera grandement l'échec ou la réussite du Green Deal. Son vote est donc hautement politique et complexe (I), favorisant l'émergence d'un compromis au détriment des ambitions de la Commission (II).

I. Un vote très politique

La nouvelle PAC aurait dû être mise en œuvre à partir de 2021. Cependant, le processus décisionnel européen a été ralenti ; la PAC précédente a été rallongée et on négocie désormais la PAC 2023-2027. Entre le Brexit, la pandémie mondiale, le renouvellement institutionnel et le Green Deal, ce vote se déroule dans des circonstances exceptionnelles (A). La Commission se retrouve au cœur d'une lutte d'intérêts pour défendre l'application de son Green Deal (B).

A. Des négociations dans un contexte exceptionnel

En attendant l'accord sur la nouvelle PAC, un règlement transitoire¹⁹² a été mis en œuvre pour venir proroger les dispositions de la PAC 2013. En effet, les négociations de la PAC proposée par la Commission précédente ont été ralenties et se sont retrouvées bouleversées par une série d'événements dont l'influence sur le vote est importante.

La Commission Juncker a rendu publiques en 2018 ses propositions pour la PAC censée s'appliquer en 2021 : il s'agissait d'un règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la

¹⁹² Règl. (UE) n°2020/2220 du Parlement Européen et du Conseil, 28 déc. 2020, établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022, et modifiant les règlements (UE) n°1305/2013, (UE) n°1306/2013 et (UE) n°1307/2013 en ce qui concerne les ressources et leur application en 2021 et 2022 et le règlement (UE) n°1308/2013 en ce qui concerne les ressources et la répartition de ce soutien pour les exercices 2021 et 2022.

PAC, d'un règlement relatif à l'organisation commune de marché unique et d'un règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. L'objectif était de boucler les négociations avant les élections européennes de mai 2019 et le renouvellement du Parlement et de la Commission ; il fallait pour cela que le Parlement et le Conseil de l'UE définissent leur position respective puis que les négociations en trilogues avec la Commission aboutissent à un accord entre les trois. Le Parlement a empêché cela en ne votant pas en plénière les amendements qui auraient permis de lancer les négociations en trilogue¹⁹³. C'est donc le nouveau Parlement et la nouvelle Commission qui héritent de ce projet datant de 2018. Les propositions sont restées globalement identiques : éco-dispositifs et subsidiarité renforcée par les plans stratégiques nationaux, objectif de simplification. En décembre 2019 vient néanmoins s'ajouter le Green Deal, suivi en mai 2020 de ses stratégies concernant l'alimentation et l'agriculture. Les institutions européennes actuelles doivent donc essayer de trouver une cohérence entre les propositions de la PAC de la Commission Juncker dont les négociations avaient déjà commencé et les contraintes du Green Deal.

Pour répondre à ce problème, la Commission européenne a publié le 20 mai 2020 en même temps que les deux stratégies De la ferme à la table et Biodiversité 2030 un document d'analyse des liens entre la réforme de la PAC et le Green Deal¹⁹⁴. Elle essaie tant bien que mal de lier les objectifs du Green Deal avec les nouveautés proposées pour la PAC et de leur trouver une cohérence. Elle conclut que la réforme de la PAC est compatible avec le Green Deal. Elle admet cependant elle-même que la capacité de la PAC à répondre aux ambitions du Green Deal dépend de nombreux paramètres et essentiellement de l'issue des négociations. Elle recommande enfin que les dispositifs écologiques de la nouvelle PAC soient plus ambitieux qu'ils ne l'étaient au début des négociations. La Commission semble donc essayer de raccrocher ce qu'elle peut aux négociations de la PAC afin de sauver son Green Deal. La plupart des objectifs de cette feuille de route se situent à l'issue 2030 et concernent l'agriculture : il est donc essentiel que la PAC 2023-2027 essaie déjà d'atteindre ces objectifs.

Si les négociations ont été ralenties avant les élections européennes, il faut aussi se rappeler du contexte dans lesquelles elles se déroulaient : celui des négociations hautement périlleuses du Brexit. Le Royaume-Uni ayant désormais quitté l'UE, celle-ci doit apprendre à faire sans lui. Le Brexit a aussi des incidences sur la PAC et son vote : le Royaume-Uni était le troisième contributeur net au budget de la PAC. Marché important pour les agriculteurs de l'Europe

¹⁹³ J. CARLES et F. COURLEUX, préc., note 146.

¹⁹⁴ COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

continentale, le Royaume-Uni ne peut quitter l'UE sans que sa sortie n'ait d'importantes répercussions économiques. Pourtant, dans sa proposition initiale pour le cadre financier 2021-2027, la Commission n'a pas proposé d'augmenter les efforts des autres Etats pour compenser la perte du Royaume-Uni¹⁹⁵. Face à ces aspects économiques et politiques, les préoccupations écologiques peuvent parfois passer au second plan. Le Brexit a également mis en lumière les demandes d'autonomie des Etats-membres par rapport à l'UE. En outre, le Royaume-Uni était un fervent défenseur des aides environnementales de la PAC et de son second pilier – et un poids important dans les négociations¹⁹⁶. Dans ce contexte important de reconfiguration de l'Union Européenne et dans lequel plusieurs mouvements politiques réclament aussi la sortie de leur pays de l'UE, négocier la PAC apparaît hautement sensible et d'autant plus complexe.

Au-delà de la crise politique du Brexit, l'UE doit désormais faire face à la pandémie de Covid-19. Les enjeux sanitaires et l'ensemble des conséquences à la fois politiques, économiques et globales de la pandémie ont nécessairement un impact sur les négociations de la PAC. Afin de soutenir l'agriculture durant cette période de crise, la Commission européenne a adopté plusieurs paquets de mesures exceptionnelles et des voix venant du Parlement européen et du Conseil de l'UE demandaient encore des mesures supplémentaires en août 2020 pour sortir définitivement de la crise¹⁹⁷. Des leçons ont été tirées du rôle du système agro-alimentaire durant la crise, reprises par l'article de France Culture *L'agriculture, coeur du green deal européen : avec quels moyens ?*¹⁹⁸. Ainsi, le porte-parole de la Confédération Paysanne Nicolas Girod reconnaît que l'agriculture européenne a réussi à nourrir les Européens durant la crise sanitaire, malgré l'accès à la nourriture plus compliqué pour les populations plus fragiles de certains quartiers. Également, certaines filières agricoles ont vécu une crise du fait de l'impossibilité de faire venir de la main-d'œuvre de l'étranger. Pour le chef du service études et prospective des Chambres d'agriculture de France à Paris Thierry Pouch, « la crise a révélé l'enjeu absolument stratégique que représente l'agriculture » et l'importance de la souveraineté

¹⁹⁵ Justine DANIEL, « Brexit : quel impact sur l'agriculture européenne et britannique ? », *Touteurope.eu* (11 décembre 2018), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/brexit-quel-impact-sur-l-agriculture-europeenne-et-britannique/>> (consulté le 29 avril 2021).

¹⁹⁶ Lionel FONTAGNE, « Quel avenir pour la PAC après le Brexit ? », *Les Echos*, sect. Idées & Débats (20 février 2019), en ligne : <<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/quel-avenir-pour-la-pac-apres-le-brexit-992637>> (consulté le 29 avril 2021).

¹⁹⁷ Yves PETIT, « Droit de l'Union européenne - De la Covid-19 au Green Deal : quel avenir pour la PAC ? - Focus par Yves PETIT - Lexis 360® », *Droit rural* 2020.485, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-597832_OKTH> (consulté le 14 février 2021).

¹⁹⁸ A.-L. CHOUIN, préc., note 150.

et de l'autonomie alimentaires des Etats-membres. L'agriculture semble revenir au centre des préoccupations européennes.

Le rôle qu'elle doit jouer dans le futur est remis en cause. Ainsi, selon le coordinateur de l'initiative Politiques publiques pour l'agriculture européenne à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Pierre-Marie Aubert cité par le même article de France Culture, la crise aurait révélé pour les institutions européennes et la profession agricole majoritaire qu'il faudrait « arrêter de s'embêter avec les contraintes environnementales pour pouvoir produire toujours plus et assurer la sécurité alimentaire ». L'article cite notamment Tassos Haniotis, le directeur « simplification » de la DG Agri, qui estimait ainsi dans un post public sur LinkedIn du 21 avril 2020¹⁹⁹ que l'avenir de l'agriculture européenne est de produire plus mais mieux. D'autres priorités semblent alors avoir pris le pas sur la transition écologique. Mais pour certains, la crise sanitaire est une crise écologique mettant en exergue la nécessité de repenser notre système entier²⁰⁰. Les leçons à tirer de la pandémie concernant l'agriculture et l'écologie sont donc différentes selon les points de vue et vont nécessairement se confronter lors des négociations de la PAC.

Malgré de nombreuses demandes visant le report de la stratégie De la ferme à la table face aux impératifs de la crise sanitaire²⁰¹, la Commission n'a pas obtempéré mais a livré cette stratégie en même temps que celle sur la biodiversité. Publiées le 20 mai 2020 dans une UE en plein déconfinement, elles essaient d'intégrer en leur sein les conséquences de la pandémie. Notamment, la Commission souligne dans la stratégie De la ferme à la table l'importance d'une transition « juste » par rapport à la récession économique liée aux conséquences du coronavirus, ainsi que la nécessité d'un système « résilient ». Elle évoque aussi la protection des travailleurs du secteur agro-alimentaire dont l'importance a été mise en lumière par la pandémie. La Commission reprend dans la stratégie Biodiversité 2030 le lien entre pandémie et écologie, c'est-à-dire entre santé et écologie, pour réaffirmer la nécessité de protéger la biodiversité. Les plans de la Commission ne semblent pas perturbés par la pandémie mais vont au contraire venir les justifier. En outre, la proposition révisée de cadre financier 2021-2027 vient accroître le

¹⁹⁹ TASSOS, « FOOD SECURITY AND CLIMATE CHANGE IN THE TIMES OF COVID-19 | LinkedIn », *LinkedIn* (04 2020), en ligne : <https://www.linkedin.com/pulse/food-security-climate-change-times-covid-19-tassos-haniotis/?articleId=6657992398339092481#comments-6657992398339092481&trk=public_profile_article_view> (consulté le 29 avril 2021).

²⁰⁰ Alain COULOMBEL et Eric CAUMES, « Covid-19 : une épidémie révélatrice d'une crise écologique et sociétale », *Libération*, sect. Idées et Débats (10 janvier 2021), en ligne : <https://www.liberation.fr/debats/2021/01/10/covid-19-une-epidemie-revelatrice-d-une-crise-ecologique-et-societale_1810588/> (consulté le 29 avril 2021).

