

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Marc BLANQUET

Professeur à l'université Toulouse Capitole

Chaire Jean Monnet ad personam

Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

Si la présente chronique, consacrée à la politique agricole commune (PAC) en 2023, avait été rédigée au début de cette année-là, elle aurait insisté sur le fait qu'il s'agissait de la première année d'application de la nouvelle PAC, celle issue des règlements de 2021¹. A la lumière du déroulement de l'année et du début de la suivante, on peut se demander si ce n'est pas surtout la dernière, tant les réponses à donner aux problèmes conjoncturels, tels que ceux liés au conflit ukrainien, mais aussi aux revendications des agriculteurs européens, qui ont glissé de la demande ponctuelle à la remise en cause des équilibres mêmes de la PAC, ont amené, de dérogations en mesures d'urgence, à « détricoter » l'édifice patiemment et difficilement négocié pendant des années² et qui s'inscrivait dans une double logique stratégique, à la fois agricole mais aussi environnementale. La Présidente de la Commission, dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2023, a d'ailleurs engagé un « dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture³ » significatif de ce que la « nouvelle PAC » n'est peut-être qu'une phase transitoire avant une nouvelle réforme d'ampleur que ce nouveau forum est chargé de préparer. Ce chantier « à long terme » s'accompagne d'un « dialogue civil » organisé autour de sept groupes thématiques mis en place par la Commission⁴ et permettant de consulter les parties prenantes non gouvernementales, ce dialogue civil visant davantage les adaptations à court et moyen terme de la PAC, notamment exigées, en 2023, par les aléas climatiques et le conflit en Ukraine.

Selon le découpage habituel de cette chronique, sera d'abord menée l'étude du cadre général de la PAC (I), et celle des mesures liées à la situation des marchés agricoles (II). Seront ensuite envisagés le « deuxième pilier », c'est-à-dire la politique de développement rural (III), et le pilier « qualitatif », environnemental et sanitaire de la PAC (IV).

¹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021, p. 1-186 ; règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021, p. 187-261 ; règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021, p. 262-314.

² Pour le suivi de cette négociation, cf. les livraisons précédentes de cette chronique, spécialement : M. BLANQUET, « Politique agricole commune », dans C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *ADUE 2018*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2020, pp. 808 et s. ; M. BLANQUET, « Politique agricole commune », dans C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *ADUE 2019*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2020, pp. 818 et s. ; M. BLANQUET, « Politique agricole commune », dans C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *ADUE 2020*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2021, pp. 838 et s. ; M. BLANQUET, « Politique agricole commune », dans C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *ADUE 2021*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2023, pp. 496 et s. ; et M. BLANQUET, « Politique agricole commune », dans C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *ADUE 2022*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2023, pp. 761 et s.

³ Ce Dialogue a concrètement été mis en place en janvier 2024 : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_fr.

⁴ Ces groupes ont été établis sur le fondement de la décision (UE) 2022/1368 de la Commission du 3 août 2022, *JOUE* n° L 205, 5 août 2023, p. 278-283.

I. Cadre général de la PAC

Ce cadre général sera envisagé dans sa dimension interne, son volet international et sa composante financière.

A. Cadre interne

Les premiers paiements directs au titre de la nouvelle PAC ont été versés à partir du 16 octobre 2023 mais l'essentiel du travail sur le dispositif de la PAC, pour cette première année, a porté sur la phase d'évaluation. Cette question est essentielle, non seulement dans l'absolu, tant il est vrai que pour toute politique publique, la mise en miroir des objectifs et des résultats permet d'évaluer son degré de réussite, mais aussi de façon spéciale pour cette nouvelle PAC, qui a adopté en la matière une nouvelle philosophie⁵, privilégiant le « contrôle de performance » au regard du traditionnel « contrôle de conformité », ceci étant significatif de l'orientation générale de la réforme en termes d'assouplissement de la contrainte « communautaire » sur des États membres bénéficiant de plus de liberté et de responsabilité⁶. C'est dire combien l'évaluation des plans stratégiques nationaux est importante. Dès cette première année de mise en œuvre, deux types de démarches ont pu être observées : une première évaluation *ex ante* ; et la mise en place d'un dispositif pratique de suivi.

1. Evaluation *ex ante*

Le règlement relatif aux plans stratégiques nationaux⁷ demandait à la Commission de faire une synthèse des plans stratégiques nationaux de manière à évaluer les effets des choix faits par les États membres sur la réalisation des objectifs. Il s'agissait évidemment, à ce stade de la première année de mise en œuvre, d'envisager les effets potentiels de ces choix, sans préjuger des effets réels qui resteront à mesurer au fil de l'application de ces plans stratégiques. C'est l'objet du Rapport de la Commission présenté le 23 novembre 2023, donnant dans son titre une première évaluation : « Effort conjoint et ambition collective⁸ ». La tonalité générale est en phase avec ce slogan, le rapport estimant que ces stratégies nationales visent à mettre en œuvre la PAC la plus ambitieuse jamais adoptée du point de vue environnemental et climatique. Au-delà du *satisfecit* un peu convenu sur ce plan mais aussi quant aux objectifs liés au revenu agricole, à la répartition plus équitable des aides, à la modernisation des exploitations, ou au renforcement de la compétitivité, la Commission ajoute cependant quelques remarques plus critiques, jugeant que compte tenu de la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, et d'un monde de plus en plus marqué par des crises et des perturbations, le niveau d'ambition des plans stratégiques aurait pu être un peu plus élevé quant aux outils de gestion des risques et leur utilisation. Selon le rapport, des mesures supplémentaires seraient souhaitables pour s'attaquer aussi aux causes même des crises et accroître la « résilience des exploitations agricoles ». De même des efforts plus soutenus sont suggérés pour favoriser l'utilisation par les exploitants agricoles des technologies numériques et autres solutions innovantes, et pour qu'il soit mieux répondu à leurs besoins en conseils, formation, et échange de connaissances.

⁵ Le contrôle de performance, s'il est désormais privilégié, n'est cependant pas une nouveauté. Pour la PAC 2014-2020, existait déjà un Cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC (CCSE).

⁶ Sur cette philosophie générale, cf. M. BLANQUET, « La renationalisation de la Politique agricole commune est-elle en marche ? », *Revue du droit de l'Union européenne* n°1/2022, p. 61-78.

⁷ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 précité, article 141, §2, et considérant 124.

⁸ COM(2023)707.

2. Dispositif pratique de suivi

Le contrôle de performance repose sur un système complexe d'objectifs (généraux, transversaux, et spécifiques), et d'indicateurs (de réalisation, de résultat, ou d'impact) qui doit être gérée avec un maximum d'efficacité. Organisée dès 2022⁹, cette évaluation a été dotée le 5 avril 2023 d'un tableau de bord en ligne¹⁰ permettant de suivre annuellement la progression de réalisation des objectifs, notamment au travers de 44 indicateurs de résultat. A titre d'exemple, si l'on prend l'objectif consistant à « Améliorer les performances grâce à la connaissance et l'innovation » et l'indicateur de résultat « Nombre de personnes bénéficiant de conseils, de formations, d'échanges de connaissances ou participant à des projets opérationnels du Partenariat européen pour l'innovation (PEI) », le tableau de bord indique pour la France comme valeur cible : 139 488 personnes, ce nombre étant programmé pour 2029, le tableau de bord mentionnant les cibles pour 2023 (83), 2024 (9339), et ainsi jusqu'à 2029. Ce tableau de bord constitue à la fois un outil pratique d'évaluation et un instrument de transparence.

Dans le même sens d'une transparence accrue, en octobre 2023 a été mis en ligne un « catalogue en ligne des interventions¹¹ » répertoriant les différentes interventions mises en œuvre par les États membres dans leurs plans stratégiques.

B. Cadre international

Il sera envisagé dans sa globalité, puis avec quelques aspects particuliers.

1. Appréciation générale

a. Etude quantitative

Il faut d'abord faire le point sur la place de l'Union européenne, en 2023, dans le commerce agroalimentaire mondial¹² et rappeler qu'elle représente toujours la première puissance mondiale, avec une balance commerciale excédentaire passant de 58 milliards d'euros en 2022 à 70,1 milliards sur 2023. Les exportations ont atteint 228,6 milliards d'euros, pour 158,6 milliards d'euros d'importations. L'évolution du cours mondial des matières agroalimentaires a conduit à une baisse des prix des matières importées alors que les exportations européennes, principalement les préparations céréalières, les produits laitiers et le vin, conservaient des prix élevés. Les marchés déficitaires restent ceux des oléagineux et protéagineux, des fruits et noix, du café, thé, et cacao, et des épices. L'Union a principalement exporté vers le Royaume-Uni, les États-Unis et la Chine ; à noter que les exportations agricoles vers l'Ukraine ont augmenté en 2023 de 18%. Les importations viennent principalement du Brésil, et comme en 2022, suivent le Royaume-Uni et, en troisième position, l'Ukraine (7% des importations agricoles de l'Union ; dans l'ensemble, ce niveau des importations agricoles depuis l'Ukraine est revenu, fin 2023, au niveau de 2021).

b. Analyse qualitative

⁹ Règlement d'exécution (UE) 2022/1475 de la Commission du 6 septembre 2022 portant modalités d'application du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC et la communication d'informations à des fins de suivi et d'évaluation, *JOUE* n° L 232, 7 septembre 2022, p. 8-36.

¹⁰ https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/result_indicators.html.

¹¹ https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/catalogue_interventions.html.

¹² Cf. à cet égard le Rapport de suivi de la Direction Générale pour l'agriculture et le développement rural, Unit. G.1 : « Monitoring EU Agri-Food Trade. Developments in 2023 », mars 2024.

Au-delà de cet aspect purement quantitatif, un rapport de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission, publié en octobre 2023¹³, a mis en évidence le niveau élevé de diversification des échanges commerciaux agroalimentaires, ceci devant être mis dans un contexte très contemporain, celui de la recherche de « résilience » de l'Union, à titre général (communication du 23 septembre 2023 « Vers une Europe plus résiliente, compétitive et durable¹⁴ »), ou plus spécifiquement pour l'aspect agroalimentaire (communication du 23 mars 2022 « Sauvegarder la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des systèmes alimentaires¹⁵ »), le contexte de la crise ukrainienne conduisant ici, comme on l'avait souligné dans la livraison 2022 de cette chronique, à restaurer le sens initial de la « sécurité alimentaire », celui de la « sécurité des approvisionnements » de l'article 39,1, d) TFUE. C'est dans cet esprit que la Commission, dans son étude, cartographie les risques et les vulnérabilités du commerce agroalimentaire de l'Union. S'agissant des exportations, la diversification et le nombre élevé de partenaires est une garantie, la Commission soulignant que ce niveau de diversification est équivalent à celui des autres grands exportateurs du secteur, comme les États-Unis ou la Chine. Sur ce point cependant, la part du Royaume-Uni reste importante (21% en 2022) globalement¹⁶, et dans certains secteurs, la diversification est moindre : pour le vin, le marché américain est une destination privilégiée (28%), de même que la Chine pour la viande porcine (25%). Quant aux importations, essentielles en termes de sécurité des approvisionnements, la diversité globale est meilleure que celle des autres grands importateurs agricoles, même si la concentration sur un exportateur peut apparaître comme préoccupante dans certains domaines : oléagineux et protéagineux (32% viennent du Brésil), café (34% en provenance du Brésil), ou cacao (47% des importations originaires de Côte d'Ivoire). Pour ces produits, qui plus est, l'Union est un importateur net. En revanche, pour d'autres produits, il y a certes une réelle concentration (36% des importations de céréales en provenance d'Ukraine ; même cas de figure pour les produits laitiers, la viande porcine, les boissons, les olives...) mais le risque est réduit puisque l'Union reste autosuffisante et exportatrice nette pour tous ces produits.

2. Accords particuliers

En 2023, on peut signaler la progression ou l'aboutissement de négociations commerciales avec le Chili et le Kenya ayant une dimension, parfois partielle, en matière agricole.

S'agissant du Chili, dans le cadre général d'un accord d'association entré en vigueur en 2005 et dont la modernisation est en cours depuis 2013, le Conseil a signé, le 4 décembre 2023, deux accords : un accord intérimaire sur le commerce¹⁷, et un « accord-cadre avancé¹⁸ », la procédure de finalisation et de conclusion des accords devant se dérouler sur 2024. L'accord-cadre, logiquement, dépasse largement l'aspect commercial et spécifiquement agricole. La dimension commerciale fait pour l'instant l'objet de l'accord intérimaire. Les exportations européennes vers le Chili seront exemptées de droit de douane presque totalement (on est en présence d'un

¹³ EC (2023), Monitoring agri trade policy. Thematic analysis: diversification of EU agri-food trade.

¹⁴ COM(2023)558.

¹⁵ COM(2022)133.

¹⁶ Il faudra voir, dans les prochaines années, l'impact à cet égard des accords commerciaux passés par le Royaume-Uni avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ou les pays membres de l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste, qui devraient réduire la part de l'Union dans les importations au Royaume-Uni.

¹⁷ JOUE L, 2023/2761, 7 décembre 2023.

¹⁸ Pour la proposition, COM(2023) 432, du 5 juillet 2023.

accord de libre-échange), à l'exception du sucre, et du maintien de droits réduits sur des produits agricoles jugés sensibles comme la viande, certains fruits et légumes, ou l'huile d'olive.

