

Des stratégies européennes en matière d'agroécologique au règlement d'OCM¹

Par Gabrielle Rochdi

Maître de conférences HDR à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales – Université de Poitiers

Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire, CECOJI – EA 7353

Fédération Territoires - FED 4229

Introduction

Appréhendée pour la période actuelle, l'OCM unique prend acte de la compilation de plusieurs textes².

Elle s'ancre à l'origine dans le règlement n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 venu alors compléter les trois autres règlements de base de la PAC 2014-2020 pour laquelle le verdissement était le maître-mot³.

Le règlement *Omnibus* du 13 décembre 2017 devait ensuite apporter un ensemble de modifications à la PAC de 2013 dont certaines visent l'OCM unique⁴.

De façon plus récente, le règlement n° 2117/2021 apporte à son tour son lot de révisions à l'OCM unique⁵. En termes de gouvernance, il prévoit que chaque Etat membre doit

¹ Communication au colloque « Quelle place pour l'agroécologie dans la PAC 2023-2024 ? Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, 23 juin 2023

² Pour une version consolidée de l'OCM unique au 7 déc 2021 (à jour de la Nouvelle PAC) – version dépourvue de force juridique : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R1308-20211207&from=EN#tocId71>

³ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil : JOUE L 347, 20.12.2013, p. 671–854

⁴ Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux : JOUE L 350, 29.12.2017, p. 15–49

⁵ Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, JOUE L 435, 6.12.2021, p. 262–314

désormais intégrer les dispositions visées dans le cadre de son propre Plan stratégique national.

Rattaché à la Nouvelle PAC, le texte amendé du règlement n° 1308/2013 inscrit encore l'OCM unique dans l'ambition agroécologique globale déclinée par le *Green Deal*⁶. Suivant ce qui en découle pour la PAC, la *Stratégie Farm to Fork*⁷ programme quant à elle plusieurs initiatives législatives en lien avec l'objectif de durabilité des systèmes alimentaires au stade de la production, de la transformation et de la commercialisation des denrées alimentaires. Ce sont là autant de propositions qui sont appelées à impacter l'OCM unique.

Au fil des dernières évolutions législatives, le constat du lien entre l'OCM unique et l'objectif de préservation de l'environnement reste malgré tout relativement ténu. L'intention première qui ressort de l'article 40 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est avant tout celle de stabiliser les marchés et de réduire les effets des perturbations qui pourraient survenir.

Suivant les secteurs, elle détermine les conditions de l'intervention publique en cas de crise ou définit encore le régime qui s'applique à la gestion du potentiel de production. Elle régleme également la concurrence sur les marchés ainsi que la répartition de valeur ajoutée sur la chaîne de valeur. En organisant la gestion des flux commerciaux sur le marché intérieur et sur le marché mondial, elle vient aussi garantir la viabilité de la production.

Il en ressort que l'OCM unique se trouve fondamentalement envisagée au regard de la seule rentabilité économique de l'approvisionnement primaire indépendamment de toute considération de performance globale et notamment d'un quelconque bilan agroécologique. De la même façon, la dimension environnementale de la gestion des marchés ne transparaît pas davantage dans l'armature réglementaire de l'OCM unique.

Il est vrai que le rapport à l'environnement en matière de gestion des marchés n'est en rien comparable avec ce qu'il est pour l'activité de production primaire dont la dimension opérationnelle la confronte directement au milieu naturel. L'Union européenne s'applique en la matière à mettre scrupuleusement en avant le lien avec l'environnement. Au regard du droit international, c'est d'ailleurs l'occasion de se placer dans la conformité des soutiens de la boîte verte à l'OMC.

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Conseil économique et social et au Comité des régions, The European Green Deal, Com (2019) 640 final, 11 décembre 2019.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie de la ferme à la table pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, COM/2020/381 final

Pour autant, la préoccupation écologique se conçoit aujourd'hui sur toute la chaîne de la ferme à la fourchette. Concernant les marchés, elle interpelle nécessairement la qualité environnementale des produits mis en marché ou encore l'impact des circuits de commercialisation sur le milieu. A ce titre, l'OCM unique est totalement silencieuse sur l'organisation des marchés en circuits courts ou en circuits de proximité.

Quant aux mesures d'intervention sur les marchés, l'OCM unique est tout aussi silencieuse sur le fait de subventionner les marchés des produits sobres du point de vue des atteintes à l'environnement.