²⁰¹ Y. PETIT, préc., note 197.

financement de la PAC : 391 milliards d'euros sont ainsi proposés pour l'agriculture et le développement durable, ajoutant 26,4 milliards d'euros à la proposition de 2018. Le budget du FEADER serait aussi doté de 15 milliards d'euros supplémentaires. Le but est ainsi de réparer les dommages économiques et sociaux provoqués par la crise sanitaire²⁰², ces dommages venant forcément peser dans la balance des négociations.

Malgré la ferme intention de la Commission de faire appliquer le Green Deal quelles que soient les circonstances, celles-ci sont si exceptionnelles que d'autres arguments que ceux écologiques viennent perturber les négociations de la PAC. La Commission hérite des propositions de la PAC de la mandature précédente. A cela viennent s'ajouter les conséquences successives du Brexit et surtout celles de la pandémie de Covid-19, venant placer au centre des questions davantage économiques, sociales et sanitaires qu'écologiques. La Commission se retrouve au milieu de ce maelstrom à défendre tant bien que mal l'application du Green Deal à la PAC.

B. La Commission au cœur des trilogues européens pour la PAC

La Commission doit soutenir sa position sur la PAC durant l'ensemble du processus de négociations, et ce malgré l'apparition de nouveaux enjeux tout aussi importants que l'écologie pour le système agro-alimentaire. Si elle a un pouvoir important dans les négociations, ce n'est néanmoins pas à elle que reviennent les décisions finales concernant la PAC.

Le processus de négociations de la PAC se déroule en plusieurs étapes. D'abord, la Commission européenne rend publiques ses propositions législatives, ce qu'elle a fait en 2018. Ses trois propositions principales sont la mise en place de plans stratégiques nationaux pour plus de subsidiarité, l'abandon du paiement vert pour l'intégrer à la conditionnalité et les nouveaux éco-dispositifs, et l'évolution des modalités de distribution des aides directes. Ensuite, le Parlement européen examine les propositions et vote ensuite en plénière sa position sur le sujet. Dans le même temps, les gouvernements des Etats-membres représentés au sein du Conseil de l'UE négocient entre eux et adoptent à la majorité qualifiée une orientation générale qui constitue une position commune sur les propositions de la Commission. A l'issue de ces deux votes débute les trilogues auxquels participent la Commission européenne, le rapporteur

²⁰² *Id.*

du Parlement européen nommé au sein de la « Commission Agriculture » et la présidence du Conseil de l'UE. Cette phase peut être très longue ; elle a pour but de trouver un compromis entre les trois positions, compromis qui doit ensuite être adopté par le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

Comme nous l'avons vu, les échanges entre le Conseil de l'UE, le Parlement et la Commission ont commencé avant même que la stratégie du Green Deal ne soit dévoilée. La Commission a donc le rôle d'initiative au début du processus. Or, elle a ici hérité des propositions de la mandature précédente et doit donc pousser un maximum la mise en œuvre du Green Deal durant la phase de trilogue, phase au sein de laquelle les fondations de la future PAC sont déjà quasiment établies. Les différents intérêts peuvent donc s'éloigner encore plus des objectifs du Green Deal que les propositions de 2018 ne le sont déjà. La Commission actuelle se retrouve donc obligée de raccrocher les propositions de la Commission précédente avec sa feuille de route écologique. Les négociations se poursuivent toujours actuellement. C'est une phase de trilogues : sous l'égide de la présidence portugaise du Conseil de l'UE, les ministres européens, la Commission et le Parlement négocient le paquet de réformes pour la PAC 2023-2027. Le Conseil de l'UE a défini sa position lors du vote du 19 et 20 octobre 2020, le Parlement lors du vote en plénière du 21, 22 et 23 octobre 2020. Au sein-même de ces deux institutions, les points de vue divergeaient, débouchant nécessairement sur des positions compromises. Selon l'analyse de la Commission²⁰³, c'est à ces deux institutions que revient la responsabilité d'une réforme de la PAC à la hauteur des ambitions du Green Deal, les propositions de départ qu'elle a faites en offrant le potentiel. Elle met en garde contre l'affaiblissement de certains aspects importants de ses propositions et souhaite même qu'elles soient accrues si possible²⁰⁴ : la mise en œuvre du Green Deal dans la PAC n'est donc pas réellement entre ses mains.

Il est intéressant de noter des résistances au verdissement de la PAC de la part d'acteurs qui souhaiteraient avoir une influence significative sur les négociations. A l'échelle européenne, ce sont les lobbies qui agissent pour avoir un impact sur la PAC. Un rapport de l'ONG *Corporate Europe Observatory*²⁰⁵, spécialisée dans l'analyse de l'influence des lobbys à Bruxelles, dévoile le travail d'influence du lobby agricole Copa-Cogeca, dont l'antenne française est la FNSEA, contre les stratégies agro-alimentaires du Green Deal. S'il a au début tenté de faire repousser la

²⁰³ COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

²⁰⁴ A. MATTHEWS, préc., note 89.

²⁰⁵ CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *CAP vs Farm to Fork - Will we pay billions to destroy, or to support biodiversity, climate, and farmers?*, 2020, en ligne : <<https://corporateeurope.org/en/2020/10/cap-vs-farm-fork>>.

publication des stratégies De la ferme à la table et Biodiversité 2030 par la Commission, il essaie maintenant d'inciter les acteurs européens à adopter une réforme de la PAC qui répondrait le moins possible aux attentes du Green Deal. L'ONG note par exemple une rencontre le 20 juillet 2020, juste avant une réunion du Conseil, entre des membres de Copa-Cogeca, la ministre de l'Agriculture allemande Julia Kloeckner et la présidence du Conseil de l'UE – allemande aussi à l'époque. Le Conseil de l'UE s'est accordé lors de la réunion suivante sur des éco-dispositifs volontaires et non obligatoires – cette position sera néanmoins différente lors du vote d'octobre. Copa-Cogeca représente des milliers d'agriculteurs et de coopératives agricoles européens et souhaite préserver un certain *statu quo* pour la PAC. Il milite notamment pour de meilleurs revenus pour les agriculteurs. En outre, ce lobby agit ici de concert avec les fabricants de pesticides et les géants de l'industrie alimentaire afin d'éviter au maximum l'application des stratégies du Green Deal²⁰⁶.

A l'échelle plus locale, le meilleur exemple est la manifestation du 30 avril 2021 des agriculteurs de la région Grand-Est devant le Parlement Européen à Strasbourg à l'appel des FDSEA²⁰⁷ et des Jeunes Agriculteurs du Grand-Est, dans la continuité du travail de lobbying du Copa-Cogeca. Le but était de peser sur les négociations en cours de la PAC. Protestant contre l'augmentation des contraintes induites par l'écologisation de la PAC qui fait en outre augmenter les prix, ils demandent une PAC plus protectrice de la souveraineté alimentaire et des agriculteurs²⁰⁸. Pour eux, les éco-régimes proposés par la Commission pour encourager la transition écologique de la PAC entraînent trop de contraintes et risquent de réduire leurs revenus. De la même manière, la FNSEA réclame que les éco-régimes ne représentent pas plus de 20% des aides directes de la PAC²⁰⁹. Les positions du lobby agricole risquent d'influer fortement sur les négociations des Etats-membres et du Parlement Européen. En revanche, il est important de noter que tous les syndicats agricoles ne sont cependant pas en accord avec la FNSEA et ne luttent pas nécessairement contre les applications du Green Deal proposées dans cette réforme²¹⁰.

²⁰⁶ Dominique BERNIS, « Politique agricole européenne: un vote hâtif sous la pression des lobbies », *Le Soir Plus* (12 octobre 2020), en ligne : <<https://www.lesoir.be/330882/article/2020-10-12/politique-agricole-europeenne-un-vote-hatif-sous-la-pression-des-lobbies>> (consulté le 2 mai 2021).

²⁰⁷ Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

²⁰⁸ C. ROUSSEAU, A. LOCQUET et B. COSTENTIN, préc., note 1.

²⁰⁹ Cédric VALLET, « Le lobby agricole lutte contre le verdissement de la PAC », *Le Monde* (13 octobre 2020).

²¹⁰ « Que retenir du manifeste pour la souveraineté alimentaire solidaire de la FNSEA ? », *Coordination Rurale (CR)* (11 mai 2020), en ligne : <<https://www.coordinationrurale.fr/que-retenir-du-manifeste-pour-souverainete-alimentaire-solidaire-de-fnsea/>> (consulté le 1 mai 2021).

La Commission se retrouve ainsi coincée avec uniquement les propositions déjà insuffisantes de la mandature précédente pour défendre son Green Deal lors de la phase de trilogues. Or, elle se retrouve à négocier ces propositions avec le Parlement européen et les Etats-membres dont les intérêts divergent. Le Green Deal n'étant pas juridiquement contraignant, il ne constitue pas toujours la priorité des acteurs autres que la Commission, certains luttant même activement contre sa mise en œuvre pour le système agro-alimentaire.

Le vote de la PAC 2023-2027 devant appliquer les stratégies du Green Deal s'avère long et complexe. Les circonstances exceptionnelles dans lesquelles il se déroule font varier les priorités des négociants et ne facilitent pas le rôle de la Commission qui se retrouve quelque peu seule contre tous à défendre des propositions manquant pourtant d'ambition par rapport au Green Deal, face à des acteurs souhaitant pour la plupart les amoindrir encore davantage.

II. Une PAC verte en demi-teinte : vers un compromis au détriment du Green Deal ?

Si les négociations entre les trois parties ne sont pas encore totalement terminées au moment de la rédaction de ce mémoire, il est déjà possible d'avoir une vision globale de ce que sera la PAC 2023-2027. A travers sa renationalisation (A), la future PAC est vidée de son ambition écologique et sera insuffisante pour répondre aux objectifs du Green Deal (B).

A. *La priorité donnée à la renationalisation de la PAC*

Les négociations en trilogues se poursuivent mais le compromis qui semble s'en dégager place en son cœur la volonté de renationalisation de la PAC. La transition écologique et la question de la distribution des paiements découlent de cette renationalisation malgré le blason vert ostensiblement affiché par les différentes parties en présence.