A titre accessoire, notons aussi l'entrée en vigueur, le 9 mars 2023¹⁹, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Chili concernant les modifications de l'accord relatif au commerce des boissons spiritueuses et des boissons aromatisées annexé à l'accord d'association²⁰. L'accord initial date de 2002 et au terme de cette mise à jour, le nom de 1573 vins et 235 boissons spiritueuses ou vins aromatisés européens, et celui de 115 vins et 10 boissons spiritueuses et vins aromatisés chiliens seront protégés sur les marchés respectifs des deux partenaires. L'importance quantitative reflète le fait que sont en cause deux des principaux exportateurs mondiaux de vin, le Chili se classant 4^e derrière trois pays de l'Union (France, Italie, et Espagne).

S'agissant du Kenya, le Conseil a signé le 12 décembre 2023 un accord de partenariat économique²¹ supprimant les droits de douane et les quotas pour les produits kenyans importés dans l'Union, le Kenya devant ouvrir d'ici 15 ans son marché pour les importations en provenance de l'Union à hauteur de 82,6%. L'agriculture est surtout impactée pour les importations européennes depuis le Kenya, concernant principalement des légumes (haricots verts notamment), des fruits et des fleurs.

C. Cadre financier

1. Exécution budgétaire

Selon le rapport de la Commission sur les dépenses du FEAGA, dans le cadre du système d'alerte précoce n°11-12/2023, présentant l'exécution provisoire du budget 2023 du FEAGA au 31 décembre 2023²², apparaît une sous-exécution de 20,5 millions d'euros par rapport au budget voté et, si on l'ajoute au montant des recettes affectées disponibles (626,2 millions d'euros), cela fait une sous-exécution totale de 646,7 millions d'euros pour le FEAGA.

On peut distinguer deux masses dans ce total. Il y a d'abord ce qui est lié à l'utilisation, en 2023, de la réserve agricole de crise disponible au titre du budget 2023 : 450 millions d'euros. Trois mesures d'urgence ont été prises et financées sur cette réserve²³, et deux autres ont été ventilées financièrement entre le budget 2023 et le budget 2024²⁴. Au total, 134,5 millions ont été utilisés sur la réserve 2023, d'où un solde de 315,5 millions d'euros reportés à la réserve agricole du budget 2024.

La deuxième masse, dans les 646,7 millions non utilisés, soit 331,2 millions d'euros, ont été reportés en tant que recettes supplémentaires sur le budget 2024 du FEAGA.

2. Discipline financière

¹⁹ JOUE n° C 56, 15 février 2023, p. 17.

²⁰ JOUE n° C 287, 28 juillet 2022, p. 4.

²¹ JOUE L, 2023/2853, 19 décembre 2023.

²² COM(2024)32, du 19 janvier 2024.

²³ Règlement d'exécution (UE) 2022/2406 de la Commission du 8 décembre 2022 relatif à des mesures exceptionnelles de soutien du marché pour les secteurs des œufs et de la viande de volaille en Pologne, JOUE n° L 317, 9 décembre 2022, p.56. Règlement d'exécution (UE) 2023/739 de la Commission du 4 avril 2023 prévoyant une mesure d'aide d'urgence en faveur des secteurs des céréales et des oléagineux en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie, JOUE n° L 96, 5 avril 2023, p.80. Règlement d'exécution (UE) 2023/834 de la Commission du 18 avril 2023 relatif à des mesures exceptionnelles de soutien du marché pour les secteurs des œufs et de la viande de volaille en Italie, JOUE n° L 105, 20 avril 2023, p.2.

²⁴ Règlement d'exécution (UE) 2023/1343 de la Commission du 30 juin 2023 prévoyant une mesure d'aide d'urgence en faveur des secteurs des céréales et des oléagineux en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, JOUE n° L 168, 3 juillet 2023, p.22. Règlement d'exécution (UE) 2023/1465 de la Commission du 14 juillet 2023 prévoyant une aide financière d'urgence pour les secteurs agricoles touchés par des problèmes spécifiques ayant une incidence sur la viabilité économique des producteurs agricoles, JOUE n° L 180, 17 juillet 2023, p. 21-27.

La réserve agricole, ci-dessus évoquée, et qui doit être inscrite chaque année dans le budget du FEOGA²⁵, doit être financée et il est prévu que si les crédits disponibles ne suffisent pas, il sera fait appel à la discipline financière se traduisant par un taux d'ajustement affectant les paiements directs supérieurs à 2000 euros. Un règlement d'exécution de la Commission du 1^{er} juin 2023 a fixé à 0% ce taux d'ajustement²⁶. Il faut rappeler que ce taux doit être fixé avant le 30 juin de l'année pour pouvoir ensuite éventuellement faire l'objet d'adaptations en fonction des besoins ressentis. En juin, la Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire de faire appel à la discipline financière mais que, compte tenu des incertitudes liées au conflit ukrainien, à l'inflation, et à l'application en 2023 de nouvelles règles sur les paiements directs, il était sage de fixer un taux dans le délai imposé, pour pouvoir s'adapter si nécessaire ensuite.

3. Corrections financières

On rappellera rapidement que dans un premier temps des contrôles financiers, la Commission prend des décisions d'apurement des comptes des organismes payeurs, avant le 31 mai de l'année n+1. Compte tenu des dates déterminant l'exercice financier agricole, l'apurement en 2023 concernait donc les dépenses des États membres entre le 16 octobre 2021 et le 15 octobre 2022, respectivement pour les dépenses financées par le FEAGA²⁷ et le Feader²⁸, mais aussi les dépenses sur la même période du Royaume-Uni, l'article 138, paragraphe 1, de l'Accord de retrait stipulant qu'en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et activités de l'Union engagés au titre du Cadre financier pluriannuel 2014-2020 ou des perspectives financières précédentes, le droit de l'Union, y compris les règles relatives aux corrections financières et à l'apurement des comptes, continue de s'appliquer au Royaume-Uni après le 31 décembre 2020 jusqu'à la clôture de ces programmes et activités de l'Union. D'où un apurement des comptes des organismes payeurs du Royaume-Uni pour les dépenses financées par le FEAGA²⁹ et le Feader³⁰.

Ces décisions prennent le soin, systématiquement, de préciser qu'elles interviennent sans préjudice de décisions ultérieures d'apurement de conformité que la Commission peut ensuite prendre, en vertu de l'article 52 du règlement (UE) n° 1306/2013, en vue d'exclure du financement de l'Union les dépenses qui n'auraient pas été effectuées conformément aux règles de l'Union, ce qui représente un deuxième temps du contrôle financier. En 2023, on signalera

²⁵ Cf. le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021, p. 187, spécialement ses articles 16 et 17.

²⁶ Règlement d'exécution (UE) 2023/1072 de la Commission du 1^{er} juin 2023, *JOUE* n° L 143, 2 juin 2023, p. 116.

²⁷ Décision d'exécution (UE) 2023/1037 de la Commission du 24 mai 2023 relative à l'apurement des comptes des organismes payeurs des États membres en ce qui concerne les dépenses financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour l'exercice financier 2022, *JOUE* n° L 139, 26 mai 2023, p. 73–80.

²⁸ Décision d'exécution (UE) 2023/1036 de la Commission du 24 mai 2023 relative à l'apurement des comptes des organismes payeurs des États membres en ce qui concerne les dépenses financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour l'exercice financier 2022, *JOUE* n° L 139, 26 mai 2023, p. 57–72.

²⁹ Décision d'exécution (UE) 2023/1039 de la Commission du 24 mai 2023 relative à l'apurement des comptes des organismes payeurs du Royaume-Uni en ce qui concerne les créances liées aux dépenses financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) au titre de la période programmation 2014-2020 et de la période de programmation 2007-2013 pour l'exercice financier 2022, *JOUE* n° L 139, 26 mai 2023, p. 88–91.

³⁰ Décision d'exécution (UE) 2023/1038 de la Commission du 24 mai 2023 relative à l'apurement des comptes des organismes payeurs du Royaume-Uni en ce qui concerne les dépenses financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour l'exercice financier 2022, *JOUE* n° L 139, 26 mai 2023, p. 81–87.

deux décisions d'exécution visant les États membres, du 3 juillet³¹, et du 15 novembre³² et une pour le Royaume-Uni, du 15 novembre³³.

II. Mesures relatives aux marchés agricoles

A. Perspectives

1. Perspectives à court terme

Publiées trois fois par an, ces perspectives à court terme constituent un outil de pilotage de la politique des marchés. Si on se limite aux grandes tendances, la livraison du printemps 2023³⁴ a insisté sur les effets de la crise ukrainienne et des aléas naturels habituels (climatiques et sanitaires). Certains facteurs négatifs se conjuguent de façon heureuse cependant ; par exemple la crise ukrainienne a provoqué un coût élevé pour les intrants (engrais) et une inflation des prix alimentaires (presque 20% d'augmentation entre février 2022 et février 2023) mais les prix élevés des produits de base ont compensé l'augmentation du coût des intrants et de l'énergie et en moyenne, le revenu agricole moyen³⁵ a progressé. La tendance serait à la baisse du coût de l'énergie et des intrants alors que les prix alimentaires devraient rester élevés. Pour l'aspect climatique, l'été chaud et sec a été suivi de sécheresses hivernales, d'où des volumes réduits de production (- 25% des rendements pour le maïs), des prix en augmentation, et parfois une qualité en baisse (agrumes) ; mais là encore, certains facteurs se combinent et la demande intérieure en céréales par exemple, affectée par la baisse de production, a pu compter sur les importations ukrainiennes, et par exemple l'Union, dans ce contexte, a pu augmenter de près de 10% ses exportations de blé.

Les perspectives à court terme de l'été³⁶ ont été affectées par un printemps encore marqué par la sécheresse (doit-on encore la considérer comme un facteur à prendre en compte à court terme ?), d'où des difficultés supplémentaires. Si le prix des intrants reste en tendance à la baisse il demeure très élevé d'où des difficultés de trésorerie pour les agriculteurs. Ce rapport a été publié d'ailleurs au moment où l'Union (cf. ci-dessous) prenait des mesures de soutien importantes pour aider ces derniers. Le Rapport insiste aussi sur le fait que l'inflation alimentaire conduit à des modifications de comportement des consommateurs pouvant être préjudiciables aux produits « chers » (viande bovine). S'agissant du secteur stratégique des cultures arables, la perspective pour les céréales reste à la hausse de la production (+5%) et des exportations (+6%) en 2023, alors que les importations en provenance d'Ukraine devraient baisser (de 35%).

Le Rapport de l'automne 2023³⁷ a encore dû souligner le mauvais contexte climatique de l'été, et a confirmé des signes positifs : diminution du coût des intrants, baisse des prix agricoles des produits de base favorisant la compétitivité des exportations européennes

³¹ Décision d'exécution (UE) 2023/1408 de la Commission du 3 juillet 2023 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE* n° L 170, 5 juillet 2023, p. 46–99.

³² Décision d'exécution (UE) 2023/2494 de la Commission du 15 novembre 2023 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE* L, 2023/2494, 17 novembre 2023.

³³ Décision d'exécution (UE) 2023/2492 de la Commission du 15 novembre 2023 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par le Royaume-Uni au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE* L, 2023/2492, 17 novembre 2023.

³⁴ Short-Term Outlook for EU agricultural markets in 2023. Edition n°35. Spring 2023. 30 mars 2023.

³⁵ Avec cependant des disparités régionales ou sectorielles.

³⁶ Short-Term Outlook for EU agricultural markets in 2023. Edition n°36. Summer 2023. 14 juillet 2023.

³⁷ Short-Term Outlook for EU agricultural markets in 2023 and 2024. Edition n°37. Autumn 2023. 9 octobre 2023.

2. Perspectives à moyen terme

S'agissant de « perspectives », le moyen terme apparaît comme un minimum, et le rapport sur l'échéance 2035 a été publié en décembre 2023³⁸. On y trouve des projections des problèmes de l'heure (multiplication des phénomènes climatiques extrêmes, modification des préférences des consommateurs au détriment de la viande rouge, du vin et du sucre), et un coût des intrants qui devrait rester élevé. Au-delà de quelques analyses intéressantes (la baisse de consommation de la viande bovine va provoquer une baisse de la production et donc du cheptel, d'où une baisse de la demande en céréales pour l'alimentation animale et une réorientation des cultures des céréales vers le colza ou les légumineuses), on a du mal à y voir de véritables prévisions, compte tenu des facteurs élevés d'incertitude sur les relations géopolitiques et commerciales, ou l'évolution macroéconomique. C'est une base pour de futures analyses, et on dépasse parfois difficilement le registre du slogan accrocheur et assez vide (du genre : « la politique agricole commune reste essentielle pour soutenir les agriculteurs dans la transition vers des systèmes de production agricole plus durables, tout en devenant plus résilients et plus compétitifs »³⁹).

