



**HAL**  
open science

## Lecture politico-juridique de la réforme 2014-2020

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Lecture politico-juridique de la réforme 2014-2020 : La PAC 2014-2020. Le bilan de la PAC actuelle. Les 60 ans de la PAC, Faculté de droit - Antenne de Laval - Le Mans université; Association français de droit rural (AFDR) Pays de la Loire; Hélène Juillet-Régis, Feb 2022, Laval, France. hal-03577985

**HAL Id: hal-03577985**

**<https://hal.science/hal-03577985>**

Submitted on 16 Feb 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Les 60 ans de la PAC rétrospectives et perspectives**

### **La PAC 2014-2020. Le bilan de la PAC actuelle**

#### **Lecture politico-juridique de la réforme 2014-2020**

##### **Gabrielle Rochdi**

*Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales*

*Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (EA 7353)*

*Fédération Territoires (EA 4229)*

#### **I – Une réforme dans le champ des précédentes**

**La rationalisation du schéma normatif de la PAC**

**La confirmation du schéma de construction en deux piliers**

#### **II- Une réforme dans le champ des suivantes**

**L'engagement d'une nouvelle gouvernance pour la PAC**

**L'engagement d'une ambition agroécologique durable**

Annoncée, puis préparée de façon consensuelle, la réforme 2014-2020 repose sur une réflexion anticipée qui avait été mise en discussion dès 2010 à la suite de la publication du Rapport Ciolos<sup>1</sup>. Cette nouvelle étape pour la PAC sera ensuite formalisée à travers les propositions de paquet législatif émanant de la Commission européenne en date du 12 octobre 2011.

Les discussions seront forcément longues et intenses. Elles déboucheront sur l'adoption de quatre règlements de base le 17 décembre 2013.

L'ensemble du dispositif s'est engagé sur la durée de programmation pluriannuelle avec un point d'étape à mi-parcours qui prendra la forme d'un règlement intermédiaire dit règlement OMNIBUS du 13 décembre 2017.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne rendue publique le 18 novembre 2010 et intitulée : La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir ».

Ces règlements spécifiques s'inscrivent dans le champ global des interventions de l'UE. Ils sont notamment à mettre en lien avec les dispositions sur les Fonds européens structurels et d'investissement au titre du Cadre stratégique commun 2014-2020<sup>2</sup> et avec les dispositions sur le cadre financier pluriannuel de l'UE pour ce qui concerne tout spécialement le financement de la PAC pour la période pluriannuelle 2014-20<sup>3</sup>.

Au regard de son contexte, la réforme est marquée par des éléments de complexité qui sont directement liés aux compromis politico-socio-économiques en présence.

C'est la première réforme qui sera discutée et mise en œuvre dans le cadre de l'UE élargie à 28.

C'est aussi la réforme qui met en rapport les objectifs de viabilité économique et de viabilité écologique de l'agriculture européenne

Deux paradigmes en découlent sur le fond ; ceux de l'équité et du *targeting* ou ciblage. Le dytique exprime la volonté modéliser la PAC sur le plan méthodologique et de marquer la recherche d'amélioration. La notion d'équité aspire quant à elle à une juste répartition des soutiens que ce soit entre les Etats membres, entre les filières ou encore entre les filières. Le ciblage engage la recherche d'efficacité et d'efficience des mécanismes proposés.

Le processus de mise en œuvre est lui-même révélateur des compromis. Il en résulte que la réforme sera prévue pour s'appliquer par étape. Alors que l'OCM unique va s'appliquer dès 2014, les mesures d'aides directes et les dispositions en faveur du développement rural entreront en vigueur en 2015.

Au total, la réforme 2014-2020 qui n'a rien d'agressif. Elle s'inscrit dans la continuité historique de la PAC. En ce sens, elle exprime toute la maturité d'une politique indissociable du système européen qu'elle a elle-même modelé comme il a par ailleurs rétroagit sur elle sur la durée.