Globalement, la nouvelle PAC ressortirait remodelée pour 2023-2027. Au niveau écologique, elle ajouterait donc les éco-régimes comme instrument vert et comme aide aux agriculteurs du premier pilier. La conditionnalité serait également renforcée par de nouvelles BCAE et par les anciens critères du paiement vert dont la réforme acte la suppression. Un aperçu

de ce à quoi ressemblerait l'architecture verte de la nouvelle PAC a été réalisée par les Chambres d'Agriculture de Normandie²¹¹ :

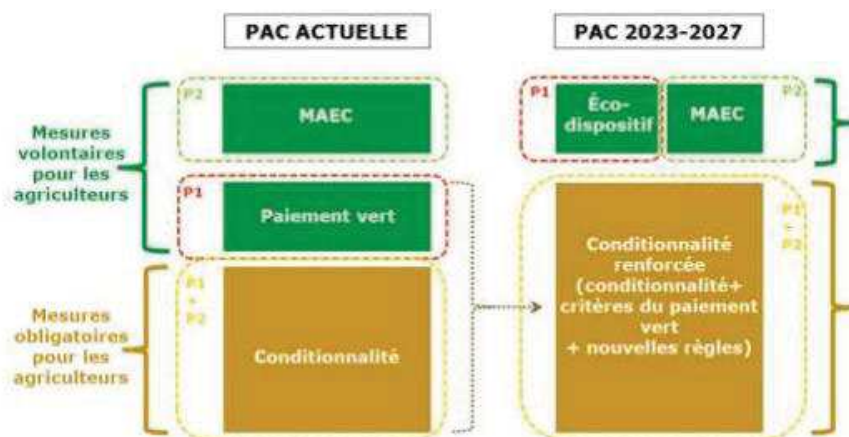


Figure 5 : Comparaison entre l'architecture verte de la PAC actuelle et celle envisagée pour la PAC 2023-2027

Source : Chambres d'agriculture de Normandie

L'architecture globale est en effet validée par les trois côtés, les négociations se jouant actuellement sur les détails internes. Également, la nouvelle PAC vient moduler les aides directes pour favoriser les petites et moyennes exploitations et encourager les jeunes agriculteurs. Cette architecture verte et ces aides de la PAC devront être mises en œuvre par le biais des plans stratégiques nationaux. Chaque Etat-membre établira un seul document pour 2023-2027, amendable une fois par an, qui va venir préciser de quelle manière le financement de la PAC va être utilisé pour répondre aux neuf objectifs élaborés par la Commission. Il concernera les deux piliers et s'appuiera sur une logique de résultat. Il devrait également permettre la mise en œuvre du Green Deal. Chaque plan stratégique sera soumis à la Commission pour évaluation et approbation et les Etats devront présenter un rapport annuel de performance indiquant les progrès que leur plan a permis d'accomplir dans la réalisation des objectifs fixés²¹². Le plan stratégique national français est en cours d'élaboration²¹³. Il reviendra donc aux Etats, à travers ce plan, de déterminer les modalités d'affectation des éco-dispositifs. Il y a donc une renationalisation de la PAC pour plus de subsidiarité : les Etats-membres possèdent une plus grande marge de manœuvre, y compris concernant la transition écologique. Cela répond aussi à leur volonté d'une plus grande autonomisation par rapport à l'UE. En outre, l'élaboration de chaque plan stratégique national doit d'abord passer par l'établissement d'un

²¹¹ CHAMBRES D'AGRICULTURE DE NORMANDIE – SERVICE ÉCONOMIE, VEILLE ET PROSPECTIVE, préc., note 97, p. 1.

²¹² COMMISSION EUROPEENNE, « L'avenir de la politique agricole commune », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr> (consulté le 3 mai 2021).

²¹³ note 186.

diagnostic censé permettre de prendre en compte la société civile et notamment les acteurs du système agro-alimentaire²¹⁴. Ce nouveau modèle est présenté par la Commission comme une simplification.

Cet accord sur les plans stratégiques nationaux met en doute la capacité de la nouvelle PAC à remplir les objectifs fixés par le Green Deal. Comme le souligne Alessandra Kirsch pour *Agriculture Stratégies*²¹⁵, les acteurs européens semblent déléguer aux plans stratégiques nationaux la responsabilité de relier la PAC avec le Green Deal. Ce sera donc aux Etats d'atteindre les objectifs du Green Deal. Pourtant, comme nous l'avons vu, les stratégies De la ferme à la table et Biodiversité 2030 ne sont pas juridiquement contraignantes : l'Etat qui n'atteindrait pas ses objectifs ne serait donc pas sanctionné. Le think tank précise que le plan stratégique national doit permettre d'atteindre de multiples objectifs en plus de ceux du Green Deal, des objectifs très diversifiés qui vont parfois à l'encontre de la transition écologique comme accroître la compétitivité ou assurer un revenu équitable aux agriculteurs. Dès lors, comment parvenir à concilier tous ces objectifs en un seul plan, comment en mesurer les résultats et comment la Commission peut-elle juger de chaque plan sans privilégier elle aussi un objectif par rapport à un autre ? Le think tank remarque également qu'il sera compliqué pour la Commission de refuser un plan pour manque d'ambition au vu du calendrier serré, les plans devant être remis en 2021 et approuvés au plus tard en 2022. Afin de s'imposer malgré tout dans des trilogues où elle n'est pas co-législatrice et dans un plan censé être national, la Commission est venue formuler en décembre 2019 des recommandations qui devront être prises en compte pour le plan stratégique national de chaque Etat-membre. Les recommandations sont cependant arrivées assez tard dans le processus. Elles restent aussi très générales et viennent s'ajouter à toutes les autres choses à prendre en compte dans le plan stratégique national. Malgré ces multiples contraintes, il y a une vraie renationalisation de la PAC acceptée par les institutions européennes ; atteindre les objectifs du Green Deal dépendra donc beaucoup de la bonne volonté des Etats.

Entrons maintenant dans les détails de l'architecture verte. Selon le professeur Matthews, les propositions du Parlement et du Conseil de l'UE vont parfois plus loin que celles de la

²¹⁴ Alessandra KIRSCH, « Les plans stratégiques nationaux : attentes multiples et gestion alourdie pour un résultat incertain », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (29 janvier 2021), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2021/01/les-plans-strategiques-nationaux-attentes-multiples-et-gestion-alourdie-pour-un-resultat-incertain/>> (consulté le 3 mai 2021).

²¹⁵ *Id.*

Commission mais sont réduites dans certains domaines²¹⁶. L'INRAE a ainsi établi un tableau de comparaisons entre les décisions du vote du Conseil de l'UE et celles du vote du Parlement européen²¹⁷. Le Conseil de l'UE a statué sur plusieurs BCAE intégrées à la conditionnalité dans le but de les alléger, en suggérant par exemple pour la nouvelle BCAE de la Commission « rotation » de proposer une exception pour les petites fermes avec moins de 10 hectares de terres arables. Le Parlement propose moins de modifications des BCAE. Mais la réelle différence entre les deux positions et probablement ce sur quoi il sera le plus difficile de s'accorder est la part du budget minimum des aides du premier pilier que chaque Etat devra accorder aux éco-dispositifs : le Parlement souhaite un plancher à 30%, tandis que le Conseil fixe le plancher à 20%. Ils sont également en désaccord sur les pratiques que les éco-dispositifs devraient viser, le Parlement allant plus loin que le Conseil dans ses propositions. Ils se sont néanmoins accordés sur la nécessité de rendre ces éco-dispositifs obligatoires pour les Etats mais volontaires pour les agriculteurs, les Etats ayant malgré tout une certaine autonomie dans le choix de ceux qu'ils souhaitent mettre en place. Les trilogues se concentrent aussi actuellement sur les questions du plafonnement des aides directes, les règles du paiement redistributif ou encore le montant des aides découplées.

Ces négociations, bien qu'importantes, ne s'attachent finalement qu'à des détails par rapport à la décision de renationalisation de la PAC. La transition écologique et le Green Deal devront donc passer d'abord par les Etats. Cela permet une plus grande subsidiarité ; les Etats choisiront ainsi de valoriser les éco-dispositifs qu'ils jugent les plus efficaces à leur échelle. Mais la PAC sera alors davantage « à la carte » que véritablement commune. De la même manière, la mise en œuvre du Green Deal dans l'agriculture sera nationale plus qu'européenne, et donc probablement variable. Elle dépendra beaucoup de la bonne volonté des Etats-membres. Le vote de la PAC 2023-2027, malgré la lumière braquée sur les éco-dispositifs, vient répondre aux demandes de simplification de la PAC et passe ici par une plus grande autonomie des Etats-membres.

La PAC 2023-2027 semble donc s'acheminer pour être une PAC renationalisée et dont l'instrument vert le plus important est les éco-dispositifs – une mesure encore floue dont le contenu précis sera élaboré nationalement. On est loin de l'ambition européenne holistique et globalisante du Green Deal.

²¹⁶ Alan MATTHEWS, « CAP decisions make slow progress towards the green transition: I Definitions – CAP Reform », *CAP Reform* (27 octobre 2020), en ligne : <<http://capreform.eu/cap-decisions-make-slow-progress-towards-the-green-transition-i-definitions/>> (consulté le 22 novembre 2020).

²¹⁷ Voir Annexe 3 page 88 venant de INRAE et al., préc., note 18.

B. Une PAC insuffisante pour répondre aux ambitions du Green Deal

De nombreux acteurs du monde de l'agriculture ou de l'environnement et notamment des ONGs environnementales se montrent très sceptiques sur la PAC 2023-2027 en cours de négociation et dénoncent son insuffisance pour répondre au Green Deal. La renationalisation risque d'entraîner une transition écologique à géométrie variable, les éco-dispositifs sont les seuls nouveaux instruments verts et les discussions n'évoquent même pas l'ambition holistique du Green Deal pour le système agro-alimentaire.

Si l'analyse de la Commission des liens entre la PAC et le Green Deal²¹⁸ est plutôt optimiste lorsqu'elle affirme que la PAC est compatible avec le Green Deal et ses stratégies associées sous peine de quelques aménagements, il s'agit en réalité d'une tentative pour la Commission de justifier son soutien à la fois à la PAC et au Green Deal. Comme le critique l'INRAE, la Commission ne démontre pas que la PAC permettrait de réduire l'empreinte climatique et environnementale de l'agriculture européenne dans une proportion qui soit compatible avec le Green Deal²¹⁹. En effet, la PAC imaginée par la mandature précédente, bien que légèrement remodelée, n'avait absolument pas pour but de mettre en œuvre le Green Deal puisqu'il n'existait pas. La Commission tente de sauver les apparences à travers cette analyse : la PAC se verdit effectivement à travers la conditionnalité renforcée et les éco-dispositifs, mais elle ne répond pas entièrement aux attentes du Green Deal. Matthews vient également faire le procès de la PAC votée par les institutions européennes : pour lui, elle est loin d'être une PAC qui inciterait et soutiendrait les agriculteurs à effectuer une transition vers une agriculture plus durable comme s'y engageait le Green Deal car de nombreux Etats et eurodéputés priorisent encore la fonction de transfert de fonds de la PAC plutôt que de répondre à l'urgence climatique et environnementale²²⁰.

Les ONGs vertes ont réagi aux votes du Parlement et du Conseil. Matthews²²¹ cite notamment l'utilisation du hashtag *#VoteThisCAPDown*²²². Il rapporte aussi les commentaires de différentes ONGs : WWF Europe dénonce dans le vote du Parlement la diminution des conditions environnementales basiques attachées aux aides de la PAC puisqu'il a voulu réduire certaines exigences liées à la conditionnalité, tandis que Greenpeace affirme que le vote du

²¹⁸ COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

²¹⁹ INRAE et al., préc., note 18, p. 97.