3. Perspectives sectorielles

Depuis mars 2022, un groupe de réflexion européen sur la viande de porc travaillait sur les perspectives particulières de ce marché qui, en 2022, cumulait des difficultés générales (restrictions sanitaires dans le contexte de la COVID-19, augmentation des coûts des intrants), et des problèmes qui lui étaient propres (ralentissement des exportations vers la Chine, ou poursuite de la propagation de la fièvre porcine africaine). Ce groupe de réflexion, réunissant les parties prenantes (groupe de dialogue civil sur les produits animaux, section « viande porcine »), et les experts nationaux de tous les pays de l'Union (groupe d'experts du comité de l'organisation commune des marchés agricoles, section « produits animaux ») a remis son rapport final à la Commission le 18 janvier 2023⁴⁰. Sans surprise, les axes principaux soulignent la nécessité de s'orienter vers des systèmes de production porcine plus durables, respectueux de l'environnement et plus respectueux des animaux ; plus précisément, le groupe fait 26 recommandations à l'intention de la Commission, mais aussi des États membres, et des parties prenantes. La tonalité générale de la réponse de la Commission⁴¹, le 20 mars, aux recommandations qui lui sont plus particulièrement adressées (plus d'outils pour les organisations de producteurs, valoriser les sources de protéines de l'Union, promouvoir les normes de qualité et de production de l'Union, développer l'agriculture biologique et les indications géographiques protégées...) apparaît cependant comme plutôt défensive, le Commissaire à l'agriculture expliquant surtout que s'agissant de tous ces points, l'action de la Commission est déjà engagée dans le bon sens.

B. Mesures de soutien

1. Soutien directement lié à l'Ukraine

Il s'agit d'abord, sans doute, du soutien, en tant que choix politique et géostratégique, de l'Union à l'Ukraine dans le contexte de la « guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine depuis le 24 février 2022 », selon la formule consacrée :

³⁸ EU Agricultural Outlook 2023-2025. 7 décembre 2023.

³⁹ Formule du résumé exécutif.

⁴⁰ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/45d6784a-0a68-41dc-a7ff-e9837dff9461_en?filename=report-european-pig-reflection-group_en.pdf.

⁴¹ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/00942a70-4609-4712-9e32-c1bec1a0a004_en?filename=commission-response-european-pigmeat-group-recommendations_en.pdf.

ce soutien, s'agissant d'une puissance agricole comme l'Ukraine, comprend depuis 2022 des mesures sur le plan des échanges agricoles qui, en 2023, ont suscité de nombreuses difficultés. Mais l'importance des importations agricoles ukrainiennes a aussi eu des conséquences prévisibles et négatives pour les producteurs de l'Union et spécialement ceux des pays voisins de l'Ukraine, vis-à-vis desquels l'Union a aussi dû mettre en place un soutien financier.

a. Libéralisation des échanges avec l'Ukraine

Dans la chronique couvrant 2022, nous avons présenté les « mesures de libéralisation temporaire des échanges » au profit de l'Ukraine (et de la Moldavie⁴²) : suspension pendant un an (jusqu'au 5 juin 2023) des droits de douane, notamment pour les importations de fruits et légumes soumis au système des prix d'entrée, et les produits agricoles et produits agricoles transformés soumis à contingents tarifaires⁴³, et mise en place de « corridors de solidarité » pour que les exportations ukrainiennes, notamment de céréales et d'oléagineux, puissent continuer malgré l'indisponibilité des ports sur la mer noire⁴⁴. Et nous avons pu exprimer quelques craintes sur les perturbations que le volume important des exportations agricoles ukrainiennes pourrait provoquer sur les marchés de l'Union et spécialement pour les pays riverains. C'est ce que l'année 2023 a confirmé.

Les difficultés annoncées (et les réactions des agriculteurs et des gouvernements de certains États membres qui, en avril 2023, avaient mis en place des restrictions aux importations ukrainiennes) ont conduit dans un premier temps la Commission à adopter le 2 mai 2023 (jusqu'au 5 juin) des « mesures préventives exceptionnelles et temporaires⁴⁵ » protégeant cinq États membres riverains (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, et Slovaquie) des perturbations, baisses des prix, coûts logistiques élevés, ou « goulets d'étranglement » liés aux importations de froment (blé), maïs, colza, et graines de tournesol, ces produits pouvant continuer à être mis en libre pratique dans les autres États membres mais devant circuler sous un régime de transit douanier dans les 5 États concernés. Ces États s'engageaient aussi à lever en retour les mesures restrictives unilatérales qu'ils pouvaient avoir mises en place pour entraver l'importation de ces produits ukrainiens.

Un règlement a ensuite prolongé la libéralisation temporaire des échanges au-delà du 5 juin 2023 (jusqu'au 5 juin 2024)⁴⁶, tout en supprimant progressivement, jusqu'au 15 septembre 2023, les mesures exceptionnelles mises en place le 2 mai. Le 2 juin a été lancée une plateforme conjointe de coordination ayant vocation à coordonner les efforts de la Commission, de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie, ainsi que de l'Ukraine, afin d'améliorer les flux commerciaux entre l'Union et l'Ukraine, et plus spécialement le fonctionnement des corridors de solidarité.

⁴² Règlement (UE) 2022/1279 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2022 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits de la République de Moldavie au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, *JOUE* n° L 195, 22 juillet 2022, p. 6-12.

⁴³ Règlement (UE) 2022/870 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JOUE* n° L 152, 3 juin 2022, p. 103-108.

⁴⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2022, Un plan d'action pour la création de corridors de solidarité UE-Ukraine en vue de faciliter les exportations agricoles et les échanges bilatéraux de l'Ukraine avec l'UE, COM(2022)217.

⁴⁵ Règlement d'exécution (UE) 2023/903 de la Commission du 2 mai 2023 introduisant des mesures préventives concernant certains produits originaires d'Ukraine, *JOUE* n° L 114, 2 mai 2023, p. 1-4.

⁴⁶ Règlement (UE) 2023/1077 du Parlement européen et du conseil du 31 mai 2023 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JOUE* n° L144, 5 juin 2023, p. 1-6.

Cette suppression des mesures exceptionnelles au 15 septembre a cependant conduit la Pologne (qui plus est en période électorale, ce qui exacerbait le débat), la Hongrie et la Slovaquie à décider unilatéralement, en septembre, de prolonger les mesures restrictives, ce qui a rendu la situation particulièrement difficile, l'Ukraine décidant de saisir l'OMC contre les États membres en cause⁴⁷, ces derniers menaçant alors de quitter la plateforme. La Pologne a également porté la problématique sur un autre terrain, le Premier Ministre annonçant qu'il ne livrerait plus d'armes à l'Ukraine.

La situation a ensuite évolué selon des voies différentes. La Slovaquie a choisi de négocier avec l'Ukraine alors que la Hongrie, et même la Pologne après le changement de majorité en octobre, ont maintenu leur position restrictive. L'Union devra rapidement, en 2024, trouver d'autres solutions d'équilibre entre le maintien du soutien à l'Ukraine, qui dans son principe devait être prolongé au-delà de juin 2024 s'agissant de la libéralisation des échanges, et la réponse à la déstabilisation des marchés agricoles, qui devra sans doute mêler les dérogations ciblées (sans doute élargies à d'autres produits tels que les volailles ou les œufs), et le soutien des agriculteurs européens les plus impactés.

b. Contre-mesures de soutien pour les agriculteurs européens

2023 a déjà montré la nécessité de coupler les mesures de soutien à l'Ukraine, en termes de libéralisation des échanges notamment agricoles, et des contre-mesures permettant de compenser les effets de cet afflux d'importations ukrainiennes sur les producteurs de certains États membres particulièrement touchés. Ceci s'est traduit par deux aides d'urgence.

Le 4 avril 2023 a débordé été pris un règlement d'exécution de la Commission prévoyant une mesure d'aide d'urgence en faveur des secteurs des céréales et des oléagineux en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie⁴⁸. Comme l'explique la Commission, l'augmentation des importations de céréales et d'oléagineux en provenance d'Ukraine dans les États membres de l'Union proches de l'Ukraine, où les principaux corridors de solidarité UE-Ukraine ont été mis en place, a une incidence sur les agriculteurs locaux. Dans certaines régions de l'Union, les importations supplémentaires entraînent une offre excédentaire, une baisse des prix locaux ou une saturation des chaînes logistiques. La viabilité économique des exploitations agricoles en cause est menacée, d'où cette aide financière versée à ces trois États membres pour qu'ils soutiennent les agriculteurs concernés par cette augmentation des importations de céréales et d'oléagineux en provenance d'Ukraine. Cette aide, financée par la réserve d'urgence 2023, s'est élevée à 56,3 millions d'euros (16,75 millions pour la Bulgarie, 29,5 millions pour la Pologne, et 10,05 millions pour la Roumanie), et ces États ont été autorisés à doubler ces sommes par des aides nationales supplémentaires, le soutien total se montant donc à 112,6 millions d'euros.

Il a été nécessaire de lancer une deuxième salve d'aide d'urgence du même genre le 30 juin 2023, en élargissant le périmètre (Hongrie et Slovaquie en plus des trois autres États) et le montant (100 millions d'euros⁴⁹). Les montants, imputés sur la réserve d'urgence 2023 et sur la réserve 2024, ont été répartis entre les cinq États (9,77 millions pour la Bulgarie, 15,93 pour la Hongrie, 39,33 pour la Pologne, 29,73 pour la Roumanie, et 5,24 pour la Slovaquie, et sur le modèle du règlement d'exécution du 4 avril, les États ont été autorisés à verser des aides complémentaires à hauteur, cette fois, de 200% des montants financés par l'Union (total potentiel des aides : 300 millions d'euros). Cette multiplication des aides d'urgence et la spectaculaire augmentation entre avril et juin témoignent de l'ampleur du problème et de, sans

⁴⁷ Une demande de consultations, point de départ de la procédure de règlement des différends, a été faite par l'Ukraine à l'OMC le 21 septembre 2023. L'Ukraine a ensuite « mis en pause » son initiative.

⁴⁸ Règlement d'exécution (UE) 2023/739, *JOUE* n° L96, 5 avril 2023, p. 80-84.

⁴⁹ Règlement d'exécution (UE) 2023/1343 de la Commission du 30 juin 2023 prévoyant une mesure d'aide d'urgence en faveur des secteurs des céréales et des oléagineux en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, *JOUE* n° L168, 3 juillet 2023, p. 22-26

doute, la difficulté à lui trouver une solution satisfaisante, si le contexte géopolitique devait durer des années.

Autre instrument d'action, la Commission a approuvé, le 12 janvier 2023, un régime d'aide de la Croatie de 40 millions d'euros visant au soutien des entreprises de transformation de produits agricoles dans le contexte de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, spécialement pour compenser les effets des hauses du coût de l'énergie. La Commission a conclu que le régime était nécessaire, approprié et proportionné pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b) TFUE et aux conditions énoncées dans l'encadrement temporaire de crise⁵⁰.

2. Soutien non directement lié à l'Ukraine

a. Démarche générale

Le 14 juillet 2023, a été adopté un règlement d'exécution⁵¹ permettant d'allouer une aide de 330 millions d'euros aux 22 États membres non bénéficiaires de l'aide d'urgence de 100 millions d'euros réservées aux États membres proches de l'Ukraine et présentée ci-dessus. Le Préambule du règlement expose une litanie de fléaux s'étant abattus sur les agriculteurs européens tels les dix plaies d'Égypte : pandémie de Covid-19, flambée des prix de l'énergie et des intrants agricoles, effet démultiplicateur de la guerre en Ukraine pour ces phénomènes antérieurs, prix agricoles élevés mais ne parvenant pas à compenser la hausse des prix des intrants, baisse de la consommation des produits « chers » tels que les produits bio, ou les produits bénéficiant d'un label de qualité, sécheresse et inondations d'une intensité hors du commun, etc.

Les 330 millions ont été répartis, en fonction de certains critères (leur poids respectif dans la production nationale de l'Union, les problèmes ponctuels qui les ont particulièrement touchés...) entre les 22 États (l'Espagne est la mieux lotie avec 81 millions) à charge pour eux de verser des aides aux agriculteurs les plus en difficulté, c'est à dire ceux dont la viabilité est en cause. Le texte admet l'insuffisance de cette dotation et autorise les États membres à verser des aides nationales complémentaires à hauteur de 200% de l'aide de l'Union (le montant potentiellement versé aux agriculteurs est donc de 990 millions d'euros).

b. Actions particulières

On peut identifier un soutien pour un secteur particulièrement touché et des réactions ciblées à des événements spéciaux.

- *Soutien sectoriel* : quelques chiffres permettent aisément de comprendre en quoi le secteur vitivinicole est en crise : la production a augmenté de 4%, les stocks sont supérieurs de 2% à la moyenne des 5 dernières années, la tendance est clairement à la baisse de la consommation (- 15% en France, -22% en Allemagne, -34% au Portugal...), et les exportations, pour les 4 premiers mois de 2023, étaient en baisse de 8,5% par rapport à 2022. Globalement, le secteur fait l'objet de programmes d'aide désormais inclus dans les plans stratégiques nationaux et pensés pour le moyen et long terme : plus d'un milliard d'euros par an est consacré à soutenir l'investissement, l'innovation, la promotion des produits, ou la restructuration. Là, il était nécessaire de réagir à court terme par des mesures temporaires pour éviter que le

⁵⁰ N° de l'aide : SA.104708, JOUE n° C 42, 3 février 2023, p. 11-12.

⁵¹ Règlement d'exécution (UE) 2023/1465 de la Commission du 14 juillet 2023 prévoyant une aide financière d'urgence pour les secteurs agricoles touchés par des problèmes spécifiques ayant une incidence sur la viabilité économique des producteurs agricoles, JOUE n° L 180, 17 juillet 2023, p. 21-27.

déséquilibre actuel compromette la viabilité des exploitations. D'où, le 22 juin 2023, un règlement délégué de la Commission⁵² qui a mis en place des mesures temporaires exceptionnelles permettant d'alléger le marché par une distillation du vin jusqu'au 15 octobre 2023. Là aussi les Etats membres pourront doubler le financement de l'Union avec des aides nationales à la distillation. Par ailleurs, dans le cadre, cette fois, des programmes d'aide au secteur vitivinicole, la part du financement de l'Union pour les actions de soutien des investissements, de promotion, ou de « vendange en vert⁵³ » a été augmentée.