De façon inverse, l'OCM unique organise la régulation à l'occasion de difficultés d'écoulement sur les marchés dont on comprend que ces difficultés touchent avant tout les marchés de masse dont l'incidence écologique reste la plus marquée.

Ce constat est à mettre en écho avec le postulat bien ancré selon lequel les notions de « *marché* » et d'« *environnement* » seraient difficilement compatibles.

A la lecture du règlement n° 1308/2013 et des modifications successives qui lui ont été apportées en 2017 et en 2021, les allusions à l'environnement renvoient à deux grandes approches. Il en va en premier lieu de la protection du milieu naturel. Sont notamment visées par l'OCM unique la protection des sols et de la ressource en eau s'agissant des aides à la distillation des sous-produits de la vinification. De même, que les aides à l'apiculture peuvent également être rapportées à la protection de la biodiversité. On peut encore compléter cet ensemble par les mesures de décarbonation suivant ce que prévoit le règlement n° 2117/21 au titre des productions légumineuses.

Plus largement, la préservation de l'environnement peut s'attacher en second lieu à prévenir les atteintes au milieu socio-économique. C'est par exemple le cas des « *dérèglements environnementaux* » qui sont évoqués par le règlement n° 1308/2013 pour justifier l'instauration des autorisations de plantations et pour lesquelles on comprend que le régime vient parer le risque de déséquilibre territorial occasionné par une libéralisation totale du vignoble européen.

Au demeurant, en dépit d'une conception qui se voudrait large, l'OCM unique reste finalement peu loquace sur les questions environnementales, loin du verdissement affiché pour l'ensemble des dispositions de la PAC, y compris aujourd'hui pour les aides directes du 1^{er} pilier.

Cette forme de détachement est à mettre en lien avec l'objet même de l'OCM unique que le règlement n°1308/2013 comprend comme le fait de « *prévoir la possibilité d'adopter certaines mesures facilitant l'adaptation de l'offre aux besoins du marché susceptibles de contribuer à stabiliser les marchés et à assurer un niveau de vie équitable* ».

à la population agricole concernée ». Ainsi, et parce qu'elle procède avant tout à la rationalisation des instruments de marchés, l'OCM est cantonnée à répondre aux seuls objectifs de la PAC visés à l'article 39 du TFUE, tels qu'on les connaît sous leur formulation intangible datant de 1957.

Cette approche réductrice traduit en quelque sorte la résurgence du clivage d'arrière-garde qui met en opposition la performance économique de l'agriculture et les préoccupations sociales et sociétales dont fait pleinement partie la question environnementale.

Elle dénote clairement des orientations agroécologiques dont la PAC réformée se revendique pour ses autres interventions du premier et du second pilier⁸.

Il en va d'ailleurs d'une certaine forme de déni de son empreinte socio-éco carbonique au stade de l'aval. Autant l'Union européenne ne manque pas de marquer sa démarche environnementale au stade de l'approvisionnement agricole, autant, elle s'y dérobe pour tout ce qui relève du stade aval. La question de prévoir une répartition de valeur plus équitable sur toute la chaîne de valeur qui intégrerait la contribution à l'effort environnemental mérite pourtant bien d'être posée.

C'est là une preuve supplémentaire que la PAC reste encore trop segmentée dans la définition de son champ d'application que le droit envisage avant tout par le prisme de l'activité de production des produits agricoles de base. Même si l'activité de commercialisation est bien mentionnée à plusieurs reprises dans le TFUE, on sait toute la difficulté qui se pose au juriste pour intégrer dans le corpus de la PAC les produits transformés par l'industrie agro-alimentaire puisque ces produits ne sont pas énumérés dans la liste qui définit le domaine de la PAC⁹.

L'évolution du droit concernant les frontières de la PAC faciliterait sans nul doute l'actualisation de ses objectifs pour parvenir enfin à mentionner la préservation de l'environnement dans le texte de l'article 39 du TFUE.

Au-delà, le sujet de l'impact environnemental des dispositions de l'OCM unique interpelle encore sur le bienfondé même du maintien en propre de cet arsenal réglementaire et financier en lien avec le marché qui s'est délité au fil du temps et dont le caractère hétéroclite déconcerte le juriste. Devenues la partie congrue du 1^{er} pilier de la PAC, ces mesures s'inscrivent désormais dans la nouvelle gouvernance des PSN. La cohérence de l'architecture textuelle aurait pu logiquement conduire à intégrer ces

⁸ Yves Petit, L'architecture écologique de la future PAC, Rev Dr rur, n° 482, avril 2020

⁹ TFUE, art. 38

dispositions dans le règlement dit horizontal visant précisément les PSN¹⁰ au lieu et place du règlement d'OCM amendé.