²²⁰ A. MATTHEWS, préc., note 216.

²²¹ *Id.*

²²² *#VoteThisCAPDown* pourrait se traduire par « Rejetez cette PAC ».

Parlement a signé la mort des petites exploitations et de la nature, et *Friends of the Earth Europe* décrit les deux votes comme une mauvaise semaine historique pour le futur de l'agriculture. ARC2020, une plate-forme liant PAC et environnement, a conclu que les deux institutions européennes ont ignoré le Green Deal et en conséquence la biodiversité et le changement climatique auquel il répond. La plate-forme « Pour une autre PAC » dénonce dans son communiqué sur le vote du Parlement européen « des améliorations à la marge de la PAC mais contradictoires »²²³. Selon ces critiques, ces votes sont loin des ambitions promises par le Green Deal pour le système agro-alimentaire et privilégient à nouveau les aspects financier et productiviste de la PAC.

Cette nouvelle PAC doit s'appliquer de 2023 à 2027. Si elle n'est pas suffisante pour mettre le système agro-alimentaire européen sur le bon chemin pour atteindre les objectifs du Green Deal fixés à 2030, il ne restera alors que trois ans à l'UE pour rattraper son retard. C'est pourquoi cette PAC est extrêmement importante : la transition écologique nécessite du temps. Etant la politique la mieux intégrée de l'UE et son budget étant très important, il est essentiel qu'elle réponde aux ambitions du Green Deal – si cette politique en est incapable, laquelle le sera ? Et même si d'autres le sont, cela sera difficilement suffisant face à l'ampleur de la PAC et de ses répercussions environnementales. C'est pourquoi il est nécessaire d'appliquer un budget important aux enjeux climatiques au sein de la PAC. Dans les négociations, la Commission soutient ainsi qu'au moins 40% du budget du FEADER contribue aux objectifs climatiques et environnementaux²²⁴, tandis que le Parlement propose 35%, et le Conseil seulement 30%. Moins de 40% n'est pas jugé suffisant par la Commission pour assurer une transition écologique correcte, notamment car cela risquerait d'affaiblir les exigences requises par la conditionnalité.

Des critiques peuvent alors être émises sur ce que la Commission défend comme répondant réellement au Green Deal, critiques reprises par le think tank Agriculture Stratégies²²⁵. Par exemple, concernant les éco-dispositifs : l'aide est annuelle – pour se différencier des MAEC notamment. Or, la Cour des Comptes européenne souligne qu'il est

²²³ POUR UNE AUTRE PAC, *Communiqué de presse - Vote de la PAC au Parlement Européen : Bienvenue en absurdie*, 23 octobre 2020, en ligne : <https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2020/10/CP_VoteduParlementV1_23-10_VF.pdf>.

²²⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Factsheet: Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal*, novembre 2020, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf>.

²²⁵ Aurélie TROUVE, « Négociations de la PAC post 2020 : continuer ou repartir d'une page blanche ? », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (avril 2019), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2019/07/negociations-de-la-pac-post-2020-continuer-ou-repartir-dune-page-blanche/>> (consulté le 14 avril 2021).

nécessaire de s'engager sur plusieurs années pour pouvoir réellement produire certains bénéfices environnementaux et climatiques ; une exploitation agricole pourrait alors bénéficier des éco-dispositifs sans qu'il n'y ait pourtant de résultats. Également, même les 40% des fonds des plans stratégiques nationaux à consacrer aux objectifs climatiques dans le meilleur des cas ne s'avère pas être une règle véritablement contraignante : toute intervention contribuant aux objectifs environnementaux pourrait en faire partie et Agriculture Stratégies indique qu'il serait possible d'y faire figurer une part des aides de base au revenu, des aides aux zones défavorisées et des aides redistributives avec une pondération de 40%.

En outre, faire reposer la transition écologique de l'agriculture sur les plans stratégiques nationaux constitue un pari risqué. Comme le souligne Agriculture Stratégies²²⁶, la Cour de Justice de l'UE se demande comment la Commission entend juger les valeurs cibles quantifiées d'indicateurs de résultat que doivent fixer les plans stratégiques nationaux en s'appuyant sur celles listées par la Commission alors qu'elles n'existent pas dans la proposition législative d'objectifs quantifiés à l'échelle communautaire. Agriculture Stratégies rapporte ainsi que la Cour de Justice de l'UE en conclut que la proposition de la Commission ne « correspond pas à un renforcement manifeste des ambitions en matière d'environnement et de climat » et qu'il est « difficile de savoir comment la Commission vérifierait si ces plans sont ambitieux d'un point de vue environnemental et climatique »²²⁷. Pour résoudre ces insuffisances, les auteurs de l'étude de l'INRAE appellent à un durcissement de la conditionnalité des aides par l'utilisation plus grande du principe du « pollueur-payeur », à un renforcement d'un certain nombre de MAEC mais aussi à un meilleur suivi des indicateurs pour s'assurer de l'effectivité des mesures mises en place²²⁸.

Surtout, l'INRAE recommande une véritable action pour répondre aux défis alimentaires et aller au-delà de la PAC²²⁹. Plusieurs organismes comme l'IPES-Food²³⁰ ou des membres de

²²⁶ *Id.*

²²⁷ Cour de Justice de l'Union Européenne telle que citée par *Id.*

²²⁸ INRAE et al., préc., note 18, p. 86-87.

²²⁹ Mathilde GERARD, « La prochaine PAC insuffisante pour tenir les objectifs du Green Deal », *Le Monde* (28 novembre 2020), p. 11, en ligne : <<https://nouveau-europresse-com.acces-distant.bnu.fr/Link/bnus/news-20201128-LM-4304920>>.

²³⁰ IPES-Food : International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. Il s'agit d'un panel d'experts ayant pour objectif de débattre sur comment réformer les systèmes alimentaires dans le monde.

l'Académie d'agriculture de France²³¹ réclament par exemple une politique alimentaire commune en complément ou en élargissement de la PAC afin de véritablement répondre à la stratégie De la ferme à la table. En effet, l'une des innovations majeures du Green Deal était sa vision globalisante et holistique du système agro-alimentaire. Sur ce sujet, la PAC 2023-2027 tombe complètement à côté. Si la Commission demande aux Etats-membres d'améliorer la réponse de l'agriculture européenne aux demandes sociales en termes de nourriture et de santé²³², ce n'est que très peu évoqué dans les négociations en trilogues. A nouveau, l'UE vient déléguer ses responsabilités aux Etats-membres et compte sur leur bonne volonté. Le Conseil de l'UE est le seul à évoquer dans sa position sur la PAC que les Etats-membres peuvent choisir des éco-dispositifs qui peuvent, entre autres, répondre aux demandes sociales en matière de nourriture et de santé²³³. Ainsi, si l'INRAE souligne malgré tout une certaine cohérence entre la partie agricole du Green Deal et la PAC en négociations, il dénonce l'absence de cohérence quant aux questions allant au-delà de l'agriculture²³⁴. Ce qui était ambitieux et innovant dans la stratégie De la ferme à la table semble devenir ici optionnel et subsidiaire.

Si elle renforce les contraintes écologiques pour les agriculteurs, la nouvelle PAC est loin d'être suffisante pour répondre aux objectifs ambitieux du Green Deal. Par la priorité donnée à la renationalisation, elle s'appuie fortement sur la bonne volonté des Etats et risque d'engendrer une transition écologique agricole à deux vitesses. Elle passe aussi totalement à côté de la partie alimentaire de la stratégie De la ferme à la table.

Les négociations pour la PAC 2023-2027 ne sont pas totalement terminées. Elles semblent toutefois s'acheminer vers un accord laissant une grande place aux perturbations externes et notamment à la pandémie, les Etats désirant davantage d'autonomie agricole et alimentaire. Le résultat des trilogues semble davantage s'approcher des volontés de la Commission précédente, respectant les objectifs originels de la PAC, que vers une PAC véritablement plus verte, plus globale, plus résiliente et suffisante pour répondre aux objectifs du Green Deal à l'horizon 2030.

Mettre en œuvre le Green Deal s'avère ainsi plus complexe que prévu. Il vient se heurter aux préoccupations fondamentales de la PAC que l'on peut trouver dans le traité et souffre de

²³¹ « Pour « une politique agricole et alimentaire commune » », *Le Monde.fr* (2 mai 2021), en ligne : <https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/02/pour-une-politique-agricole-et-alimentaire-commune_6078806_3232.html> (consulté le 7 mai 2021).

²³² COMMISSION EUROPEENNE, préc., note 88.

²³³ Tableau annexé de l'INRAE.

²³⁴ INRAE et al., préc., note 18, p. 85.

défauts internes. L'obstacle majeur à son application est la négociation très politique de la PAC, principale politique de l'UE à la fois déjà très intégrée et nécessaire pour répondre aux objectifs du Green Deal. Véritable transformation du système agro-alimentaire dans le discours, le Green Deal apparaît comme une chimère dans la réalité.

Conclusion

Le Green Deal présenté en 2019 par la Commission Von der Leyen est plein de promesses pour le système agro-alimentaire européen. En s'appuyant sur une PAC renforcée, il entend élargir le point de vue pour faciliter une nécessaire transition écologique qui aille de la ferme à la table. Mais de nombreux défauts internes viennent compromettre son applicabilité : le Green Deal néglige les objectifs primaires de la PAC et passe à côté d'un certain nombre de propositions environnementales et climatiques. Le timing est également quelque peu malheureux entre la pandémie de Covid-19 et un vote de la PAC fondé sur les propositions de la Commission précédente. Par ailleurs, les débats autour de la réforme de la PAC négligent totalement les idéaux globalisants de la stratégie De la ferme à la table. Les objectifs du Green Deal à l'horizon 2030 vont être d'autant plus complexes à atteindre qu'ils ne sont pas juridiquement contraignants. Loin d'être la véritable transformation que la Commission voulait le voir incarner, le Green Deal agro-alimentaire risque de n'être mis en œuvre que partiellement au gré du bon vouloir des Etats-membres. Le Green Deal permettra peut-être de donner une légère impulsion afin que nos assiettes puissent devenir plus respectueuses de l'environnement et moins contribuer au changement climatique mais cette impulsion ne suffira sans doute pas à opérer une véritable transition écologique complète de notre système agro-alimentaire. Si plusieurs études ont émis des critiques à l'encontre de l'application du Green Deal à la PAC, ce mémoire a souhaité aller plus loin en montrant réellement les objectifs du Pacte Vert et les moyens que la Commission voulait mettre en œuvre pour favoriser la transition écologique du système agro-alimentaire, mais aussi et surtout comment il se heurte aux réticences de nombreux acteurs et aux circonstances particulières dans lesquelles il a été publié.