- *Soutien ciblé* : ce sont des mesures de secours particulier destinées à tel ou tel État membre victime d'un événement naturel ponctuel. Le premier exemple concerne des catastrophes naturelles en Grèce (incendies de forêt sans précédent en août et septembre, suivis d'inondations) et en Slovaquie (tempêtes, pluies torrentielles, glissements de terrain, inondations en août 2023) compromettant la viabilité d'exploitations agricoles. Ces deux pays avaient déjà bénéficié d'aides dans le cadre du Règlement d'exécution (UE) 2023/1465 de la Commission du 14 juillet 2023⁵⁴ mais il a donc été nécessaire d'adopter une aide d'urgence de 43,1 millions d'euros pour la Grèce, et de 8,6 millions pour la Slovaquie, financée par la réserve agricole de 2024 puisque postérieure au 16 octobre (début de l'exercice financier agricole 2024). Les deux États pourront compléter à hauteur de 200% du soutien de l'Union⁵⁵. Dans le même registre, l'Italie a été victime, fin 2021, d'une épidémie de grippe aviaire particulièrement intense, et les mesures (restrictions de circulation, destructions des œufs ou des animaux...) prises par l'Italie ont eu de graves conséquences pour de nombreuses exploitations, que l'Italie a dû aider. La Commission, le 18 avril 2023, a décidé de couvrir, à hauteur de 50%, les dépenses supportées en l'espèce par l'Italie (27,2 millions d'euros⁵⁶). On signalera, parce que cette affaire concerne ce soutien italien, en 2021, lié à la grippe aviaire, que la Cour de justice a précisé que l'exigence italienne que le bénéficiaire de l'aide soit encore en activité est contraire à l'esprit de ces aides en termes d'efficacité, dès lors qu'un producteur ayant subi des pertes puis cédé l'exploitation à ses enfants ne doit pas se voir refuser le bénéfice de ce soutien du fait de la longueur du processus administratif⁵⁷.

C. Accords de durabilité

Au-delà de la complexe dialectique fondamentale entre l'environnement et l'agriculture, toile de fond des évolutions de la PAC depuis 35 ans, est apparu un autre débat pouvant opposer un des fondamentaux de la philosophie et du droit de l'Union européenne (le respect de la concurrence) et l'orientation de « durabilité » des activités. Cette question s'est cristallisée, lors de la réforme de la PAC, dans le Règlement 2021/2117⁵⁸, qui a inséré dans le règlement OCM

⁵² Règlement délégué de la Commission (UE) 2023/1225 du 22 juin 2023 relatif à des mesures temporaires exceptionnelles dérogeant à certaines dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en vue de remédier aux perturbations du marché dans le secteur vitivinicole dans certains États membres et dérogeant au règlement délégué (UE) 2016/1149 de la Commission, *JOUE* n° L 160, 26 juin 2023, p. 12-18.

⁵³ Réduction estivale anticipée de la quantité de grappes de raisin.

⁵⁴ Cf. *supra*.

⁵⁵ Règlement d'exécution (UE) 2023/2820 de la Commission du 15 décembre 2023 prévoyant une aide financière d'urgence pour les secteurs agricoles touchés par des catastrophes naturelles en Grèce et en Slovaquie, *JOUE* L, 2023/2820, 18 décembre 2023.

⁵⁶ Règlement d'exécution (UE) 2023/834 de la Commission du 18 avril 2023 relatif à des mesures exceptionnelles de soutien du marché pour les secteurs des œufs et de la viande de volaille en Italie, *JOUE* n° L 105, 20 avril 2023, p.2-8.

⁵⁷ Arrêt du 8 juin 2023, *Regione Lombardia*, aff. C-636/21, ECLI:EU:C:2023:453.

⁵⁸ Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, *JOUE* n° L 435, 6 décembre 2021, p. 262-314.

un article 210 *bis* exemptant⁵⁹ du respect de l'article 101, §1, TFUE (interdiction des ententes entre entreprises) les « accords, décisions et pratiques concertées des producteurs de produits agricoles qui ont trait à la production ou au commerce des produits agricoles et qui visent à appliquer une norme de durabilité supérieure à celle imposée par le droit de l'Union ou le droit national, pour autant que ces accords, décisions et pratiques concertées n'imposent que des restrictions de concurrence indispensables à l'application de ladite norme ». Le Parlement européen et le Conseil ont alors demandé à la Commission de définir des lignes directrices précisant et clarifiant la mise en pratique de cette exclusion, et une première consultation des parties prenantes a été organisée du 28 février au 23 mai 2022, conduisant la Commission à présenter le 10 janvier 2023 un premier projet de lignes directrices, sur la base duquel une nouvelle consultation publique a été lancée, et une conférence a été organisée le 12 juin 2023. Au terme de ce processus, la Commission a publié, le 8 décembre 2023, les lignes directrices sur l'exclusion de l'article 101 TFUE pour les accords de durabilité des producteurs agricoles⁶⁰. Ce texte définit le champ de l'exclusion, qui exige notamment que des producteurs agricoles soient concernés et que les accords portent sur des produits agricoles. Sont également définis les objectifs de développement durable éligibles : la protection de l'environnement, la réduction de l'utilisation de pesticides et de la résistance aux antimicrobiens, et enfin la santé et le bien-être des animaux ; ceci exclut donc les objectifs de durabilité économique et sociale (relatifs, par exemple, à la rémunération équitable des producteurs). Les lignes directrices expliquent aussi comment apprécier le caractère indispensable d'une restriction de concurrence pour l'application d'une norme de durabilité (avec deux étapes, l'appréciation du caractère indispensable de l'accord de durabilité, puis l'appréciation du caractère indispensable de la restriction de concurrence, quant à sa nature, et quant à son intensité), et en quoi ces normes peuvent être considérées comme « supérieures » à celles imposées par le droit de l'Union ou le droit national (c'est admis même si c'est à la marge, et la Commission donne de nombreux exemples explicatifs).

III. Développement rural

2023, quant à la politique de développement rural, a surtout été marqué par la publication d'études ou de rapports intéressants, même s'il faudra attendre 2024 pour avoir le premier rapport sur les progrès accomplis dans la perspective de la vision à long terme pour les zones rurales. Au niveau des outils pratiques, on signalera cependant la mise en place, en juin 2023, d'une plateforme de revitalisation rurale⁶¹, guichet unique pour les communautés rurales, les porteurs de projets ruraux et les autorités locales pour collaborer, accéder aux ressources dans toutes les langues de l'Union et partager des informations, des pratiques et des outils inspirants. Cet outil, gratuit, offre la possibilité de créer des groupes communautaires dédiés à des thèmes, des pays ou des régions spécifiques, dans leur langue nationale. On évoquera aussi, rapidement, un arrêt dans lequel la Cour de justice, à propos d'un problème *a priori* très ponctuel (l'interprétation de la « période initiale » des engagements au titre des aides au développement rural par le Feader, par rapport à la signification de la « période de conversion » pendant laquelle un producteur passe de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique, période au cours de laquelle il doit respecter la réglementation bio sans pour autant pouvoir s'en prévaloir) a confirmé que les États membres disposent d'une marge de manœuvre importante dans la mise en œuvre des programmes nationaux de développement rural, ce qui correspond à

⁵⁹ On ne développera pas le possible débat théorique sur l'utilisation, ici, de l'expression « exclusion de l'article 101 », là où on évoque habituellement une « inapplication », une « dérogation », ou une « exemption ».

⁶⁰ JOUE C 2023/1446, 8 décembre 2023.

⁶¹ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/rural-revitalisation_en.

la philosophie originelle du deuxième pilier de la PAC, et peut-être à celle, plus largement désormais, de la nouvelle PAC entrée en vigueur en 2023⁶².

En ce qui concerne les études, on soulignera celle sur la contribution des Plans stratégiques nationaux à la « vision à long terme des zones rurales », celle sur les zones soumises à des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques (ANC⁶³), et celle sur la mise en réseau.

A. Participation des PSN à la vision à long terme des zones rurales

Deux ans après la présentation de la « vision à long terme »⁶⁴, ayant 2040 pour horizon, et pour ambition des zones rurales et des communautés rurales plus fortes, plus connectées, plus résilientes et plus prospères, on signalera en 2023 une étude relative à la contribution en la matière des plans stratégiques nationaux de la nouvelle PAC. La « vision à long terme » reposait sur deux piliers : un Pacte rural et un Plan d'action rural identifiant 30 actions à mettre en œuvre par la Commission, spécialement dans 4 domaines d'action : fortifier ces zones (renforcer la participation des citoyens aux processus d'élaboration des politiques publiques, assurer un accès effectif aux services essentiels d'une qualité suffisante), mieux les connecter (maintien ou amélioration des services de transport public et des infrastructures de transport, développement de l'infrastructure numérique), renforcer leur résilience au changement climatique et aux crises économiques (préserver leurs ressources naturelles, restaurer leurs paysages, « écologiser » les activités agricoles, favoriser la reconversion professionnelle et le renforcement des compétences), et les rendre plus prospères (diversification des activités économiques, et amélioration de la valeur ajoutée des activités agricoles et alimentaires). La Commission, le 21 septembre 2023, a publié une étude⁶⁵ examinant la manière dont les États membres ont choisi de mettre en œuvre leurs plans stratégiques relevant de la PAC au regard des objectifs définis dans la vision rurale⁶⁶, en particulier dans les quatre domaines d'action rappelés ci-dessus (en substance, il s'agit des soutiens aux zones rurales non réductibles à des actions agricoles ou sylvicoles). L'étude montre que plusieurs États membres ont prévu de soutenir les services sociaux, les parcs naturels, la production d'énergie renouvelable, les systèmes de mobilité rurale, la création d'entreprises dans d'autres secteurs que l'agriculture, ou le développement des connaissances et de la formation. 19 Plans stratégiques nationaux reprennent ainsi le concept de « village intelligent » existant depuis 2017 et axé sur un soutien à l'innovation rurale et spécialement la numérisation. 11 États membres favorisent les investissements liés à des panneaux solaires, 10 se préoccupent de l'inclusion sociale... Même si ces Plans stratégiques précisent souvent qu'ils mobiliseront d'autres fonds tels que le Fonds pour la résilience et la reprise, les fonds de la politique de cohésion, le Programme Horizon Europe, ou Life, l'étude, globalement favorable, note que plusieurs objectifs ne sont pris en considération que de façon limitée : services sociaux, haut débit, mobilité, énergie, soutien à la connaissance et à l'innovation, et développement des entreprises dans d'autres secteurs que l'agriculture et la sylviculture.

⁶² Arrêt du 7 décembre 2023, *Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond « Zemedelie » (Apiculture biologique)*, aff. C-329/22, ECLI:EU:C:2023:968.

⁶³ Areas with natural constraints.

⁶⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE – Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040, 30 juin 2021, COM(2021)345.

⁶⁵ Préparée par le European Evaluation Helpdesk (consortium composé d'Ecorys Europe EEIG GEIE, Metis GMBH et Agrosynergie).

⁶⁶ Commission européenne, Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Bilan de la manière dont les plans stratégiques de la PAC contribuent à la réalisation des objectifs de la vision à long terme des zones rurales de l'UE – Rapport final, Office des publications de l'Union européenne, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/455049>.

B. Etude des zones ANC

Pour la première fois, la Commission a étudié les caractéristiques socio-économiques et environnementales des exploitations situées dans ces zones (soumises à des contraintes naturelles, ou d'autres contraintes spécifiques) par rapport aux autres, cette étude étant publiée en juillet 2023⁶⁷. On est ici au cœur de la philosophie d'une politique de développement rural dépassant la seule perspective agricole pour intégrer notamment des préoccupations d'aménagement du territoire. A cet égard l'étude, sans surprise, confirme que sans un régime particulier d'assistance, la plupart de ces zones (zones de montagne, arides, ou froides), handicapées structurellement vis-à-vis des activités agricoles, seraient désertées. Il faut savoir que ces ANC couvrent quand même 59% de la superficie agricole de l'Union. Le régime ANC permet aux exploitants de toucher une aide spécifique au revenu, en plus du paiement annuel moyen par hectare, afin de compenser les inconvénients engendrés par ces contraintes. Pour la PAC 2023-2027, on trouve ce soutien dans 23 des Plans stratégiques nationaux, à hauteur de 18,7 milliards d'euros, bénéficiant à 47 millions d'hectares⁶⁸. La Commission explique en quoi ces zones, outre la problématique de lutte contre la désertification, sont bénéfiques pour l'environnement : les exploitants y utilisent par exemple moins d'intrants. Pour les engrais, si l'on considère les grandes cultures en ANC et en dehors, les exploitations en ANC de montagne utilisent ainsi 55% d'engrais azotés en moins, la réduction étant de 26% pour les zones ANC hors montagne. S'agissant des pesticides, c'est respectivement 56% et 49% de moins que dans les cultures comparables hors ANC. De plus, ces exploitations en ANC sont plus tournées vers les protéagineux, les prairies (surtout en montagne), la diversification des cultures, ou les jachères, c'est-à-dire des pratiques favorables à l'environnement : amélioration de la fertilité des sols, entretien des paysages, lutte contre l'érosion, biodiversité, pollinisation, régulation de l'eau. Enfin, il existe une large coïncidence entre les zones ANC et les habitats protégés grâce à la Directive « Habitat » : plus de 60 de ces habitats protégés seraient menacés en cas d'abandon, spécialement, des prairies maintenues grâce au régime ANC.