Aux termes de ces réflexions, il convient de mesurer par quel biais l'OCM unique s'intéresse à la question agroécologique. Une première lecture doit révéler comment cette question fait défaut (I) avant de voir ensuite sous quelle forme l'appareil normatif en vigueur s'y consacre à travers deux cibles principales que sont les dispositions vitivinicoles et les dispositions relatives aux organisations professionnelles (II).

I- Une OCM unique à l'ambition agroécologique frileuse

L'analyse des textes révèle clairement une mise en défaut de l'OCM unique s'agissant des préoccupations qui accompagnent le développement durable. Aussi flagrante qu'elle soit, cette mise en défaut pourrait rapidement se voir corrigée au vu des intentions législatives qui ressortent des ambitions de la Stratégie *Farm to Fork*.

La démarche suppose d'adapter l'outillage juridique qui s'applique aujourd'hui à l'OCM unique lequel se trouve dépourvu de tout support structurel d'accompagnement à la démarche agroenvironnementale.

A- Le constat d'absence de stratégie agroenvironnementale en matière de régulation des marchés

L'OCM unique s'attache à définir l'organisation économique des marchés suivant une conception étroite des objectifs de la PAC qui ressort du TFUE. De fait, elle passe sous silence les aspects qui relèvent de l'empreinte sociale, spatiale et écologique des activités visées.

L'OCM unique procède le plus souvent par des leviers sectoriels pour embrasser des évolutions dont l'impact environnemental est pourtant bien réel. Tel est par exemple le cas dans le règlement de 2013 s'agissant d'établir la fin des quotas laitiers. Au demeurant l'OCM unique n'envisage pas ces transformations sous l'angle du risque environnemental. A travers l'énumération de mesures particulières parfois très

¹⁰ 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 pertinents 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 L 435 du 6.12.2021, p. 1–186

ciblées¹¹, l'OCM unique se trouve finalement dépourvue de toute vision stratégique globale comme peuvent l'être les autres dispositions du 1^e et du 2^{ème} pilier.

L'approche sectorielle pourrait pourtant se prêter à une lecture environnementale par type de produits comme cela aurait pu être le cas des programmes nationaux de soutien à l'apiculture pour lesquelles l'objectif environnemental n'est absolument pas évoqué¹².

Une telle mise en défaut de la question écologique ne fait que corrélérer le fait que l'OCM unique préconise des pratiques qui ne seraient *a priori* guère compatibles avec l'engagement de durabilité.

S'agissant par exemple des normes de commercialisation, il est indiqué qu'elles doivent assurer « *un approvisionnement aisé du marché en produits d'une qualité standardisée et satisfaisante* »¹³. La formule est suffisamment large pour occulter un mode d'approvisionnement écologique d'autant que la notion de « *qualité standard* » laisserait même envisager le contraire.

Certes, il est bien fait allusion au « *mode de production* », mais à aucun moment il n'est fait référence à des normes de commercialisation qui mettraient en avant des modes de production respectueux de l'environnement que ce soit sous certification biologique ou HVE.

On peut espérer voir prochainement ce type de lacune évoluer au vu de l'une des propositions présentées à l'issue de la Stratégie *Farm to Fork*, dont l'objet est précisément de mettre en révision les normes de commercialisation de l'UE pour les produits de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture afin de garantir l'adoption et l'offre de produits « *durables* »¹⁴.

De la même façon, l'approche des marchés qui résulte de l'OCM unique n'identifie pas davantage le type de production mis en distribution au regard de son mode cultural ou du type de circuit de distribution. Le règlement fait allusion au marché qui serait « *facilement approvisionné en produits de qualité normalisée et satisfaisante* »¹⁵.

A ce titre, la *Stratégie pour la transformation des systèmes alimentaires* invite à prendre deux initiatives législatives qui pourraient fort bien inverser cette approche. L'une vise à introduire l'« *obligation pour l'industrie alimentaire d'intégrer la durabilité dans les stratégies d'entreprise* ». L'autre envisage d'élaborer un code européen et un cadre de

¹¹ Le règlement de 2013 fait référence à une multitude de productions parmi lesquelles, le vin, le sucre, les fruits et légumes, le houblon, le lait, l'huile d'olive et les olives de table ou encore le chanvre, la production et la commercialisation des rennes en Finlande et les bulbes à fleurs et les vers à soie.