En outre, la PAC en tant que principale politique intégrée de l'UE au sujet de la nourriture est sous le feu des critiques, qu'elles viennent des organismes européens comme la Cour des Comptes, de la sphère universitaire ou agricole. Les critiques ne portent pas que sur son manque de vision écologique mais viennent souligner l'inaptitude de cette politique à répondre aux enjeux agro-alimentaires du monde contemporain, dont les menaces environnementales et climatiques font partie. Tout le monde semble s'accorder sur la nécessité de réformes de la PAC. C'est pourquoi le Green Deal a tenté de proposer des solutions pour une réforme verte grâce à une forme de globalisation de la PAC passant par un accroissement des instruments verts, la mise en place d'outils européens pour une véritable politique

alimentaire et même une imposition de nos standards au reste du monde. Mais les différents acteurs européens ne semblent pas tous adhérer à l'ensemble de ce projet qui risque, s'il reste aussi peu exploité, de s'apparenter à un véritable *greenwashing* européen.

Il est toutefois possible de rester optimiste : au moment de la rédaction de ce mémoire, le vote de la PAC 2023-2027 n'est pas terminé et la Commission ne semble pas prête à renoncer à son Green Deal. De plus, la renationalisation de la PAC, si elle risque d'entraîner de nombreux problèmes, peut aussi s'avérer être un moindre mal et permettre au moins aux Etats volontaires d'accélérer la transition écologique de leur agriculture sans avoir à attendre sur les autres. En outre, la partie alimentaire du Green Deal peut aussi être mise en œuvre en-dehors de la PAC par le biais notamment de directives et de règlements dont le contenu plus ciblé et moins contraignant que la PAC serait peut-être plus à même d'être accepté par les différents acteurs européens.

Une autre solution, bien plus ambitieuse, pour favoriser une réelle transition écologique de la PAC serait une renégociation du TFUE afin d'inclure la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique parmi les objectifs assignés à la PAC. Cela permettrait de remettre à jour les objectifs de la PAC inscrits dans le traité depuis son origine et de donner une source juridique élevée et un caractère vraiment contraignant à la transition écologique de l'agriculture. Mais la refonte complète d'une telle politique par la renégociation des traités européens dans une telle période de conjonction de crises et de remise en question de la légitimité de l'Union Européenne semble particulièrement risquée et n'a même pas été envisagée. Le risque pour l'UE serait alors de voir les Etats profiter de la renégociation des traités pour obtenir un retour en arrière en termes d'intégration économique et politique ou de voir les manifestations du monde agricole se doubler de protestations globales contre l'Union Européenne.

Annexes

Annexe 1 : Tableau 2.1 issu de INRAE, *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, p23-27.

Table 2.1: Items with significant potential impacts for agriculture and food in the Green Deal roadmap

Items of the key action roadmap	Potential importance for agricultural and food policy	
Climate ambition		
Proposal on a European "Climate Law" enshrining the 2050 climate neutrality objective (March 2020)	Implications for agricultural GHG emissions (notably methane and nitrous oxide).	++
Comprehensive plan to increase the EU 2030 climate target to at least 50% and towards 55% in a responsible way (Summer 2020)		++
Stepping up EU 2030 climate ambition Investing in a climate neutral future (September 2020)	Reducing non-CO ₂ emissions (mainly methane and nitrous oxide) by 35% between 2015 and 2030. Reversing and halting the downward trend of the Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF) carbon sink.	+++
Proposals for revisions of relevant legislative measures to deliver on the increased climate ambition, following the review of Emissions Trading System Directive, Effort Sharing Regulation; Land Use, Land-Use Change and Forestry Regulation; Energy Efficiency Directive; Renewable Energy Directive; CO ₂ emissions performance standards for cars and vans (June 2021)	LULUCF regulation should impact land use policies, with effects on agricultural land use. Renewable Energy Directive is key to the EU production of biofuels from agricultural products.	++
Proposal for a revision of the Energy Taxation Directive (June 2021)		
Proposal for a carbon border adjustment mechanism for selected sectors (2021)	Could potentially reduce competition distortions for agriculture and food.	+
New EU Strategy on Adaptation to Climate Change (2020/2021)	Could potentially affect CAP measures aimed at favouring farmers' adaptation to climate change. Could also potentially impact food policy measures aimed at reducing the carbon footprint of food diets.	+
Clean, affordable and secure energy		
Assessment of the final National Energy and Climate Plans (June 2020)		
Strategy for Smart Sector Integration (2020)	Agriculture could play a role in reducing the carbon content of material in other activity sectors.	+
"Renovation wave" initiative for the building sector (2020)		
Evaluation and review of the Trans-European Network – Energy Regulation (2020)		
Strategy on Off-Shore Wind (2020)		
Industrial strategy for a clean and circular economy		
EU Industrial Strategy (March 2020)	Food production is quoted as a source of water stress and biodiversity loss and, as a result, potentially targeted.	+
Circular Economy Action Plan, including a sustainable products' initiative and particular focus on resource intense sectors such as textiles, construction, electronics and plastics (March 2020)	Agriculture could play a role in reducing the environmental footprint in other activity sectors. Potential regulation of "green claims" in the food sector.	+
Initiatives to stimulate lead markets for climate neutral and circular products in energy intensive industrial sectors (from 2020)	May concern agriculture through the provision of agricultural biomass.	+
Proposal to support zero carbon steel-making processes by 2030 (2020)		

Legislation on batteries in support of the Strategic Action Plan on Batteries and the circular economy (October 2020)		
Legislative proposals on waste and loss (from 2020)	Food industry among the targets aimed at reducing over packaging. Potential impacts of waste reduction measures for the whole food chain. Bioproducts as potential outlets for agricultural products.	+
Sustainable and smart mobility		
Strategy for Sustainable and Smart Mobility (2020)		
Funding call to support the deployment of public recharging and refuelling points as part of alternative fuel infrastructure (from 2020)		
Assessment of legislative options to boost the production and supply of sustainable alternative fuels for the different transport modes (from 2020)	Alternative fuels as an outlet for the agricultural sector (sugar beets, cereals, oilseeds, agroforestry, dedicated plants, etc.).	++
Revised proposal for a Directive on Combined Transport (2021)		
Review of the Alternative Fuels Infrastructure Directive and the Trans-European Network–Transport Regulation (2021)		
Initiatives to increase and better manage the capacity of railways and inland waterways (from 2021)		
Proposal for more stringent air pollutant emissions standards for combustion-engine vehicles (2021)	Bioethanol and biodiesel could play a role as additives. Could also favour the development of agricultural biogas.	+
Greening the Common Agricultural Policy / “Farm to Fork Strategy”		
Examination of the draft national strategic plans, with reference to the ambitions of the European Green Deal and the F2FS (2020-2021)	Large direct impacts on agriculture and the CAP.	+++
F2FS	Large direct impacts on agriculture and the CAP.	+++
Measures, including legislative, to significantly reduce the use and risk of chemical pesticides, as well as the use of fertilizers and antibiotics (2020-2021)	Large direct impacts on agriculture and the CAP.	+++
Preserving and protecting biodiversity		
EU Biodiversity Strategy for 2030 (May 2020)	Large direct impacts on agriculture and the CAP, notably through potential agricultural land use changes.	+++
Measures to address the main drivers of biodiversity loss (from 2021)	Large direct impacts on agriculture and the CAP.	+++
New EU Forest Strategy (2020)	Linkages to changes in land uses, agricultural practices and agricultural policy instruments.	++

Measures to support deforestation-free value chains (from 2020)	Impacts on agriculture and food through, in particular, changes of EU imports of soybean, palm oil, beef meat, etc.	+
Towards a zero-pollution ambition for a toxic free environment	Impacts on the agricultural use of pesticides, fertilizers and antibiotics.	+++
Chemicals strategy for sustainability (summer 2020)	Potential impacts on the use of chemical inputs in the food chain (fertilizers, pesticides, antibiotics).	+
Zero Pollution Action plan for water, air and soil (2021)	Large impacts on the use chemical inputs in agriculture (fertilizers, pesticides, antibiotics).	+++
Revision of measures to address pollution from large industrial installations (2021)	Potential impact on large farms and food industry plants.	+
Mainstreaming sustainability in all EU policies		
Proposal for a Just Transition Mechanism, including a Just Transition Fund, and a Sustainable Europe Investment Plan (January 2020)	Potential impacts on rural areas. Potential impacts on investments in the food chain (green investments).	+
Renewed Sustainable Finance Strategy (Autumn 2020)	Possibility to finance green investments in the agricultural and food sector.	+
Review of the Non-Financial Reporting Directive (2020)	Potential impact on the food sector.	+
Initiatives to screen and benchmark green budgeting practices of the Member States and the EU (From 2020)	Potential impacts on the agricultural and food sectors (green investments).	+
Review of the relevant State Aid guidelines, including the Environment and Energy State aid guidelines (2021)		
Align all new Commission initiatives with the objectives of the Green Deal to promote innovation (from 2020)	Potential impacts on the European Innovation Partnership "Agricultural Productivity and Sustainability" (EIP-AGRI) and the "Agricultural Knowledge and Information System" (AKIS).	+
Involvement of stakeholders to identify and remedy incoherent legislation that reduces the effectiveness in delivering the European Green Deal (from 2020)		
Integration of the Sustainable Development Goals in the European Semester (from 2020)		
The EU as a global leader		
EU to continue to lead the international climate and biodiversity negotiations, further strengthening the international policy framework (from 2019)		
Strengthen the EU's Green Deal Diplomacy in cooperation with Member States (from 2020)	Potential impacts on agriculture and food if serious action on imported deforestation is included in agreements with trade partners, and more generally, if trade agreements include strong commitments with regard to climate, environmental, health and social issues.	+
Bilateral efforts to induce partners to act and to ensure comparability of action and policies (from 2020)	Some existing international trade distortions that are related to agriculture and food could be addressed in this way.	+
Green Agenda for the Western Balkans (from 2020)		
Working together – a European Climate Pact		
Launch of the European Climate Pact (March 2020)	All sectors, including agriculture and food.	+
Proposal for an 8 th Environmental Action Programme (2020)	All sectors, including agriculture and food.	+

Annexe 2 : Tableau 2 issu de Institute for European Environmental Policy, *Aligning the post-2020 CAP with the Green Deal*, p12-15.