La réforme 2014-2020 s'affranchit notamment des effets de rupture quant au cadre juridique qui la porte. Elle s'insère en effet dans le cadre juridique

---

<sup>2</sup> Règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil

<sup>3</sup> Règlement (UE, EURATOM) n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

préétabli qu'elle a hérité du traité de Rome. Comme les précédentes réformes, cette réforme s'appuie sur les fondements qui ont été définis en 1957 et que l'on retrouve dans une formulation inchangée aux articles 38 et suivants du TFUE, s'agissant du domaine de la PAC, de ses objectifs ou encore de ses instruments

Ces références conventionnelles viennent sécuriser le cadre intemporel de l'évolution de la PAC. A l'inverse elles viennent en contraindre juridiquement la prise de dynamique.

Il en ressort que la réforme 2014-20 comme ses précédentes, est venu asseoir la PAC sur des références au droit qui ne la placent pas en totale adéquation avec la réalité agricole, ce qui justifie d'ailleurs le besoin d'y définir certaines notions clés comme celle d'activité agricole ou celle d'actif agricole.

Comme les autres réformes, elle aussi est porteuse des traditionnels compromis européens. Ce sont eux qui inscrivent la PAC dans le temps long, ce, suivant deux grandes échelles.

C'est l'échelle du temps de la PAC elle-même, qui part de 1962 et qui trace un sinueux parcours d'instrumentalisation de l'Europe-verte au service de la construction du projet européen.

C'est aussi le temps de la PAC réformée, pour laquelle chaque étape de révision datées de 1992, 1999, 2003 et 2013, exprime les formidables capacités de résilience de l'agriculture européenne, ce que la crise sanitaire est venue confirmer.

Autrement dit, la réforme 2014-2020 accompagne à son niveau le parcours l'évolution du projet européen : celui qui impliquait de la PAC depuis sa création pour qu'elle nourrisse l'objectif d'intégration communautaire.

De la même façon, elle accompagne aussi les évolutions de la construction européenne qui reposent désormais sur le partage de la compétence agricole entre l'UE et les Etats membres.

Partant, la réforme 2014-20 forge la transition même du modèle politico-institutionnel européen autant qu'elle forge la transition du modèle agricole lui-même.

Ainsi, la réforme 2014-2020 est-elle venue inscrire la PAC dans la nouvelle équation juridique et institutionnelle acquise par le traité de Lisbonne. Au regard de la prise de décision, c'est la première du genre à avoir mobilisé la procédure législative ordinaire de l'article 294 du TFUE associant le Parlement européen et le Conseil par la codécision.

La réforme de 2013 est aussi la première à insérer la discussion agricole dans le schéma financier pluriannuel prédéfini à travers le Cadre financier pluriannuel. Enfin, c'est aussi la réforme qui prend acte de la reconnaissance de la PAC en compétence partagée pour laquelle s'applique pleinement le principe de subsidiarité.

Partant, elle scelle la normalisation du cadre institutionnel de la PAC, alors même que la normalisation en droit matériel s'impose aussi largement à l'Europe verte sous la poussée de nouvelles compétences qui ont pris le secteur agricole en concurrence, aussi bien en matière de préservation de l'environnement, que de protection de la santé ou encore en matière de commerce extérieur.

Cette normalisation à double entrée est à mettre en lien avec une réforme dont le pari audacieux était de rallier durablement l'UE élargie des 28 Etats membres à la cause agricole commune.

La réforme de 2013 exprime plus que jamais les compromis politiques européens dont la PAC incarne toujours la manifestation sectorielle la plus évidente.

Il en ressort une visibilité marquée de la pression politique des Etats membres qui ont dû composer avec les revendications croisées de la profession et de la société. Ce compromis politique s'exprimera de façon emblématique en 2013 à travers la réorganisation des paiements directs en régime de paiement multiple et à travers le verdissement. C'est là le sens à donner à cette PAC qui était annoncée comme équitable.