Ceci doit être mis en miroir, bien sûr, avec le manque de performance économique de ces exploitations. C'est la logique même de ce régime de soutien. Or l'étude de la Commission est plutôt alarmante, qui montre que malgré ce soutien considérable, l'écart de revenus entre les exploitations situées en zone ANC et les exploitations non-ANC reste important : 20,4 % de moins dans les zones ANC de montagne et 26,5 % en moins dans les autres zones ANC. La Commission en tire cependant une conclusion politiquement valorisante (et qui n'est pas inexacte au demeurant) selon laquelle sans l'aide publique, une part importante de ces exploitations devrait cesser leur activité. En tant qu'observateur externe, on conclura donc à la fois que ce régime est existentiel, mais aussi qu'il apparaît comme insuffisant.

C. Mise en réseau et politique de développement rural

Le 15 juin 2023, la Commission a publié une étude sur la manière dont les réseaux (Réseau européen pour le développement rural (REDR) et réseaux ruraux nationaux (RRN)) contribuent à la réussite de la politique de développement rural⁶⁹. Il s'agit d'une étude portant sur les

⁶⁷ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/586ba067-4ce9-4afe-8139-719253ed0f45_en?filename=analytical-brief-1-anc-brief_en.pdf&prefLang=fr.

⁶⁸ Ce qui représente 17% du budget total du Développement rural et 6% du budget global de la PAC.

⁶⁹ European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Beck, M., Bunnell, P., Deperrois, R. et al., Study on the ENRD and the NRNs' contribution to the implementation of EU rural development policy, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/14851>.

« anciens » réseaux, à savoir le REDR et les RRN qui contribuent depuis 2007 au fonctionnement de la Politique de développement rural, mais aussi le « Partenariat européen d'innovation pour la productivité et la durabilité agricoles » (PEI-AGRI), qui a été inclus dans le deuxième pilier de la PAC en 2014, formant, avec le REDR, les « réseaux ruraux européens ». L'étude porte sur la période 2014-2022 et démontre combien ces réseaux, regroupant les concepteurs et les responsables des politiques et des programmes, les organismes représentatifs des groupes d'intérêt (agriculteurs, organisations environnementales...), les acteurs de terrain, les groupes d'action locale et les bénéficiaires, ont permis d'améliorer la capacité et la qualité de l'administration et de la gestion des programmes de développement rural, de renforcer la coordination de toutes les parties prenantes et de répondre aux besoins réels des bénéficiaires. Ces structures ont aussi permis de relever les défis émergents, ou répondre aux situations de crise.

Si l'on préfère s'intéresser à l'avenir, l'étude prend en considération le changement « structurel » de la PAC 2023, c'est-à-dire une forme d'intégration des deux « piliers » et l'importance des Plans stratégiques nationaux. Depuis le 6 octobre 2022, le REDR et le réseau PEI-AGRI sont remplacés par le Réseau européen de la PAC, et les RRN deviennent des réseaux PAC nationaux. L'étude se termine par des « recommandations » adressées à cette nouvelle structure des réseaux, dont le champ d'action sera plus large que celui des « réseaux ruraux ». L'étude recommande ainsi de vérifier que toutes les composantes de la PAC (développement rural, innovation, LEADER...) seront couvertes par les unités de soutien des réseaux, et que les réseaux nationaux établiront des liens avec les acteurs ruraux dans les régions et les territoires (réseaux régionaux, ou antennes...). Autre recommandation : promouvoir la participation des parties prenantes dans les organes de gouvernance au niveau national et européen pour améliorer le travail basé sur les besoins, et assurer une évaluation continue de ces besoins. Il s'agira ensuite de promouvoir l'échange d'expériences sur la mise en œuvre des Plans stratégiques, diffuser les bonnes pratiques, et tenir compte qu'en matière d'évaluation, le nouveau cadre est davantage axé sur les performances. A cet égard, l'étude observe que le règlement 2021/2115 sur les Plans stratégiques ne comporte pas d'indicateur relatif aux réseaux et qu'il faudra en prévoir.

IV. Qualité des produits, santé et sécurité alimentaire

A. Qualité des produits agricoles

1. Révision du système des indications géographiques

La chronique couvrant 2022 avait rendu compte de la proposition de révision du système des indications géographiques⁷⁰ (AOP, IGP, IG et STG, même si ces spécialités traditionnelles garanties ne sont pas forcément liées à une aire géographique particulière). L'avancement du dossier législatif en 2023 a garanti une adoption avant la fin de la législature, en 2024⁷¹, et s'est

⁷⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux indications géographiques de l'Union européenne pour les vins, les boissons spiritueuses et les produits agricoles, et aux systèmes de qualité pour les produits agricoles, modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/787 et abrogeant le règlement (UE) n° 1151/2012, 31 mars 2022, COM(2022) 134.

⁷¹ Ce sera finalement le Règlement (UE) 2024/1143 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 concernant les indications géographiques relatives au vin, aux boissons spiritueuses et aux produits agricoles, ainsi que les spécialités traditionnelles garanties et les mentions de qualité facultatives pour les produits agricoles, modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2019/787 et (UE) 2019/1753 et abrogeant le règlement (UE) n° 1151/2012, JOUE L, 2024/1143, 23 avril 2024.

notamment traduit par une décision du Parlement en première lecture le 1^{er} juin 2023, et une approbation en commission d'un texte après négociations interinstitutionnelles le 11 décembre 2023, l'accord politique entre le Conseil et le Parlement étant obtenu le 24 octobre. Par rapport à la proposition de la Commission globalement approuvée dans le constat de ce qu'il y a là un atout indiscutable du « made in EU », le Parlement a notamment souligné la nécessité de mieux protéger les indications géographiques en ligne, mieux protéger aussi ces IG dans les produits transformés, lesquels ne devraient pas, sauf autorisation des producteurs de l'IG, être nommés d'après l'IG. Les autres lignes générales de la réforme (unification et simplification des procédures d'enregistrement, valorisation des pratiques durables, responsabilisation des groupements de producteurs) ont été approuvées. On rappellera qu'au 1^{er} octobre 2023, on recensait 3 552 dénominations enregistrées dont 1 656 dénominations de vins, 1 634 dénominations de produits agro-alimentaires et 262 dénominations de boissons spiritueuses. En février 2023, la Commission a enregistré la 3 500^{ème} indication géographique (« Corrèze »). Ce nombre impressionnant ne peut que susciter de plus en plus de conflits éventuels entre ces divers produits protégés, ce qui a été illustré, le 12 juillet 2023, par un intéressant arrêt du Tribunal dans l'affaire *Consortium des Charcutiers corses e.a.*⁷². En l'occurrence, l'affaire illustre bien les dangers d'interaction dès lors que les indications géographiques protégées se multiplient, la question étant posée du risque de confusion pour le consommateur entre une AOP mentionnant le caractère « corse » de produits de charcuterie (type « Jambon sec de Corse », ou « Coppa de Corse ») et une demande d'IGP des produits charcutiers de « l'Île de beauté » (entre autres « Jambon sec de l'Île de beauté », ou « Coppa de l'Île de beauté »). L'intérêt de l'arrêt est double. Il y a d'abord un aspect institutionnel : la procédure d'enregistrement de ces appellations protégées repose sur un système de partage des compétences, en ce sens que, par exemple, la décision d'enregistrer une dénomination en tant qu'IGP ne peut être prise par la Commission que si l'État membre concerné lui a soumis une demande à cette fin et qu'une telle demande ne peut être faite que si cet État membre a vérifié qu'elle était justifiée. Ce système de partage des compétences s'explique notamment par le fait que l'enregistrement d'une indication géographique protégée présuppose la vérification qu'un certain nombre de conditions sont réunies, ce qui exige, dans une large mesure, des connaissances approfondies d'éléments particuliers audit État membre, que les autorités compétentes de celui-ci sont les mieux placées pour vérifier. Cette dernière remarque explique que soit souvent soulignée la logique de subsidiarité qui imprégnerait la procédure. A cet égard, l'arrêt du Tribunal a pu apparaître comme bousculant assez brutalement cette logique et cette coopération qui ont parfois amené à voir dans ce type de procédure un exemple d'acte transnational ou en « co-administration »⁷³. En effet, les autorités administratives françaises avaient considéré (y compris sur demande expresse de la Commission) que les produits étaient suffisamment différents et les dénominations suffisamment distinctes, ce qui avait été confirmé dans des arrêts du 19 décembre 2019 et du 13 février 2020, dans lesquels le Conseil d'État français avait considéré que « l'emploi de termes différents et la différence des protections conférées par une appellation d'origine, d'une part, et par une indication géographique, d'autre part, sont de nature à écarter le risque que des consommateurs normalement informés et raisonnablement attentifs et avisés aient, en présence de l'indication géographique contestée, directement à l'esprit, comme image de référence, la marchandise bénéficiant de l'appellation d'origine protégée déjà enregistrée ». Malgré cette double appréciation, administrative et juridictionnelle, des autorités « les mieux placées » pour ce type d'appréciation, la Commission

⁷² Aff. T-34/22, ECLI:EU:T:2023:386.

⁷³ T. GEORGOPOULOS, « L'appellation d'origine protégée et la théorie de l'acte administratif transnational dans l'Union européenne », *RDUE* 2021, p. 109, ou O. DUBOS, « Les pouvoirs de la Commission dans l'attribution des appellations d'origine : la co-administration au service de la qualité », in T. GEORGOPOULOS (dir), *Les appellations vitivinicoles à l'épreuve de l'intégration européenne*, mare & martin, Paris, 2014, p. 91.

a refusé l'enregistrement des IGP, ce qu'a approuvé le Tribunal. S'agissant d'une éventuelle atteinte à une éventuelle subsidiarité, on peut considérer que la dimension de la protection accordée conduit assez naturellement à mener ces appréciations au niveau européen et non national⁷⁴, mais ce qui a pu choquer⁷⁵ est la démarche du Tribunal, voyant dans cette procédure composite un pouvoir de la Commission de corriger les « éléments entachés d'erreurs manifestes » dans le cahier des charges, ce qui souligne plus un contrôle de la Commission qu'une co-administration entre les autorités nationales et la Commission.

Le deuxième intérêt de l'arrêt est relatif au fond de la question technique en cause. En substance, la législation permet sans problème de s'opposer à un risque de confusion du consommateur liée à une « homonymie » (art. 6, §3 du règlement n°1151/2012). Mais il s'agit ici d'une synonymie et non d'une homonymie. Le raisonnement se fait donc vis-à-vis d'un risque d'« évocation » et finalement en relativisant le terme géographique : il ne s'agit pas d'apprécier les risques de confusion entre Corse et Île de beauté mais entre « jambon sec de Corse » et « jambon sec de l'Île de beauté ». La référence aux associations d'idées que peut faire le consommateur (ce que cela lui évoque) conduit presque inmanquablement à privilégier le label le plus ancien par rapport à une demande nouvelle, sans trop prendre en considération ce qui devrait être essentiel dans un tel régime : quid du savoir-faire spécifique, ou des identités locales respectives ? Comme le souligne T. Georgopoulos, le système des indications géographiques protégées perd ici de sa spécificité pour tomber dans un banal contentieux des marques ou signes distinctifs commerciaux⁷⁶.

2. Dimension internationale

L'Accord de partenariat économique entre l'Union et le Japon, entré en vigueur en 2019, constitue, il faut le rappeler, l'accord de libre-échange le plus ambitieux conclu par l'Union avec un État tiers, cette zone de libre-échange représentant un quart du PIB mondial, et c'est aussi l'accord le plus important conclu par l'Union en matière agroalimentaire. La protection réciproque des indications géographiques y tient une place essentielle (fin 2023, on compte 423 appellations japonaises ou européennes enregistrées) et constamment augmentée (ajout de 56 appellations en 2021, *idem* en 2022, et 42 appellations de plus à partir du 30 septembre 2023⁷⁷, ainsi que 6 appellations japonaises ajoutées en décembre 2023⁷⁸). La prochaine extension est programmée pour 2025.

3. Normes de commercialisation ou d'étiquetage

Les normes de commercialisation, souvent moquées par le passé et présentées comme des symboles du caractère vétilleux de la réglementation européenne, assurent de nombreuses fonctions, notamment de régulation indirecte des marchés, mais aussi de protection et d'information des consommateurs, d'incitation à une consommation plus saine ou plus durable, et de maintien d'une qualité élevée des produits. C'est sous ce dernier angle que l'on examinera ici une série de propositions de modification des normes de commercialisation des produits

⁷⁴ Il faut cependant admettre que ce n'est pas ainsi que le Tribunal justifie l'imperium de l'appréciation de la Commission.

⁷⁵ Cf. notamment T. GEORGOPOULOS, évoquant une « appréhension hiérarchique », un « manque de tact », et un « désaveu » du Conseil d'État : « L'enquête corse : quand le juge de l'Union s'emmêle les pinces en matière d'AOP/IGP », *RDR* n°11, novembre 2023, p. 29-32.

⁷⁶ Article précité, *RDR* n°11, novembre 2023, p. 32.

⁷⁷ Décision (UE) 2023/1313 de la Commission du 22 juin 2023 approuvant, au nom de l'Union européenne, les modifications de l'annexe 14-B de l'accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, *JOUE* n° L 162, 28 juin 2023, p. 57-66.