Table 2: Mapping of the post-2020 CAP interventions against selected objectives of the European Green Deal

Strategies and main headings	Headline targets / objectives	Horizontal	Pillar 1					Pillar 2								
		Conditionality	Basic income support for sustainability	Redistributive income support	Support for young farmers	Eco-schemes	Coupled income support	Environmental, climate and other management commitments	Natural or other area-specific constraints	Area-specific disadvantages resulting from certain mandatory requirements	Investments	Installation of young farmers and rural business start-up	Risk management	Cooperation	Knowledge and information	Leader
Farm to Fork																
Ensuring sustainable food production	Reduce by 50% the overall use and risk of synthetic chemical pesticides & the use of more hazardous pesticides by 50% by 2030	X				X		X			X			X	X	
	Reduce nutrient losses by at least 50%, while ensuring that there is no deterioration in soil fertility. This will reduce the use of fertilisers by at least 20% by 2030.	X				X		X			X			X	X	
	Reduce by 50% sales of antimicrobials for farmed animals and in aquaculture by 2030															
	at least 25% of the EU's agricultural land under organic farming by 2030					X		X	X		X	X		X	X	
	Promote sustainable agricultural practices including through improved sustainability accounting	X				X		X		X	X			X	X	
	Promote diversity in seed varieties					X		X						X	X	
	Improved animal welfare	X									X			X	X	
	Addressing emerging plant health issues	X									X		X	X	X	
Ensuring food security	Increase the sustainability of food producers to increase their resilience	X				X		X			X			X	X	
Stimulate sustainable food processing, wholesale, retail, hospitality and food services practices	Improve the marketing of sustainable food and drink products										X			X	X	
	Promote sustainable and socially responsible production methods and circular business models in food processing										X			X	X	
Promote sustainable food consumption, facilitating the shift towards healthy, sustainable diets	Reverse the rise in overweight and obesity rates across the EU by 2030														X	X
	Improve nutritional and sustainability labelling															X
	Improve the role for sustainable public food procurement, including catering															X
Reducing food loss and waste	Halving per capita food waste at retail and consumer levels by 2030 (SDG Target 12.3).													X	X	
Enabling the transition	Research, innovation, technology and investments													X		
	Advisory services, data and knowledge-sharing, and skills													X	X	
Promoting the global transition																
Biodiversity Strategy 2030																
A coherent network of protected areas	Strictly protect at least a third of the EU's protected areas, including all remaining EU primary and old-growth forests.	X				X		X		X					X	
	Legally protect a minimum of 30% of the EU's land area and integrate ecological corridors, as part of a true Trans-European Nature Network	X				X		X		X					X	

	Effectively manage all protected areas, defining clear conservation objectives and measures, and monitoring them appropriately.	X				X	X				X	X		
Strengthening the EU legal framework for nature restoration	Legally binding EU nature restoration targets to be in place - By 2030, significant areas of degraded and carbon-rich ecosystems are restored; habitats and species show no deterioration in conservation trends and status; and at least 30% reach favourable conservation status or at least show a positive trend.	X				X	X					X		
Bringing nature back to agricultural land	Support and incentivise the transition to full sustainable agricultural practices	X				X	X				X	X		
	Reduce by 50% the overall use of – and risk from – chemical pesticides by 2030 and reduce by 50% the use of more hazardous pesticides by 2030	as under the F2F strategy												
	At least 25% of the EU's agricultural land must be organically farmed by 2030.	as under the F2F strategy												
	Consider an increased uptake of agroforestry practices					X	X				X		X	X
	Reverse the decline of genetic diversity						X					X	X	
	Reverse the decline in pollinators					X	X					X	X	
Increasing the quantity of forests and improving their health and resilience	At least 10% of agricultural area is under high-diversity landscape features.	X				X	X					X	X	
	Three billion new trees are planted in the EU, in full respect of ecological principles						X				X		X	
Addressing land take and restoring soil ecosystems	Step up efforts to protect soil fertility, reduce soil erosion and increase soil organic matter	X				X	X							
Addressing invasive alien species	There is a 50% reduction in the number of Red List species threatened by invasive alien species.	X												
Win-win solutions for energy generation	Ensure forest biomass is sustainably used for energy generation									X		X	X	
Restoring freshwater ecosystems	Restore at least 25,000 km of rivers into free-flowing rivers by 2030					X				X		X	X	
Reducing pollution	Reduce nutrient losses by at least 50%, while ensuring that there is no deterioration in soil fertility. This will reduce the use of fertilisers by at least 20% by 2030.	as under the F2F strategy												
Measuring and integrating the value of nature	Robust measurement of essential features of biodiversity, its services, values, and sustainable use													
Improving knowledge, education and skills													X	

Annexe 3 : Tableau 5.4 issu de INRAE, *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, p94-96.

Table 5.4: Main decisions adopted by the Council of European Agricultural Ministers (21 October 2020) and the EP (20-23 October 2020)

Vote of the Council of European Agricultural Ministers (21 October 2020)	Vote of the European Parliament (20-23 October 2020)
Conditionality	
Simplified control procedures for small farms	
GAEC #1 (permanent grassland): maintenance of permanent grassland based on a ratio of permanent grassland in relation to agricultural area at national, regional, sub-regional, group-of-holdings or holding level, with a tolerance of -5% relative to a base year 2015 or 2018 (at the choice of the MS)	
GAEC #2 (wetland and peatland): " <i>minimum</i> " (instead of " <i>adequate</i> " in the EC June 2018 proposals) protection of wetland and peatland at the latest by 2024-2025 (dates added)	GAEC #2: the " <i>protection</i> " of these areas is replaced by their " <i>maintenance</i> "
GAEC #5 (nutrient management tool): deleted	
GAEC #8 (crop rotation): possible exemption of small farms with less than 10 hectares of arable land	
GAEC #9 (landscape features): only for arable land (total agricultural land in the EC June 2018 proposals); inclusion of productive features such as catch crops and nitrogen-fixing crops that should however be grown without pesticides; possible exemption of small farms with less of 10 hectares of arable land	GAEC #9: only for arable land; inclusion of productive features such as catch crops and nitrogen-fixing crops that should however be grown without pesticides;
GAEC #10: Ban on ploughing permanent grassland restricted to " <i>only some permanent grassland in Natura 2000 areas</i> "	GAEC #10: removal of the ban on ploughing permanent grassland in protected areas
Ecoschemes	
Mandatory for MS	Mandatory for MS [Article 65(2)] (1)
Ring-fenced budget: at least 20% of P1 budget, with the possibility for MS such Austria and Finland that devote important funds to AECM in P2 to reduce the share of P1 budget targeted on eco-schemes	Ring-fenced budget: at least 30% of P1 budget [Article 86(4c)]
For the two years 2023 and 2024, a possibility to use (to transfer) non-used eco-scheme funds for other climatic and environmental interventions [Article 86(a)]	
Freedom for the MS to choose its eco-scheme measures that must contribute to the climate and environmental specific objectives (d), (e) and (f) of the CAP, but can also address the specific objective (h) related to employment and growth and the specific objective (i) related to societal demands on food and health (2)	Eco-schemes (explicitly) extended to animal welfare [Article 28] MS shall offer a broad variety of eco-schemes in order to ensure that farmers are able to participate in and be rewarded for different ambition levels [Article 28] List of practices eligible for eco-schemes in the sense that they should address: climate change mitigation, carbon sequestration, other gases, water quality and quantity, soil erosion and fertility, protection and restoration of biodiversity, pesticide use, non-productive features and areas without pesticides and fertilizers, animal welfare, precision farming, etc. [Article 28(b) new] Support granted as " <i>incentive payments going beyond the compensation of additional costs incurred and income foregone</i> " [Article 28] Possibility of measures aimed at " <i>enhancing the economic performance of farmers</i> " [Article 28(b) new])
Other measures	
Possibility for each MS to provide a complementary redistributive income support for sustainability	

(which would no longer be mandatory as in the EC June 2018 proposals) [Article 26(6) new]	
Non-mandatory capping of first pillar direct aids	
Minimum amounts set out in Annex X of CAP NSP to be used for one or more of the following types of interventions targeted at young farmers: basic income support for young farmers, investments for young farmers, installation of young farmers [precisions related to Article 86(4)]	
Voluntary coupled support: up to a maximum of 13% + 2% (protein crops) of P1 budget, with no climatic or environmental conditions	Voluntary coupled support: up to a maximum of 10% + 2% (protein crops) of P1 budget, with no climatic or environmental conditions
Ring-fenced budget in P2: at least 30% of EAFRD budget reserved for interventions of all types addressing the specific environmental and climate-related objectives of the CAP (including payments for areas with natural and specific constraints that were excluded in the June 2018 draft regulations of the EC)	Ring-fenced budget in P2: at least 35% of EAFRD budget reserved for interventions of all types addressing the specific environmental and climate-related objectives of the CAP (including payments for areas with natural and specific constraints with a weight of 0.4) [Article 86(2)]
	Ring-fenced budget in P2: at least 30% of EAFRD budget reserved to interventions aimed at fostering the development of an intelligent, resilient and diversified agricultural sector (in particular, investments) [Article 86(2a)]
	Ring-fenced budget in P1: at least 60% of EAGF budget for basic income support, complementary basic income support, coupled income support, and sectoral intervention [Article 86(4a)]
	Ring-fenced budget in P1: at least 6% of EAGF budget for coupled income support [Article 86(4b)]
	Flexibility between the two pillars: up to 12% from P1 to P2 (instead of 15% in the draft regulations of June 2018), up to 5% from P2 to P1 (instead of 15%)
	Review of CAP NSP by 31 December 2025 by MS [Article 107(a)], and mid-term review by the EC on the same date (report to the Council and the EP) [Article 139(a)]
Miscellaneous	
Statement on CAP simplification: request to the EC to provide the Council, before or during the trilogues, with a report on ways to simplify the CAP	
Statement on protein crops: reminder of the importance and the efficiency of coupled income support in that domain	

Sources et bibliographie

Sources

Législation

Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil, 25 oct. 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n°1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission.

Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

Règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n°165/94, (CE) n°2799/98, (CE) n°814/2000, (CE) n°1200/2005 et n°485/2008 du Conseil.

Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil.

Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 20 déc. 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) no 922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil.

Règlement (UE) n°2020/2220 du Parlement Européen et du Conseil, 28 déc. 2020, établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022, et modifiant les règlements (UE) n°1305/2013, (UE) n°1306/2013 et (UE) n°1307/2013 en ce qui concerne les ressources et leur application en 2021 et 2022 et le règlement (UE) n°1308/2013 en ce qui concerne les ressources et la répartition de ce soutien pour les exercices 2021 et 2022.

Résolution (UE) n°2021/0071 du Parlement Européen, 10 mars 2021, vers un mécanisme européen d'ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l'OMC.

Communications

Communication (COM) n°2019/640 final, Commission européenne, 11 décembre 2019, Communication de la Commission – Le Green Deal pour l'Europe.

Communication (COM) n°2020/98 final, Commission européenne, 11 mars 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique

et Social Européen et au Comité des Régions : Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire - Pour une Europe plus propre et plus compétitive

Communication (COM) n°2020/102 final, Commission européenne, 10 mars 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions : Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe

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

Communication (COM) n°2020/381, Commission européenne, 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique 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.

Rapports

ALLIANCE ENVIRONNEMENT, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions - Final Report*, Bruxelles, European Commission, 2018.