En soit, la réforme de 2013 n'a donc rien de radical, alors même que le projet agricole subit la pression de son environnement, à différents endroits. En matière d'approvisionnement alimentaire, c'est l'acte alimentaire qui interroge, tant en quantité et qu'en qualité. Sur le plan économique, c'est le défi de la sécurité alimentaire du continent européen et de l'humanité entière. Enfin, ce sont encore des considérations écolo-climatiques qui interpellent auxquelles s'ajoutent les questions socio-culturelles et spatiales.

En termes de rythme, la réforme de 2013 s'inscrit dans la logique des « petits pas » dont la ligne de fond s'est forgée dès la réforme de 1992 par le recul de l'interventionnisme européen. Les opérateurs économiques sont censés de saisir

de la prise en décision que leur inspire les autorités nationales à partir d'un socle commun qu'ils s'imposent eux-mêmes au niveau l'UE.

Désormais organisée sous forme de programmation périodique, la PAC révèle ainsi un modèle de politique publique inédit. Animée par des vertus de plasticité désormais bien ancrée, cette PAC « camaléonesque <sup>4</sup> » se veut aujourd'hui un modèle de résilience dans le champ des politiques publiques. La réforme de 2013 marque une étape de plus dans cette permanente évolution laquelle est sensée tourner l'agriculture européenne vers l'avenir pour la rendre durable.

On en retient que la réforme 2014-20 s'inscrit dans le champ des précédentes réformes (I), autant qu'elle s'inscrit dans le champ des suivantes (II).

### **I – Une réforme dans le champ des précédentes**

La réforme 2014-2020 n'échappe pas à « l'évolutionnisme permanent » de la PAC<sup>5</sup>.

C'est donc là une réforme qui était programmée à l'avance. Comme ses précédentes elle était prévue par la réforme antérieure, en l'occurrence, elle avait été envisagée par la réforme de 2003, qui prenait elle-même la suite de celle de 1999.

Cette réforme s'inscrit dans un chaînage vertueux d'étapes de révision régulières qui place la PAC dans une dynamique permanente de temporalité.

Ce chaînage inspire également une dynamique de fonctionnalité au regard du positionnement de la PAC dans son environnement lui-même marqué par des préoccupations économiques et sociales évolutives.

La vision utilitariste qui en ressort repose désormais sur un schéma de gouvernance formel que la réforme de 2013 a souhaité simplifier pour le rendre accessible et facilement transposable sur la durée.

#### **A- La rationalisation du schéma normatif de la PAC**

La réforme de 2013 accompagne l'objectif global de démocratisation pour permettre à la PAC d'être mieux comprise à sa base : par les opérateurs qui en sont les premiers artisans et par les citoyens qui en sont les usagers directs.

---

<sup>4</sup> Expression consacrée de Daniele Bianchi

<sup>5</sup> Valérie Adam, La réforme de la PAC ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, thèse de doctorat en droit public sous la direction du Pr. Blumann, Université de Tours, 2000.

L'intention de rendre la PAC moins complexe et plus facile à comprendre avait été posée dans la réforme de 2003, laquelle aspirait à une PAC plus claire et plus transparente. La réforme de 2013 apporte une nouvelle pierre à l'édifice en proposant un schéma normatif simplifié lequel articule la réforme autour de quatre règlements de base.

Le règlement 1305/2013 relatif au développement rural permet d'identifier les dispositions du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC, lesquelles ont été à un moment de l'histoire de la PAC dispersées dans différents textes enracinés autour de l'ancien volet agro-structurel<sup>6</sup>. C'est à partir de la réforme de 1999 que la Politique de développement rural se voit consacrer un règlement qui lui sera spécifique.

Le règlement 1306/2013 développe les questions liées au financement de la PAC à travers les deux fonds qui lui sont dédiés : le FEAGA pour les dépenses relevant du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, notamment les aides directes et OCM unique et le FEADER visant le financement des mesures prévues au titre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. Le règlement 1306/2013 inclut également des mesures horizontales comme la conditionnalité ou encore le dispositif de conseil agricole<sup>7</sup>.