⁷⁸ Décision de la Commission du 8 décembre 2023 approuvant, au nom de l'Union européenne, les modifications de l'annexe 14-B de l'accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, *JOUE* C, 2023/8378, 12 décembre 2023.

agroalimentaires présentées le 21 avril 2023⁷⁹ et qui, au-delà de cette question de la qualité, visent aussi une alimentation plus saine et également, par exemple, la lutte contre le gaspillage. La Commission a proposé ainsi d'adopter des règles d'étiquetage plus claires et obligatoires pour le miel, les fruits à coque et les fruits séchés, les bananes mûres, ainsi que les fruits et légumes parés, transformés et coupés. Pour les mélanges, le pays d'origine devra être indiqué, dans un but de transparence et de promotion de la production de ces produits dans l'Union. Outre les aspects liés au gaspillage (fruits « moches »), et pour cibler la dimension d'information du consommateur sur la qualité, les jus de fruit pourront porter la mention « sans sucres ajoutés », ou « jus de fruit à teneur réduite en sucre », et la quantité minimale de fruits dans les confitures passera de 350 grammes/kilo à 450 (550 pour la qualité « extra »). Ancien objet de complexes débats, l'appellation « marmelade », jusqu'ici cantonnée aux confitures d'agrumes, pourra être élargie aux autres fruits, pour s'aligner sur des pratiques locales. Pour améliorer leur traçabilité, le marquage des œufs sera effectué directement dans l'exploitation.

Le 8 décembre 2023 sont entrées en vigueur de nouvelles normes d'étiquetage des vins obligatoires pour les vins à partir de la récolte 2024. Il faut rappeler qu'il ne s'agit là que d'une mise à niveau, car les informations désormais obligatoires sur les étiquettes (désignation de la catégorie de produit de la vigne, mention « appellation d'origine protégée » (AOP) ou « indication géographique protégée » (IGP), ainsi que sa dénomination, pour les vins enregistrés en tant qu'indications géographiques, titre alcoométrique volumique acquis, indication de provenance, nom de l'embouteilleur ou nom du producteur ou du vendeur, contenu net, teneur en sucre pour les catégories de vins mousseux, déclaration nutritionnelle, liste des ingrédients (pour ces deux mentions, cela peut se faire par voie électronique, par exemple avec un QR Code sur l'étiquette), substances à l'origine d'allergies ou d'intolérances, date minimale de durabilité des produits de la vigne ayant subi un traitement de désalcoolisation) étaient déjà obligatoires pour les autres produits alimentaires. Cet alignement était prévu dans le cadre des textes de base de la réforme de la PAC, adoptés en décembre 2021, qui avaient cependant ménagé une période transitoire de deux ans pendant laquelle des précisions sont intervenues⁸⁰, ainsi qu'un guide

⁷⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel, la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine, la directive 2001/113/CE du Conseil relative aux confitures, gelées et marmelades de fruits, ainsi qu'à la crème de marrons, destinées à l'alimentation humaine, et la directive 2001/114/CE du Conseil relative à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine, COM(2023)201. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil établi conformément à l'article 75, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne de nouvelles normes de commercialisation pour le cidre et le poiré ainsi que pour les légumes à cosses secs et les fèves de soja, COM(2023)200. Ce dispositif initié le 21 avril a donné ensuite lieu, dans certains secteurs, à l'adoption de règlements délégués et de règlements d'exécution de la Commission. Par exemple : règlement délégué (UE) 2023/2429 de la Commission du 17 août 2023 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour le secteur des fruits et légumes, certains produits transformés à base de fruits et légumes et le secteur de la banane, et abrogeant le règlement (CE) n° 1666/1999 de la Commission et les règlements d'exécution (UE) n° 543/2011 et (UE) n° 1333/2011 de la Commission, JOUE L 2023/2429, 3 novembre 2023 ; règlement d'exécution (UE) 2023/2430 de la Commission du 17 août 2023 fixant des règles concernant les contrôles de conformité avec les normes de commercialisation pour le secteur des fruits et légumes, certains produits transformés à base de fruits et légumes et le secteur de la banane, JOUE L, 2023/2430, 3 novembre 2023 ; règlement délégué (UE) 2023/2464 de la Commission du 17 août 2023 modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs, JOUE L, 2023/2464, 8 novembre 2023 ; règlement délégué (UE) 2023/2465 de la Commission du 17 août 2023 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs et abrogeant le règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission, JOUE L, 2023/2465, 8 novembre 2023 ; règlement d'exécution (UE) 2023/2466 de la Commission du 17 août 2023 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs, JOUE L, 2023/2466, 8 novembre 2023.

⁸⁰ Règlement délégué (UE) 2023/1606 de la Commission du 30 mai 2023 modifiant le règlement délégué (UE) 2019/33 en ce qui concerne les dispositions relatives aux appellations d'origine protégées et aux indications géographiques protégées pour le vin et à la présentation des indications obligatoires pour les produits de la vigne et les règles relatives à l'indication et à la désignation des ingrédients pour les produits de la vigne, et modifiant le règlement délégué (UE) 2018/273 en ce qui concerne la certification des produits vitivinicoles importés, JOUE n° L 198, 8 août 2023, p. 6-13.

sous forme de question/Réponses facilitant la mise en œuvre par les opérateurs et les États membres⁸¹.

Dans ce domaine de l'étiquetage des vins, signalons une interprétation assez souple de la Cour de justice dans une affaire où les autorités d'un Land allemand estimaient qu'un viticulteur ne pouvait pas revendiquer les indications « domaine viticole », ni « mise en bouteille au domaine » dans la mesure où il utilisait pour son vin non seulement ses propres vignes mais celles d'un autre cultivateur, qu'il louait, et dont le propriétaire suivait les instructions du « loueur » pour la culture des vignes et le pressurage final. La Cour a cependant admis l'utilisation des deux mentions, dès lors que le producteur principal, s'agissant de la vinification et spécialement du pressurage, « assume la direction effective, le contrôle étroit et permanent ainsi que la responsabilité de cette opération⁸² ».

B. Promotion des produits agricoles.

Nous avons indiqué, dans la chronique 2022, que le 16 décembre 2022 avait été adopté le programme de travail pour 2023, dotant de 185,9 millions d'euros cette promotion des produits agroalimentaires durables et de haute qualité dans l'Union et dans le monde. L'appel à propositions pour les programmes simples a été fait le 19 janvier 2023⁸³, et a suscité 119 propositions de campagnes. Après évaluation par un comité mis en place par l'Agence exécutive européenne pour la recherche (ERA), 68 ont été sélectionnées⁸⁴ : 50 programmes « simples » mis en œuvre par une ou plusieurs organisations d'un même État membre, et 18 programmes « multi », concernant des organisations nationales de plusieurs États membres ou une (ou des) organisations européenne(s). Les programmes simples, financés en gestion partagée, ont bénéficié de 88,7 millions d'euros ; une moitié vise le marché européen, et l'autre les pays tiers -Chine, Japon, États-Unis, Royaume-Uni). Les programmes multiples, financés pour le compte de la Commission par l'Agence ERA, ont été dotés de 54,3 millions, concernent aussi le marché européen et les pays tiers (pour 59%). Le programme de travail pour 2024, particulièrement important puisqu'au-delà de l'objectif traditionnel, il s'agit de soutenir une reprise durable du secteur dans un contexte difficile, a été adopté le 17 novembre 2023 et mobilisera le même budget (185,9 millions d'euros) : 81,3 millions d'euros sont prévus pour la promotion sur le marché européen et 85,1 pour les campagnes à destination des pays tiers. Les cibles principales (marchés considérés comme en croissance) sont la Chine, le Japon, la Corée du Sud, Singapour et l'Amérique du Nord. Les choix de financement tiennent aussi compte de priorités « politiques » : les produits « durables » bénéficieront ainsi de 62 millions d'euros, dont 42 pour les produits bio. En lien avec l'objectif d'assurer une alimentation saine, plus de 18 millions d'euros seront par ailleurs consacrés à la promotion des fruits et légumes frais⁸⁵.

C. Pesticides

⁸¹ Questions et réponses sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'UE en matière d'étiquetage du vin à la suite de la modification du règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil et du règlement délégué (UE) 2019/33 de la Commission, Avis de la Commission, JOUE, C, 2023/1190, 24 novembre 2023.

⁸² Arrêt du 23 novembre 2023, *Weingut A*, aff. C-354/22, ECLI:EU:C:2023:916.

⁸³ Promotion des produits agricoles (AGRIP SIMPLE), appel à propositions AGRIP-SIMPLE-2023, version 1.0, 19 janvier 2023, publié sur *Funding & Tenders opportunities (europa.eu)*.

⁸⁴ Commission européenne, décision d'exécution de la Commission du 10 novembre 2023 relative à la sélection des programmes simples pour la promotion des produits agricoles en 2023 au titre du règlement (UE) n° 1144/2014 du Parlement européen et du Conseil, C(2023) 7540.

⁸⁵ Commission européenne, décision d'exécution de la Commission du 14 novembre 2023 relative au financement d'actions d'information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers et à l'adoption du programme de travail pour 2024, C(2023) 7602.

1. Pollinisateurs

Cette question des pollinisateurs est importante en tant que telle mais elle est aussi emblématique de l'écartèlement actuel des politiques agricoles entre leur objet de base, lié à la production agricole et à l'approvisionnement en denrées alimentaires, et les préoccupations pour l'avenir, plus ou moins directement environnementales. L'importance du problème est facile à démontrer : 80% des espèces cultivées et des plantes à fleurs sauvages dépendent de la pollinisation animale, et actuellement, une espèce d'abeilles, de papillons, ou de syrphes sur trois est en déclin, et une espèce d'abeilles et de papillons sur dix et une espèce de syrphes sur trois est en voie d'extinction. Autrement dit, leur déclin est une des principales menaces pesant sur la durabilité de la production agricole à long terme. Quant à la dimension emblématique de la question vis-à-vis de l'agriculture, elle est également aisément compréhensible, dès lors que la cause principale de ce déclin n'est autre que l'activité agricole elle-même, et spécialement l'utilisation de pesticides.

On comprend donc que tant les pouvoirs publics que les citoyens se mobilisent pour essayer d'inverser le processus.

a. Nouveau Pacte en faveur des pollinisateurs

Dès 2018, la Commission avait pris une « Initiative européenne sur les pollinisateurs⁸⁶ » ayant pour objectif d'améliorer les connaissances sur le déclin des pollinisateurs, lutter contre ce déclin, et sensibiliser la société sur ce problème. Le 24 janvier 2023, la Commission a, dans une nouvelle communication, révisé cette Initiative et proposé « un nouveau pacte pour les pollinisateurs⁸⁷ ». Ce Pacte, d'un point de vue stratégique, fait partie de tout un dispositif, allant du Pacte vert pour l'Europe⁸⁸, et de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030⁸⁹, à la stratégie « De la ferme à la table⁹⁰ », en passant par la proposition de règlement sur la restauration de la nature⁹¹, ou la proposition de règlement sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (SUR)⁹².

L'initiative révisée, qui souhaite inverser le processus de déclin d'ici à 2030, conserve le même triple objectif. Pour l'amélioration des connaissances, est notamment prévu un système de suivi complet, et un soutien de la recherche et de l'évaluation (cartographier les principales zones de pollinisation d'ici à 2025 par exemple). Pour l'essentiel de l'action (lutter contre les causes de déclin et améliorer la conservation des pollinisateurs), le Pacte se préoccupe de la conservation des espèces et des habitats (établir des plans de conservation des espèces pollinisatrices menacées, recensement des pollinisateurs typiques des habitats protégés au titre de la directive « Habitats », projet de « Buzz Lines », c'est-à-dire un réseau de corridors écologiques pour les pollinisateurs), de la restauration des habitats dans les paysages agricoles, de l'atténuation des effets de l'utilisation des pesticides sur les pollinisateurs (non seulement réduction de leur utilisation⁹³, mais aussi, par exemple essais supplémentaires pour déterminer

⁸⁶ COM(2018)395.

⁸⁷ COM(2023)35. On se concentrera sur ce texte stratégique. On rappellera simplement que le même souci de protection des pollinisateurs a conduit, comme l'avait indiqué notre chronique 2022, à la réduction, dans les importations, des taux de résidus admis s'agissant de deux néonicotinoïdes : Règlement (UE) 2023/334 de la Commission du 2 février 2023 modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de clothianidine et de thiaméthoxame présents dans ou sur certains produits, *JOUE* n° L 47, 15 février 2023, p. 29-45.

⁸⁸ COM(2019)640.

⁸⁹ COM(2020)380.

⁹⁰ COM(2020)381.

⁹¹ COM(2022)304.

⁹² COM(2022)305. Cf. *infra*.