¹² Règlement 1308/2013, article 55

¹³ Règlement 1308/2013 cons. 71.

¹⁴ Annexe à la *Communication de la Commission au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Une stratégie de la ferme à la table, 20 mai 2020, COM(2020) 381 final, proposition n° 18

¹⁵ Règlement 1308/2013, cons. 71

surveillance pour « *une conduite commerciale responsable dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire* »¹⁶.

Il en va de même pour les dérogations à l'interdiction des ententes au profit des organisations professionnelles pour lesquelles le règlement indique que ces dérogations ne doivent pas mettre l'article 39 du TFUE en péril¹⁷. Parce qu'elle ne figure pas dans l'énoncé même de cet article, on peut regretter que la protection de l'environnement ne soit pas spécifiquement indiquée. Autrement dit, une organisation professionnelle serait en droit de déroger à l'interdiction des ententes quand bien même la protection de l'environnement se trouverait mise en péril par cette dérogation. C'est encore une démonstration supplémentaire de l'inadaptation du traité s'agissant des objectifs de la PAC. Notons à ce sujet que la stratégie *Farm to Fork* envisage là aussi de clarifier le champ d'application des règles de concurrence dans le TFUE concernant les objectifs de durabilité à prévoir en matière d'action collective¹⁸.

Sous l'angle du marché mondial, c'est encore de façon indirecte que la question environnementale est actuellement évoquée par l'OCM unique au sujet des pouvoirs délégués reconnus à la Commission européenne pour définir la liste des produits visés par des certificats d'importation ou d'exportation. Il est précisé que ces pouvoirs lui sont accordés, afin de « *tenir compte des obligations internationales de l'Union et des normes sociales, environnementales et de bien-être animal applicables de l'Union* »¹⁹.

En l'état de la législation actuelle, le bilan d'une quelconque stratégie agroécologique de la PAC reste globalement décevant. Alors que le conflit ukrainien vient ternir l'avenir des propositions de la *Stratégie Farm to fork* concernant le rapport de la production de base à l'environnement, celles qui concernent la gestion de marchés sont peut-être finalement celles qui pourraient avoir le plus de chance d'évoluer dans le sens de l'agroécologie.

Sous l'angle structurel, l'absence de considération écologique en faveur de la gestion des marchés est aussi à mettre en écho avec le fait que l'OCM ne comporte pas de leviers méthodologiques dédiés au verdissement à l'image de ceux qu'on trouve dans le reste de la PAC.

¹⁶ Annexe à la *Communication de la Commission au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Une stratégie de la ferme à la table, 20 mai 2020, COM (2020) 381 final *prés.*, proposition n° 13 et 14

¹⁷ Règl. 1308/2013, art. 209

¹⁸ Annexe à la *Communication de la Commission au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Une stratégie de la ferme à la table, 20 mai 2020, COM (2020) 381 final *prés.*, Proposition n° 10

¹⁹ Règl. 1308/2013 art. 177

B- Une OCM unique dépourvue de leviers méthodologiques dédiés à la stratégie agroécologique

L'OCM unique fait l'objet d'une désolidarisation du reste de la PAC en ce qu'elle prévoit des dispositions spécifiques. Elle y propose depuis 2013 une mosaïque de mesures dont le caractère éparé s'explique par la poussée de circonstances particulières : organisation de la mise à échéance de certaines mesures des marchés, mesures sectorielles héritées des anciennes OCM, mesures d'intervention publique résiduelle ciblées ...

Au regard de la protection de l'environnement, aucune méthodologie ne vient lier ces mesures entre elles comme c'est le cas pour le reste de la PAC où les aides de la PAC sont soumises au respect de la conditionnalité, sinon directement liées à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement et du climat.

1) Des instruments règlementaires et financiers dépourvus de conditionnalité

L'OCM unique ne comporte pas de référence à une quelconque conditionnalité des soutiens qu'elle propose. C'est aujourd'hui le seul axe de la PAC à échapper à cette notion²⁰.