Le règlement 1307/2013 se consacre quant à lui au dispositif d'aide directes au revenu à travers un régime de paiement multiple en référence à la diversité des niveaux de soutien proposés : paiement de base, paiement vert, paiement redistributif, aide aux jeunes agriculteurs, paiements couplés, aides aux zones défavorisées ou encore paiement forfaitaire<sup>8</sup>.

Le règlement 1308/2013 fonde le régime de l'OCM unique dans la continuité de la première OCM unique de 2007 qui avait mis à l'approche sectorielle de l'intervention européenne sur le marché intérieur et rationalisé les dispositions en lien avec le marché mondial. Pour autant, l'OCM unique de 2013 conserve des éléments particuliers, par exemple pour le vin ou les fruits et légumes. Elle intègre des mesures en faveur de l'organisation collective de la profession par le

---

<sup>6</sup> Règlement. (UE), Parlement européen et Conseil, n° 1305/2013, 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural et abrogeant le règlement (UE) n° 1698/2005 du Conseil

<sup>7</sup> Règlement (UE) N°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n°352/78, (CE) n°165/94, (CE) n°2799/98, (CE) n°814/2000, (CE) n°1200/2005 et n°485/2008 du Conseil

<sup>8</sup> Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil

biais des organisations interprofessionnelles et des groupements de producteurs. Elle intègre également des mesures en lien avec l'application des règles de concurrence des articles 101 et suivants du TFUE au secteur agricole, ce que le règlement omnibus est d'ailleurs venu préciser<sup>9</sup>.

S'agissant d'appréhender la PAC comme pourvoyeuse de soutiens, cette architecture simplifiée est assez révélatrice du recul de l'intervention publique européenne. On est loin de la réglementation commune harmonisée propre à faciliter l'insertion du secteur agricole dans le marché intérieur.

Un autre élément de simplification qui ressort de la réforme de 2014-20 est la confirmation de l'organisation de la PAC en deux piliers.

## **B- La confirmation du schéma de construction en deux piliers**

En termes de contenu, la réforme de 2013 apporte la confirmation de la construction de la PAC en deux grandes familles de mesures que sont les piliers de la PAC. Cette architecture accompagne l'organisation et le financement du contenu de l'intervention publique agricole telle qu'elle a été arrêtée depuis la réforme de 1999.

Chacun de ces deux piliers définit les mesures de soutiens et les mesures de réglementation commune qui lui sont propres.

Le 1<sup>er</sup> pilier traduit l'expression des solidarités envers le secteur agricole telles ressortent du pacte agricole de 1962. On y trouve un positionnement sectoriel affirmé en faveur de la production primaire qui articule trois grands volets d'intervention. L'approche est avant tout centrée sur le volet économique de l'activité agricole en lien avec l'approvisionnement des marchés.

Le soutien aux revenus s'inscrit quant à lui dans le prolongement des aides directes qui avaient été inaugurées dans la Réforme de 1992 en remplacement des soutiens par les prix garantis de la Première PAC. Pour 2014-2020, ces paiements directs sont organisés suivant un système de Régime de paiement multiple dit « fusée à étage ». C'est l'élément qui distingue la réforme de 2013 de sa précédente qui avait mis l'accent sur le découplage avec le Régime de paiement unique.

---

<sup>9</sup> Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil.



Les instruments de l'OCM unique regroupent d'ultimes mécanismes d'intervention sur les marchés au sein de la zone intracommunautaire, des mesures sectorielles en faveur de produits désignés. On y trouve également les mesures de réglementation visant les échanges avec les pays tiers ainsi que diverses mesures de régulation, par exemple en matière de concurrence, d'organisations des producteurs et d'association d'organisation de producteurs.

Sont également rattachés au 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, des éléments d'intervention plus accessoires, par exemple pour assurer la promotion de la PAC et développer les informations la concernant. Ce sont également des mesures destinées à la caractérisation des ressources génétiques auxquelles s'ajoutent des mesures de prophylaxie.