⁹³ Proposition de règlement sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, COM(2022)305, du 22 juin 2022.

leur toxicité pour les pollinisateurs), de l'amélioration des habitats en zone urbaine, et de la lutte contre les effets sur les pollinisateurs du changement climatique, des espèces exotiques envahissantes, ou d'autres menaces (biocides, pollution lumineuse). La troisième priorité consiste à mobiliser la société (ce qui est largement acquis), ou les entreprises, et promouvoir des planifications stratégiques nationales (qui devraient être largement en phase avec les plans nationaux de restauration prévus au titre de la proposition de règlement relatif à la restauration de la nature).

b. Initiative citoyenne « Sauvons les abeilles et les agriculteurs »

La mobilisation citoyenne souhaitée depuis 2018 au niveau de l'Union a d'ores et déjà eu une traduction avec une Initiative citoyenne européenne enregistrée le 30 septembre 2019 et dont l'intitulé est significatif d'une volonté, sur un tel thème, d'unir les protecteurs de l'environnement et les agriculteurs, plutôt que de les opposer. Les objectifs de l'ICE étaient de demander à la Commission de proposer des actes juridiques visant à supprimer progressivement les pesticides de synthèse d'ici à 2035 (avec une réduction de 80% dès 2030), rétablir la biodiversité et aider les agriculteurs pendant cette phase de transition. Il s'agirait aussi de restaurer les écosystèmes naturels dans les zones agricoles pour que l'agriculture devienne un moyen de rétablir la biodiversité, de réformer l'agriculture en accordant la priorité à une agriculture diversifiée et durable à petite échelle, en favorisant une augmentation rapide des pratiques agroécologiques et biologiques et en permettant une formation des agriculteurs et une recherche indépendantes en matière d'agriculture sans pesticides et sans OGM. Ayant recueilli 1,054 millions de signatures, l'ICE a été validée le 7 octobre 2022 et a fait l'objet d'une réponse de la Commission le 5 avril 2023⁹⁴. On comprend que la situation était finalement assez confortable pour la Commission qui a pu se féliciter de l'ICE (la sensibilisation citoyenne a toujours été un de ses objectifs en la matière), surenchérir sur la pertinence de l'alerte, et répondre en substance que les initiatives déjà prises (cf. ci-dessus) constituent une réponse globale aux demandes formulées par l'ICE. On peut cependant se demander si cette « réponse globale » en est une quand on descend dans le détail. Ainsi, si l'on prend l'objectif affiché par l'ICE de viser une réduction des pesticides de synthèse de 80% en 2023, est-ce une « réponse » que de « dégainer » la révision de la Directive SUR, dans ce qu'elle proposait et surtout compte tenu de ce à quoi elle a abouti en 2023 ?

2. Règlement SUR

La précédente chronique, couvrant 2022, avait largement présenté les termes du débat complexe entourant la proposition de règlement sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. On sait que l'ambition initiale, par rapport à celle demandée par l'Initiative sur les abeilles, était déjà inférieure puisqu'était proposée une réduction de 50% et non 80% à la même échéance 2030 ? Le débat au Parlement européen sur cette proposition de règlement a donné lieu, le 7 novembre 2023, à un rapport de la commission ENVI, en charge du dossier, réhaussant à 65% l'ambition de réduction en 2030 pour les produits les plus dangereux. En revanche, conformément aux termes du débat déjà posés en 2022, la commission AGRI, le 9 octobre, a proposé au contraire de retarder l'échéance à 2035. Le Parlement s'est prononcé le 22 novembre 2023 et à la surprise générale, mais finalement dans une certaine logique compte tenu des oppositions marquées dans le débat parlementaire, a rejeté la proposition et refusé qu'elle soit même renvoyée en commission. Allant trop loin pour les uns, et ayant été trop édulcoré par ceux-ci pour les autres, le texte, finalement, ne contentait

⁹⁴ Communication de la Commission, C(2023)2320.

personne. La Commission a, en conséquence, malgré le symbole de « détricotage », mais à un moment où il fallait politiquement rassurer le monde agricole, décidé de retirer sa proposition en février 2024. Ainsi, la réponse de la Commission à l'ICE sur les abeilles, adoptant une position se voulant de bon sens et rassurante (inutile d'adopter de nouvelles propositions mais il suffit de veiller à l'adoption et à l'application des propositions déjà présentées) perd de sa force de conviction dès lors qu'il s'est avéré impossible de faire aboutir une proposition pourtant moins ambitieuse que ce que demandait l'ICE.

3. Glyphosate

La précédente livraison de la chronique avait présenté le débat brulant ayant conduit en 2022 à reporter à juillet 2023 le rapport de l'EFSA, à retarder la décision sur la ré-homologation du Glyphosate, et donc à prolonger jusqu'au 15 décembre 2023 la période d'approbation de cette substance active⁹⁵. L'EFSA a rendu le 6 juillet 2023 son rapport⁹⁶ d'autant plus attendu qu'elle avait invoqué, pour en retarder la livraison, la masse inédite de données qu'elle allait prendre en considération (2400 études, la participation de 90 experts des États membres, un total de 180 000 pages). Globalement, l'EFSA « n'a pas identifié de domaine de préoccupation critique » du glyphosate pour les humains, les animaux et l'environnement. Pour autant, on peut être surpris de ce que le rapport estime n'avoir pas eu assez d'informations pour se prononcer sur les éventuels risques pour les plantes aquatiques, sur les risques éventuellement liés aux résidus dans les cultures en rotation (carottes, laitues, blé...), ou s'agissant d'un pesticide à base de glyphosate pour lequel l'absence de données a conduit à une incertitude accompagnée cependant de la conviction affichée qu'il n'y aurait « aucune indication de toxicité aigüe ». De même pour l'importante question des risques sur la biodiversité, la conclusion est que « dans l'ensemble, les informations disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions définitives ». Autrement dit, la phase d'évaluation des risques, pourtant prolongée et approfondie, a obligé les politiques à prendre leurs responsabilités dans la phase suivante de gestion de ces risques, une marge d'incertitude existant encore. Et on ne peut pas dire que les États membres, une fois de plus, aient brillé par leur courage politique sur cette question sensible. Un premier vote, le 13 octobre 2023, du comité permanent des végétaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux n'a pas permis de dégager sur la proposition de la Commission de septembre 2023 la majorité requise, et le comité d'appel, le 16 novembre, n'a pas non plus abouti à cette majorité qualifiée, ni pour, ni contre la proposition de renouvellement pour 10 ans du Glyphosate. C'est donc une fois de plus la Commission qui a été obligée de prendre cette décision, au risque de voir l'opinion publique penser de façon basique et critique que « Bruxelles » avait tranché sur ce dossier politiquement sensible⁹⁷. On peut noter que la Commission a « fait ce qu'elle pouvait » en insérant dans le préambule et les annexes du texte des recommandations aux États membres censées répondre aux marges d'incertitude de l'évaluation⁹⁸.

⁹⁵ Règlement d'exécution (UE) 2022/2364 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation de la substance active « glyphosate », JOUE n° L 312, 5 décembre 2022, p. 99-100.

⁹⁶ Publié le 13 septembre : <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2023.8164>.

⁹⁷ Règlement d'exécution (UE) 2023/2660 de la Commission du 28 novembre 2023 renouvelant l'approbation de la substance active glyphosate conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission, JOUE n° L, 2023/2660, 29 novembre 2023.

⁹⁸ Exemple : cons. 18 : L'Autorité n'ayant pas pu terminer l'évaluation des risques, pour les consommateurs, des résidus susceptibles d'être présents dans ces cultures sur la base des données disponibles, les États membres devraient être tenus, lorsqu'ils procèdent à des évaluations des risques en vue d'autoriser des produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate, d'accorder une attention particulière à l'évaluation de l'exposition des consommateurs dans le cas des cultures ultérieures.

Si cette affaire du Glyphosate laisse quelque peu sceptique au regard des évaluations scientifiques, et des engagements politiques, on peut peut-être penser que le juge est là pour préserver l'essentiel. Les États membres restent libres de prendre des mesures plus restrictives quant à l'utilisation du Glyphosate, qui pourraient donner lieu à un contrôle de la Cour de justice dont d'aucuns ont pu considérer qu'elle formait une digue solide en soulignant que « l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en particulier, devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale ». En réalité, cette formule est celle du règlement n°1107/2009 et n'est que citée par la Cour dans sa jurisprudence. On restera cependant optimiste face à un arrêt relatif aux néonicotinoïdes du 19 janvier 2023⁹⁹, dans une affaire où nous avons souligné, dans la livraison précédente de la chronique, le caractère très pragmatique des conclusions de l'avocat général (« Lorsque l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique entraîne des effets nocifs pour la santé humaine et animale, une autorisation d'urgence ne peut être délivrée que si elle est nécessaire pour prévenir des dangers particulièrement graves. En revanche, en cas de conséquences "simplement" négatives pour l'environnement, la marge pour procéder à la mise en balance est plus étendue »), ce qui conduisait finalement à laisser aux États membres un pouvoir d'appréciation. La Cour est plus stricte, et « remet l'église au centre du village » en remplaçant la problématique juridique sur le terrain du droit de l'Union, même si c'est notamment grâce à des considérations liées aux relations internormatives, et au caractère forcément restrictif de l'interprétation d'une dérogation¹⁰⁰. Dans la « mise en balance » évoquée par l'avocat général, la Cour assure en tout cas la prévalence de la protection de l'environnement (et des abeilles) sur les enjeux économiques de production agricole.

D. Sols sains et séquestration du « carbone »

L'importance de « sols sains » pour l'activité agricole tombe sous le sens, et le constat selon lequel 60 à 70% des sols de l'Union seraient en mauvaise santé explique que dans le cadre général du Pacte vert, ait été lancée une stratégie de l'Union pour la protection des sols¹⁰¹, de même qu'une « mission de l'Union européenne¹⁰² » dédiée : la mission « Un Pacte pour des sols sains en Europe : 100 laboratoires vivants et phares pour mener la transition vers des sols sains d'ici 2030¹⁰³ ». Dans le cadre de la mission, le 21 septembre 2023, l'agence ERA a ainsi sélectionné 17 projets¹⁰⁴ qui bénéficieront de 90 millions d'euros et concernent notamment la réduction des déchets de transformation des denrées alimentaires et la valorisation des résidus pour produire et tester des amendements et fertilisants organiques, la protection de la biodiversité (fourniture d'indicateurs), la promotion de la mise en œuvre du stockage du carbone dans les sols agricoles, la normalisation méthodologique et les mécanismes de

⁹⁹ Arrêt du 19 janvier 2023, *Pesticide Action Network*, aff. C-162/21, ECLI:EU:C:2023:30.

¹⁰⁰ Le cadre général de ce contentieux concerne le contrôle de dérogations invoquées et mises en œuvre par certains États membres (Belgique ou France) par rapport au non renouvellement européen d'approbation de certains biocides, permettant l'utilisation de ces insecticides par les betteraviers.

¹⁰¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen, et au Comité des régions : Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030. Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat, COM(2021)699.

¹⁰² Nouveauté du Programme de recherche et d'innovation Horizon 2021-2027, ces missions soutiennent la transformation de l'Europe en un continent plus vert, plus sain, plus inclusif et plus résilient. Elles visent à apporter des avantages tangibles aux citoyens européens et à les associer à leur conception, à leur mise en œuvre et à leur suivi. Au-delà de cette philosophie de gouvernance, elles doivent apporter des solutions concrètes à l'horizon 2023 aux principaux défis.

¹⁰³ C'est l'une des 5 missions de l'Union européenne : https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/soil-deal-europe_en?prefLang=fr.

¹⁰⁴ Pour la liste de ces projets (retenus sur 71 candidatures, et qui rassemblent 314 participants originaires de 32 pays), cf. https://rea.ec.europa.eu/document/download/22a27f5f-f35a-4246-9e0a-0f7a56c771ed_en?filename=LIST%20OF%20PROJECTS%20%20EU%20Mission%20%27A%20Soil%20Deal%20for%20Europe%27%20-%20CALL%20FOR%20PROPOSAL%202022_2.pdf.

certification pour la comptabilisation du carbone dans les sols, ou la réduction de l'incinération et de la mise en décharge et l'amélioration de la récupération des nutriments provenant des biodéchets.

Le 5 juillet 2023 a été présentée la première proposition législative en matière de surveillance des sols¹⁰⁵ : l'horizon visé pour une bonne santé des sols est 2050, et la proposition de directive propose une définition harmonisée de la santé des sols, met en place un cadre de surveillance complet et cohérent et organise la gestion durable des sols et l'assainissement des sites contaminés. Le texte s'adresse aussi aux États membres pour que ces derniers combattent les risques inacceptables pour la santé humaine et l'environnement dus à la contamination des sols, en appliquant du principe du pollueur-payeur. Cette proposition est complémentaire, notamment, avec la révision, le 19 avril 2023, du règlement de 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030¹⁰⁶.

Un des volets de ce règlement concerne la question éminemment importante de l'absorption du carbone. C'est là une politique environnementale mais la PAC est concernée car elle doit favoriser la séquestration du carbone notamment grâce au développement des prairies et jachères, ou la restauration des sols ; la chronique 2022 avait analysé la proposition CAC relative à une certification volontaire des absorptions de carbone¹⁰⁷ en soulignant notamment la question du financement, les aides PAC pouvant contribuer à l'objectif mais sans être suffisantes, d'où l'objectif de susciter des financements privés, qui seraient stimulés par ce système de certification. Lors de sa session des 8 et 9 février 2023, le Comité des régions a rendu un avis sur cette proposition¹⁰⁸ plutôt critique, lui reprochant de considérer les pratiques agricoles de stockage du carbone comme un « simple modèle économique », alors qu'il faudrait adopter « une approche plus globale de restauration de la biodiversité, de protection de l'eau et de la qualité des sols, de sécurité alimentaire, d'adaptation au changement climatique, de maintien des emplois agricoles en zones rurales et d'amélioration du revenu des agriculteurs ». Se fonder uniquement sur l'efficacité et l'intensité carbone sans tenir compte du paramètre agricole (complexité des modes de production) pourrait même avoir des effets pervers en conduisant à « une intensification des modes de production avec des impacts contre-productifs pour l'environnement au sens large ». Il faudrait mieux articuler ce cadre des certificats avec celui de la PAC et des aides PAC. On voit dans cette problématique particulière l'illustration d'un thème plus général : les relations entre la politique de l'environnement et la politique agricole ne se limitent pas à une confrontation ou à une complémentarité : il faut aussi veiller à leur harmonisation, ou leur meilleure intégration.