Document d'analyse - Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE, 01/2020, Cour des Comptes européenne, 2020, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw20_01/rw_tracking_climate_spending_fr.pdf> (consulté le 8 mars 2021).

GUYOMARD, H., J.-C. BUREAU et AL., *Recherche pour la commission AGRI – Le pacte vert et la PAC: adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE – implications stratégiques*, PE 629.214, Département thématique des Politiques structurelles et de Cohésion - Parlement Européen, 2020, en ligne : <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU\(2020\)629214\(SUM01\)_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU(2020)629214(SUM01)_FR.pdf)> (consulté le 2 décembre 2020).

INRAE, AGROPARISTECH, H. GUYOMARD, J.-C. BUREAU, V. CHATELLIER, C. DETANG-DESSENDRE, P. DUPRAZ, F. JACQUET, X. REBOUD, V. REQUILLART, L.-G. SOLER et M. TYSEBAERT, *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, IP/B/AGRI/IC/2020-036, Parlement Européen, 2020, en ligne : <<https://research4committees.blog/2020/11/23/the-green-deal-and-the-cap-policy-implications-to-adapt-farming-practices-and-to-preserve-the-eus-natural-resources/>> (consulté le 2 décembre 2020).

MARÉCHAL, A., K. HART, D. BALDOCK, S. WUNDER et P.-M. AUBERT, *Aligning the post-2020 CAP with the Green Deal : The European Green Deal, sustainable agri-food systems, and the Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy, 2020.

Rapport spécial - Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever, 26/2016, Cour des Comptes européenne, 2016, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_FR.pdf>.

Rapport spécial - Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéficiaire pour l'environnement, 21/2017, Cour des Comptes européenne, 2017, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_FR.pdf>.

Rapport spécial - Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin, 13/2020, Cour des Comptes européenne, 2020, en ligne : <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_FR.pdf>.

Autres

COMMISSION EUROPÉENNE. *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, 20 mai 2020.

———. *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, janvier 2021.

———. *Factsheet: organic farming in numbers*.

———, « L'avenir de la politique agricole commune », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr> (consulté le 3 mai 2021).

EUROPEAN COMMISSION. *Factsheet: Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal*, novembre 2020.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION. *La PAC en un coup d'oeil*, avril 2020.

Bibliographie

Articles

BLUMANN, C., « PAC - L'écologisation de la politique agricole commune », *Droit rural* 2014.425, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-464889_0KTH> (consulté le 29 novembre 2020).

BODIGUEL, L., « La politique agricole commune face à la question climatique : l'Accord de Paris change-t-il la donne ? », (2017) spécial-HS17 *Revue juridique de l'environnement* 169-185, en ligne : <<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-HS17-page-169.htm>>.

CHATELLIER, V. et P. DUPRAZ, « Les performances économiques de l'élevage européen : de la "compétitivité coût" à la "compétitivité hors coût" », (2019) 32-2 *INRAE Productions Animales* 171-188, DOI : 10.20870/productions-animales.2019.32.2.2479.

GADBIN, D., « D - Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC ? - Etude par Daniel GADBIN », *Droit rural* 2020.486, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-600592_0KTH> (consulté le 6 décembre 2020).

GUYOMARD, H., C. DETANG-DESSENDRE, P. DUPRAZ, A. GOHIN, V. REQUILLART, L.-G. SOLER, V. CHATELLIER, C. BRENNETOT, B. DEDIEU, L. DELABY, S. PELLERIN, J.-L. PEYRAUD et B.

SCHMITT, « La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche », (2020) 372-2 *Économie rurale* 11-30, DOI : 10.4000/economierurale.7665.

PALIER, B., « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., coll. Références, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419, DOI : 10.3917/scpo.bouss.2010.01.0411.

PETIT, Y., « Droit de l'Union européenne - De la Covid-19 au Green Deal : quel avenir pour la PAC ? - Focus par Yves PETIT - Lexis 360® », *Droit rural* 2020.485, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-597832_0KTH> (consulté le 14 février 2021).

———, « Droit de l'Union européenne - Pacte vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale - Etude par Yves PETIT », *Droit rural* 2020.486, en ligne : <http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRES-600594_0KTH> (consulté le 6 décembre 2020).

Articles de presse

ASTIER, M., « L'Europe prépare une réforme de la politique agricole peu respectueuse de la biodiversité », *Reporterre, le quotidien de l'écologie* (17 juin 2020), en ligne : <<https://reporterre.net/L-Europe-prepare-une-reforme-de-la-politique-agricole-peu-respectueuse-de-la-biodiversite>> (consulté le 26 avril 2021).

BALAYER, C., « Les rois de l'huile de palme asiatiques s'attaquent au Green deal européen », *Portail de l'IE* (25 janvier 2021), en ligne : <<http://portail-ie.fr/short/2597/les-rois-de-lhuile-de-palme-asiatiques-sattaquent-au-green-deal-europeen>> (consulté le 28 avril 2021).

BERNS, D., « Politique agricole européenne: un vote hâtif sous la pression des lobbies », *Le Soir Plus* (12 octobre 2020), en ligne : <<https://www.lesoir.be/330882/article/2020-10-12/politique-agricole-europeenne-un-vote-hatif-sous-la-pression-des-lobbies>> (consulté le 2 mai 2021).

COULOMBEL, A. et E. CAUMES, « Covid-19 : une épidémie révélatrice d'une crise écologique et sociétale », *Libération*, sect. Idées et Débats (10 janvier 2021), en ligne : <https://www.liberation.fr/debats/2021/01/10/covid-19-une-epidemie-revelatrice-d-une-crise-ecologique-et-societale_1810588/> (consulté le 29 avril 2021).

DANIEL, J., « Brexit : quel impact sur l'agriculture européenne et britannique ? », *Touteurope.eu* (11 décembre 2018), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/brexit-quel-impact-sur-l-agriculture-europeenne-et-britannique/>> (consulté le 29 avril 2021).

FONTAGNE, L., « Quel avenir pour la PAC après le Brexit ? », *Les Echos*, sect. Idées & Débats (20 février 2019), en ligne : <<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/quel-avenir-pour-la-pac-apres-le-brexit-992637>> (consulté le 29 avril 2021).

GAILLARD, B., « Changement climatique : qu'est-ce que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ? », *Touteurope.eu* (11 mars 2021), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/environnement/changement-climatique-qu-est-ce-que-le-mecanisme-d-ajustement-carbone-aux-frontieres/>> (consulté le 19 avril 2021).

GERARD, M., « La prochaine PAC insuffisante pour tenir les objectifs du Green Deal », *Le Monde* (28 novembre 2020), p. 11, en ligne : <<https://nouveau-europresse-com.accesdistant.bnu.fr/Link/bnus/news·20201128·LM·4304920>>.

JEANNE, D., « Green Deal, Covid-19 et nouvelle Pac La Commission face au défi de la cohérence », *Terre-net* (19 octobre 2020), en ligne : <<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/pac-green-deal-la-commission-face-au-defi-de-la-coherence-205-173014.html>> (consulté le 21 avril 2021).

———, « Future Pac et Green Deal La Coordination rurale s’inquiète des baisses de production potentielles », *Terre-net* (3 décembre 2020), en ligne : <<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/future-pac-green-deal-baisses-de-production-et-hausse-des-prix-potentielles-inquietent-la-cr-205-174319.html>> (consulté le 21 avril 2021).

LA REDACTION, « L’UE reste en tête du commerce agroalimentaire mondial », *Agro Media* (13 juin 2018), en ligne : <<https://www.agro-media.fr/analyse/lue-reste-en-tete-du-commerce-agroalimentaire-mondial-29355.html>> (consulté le 19 avril 2021).

LEDROIT, V., « Histoire de la Politique agricole commune », *Toute l’Europe.eu* (27 novembre 2020), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/actualite/histoire-de-la-politique-agricole-commune.html>> (consulté le 10 mars 2021).

MERMILLIOD, S., « Une nouvelle PAC plus “verte” : la FNSEA inquiète du “niveau des exigences fixées” », *Europe 1* (21 septembre 2020), en ligne : <<https://www.europe1.fr/politique/une-nouvelle-pac-plus-verte-la-fnsea-inquiete-du-niveau-des-exigences-fixees-3993235>> (consulté le 21 avril 2021).

« Pour « une politique agricole et alimentaire commune » », *Le Monde.fr* (2 mai 2021), en ligne : <https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/02/pour-une-politique-agricole-et-alimentaire-commune_6078806_3232.html> (consulté le 7 mai 2021).

ROUSSEAU, C., A. LOCQUET et B. COSTENTIN, « Démonstration de force des agriculteurs contre la PAC : 1.500 tracteurs à Strasbourg », *France Bleu*, sect. Infos (30 avril 2021), en ligne : <<https://www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/en-direct-manifestation-des-agriculteurs-en-alsace-1-500-tracteurs-attendus-a-strasbourg-1619702997>> (consulté le 1 mai 2021).

SCHMITT, C., « La politique alimentaire européenne en 3 minutes », *Toute l’Europe.eu* (17 avril 2020), en ligne : <<https://www.touteurope.eu/actualite/la-politique-alimentaire-europeenne-en-3-minutes.html>> (consulté le 21 mars 2021).

VALLET, C., « Le lobby agricole lutte contre le verdissement de la PAC », *Le Monde* (13 octobre 2020).

« Washington menace d’attaquer l’Union européenne devant l’OMC », *La France Agricole* (8 octobre 2020), en ligne : <<https://www.lafranceagricole.fr/actualites/gestion-et-droit/pacte-vert-washington-menace-dattaquer-lunion-europeenne-devant-lomc-1,0,437314382.html>> (consulté le 23 avril 2021).

Ouvrages

BIANCHI, D., *La politique agricole commune (PAC) : Précis de droit agricole européen*, 2e éd., coll. Stradalex, Bruxelles, Bruylant, 2012.

CHATELLIER, V., C. DETANG-DESSENDRE et H. (coord.) GUYOMARD, « 1. Une brève histoire de la PAC », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, coll. Matière à débattre & décider, Versailles, Editions Quae, 2020.

DETANG-DESSENDRE, C., P. DUPRAZ, H. (coord.) GUYOMARD, V. REQUILLART et L.-G. SOLER, « Partie II : PAC, Environnement et Santé », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, coll. Matière à débattre & décider, Versailles, Editions Quae, 2020.

Sites Web

« Budget, agriculture et fonds régionaux | EPP Group in the European Parliament », en ligne : <<https://www.eppgroup.eu/fr/ce-que-nous-defendons/nos-positions/groupe-de-travail-budget-et-politiques-structurelles>> (consulté le 28 avril 2021).

CARLES, J. et F. COURLEUX, « Réussir le Green Deal ou rester le bon élève de l'OMC : la PAC à l'heure des choix », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (16 juin 2020), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2020/06/reussir-le-green-deal-ou-rester-le-bon-eleve-de-lomc-la-pac-a-lheure-des-choix/>> (consulté le 21 avril 2021).