Les mécanismes du 2<sup>ème</sup> pilier sont quant à eux hérités de la crise agricole des années 80. On parlait à l'époque du volet agro-structurel de la PAC. Ces mesures qui remontent aux directives socio-structurelles de 1972 avaient pour objectif initial de garantir la modernisation des structures de production par des mesures d'investissement ou de formation de la population agricole. Le dispositif s'est élargi par la suite à bien d'autres préoccupations sociales, territoriales ou encore environnementales. Alors qu'elles ouvraient de nouvelles perspectives à la PAC, en interne, ou encore en externe vis-à-vis du contexte international, la réforme de 1999 est venue consacrer ces préoccupations au titre de la politique de développement rural en l'érigant en second pilier de la PAC.

La réforme de 2013 ne trahit pas le schéma binaire qui s'impose à la PAC depuis 1999. Elle reconnaît ainsi au 2<sup>ème</sup> pilier un contenu des plus variés en lien avec les différents aspects que l'on situe à la périphérie de l'activité de production agricole sur le registre de la multifonctionnalité agricole en matière d'environnement, d'aménagement de l'espace ou encore de la cohésion sociale et sociétale.

Cette architecture est orchestrée financièrement par la ventilation des financements entre le FEAGA et le FEADER. Alors que les mécanismes du premier pilier qui représente 73 % des dotations de la PAC sont totalement financés par le budget de l'UE, le deuxième pilier est soumis à la règle du cofinancement sur une base de financement qui revêt un caractère le plus souvent pluriannuel.

Même si l'appareillage global invite à rendre la PAC plus accessible, la réforme de 2013 introduit cependant une certaine confusion entre les deux piliers.

Il en va du système de flexibilité financière, lequel vient rompre l'étanchéité par un mécanisme de modulation à double sens.

De même, le 1<sup>er</sup> pilier 2014-2020 traite de questions environnementales et sociales (verdissement, aide aux zones de contrainte naturelle, aide aux JA, paiements couplés et ciblés à des fins sociale, territoriale) qui a priori relèveraient du 2<sup>ème</sup> pilier. Et à l'inverse, le 2<sup>ème</sup> pilier développe des mesures à vocation économique, par exemple en matière de gestion des risques dont on se souvient que la question avait initialement été instaurée au titre du 1<sup>er</sup> pilier par le Bilan de santé de la PAC.

Point d'orgue de la configuration binaire de la PAC, en matière de financement, on relève encore que la réforme de 2013 est venue confirmer le déséquilibre historique marquant chacun des 2 piliers. La part réservée au 1<sup>er</sup> pilier pour 2014-2020, représente 73 % des crédits de la PAC, contre 27 % pour ceux du 2<sup>ème</sup> pilier.

En prenant confirmation de sa configuration matérielle, la réforme de 2014-20 œuvre à une certaine formalisation de la PAC dans le temps. Une telle standardisation de l'intervention publique est forcément confortable pour le juriste. Présentée simplement, suivant un schéma qui se veut transposable au fil du temps, la PAC devient plus accessible et donc mieux comprise pour qui la met en œuvre et pour qui la finance.

Cette simplification ne doit toutefois pas occulter au fond des modalités et du contenu du dispositif d'intervention de l'UE en faveur du secteur agricole. En ce sens, la réforme 2014-2020 vient ancrer la réforme qui lui fait suite pour la période 2023-27.

## **II- Une réforme dans le champ des suivantes**

Prévue pour couvrir la période 2014-2020, la réforme de 2013 a finalement dû être prolongée jusqu'en 2023 en raison du retard pris dans l'adoption de la réforme qui était attendue en 2020. Cette faculté de s'étirer sur la durée d'application est une nouvelle marque du compromis intemporel attaché au dispositif de 2013.

Suivant ce cadre d'évolution continu, la réforme 2014-20 est venue donner ancrage à la réforme actuelle en posant de nouvelles bases d'action que ce soit en termes de gouvernance que de formulation d'intentions.

## **A- L'engagement d'une nouvelle forme de gouvernance pour la PAC**

La réforme de 2013 inaugure les nouvelles bases du fonctionnement institutionnel issues du Traité de Lisbonne qui sont en lien avec la codécision et la subsidiarité. La démarche scelle la normalisation de la PAC dans le paysage normatif européen.