E. Déforestation

¹⁰⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023)416, du 5 juillet 2023.

¹⁰⁶ Règlement (UE) 2023/839 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de déclaration et de conformité, et la fixation des objectifs des États membres pour 2030, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, de la communication d'informations, du suivi des progrès et de la révision (*JOUE* n° L 107, 21 avril 2023, p. 1).

¹⁰⁷ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de certification de l'Union relatif aux absorptions de carbone, 30 novembre 2022, COM(2022) 672.

¹⁰⁸ Avis du comité des régions sur le thème « Stratégies régionales d'adaptation pour parvenir à une agriculture bas carbone », *JOUE* n° C 157, 3 mai 2023, p. 58-63.

Le 31 mai 2023 a été adopté le règlement censé réduire l'impact de l'Union sur la déforestation et la dégradation des forêts à l'échelle mondiale¹⁰⁹, qui est entré en vigueur le 29 juin 2023¹¹⁰. Cet objectif, présenté en 2019 dans une Communication¹¹¹ a été inscrit à la fois dans le Pacte vert et la stratégie « De la ferme à la table ». Le problème est lié à la déforestation (pour étendre les terres agricoles) qui peut être liée à l'élevage et des productions telles que celles du bois, du cacao, du soja, de l'huile de palme, du café, ou du caoutchouc¹¹². L'Union importe et consomme ces produits et veut, en tant que puissance commerciale, passer du statut de responsable partiel du problème à celui de promoteur originel de solutions. L'idée générale du règlement est que tout opérateur ou négociant qui met des produits sur le marché de l'Union ou qui en exporte doit être en mesure de prouver que ces produits ne proviennent pas de terres récemment déboisées ou n'ont pas contribué à la dégradation des forêts. Pour cela, 3 critères de conformité sont définis pour tous les produits importés dans l'Union et exportés à partir de l'Union. Ces produits doivent être « zéro déforestation », respecter la législation du pays de production, et faire l'objet d'une déclaration de diligence raisonnée. Les 3 étapes de cette procédure de « diligence raisonnée » consistent pour les opérateurs à collecter toutes les données nécessaires à la traçabilité en amont et en aval du produit (description du produit, pays de production, localisation des parcelles, période de production, informations « suffisamment concluantes et vérifiables » attestant que les produits sont « zéro déforestation » et respectent la législation du pays...), faire une évaluation documentée du risque de déforestation (il y a une attribution par l'Union d'un niveau de risque général pour chaque pays, qui doit être complétée par des informations propres au produit en cause), et un plan de mitigation des risques de déforestation (si ceux-ci ne sont pas nuls ; on pense ici à des audits, ou des demandes d'informations complémentaires). Les États membres devront opérer des contrôles de conformité d'autant plus nombreux que le risque de déforestation est élevé, et des sanctions sont prévues : rappel, puis confiscation des produits, confiscation des revenus liés à ces produits, interdiction de mise sur le marché de produits contenant le produit de base en cause, et amendes pouvant atteindre 4% du chiffre d'affaire annuel dans l'Union européenne.

F. OGM

La problématique des manipulations génétiques est depuis toujours traversée par la mise en balance des possibilités offertes, et des risques potentiels éventuels. Mais il y a désormais de « nouvelles techniques génomiques » (NTG¹¹³) riches de promesses vis-à-vis des défis d'aujourd'hui et de demain (elles permettent de développer des variétés végétales « améliorées » résistant aux changements climatiques, aux organismes nuisibles, ayant moins besoin d'engrais et de pesticides et offrant un meilleur rendement, ce qui permet de réduire de moitié l'utilisation de pesticides) tout en apparaissant comme moins « manipulatrices » du vivant, les modifications étant plus ciblées, précises et rapides qu'avec les techniques traditionnelles (on pense aux ciseaux moléculaires, le système CRISPR-Cas notamment), tout en donnant un végétal identique à celui que l'on aurait pu obtenir par des techniques traditionnelles telles que la sélection des semences et les croisements. Ces NTG renouvèlent donc substantiellement la problématique jusqu'ici gérée par le régime juridique des OGM. D'où une proposition de règlement concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles

¹⁰⁹ Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) no 995/2010, *JOUE* n° L 150, 9 juin 2023, p. 206-247.

¹¹⁰ Les opérateurs disposent cependant d'un délai de 18 mois pour s'adapter aux nouvelles exigences, délai rallongé à 24 mois pour les petites et très petites entreprises.

¹¹¹ COM(2019)352, 23 juillet 2019.

¹¹² Cette liste de 7 domaines pourrait dans l'avenir être allongée.

¹¹³ Certains, ce qui illustre bien la dimension conflictuelle de la question, préfèrent les appeler : « nouveaux OGM ».

techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés présentée, elle aussi, le 5 juillet 2023¹¹⁴. Sont concernées les techniques de mutagenèse ciblée (transfert de matériel génétique de la même plante), mutagenèse dirigée (modification limitée du génome de la plante au niveau de sites choisis par le sélectionneur), et de cisgénèse, y compris l'intragenèse (transfert de matériel génétique de plantes transversables), qui s'opposent aux plantes transgéniques (contenant du matériel génétique d'espèces non transversables). La proposition distingue deux voies pour la mise sur le marché de ces plantes NTG. Celles de catégorie 1 qui pourraient également se produire naturellement ou par la sélection conventionnelle seront soumises à une procédure de vérification, sur la base des critères fixés dans la proposition, et si elles correspondent à ces critères, elles seront traitées comme des plantes conventionnelles (donc régime de déclaration et non soumises à la législation OGM). En revanche, les plantes NTG de catégorie 2, issues de « modifications complexes », seront soumises au régime OGM : évaluation des risques et autorisation de mise sur le marché, étiquetées comme des OGM, avec la possibilité d'une étiquette facultative pour indiquer l'objet de la modification génétique.

Si l'argument d'une plus grande finesse d'approche peut convaincre, on peut aussi considérer qu'il s'agit finalement de sortir certaines manipulations génétiques du régime précautionneux des OGM, d'où des oppositions à cette proposition, surtout issues de doutes sur les critères de classement entre les deux catégories, ce qui est essentiel, ces doutes ayant notamment été alimentés par une étude de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), publiée le 21 décembre 2023¹¹⁵ : dans son avis, l'ANSES observe que ces techniques peuvent conduire à des modifications des fonctions biologiques des plantes qui ne sont pas prises en compte dans la proposition de catégorie 1 de la Commission, et dont on ne peut pas écarter qu'elles puissent induire des risques pour la santé et l'environnement. L'Agence note l'absence de définition de ce qu'est un végétal conventionnel, et explique notamment pourquoi l'exclusion de la catégorie 1 des plantes issues de l'intragenèse ou encore de la cisgénèse non ciblée devrait être plus clairement formulée. Finalement, l'ANSES estime que les critères proposés par la Commission pour distinguer les deux catégories, clé de voute du règlement, ne reposent pas tous sur une véritable base scientifique.

Dans le même registre d'une crainte d'allègement des contraintes ou précautions européennes sur certaines techniques de mutagenèse, il faut citer l'arrêt rendu par la grande chambre de la Cour de justice le 7 février 2023¹¹⁶ à propos de la mutagenèse aléatoire *in vitro*¹¹⁷, que la Cour évalue pour voir si elle peut ou non bénéficier de l'exemption liée à la mutagenèse. La question, qui croise donc des problématiques « principe/exception », « éléments nouveaux ou non », et « technique/effets d'une technique », est donc d'apprécier si cette mutagenèse *in vitro* comporte des modifications du matériel génétique de l'organisme concerné différentes de celles issues des techniques/méthodes de mutagenèse initialement utilisée *in vivo* traditionnellement utilisée et dont la sécurité est avérée depuis longtemps. Pour la Cour, la réponse est négative, une caractéristique particulière et nouvelle d'une technique

¹¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement (UE) 2017/625, COM(2023)411.

¹¹⁵ <https://www.anses.fr/fr/system/files/BIOT2023AUTO0189.pdf>.

¹¹⁶ *Confédération paysanne e.a. (Mutagenèse aléatoire in vitro)*, aff. C-688/21, ECLI:EU:C:2023:75.

¹¹⁷ La mutagenèse aléatoire consiste à accroître la fréquence des mutations génétiques spontanées des organismes vivants. Cette technique de mutagenèse peut être appliquée *in vitro* (les agents mutagènes sont employés sur des cellules de la plante, la plante entière étant ensuite reconstituée artificiellement) ou *in vivo* (les agents mutagènes sont employés sur la plante entière ou des parties de plantes).

traditionnellement éprouvée ne devant pas systématiquement conduire à écarter l'exemption¹¹⁸, et le bénéfice de cette exemption par rapport au régime OGM est confirmée¹¹⁹, ce qui, là encore, a alarmé les défenseurs de l'environnement et les producteurs bio, qui, à défaut d'étiquetage explicite obligatoire, pourraient acheter à leur insu des intrants issus de cette technique.

G. Reproduction des végétaux

Le 5 juillet 2023, la Commission a aussi adopté une proposition législative relative à la production et à la commercialisation de matériel de reproduction des végétaux (MRV) dans l'Union¹²⁰, concernant le matériel végétal (graines, boutures, arbres, racines, tubercules, etc.,) utilisé pour la reproduction d'autres végétaux, et une proposition législative relative à la production et à la commercialisation de matériel forestier de reproduction (MFR) dans l'Union¹²¹ (semences, plantes et parties de plantes d'espèces d'arbres) utilisé pour les nouvelles forêts et pour d'autres types de plantation d'arbres. On devine, surtout pour les MRV, qu'il s'agit d'abord d'une importante mise à jour, puisque plusieurs directives datant des années 60 doivent être abrogées. Au-delà, s'agissant d'une activité ayant une indiscutable compétitivité internationale, il faut maintenir et soutenir cette compétitivité. Enfin, en lien avec la dimension de mise à jour, l'objectif évident consiste à introduire les nouveaux défis en termes de durabilité, biodiversité ou climat. Plus précisément, si l'on décline ces trois objets, les propositions visent, pour le premier, à améliorer la clarté et la cohérence du cadre juridique (pour les MRV, remplacement de 10 directives par un règlement par exemple ; pour les deux propositions, le cadre juridique conserve la structure de base précédente, axée sur un enregistrement et une certification), améliorer aussi la cohérence de ce cadre avec la législation phytosanitaire, et harmoniser le cadre des contrôles officiels. Pour le deuxième but, ces propositions devraient permettre l'adoption de nouveaux développements scientifiques et techniques et notamment de procédés de production innovants, de techniques biomoléculaires et de solutions numériques. Enfin pour l'adaptation aux nouveaux défis, il s'agit de garantir la disponibilité de MRV/MFR adaptés à ces défis et de soutenir la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques végétales et forestières. Par exemple, pour les MRV, l'agrobiodiversité cultivée est obtenue grâce à des règles simplifiées (pour les « variétés de conservation », c'est-à-dire cultivées dans des conditions agroécologiques locales, et le « matériel hétérogène » pouvant évoluer et s'adapter à des conditions de croissance variables), et en accordant des dérogations spécifiques pour les réseaux de conservation des semences et l'échange de semences en nature entre agriculteurs. Pour les MFR, l'évaluation des caractéristiques de durabilité des arbres parents (matériel de base enregistré) est renforcée. Ces arbres sont contrôlés pour déterminer les caractéristiques qui contribuent à rendre les forêts plus résilientes, par exemple la tolérance aux maladies, une meilleure adaptation aux conditions climatiques et écologiques locales. Ces

¹¹⁸ C'est une appréciation différente de celle du Conseil d'État, pour lequel les techniques/méthodes dites « dirigées » ou « d'édition du génome », ou les techniques de « mutagenèse aléatoire *in vitro* » sont apparues postérieurement ou se sont principalement développées postérieurement à la directive 2001/18 (régime OGM), ce qui impliquerait que ces techniques/méthodes doivent être regardées comme étant soumises aux obligations imposées par ladite directive et ne pas bénéficier de l'exemption que celle-ci prévoit. La Cour observe également, pour justifier sa position différente, que d'autres techniques peuvent bénéficier de l'exemption sans que leur caractère *in vitro* ou *in vivo* soit déterminant à cet égard.

¹¹⁹ Alors que le Conseil d'État français avait jugé le 7 février 2020, que les organismes issus de cette technique devaient être soumis au régime des OGM.

¹²⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux dans l'Union, modifiant les règlements (UE) 2016/2031, 2017/625 et 2018/848 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE et 2008/90/CE du Conseil, COM(2023) 414.

¹²¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation de matériels forestiers de reproduction, modifiant les règlements (UE) 2016/2031 et (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 1999/105/CE du Conseil, COM(2023)415.

informations devraient permettre aux forestiers de savoir où ces MFR devraient être plantés au mieux (le bon arbre planté au bon endroit), ce qui conduira à mieux adapter les forêts au changement climatique, et garantir ainsi leur productivité continue à l'avenir.