CHAMBRES D'AGRICULTURE DE NORMANDIE – SERVICE ÉCONOMIE, VEILLE ET PROSPECTIVE. *PAC 2023 - 2027 Eco-régimes : Les premières pistes françaises*, 22 avril 2021.

CHOUIN, A.-L., « La Covid-19 révèle la dépendance de l'agriculture à la main-d'œuvre étrangère », *France Culture* (31 mars 2020), en ligne : <<https://www.franceculture.fr/economie/la-covid-19-revele-la-dependance-de-lagriculture-a-la-main-doeuvre-etrangere>> (consulté le 21 avril 2021).

———, « L'agriculture, coeur du green deal européen : avec quels moyens ? », *France Culture* (4 juin 2020), en ligne : <<https://www.franceculture.fr/economie/lagriculture-coeur-du-green-deal-europeen-avec-quels-moyens>> (consulté le 21 avril 2021).

« Circular economy action plan », en ligne : <https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en> (consulté le 19 avril 2021).

« Clean energy », *European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/clean-energy_en> (consulté le 25 avril 2021).

« Commission européenne - Essentiel - Réseau Natura 2000 », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/natura2000/index_fr.htm> (consulté le 30 mars 2021).

« Controls on products entering the EU – rules on statistical data to be submitted », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12736-Details-of-the-statistical-data-to-be-submitted-on-controls-on-products-entering-the-EU>> (consulté le 19 avril 2021).

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *CAP vs Farm to Fork - Will we pay billions to destroy, or to support biodiversity, climate, and farmers?*, 2020, en ligne : <<https://corporateeurope.org/en/2020/10/cap-vs-farm-fork>>.

« De la ferme à la table », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_fr> (consulté le 8 mars 2021).

« EU farm and food products – review of policy on promotion inside and outside the EU », *Have your say*, en ligne : <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12736-Details-of-the-statistical-data-to-be-submitted-on-controls-on-products-entering-the-EU)>.

say/initiatives/12782-Information-and-promotion-measures-for-agricultural-and-food-products-in-the-internal-market-and-in-non-EU-countries> (consulté le 19 avril 2021).

« Fisheries – evaluation of the EU’s sustainable fisheries partnership agreements (SFPAs) », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12728-Evaluation-of-SFPAs>> (consulté le 19 avril 2021).

« Fraude alimentaire », *Interpol*, en ligne : <<https://www.interpol.int/fr/Infractions/Marchandises-illicites/Achetez-en-toute-securite/Fraude-alimentaire>> (consulté le 18 avril 2021).

« L’Agenda 2030 en France - Site des ODD », *https://www.agenda-2030.fr* (6 avril 2021), en ligne : <<https://www.agenda-2030.fr/>> (consulté le 6 avril 2021).

« L’aide au revenu en bref », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_fr> (consulté le 14 mars 2021).

HOWARD, E. et Z. BOREN, « Agriculture and chemical giants lobby to weaken European Green Deal », *Unearthed* (12 octobre 2020), en ligne : <<https://unearthed.greenpeace.org/2020/10/12/eu-european-green-deal-pesticide-lobbying/>> (consulté le 28 avril 2021).

KIRSCH, A., « Les plans stratégiques nationaux : attentes multiples et gestion alourdie pour un résultat incertain », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (29 janvier 2021), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2021/01/les-plans-strategiques-nationaux-attentes-multiples-et-gestion-alourdie-pour-un-resultat-incertain/>> (consulté le 3 mai 2021).

MATTHEWS, A., « Agriculture in the European Green Deal: From Ambition to Action – CAP Reform », *CAP Reform* (22 octobre 2020), en ligne : <<http://capreform.eu/agriculture-in-the-european-green-deal-from-ambition-to-action/>> (consulté le 22 novembre 2020).

———, « CAP decisions make slow progress towards the green transition: I Definitions – CAP Reform », *CAP Reform* (27 octobre 2020), en ligne : <<http://capreform.eu/cap-decisions-make-slow-progress-towards-the-green-transition-i-definitions/>> (consulté le 22 novembre 2020).

MRMONDIALISATION, « Green deal : l’impuissance de l’Union européenne au grand jour », *Mr Mondialisation* (4 novembre 2020), en ligne : <<https://mrmondialisation.org/green-deal-limpuissance-de-lunion-europeenne-au-grand-jour/>> (consulté le 25 avril 2021).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L’ALIMENTATION ET L’AGRICULTURE, D. de l’Agriculture et de la P. des C., « Focus: Les impacts de l’élevage sur l’environnement », *FAO* (novembre 2006), en ligne : <<http://www.fao.org/ag/fr/magazine/0612sp1.htm>> (consulté le 23 avril 2021).

« PAC post 2020 : le plan stratégique national en cours d’élaboration », *Agriculture.gouv* (14 avril 2021), en ligne : <<https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-le-plan-strategique-national-en-cours-delaboration>> (consulté le 27 avril 2021).

PARIS, G., « PAC et Green deal, quelle compatibilité? Une étude de chercheurs d’AgroParisTech et d’INRAE sur les priorités climatiques et environnementales pour la future PAC - AgroParisTech », *AgroParisTech*, en ligne : <<http://www2.agroparistech.fr/+PAC-et-Green-deal-quelle-compatibilite-Une-etude-de-chercheurs-d-AgroParisTech+.html>> (consulté le 14 avril 2021).

« Principaux objectifs stratégiques de la future PAC », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_fr> (consulté le 21 avril 2021).

« Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_fr> (consulté le 7 avril 2021).

« Towards zero pollution in air, water and soil – EU action plan », *Have your say*, en ligne : <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil>> (consulté le 2 avril 2021).

TROUVE, A., « Négociations de la PAC post 2020 : continuer ou repartir d'une page blanche ? », *Agriculture Stratégies*, sect. Archives (avril 2019), en ligne : <<https://www.agriculture-strategies.eu/2019/07/negociations-de-la-pac-post-2020-continuer-ou-repartir-dune-page-blanche/>> (consulté le 14 avril 2021).

XEFTERI, S., « La soft law dans l'ordre juridique de l'Union européenne, Revekka-Emmanouela Papadopoulou – Interview, part. 3 », *blogdroiteuropeen* (19 février 2019), en ligne : <<https://blogdroiteuropeen.com/2019/02/19/le-soft-law-dans-lordre-juridique-de-lunion-europeenne-revekka-emmanouela-papadopoulou-interview-part-3/>> (consulté le 9 avril 2021).

« Causes of climate change », *Action pour le climat - European Commission* (23 novembre 2016), en ligne : <https://ec.europa.eu/clima/change/causes_en> (consulté le 17 mars 2021).

« Que retenir du manifeste pour la souveraineté alimentaire solidaire de la FNSEA ? », *Coordination Rurale (CR)* (11 mai 2020), en ligne : <<https://www.coordinationrurale.fr/que-retenir-du-manifeste-pour-souverainete-alimentaire-solidaire-de-fnsea/>> (consulté le 1 mai 2021).

« Un pacte vert pour l'Europe », *Commission européenne - European Commission*, en ligne : <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr> (consulté le 2 avril 2021).

Autres

BITEAU, B. *Conférence : La transition écologique de l'Europe avec Benoit Biteau, Eurodéputé et membre de la Commission sur la réforme de la PAC*, 20 janvier 2021.

BORRELL, J., « Le pacte vert pour l'Europe - Une perspective mondiale », *EEAS - European Commission* (12 décembre 2019), en ligne : <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72502/le-pacte-vert-pour-l%E2%80%99europe-une-perspective-mondiale_fr> (consulté le 19 avril 2021).

POUR UNE AUTRE PAC. *Communiqué de presse - Vote de la PAC au Parlement Européen : Bienvenue en absurdie*, 23 octobre 2020.

TASSOS, « FOOD SECURITY AND CLIMATE CHANGE IN THE TIMES OF COVID-19 | LinkedIn », *LinkedIn* (04 2020), en ligne : <https://www.linkedin.com/pulse/food-security-climate-change-times-covid-19-tassos-haniotis/?articleId=6657992398339092481#comments-6657992398339092481&trk=public_profile_article_view> (consulté le 29 avril 2021).

Table des matières

Avertissement	2
Remerciements	3
Table des abréviations	4
Sommaire	5
Introduction	6
Chapitre 1 : Placer l'écologie au cœur du système agro-alimentaire grâce au Green Deal	15
Section I : Les ambitions réformatrices nécessaires du Green Deal face à l'impact climatique de la PAC	15
I. La PAC en cours : des efforts écologiques inefficaces.....	15
A. Une complexe mosaïque de mesures écologiques	15
B. Des mesures écologiques insuffisantes à l'efficacité limitée	20
II. Répondre à l'urgence climatique : le projet ambitieux du Green Deal.....	23
A. Globaliser l'écologie de la production à la consommation de nourriture	24
B. Le cap vers 2030 : l'accélération stratégique de la transition écologique	28
Section II : Les outils du Green Deal, entre nouveauté et continuité	33
I. Un renforcement de la boîte à outils de la PAC	33
A. Accroître l'efficacité climatique des outils proposés par la PAC	33
B. Des instruments renouvelés pour une transition écologique de la production agricole..	37
II. Dépasser la PAC : un verdissement de la production à la consommation.....	41
A. Vers une politique alimentaire commune ?	41
B. L'UE, productrice et consommatrice modèle.....	46
Chapitre 2 : Mettre en œuvre le Green Deal : de l'ambition à la réalité	51
Section I : La transition écologique du système agro-alimentaire face à ses contradictions internes	51
I. Un système agro-alimentaire durable, l'unique objectif de la PAC ?.....	51
A. Le risque d'un déséquilibre menant à un changement de paradigme complet	52
B. Lutter contre la « dépendance au sentier » de la PAC.....	56
II. Le Green Deal pour le système agro-alimentaire, entre greenwashing et insuffisances	59
A. Les manquements de la stratégie européenne de transition écologique du système agro- alimentaire européen.....	60
B. Le Green Deal ou la soft law de la Commission	63
Section II : Les négociations de la PAC 2023-2027 : entre protection des producteurs, intérêts des Etats et rattrapage du Green Deal	67
I. Un vote très politique.....	67
A. Des négociations dans un contexte exceptionnel	67
B. La Commission au cœur des trilogues européens pour la PAC.....	71

II. Une PAC verte en demi-teinte : vers un compromis au détriment du Green Deal ?.....	74
A. La priorité donnée à la renationalisation de la PAC	74
B. Une PAC insuffisante pour répondre aux ambitions du Green Deal.....	78
Conclusion.....	83
Annexes	85
Annexe 1.....	85
Annexe 2.....	88
Annexe 3.....	90
Sources et bibliographie.....	92
Sources	92
Bibliographie.....	94
Table des matières	100