La réforme 2014-2020 est la première à avoir fait application de la nouvelle procédure de décision visée pour la PAC à l'article 43 du TFUE.

Cette procédure associe désormais le Parlement européen au Conseil en matière de décision agricole suivant les termes prévus par l'article 294 TFUE visant procédure législative ordinaire.

Cette évolution démocratique était attendue depuis longtemps et l'affaire de la Vache folle avait fortement mis en cause les défauts du processus législatif agricole.

La réforme 2014-2020 sera la première réforme à s'en saisir, au moment même où le secteur interpelle largement les citoyens européens au sujet de l'emprise sociale et sociétale que représente aujourd'hui la question agricole dans le sillage de l'alimentation, la préservation des milieux et la cohésion sur les territoires.

La multitude d'intérêts en présence rend toutefois la prise de décision périlleuse. Comme pour tous les autres secteurs d'activité, le processus de décision conjointe entre le Parlement européen et le Conseil alourdit substantiellement le processus législatif. En moyenne, la durée du processus s'étale entre 18 et 24 mois d'échange. Pour la réforme 2014-2020, les premières réflexions qui ont débutées en 2010 se sont achevées par l'adoption des quatre règlements finaux en décembre 2013.

Hormis l'introduction de la codécision, le traité de Lisbonne est venu reconnaître la PAC comme une compétence partagée. En vertu de l'article 4 du TFUE, la PAC se voit donc soumise à l'application du principe de subsidiarité, lequel délimite strictement le niveau d'intervention de l'Union européenne. C'est là un bouleversement profond de l'approche qui a été faite depuis 1962 pour laquelle la compétence agricole européenne était érigée en politique commune et donnait directement ancrage à l'objectif d'intégration.

Partant, la réforme de 2013 fait pour la première fois application du principe de subsidiarité<sup>10</sup>, obligeant la Commission européenne à justifier de la légitimité de l'intervention européenne pour réformer la PAC.

En marge de cet examen préalable de conformité quant au bienfondé de l'action européenne, pour 2014-2022, les Etats membres se sont vus largement associés à la prise de décision agricole relevant de l'UE.

Dans le prolongement de la subsidiarité, la Réforme 2014-2020 vient en effet acter l'implication nationale au stade de la mise en œuvre des mécanismes de la PAC, cela, en amont du principe de l'administration indirecte.

La généralisation du système d'enveloppes nationales en matière d'aides directes et pour le second pilier de la PAC invite les Etats à opérer leurs propres choix de mesures à mettre en œuvre sur le territoire en fonction des réalités locales.

Le dispositif n'est pas à confondre avec celui l'harmonisation des législations puisque les dispositions nationales ne préexistent pas. Le scénario consiste à fixer au niveau de l'UE un cadre commun sur lequel les Etats arbitrent des choix. A la différence du processus d'harmonisation, le résultat n'a rien d'uniforme.

Si la démarche conduit à la souplesse, elle engage inéluctablement un risque de renationalisation de la PAC dont la question se trouve désormais au cœur des dispositions sur les Plans stratégiques nationaux de la réforme 2023-27<sup>11</sup>.

## **B- L'engagement d'une ambition agroécologique durable**

Alors même que l'article 39 du TFUE vient circonscrire les objectifs de la PAC, depuis 1992 les réformes que la PAC sont venues largement élargir le champ des préoccupations agricoles.

La réforme 2014-2020 prend acte de la nécessité de recentrer la PAC dans son environnement global au regard des défis actuels. La démarche « utilitariste » se veut constructrice et non plus réformatrice comme ce fût le cas les premières réformes. Il ne s'agit plus de corriger les dysfonctionnements du passé mais

---

<sup>10</sup> Article 5 TFUE

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013

d'appréhender sur le long terme les enjeux d'avenir et d'envisager la PAC à travers ses finalités<sup>12</sup>.

Pour 2014-2020, ce changement de paradigme est venu s'accompagner d'un cadre de réflexion participative inédit qui laissant la place à de nouvelles parties prenantes dans les débats préparatoires que sont les think tank. Constitués pour l'occasion en plateformes de la sociétés civiles et organisations environnementales, ces nouveaux acteurs sont venus s'ajouter aux traditionnels syndicats et autres représentants de la profession agricole<sup>13</sup>.

Ainsi, la réforme 2014 donne-t-elle l'occasion d'engager une réflexion de fond sur la PAC mêlant les éléments d'expertise scientifique et économique aux différents partis pris politiques. Sur le fond, la réflexion est venue mettre en perspective l'objectif de performance face aux préoccupations écolo-climatiques. Le défi de la durabilité de l'agriculture européenne s'est alors traduit en trois grands axes : la sécurité alimentaire, l'environnement et le changement climatique et l'équilibre territorial.

Cette ouverture procède d'un mouvement de fond qui implique dorénavant la PAC dans toute son envergure, de l'approvisionnement alimentaire à la préservation de l'environnement<sup>14</sup>.

Si cet engagement vient confirmer la logique en place pour le 2<sup>ème</sup> pilier ; il devient plus affirmé s'agissant du 1<sup>er</sup> pilier. Depuis la réforme de 1999 les aspects liés à la protection de l'environnement sont envisagés pour le versement des soutiens directs par le système de conditionnalité.

Outre qu'elle reconduit ce dispositif, la réforme de 2013 renforce le marqueur environnemental du premier pilier à travers le verdissement dont le paiement vert sera la mesure la plus emblématique de la période 2014-2020.

Ce dernier rémunère certaines pratiques désormais rendues obligatoires et identiques pour tout le continent qui sont présentées comme bénéfiques pour le climat et l'environnement liées au maintien des prairies permanentes ; à la diversification des cultures et la préservation des « zones d'intérêt écologique » qui sont autant de sources de biodiversité.

Ce dispositif d'écologisation amène donc la PAC à rémunérer les biens publics envisagés comme des aménités ou externalités positives de l'agriculture<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Gabrielle ROCHDI : « Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013 », Rev. Dr Rur, n° 549, juin 2011

<sup>13</sup> Alexandre MARTIN, Des « biens publics » au « verdissement » : l'influence des nouveaux acteurs de la réforme de la PAC, Centre d'études et de prospectives, n° 72, juillet 2014

<sup>14</sup> Gabrielle ROCHDI : La transition écologique la PAC, Dictionnaire juridique des transitions écologiques, dir. François Collart-Dutilleul, Agathe Van Lang et Valérie Pironon, Rubrique *Politique agricole commune*, Projet ETIAS – RFI, *Food Tomorrow/Cap Aliment*, Edition Institut Universitaire Varenne, Coll. Transition &, Justice, sept. 2018.

<sup>15</sup>

L'intention est d'inciter à l'évolution des pratiques et de rendre valides les soutiens agricoles vis-à-vis de la contribution publique européenne et de la légalité internationale.

La réforme de 2014-2022 augure ainsi d'un nouvel ancrage de la PAC dans son contexte global, qu'il soit économique, social, sociétal, à l'échelle nationale, européenne ou internationale. Ce sont là des données qui engagent désormais l'agriculture européenne à soutenir de nouvelles pratiques en matière de capture du carbone, de protection de la biodiversité, de santé, de lutte contre le réchauffement climatique et que chaque étape de réforme de PAC est amenée à approfondir. L'intention économique qui avait été envisagée en 1962 se conjugue au devoir sociétal global.

La réforme de 2013 marque ainsi une nouvelle étape de l'ambition agricole européenne qui se veut à la fois symbiotique et durable. Elle poursuit l'incarnation du projet politique commun qui loin d'être au service d'un secteur d'activité se mute en projet de société pour le continent européen<sup>16</sup>.

Par la cohérence globale qu'elle exprime au fond au fil de ses réformes, la PAC reste un formidable laboratoire d'intentions pour l'ensemble des politiques européennes.

---

<sup>1616</sup> BLUMANN Claude : La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens, Rev. Droit Rur, oct 2013