Depuis la réforme de 2013, ce système de conditionnalité intègre des normes de base dont le respect est obligatoire pour prétendre au bénéfice des aides au revenu et des aides du 2^{ème} pilier. Ces normes concernent l'environnement, le changement climatique, les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, la santé publique, la santé animale, la santé des plantes et le bien-être animal.

Le règlement n° 2115/2021 précise qu'elles contribuent « *au développement d'une agriculture durable par une meilleure sensibilisation des bénéficiaires à la nécessité de respecter ces normes de base* »²¹. Ces normes concernent l'activité de production primaire et non l'activité –secondaire- de mise en marché. Autrement dit l'OCM unique n'a pas lieu d'appliquer la conditionnalité aux instruments financiers et règlementaires qu'elle prévoit en matière de régulation publique des marchés.

Cette exclusion est aussi à déplorer tant il aurait pu être admis que les aides en cas de crise sur les marchés soient allouées aux seules productions qui seraient en phase avec les exigences règlementaires de la conditionnalité, qu'elles soient en lien avec le bien-être animal dans les élevages, le respect des normes de protection de la ressource en eau ou encore avec la réduction des épandages de produits de synthèse.

²⁰ Règlement 1306/2013 Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil – JOUE L 347 du 20.12.2013, cons. 54.

²¹ Règlement n° 2115/2021, préc. cons. 42 ; repris du règlement n° 1306/2013

Pour le secteur du vin, on aurait également pu admettre que la délivrance des autorisations de plantation soit conditionnée par des critères environnementaux et climatiques définis à l'échelle des bassins et des exploitations individuelles par exemple pour tenir compte de la réalisation d'indicateurs de certification des exploitations.

Fait encore défaut, le respect des normes de conditionnalité pour définir le fonctionnement des organisations professionnelles au regard de la situation des opérateurs qu'elles associent. Le cas se pose tout spécialement s'agissant des organisations interprofessionnelles dont on peut difficilement admettre de voir soumettre au respect des normes de conditionnalité les seuls opérateurs amont. C'est là aussi un défaut du système de la PAC qui se veut réducteur quant à son domaine d'application en occultant tout le réseau d'activités de transformation et de commercialisation qui viennent en continuité de l'acte de production primaire.

2) Des instruments dépourvus de soutien agroécologique spécifique

De la même façon qu'elle occulte la conditionnalité, l'OCM unique se dispense de toute mesure d'incitation en faveur de la protection de l'environnement qu'elle prenne la voie de droits à paiement particuliers ou d'engagement contractuel de la part de leurs bénéficiaires.

S'agissant des aides directes, on n'y retrouve ni l'équivalent du paiement vert de la version 2014-2022 et ni l'écorégime de la version 2023-27, de même que fait défaut l'équivalent des mesures agro-environnementales et climatiques du 2^{ème} pilier de la PAC.

Or des mesures de ce type auraient pu s'y trouver. On pourrait par exemple envisager des mesures d'aide aux investissements en faveur des supports logistique liés à l'écoulement de la production agricole qui viendraient accompagner le développement de pratiques respectueuses de l'environnement : ferroutage, végétalisation des aires de stockage, recyclage de l'eau, utilisation énergies propres non carbonées. Ce sont là autant de mesures qui pourraient être mises en perspective avec le paquet législatif proposé par la Commission européenne sur l'économie circulaire²².

Bien qu'elle concerne la distribution des produits agricole, la question qui se pose à propos de l'impact environnemental des emballages et de la réduction des déchets qui y sont liés échappe encore fâcheusement à la PAC.

Le bilan carbone du système de filière longue promu par l'Europe verte depuis 1962, et que l'ouverture de frontières résultant du marché intérieur a renforcé, est sans doute celui qui doit le plus inspirer la démarche de durabilité. Or l'OCM unique reste là

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_420

également silencieuse sur la question du transport des marchandises et sur son coût environnemental.

Ces mêmes mesures incitatives pourraient aussi se concevoir pour l'octroi d'aide aux restitutions aux exportations avec l'idée que l'Union européenne puisse les intégrer dans les négociations extérieures sur les clauses miroirs.

Ce même type de mesures d'accompagnement à la vertu écologique pourrait être proposé en faveur des groupements professionnels et notamment des interprofessions dont le positionnement intermédiaire entre la production primaire et l'écoulement sur les marchés est crucial pour garantir une répartition équitable de l'effort environnemental sur toute la chaîne amont et aval.

C'est donc un bilan des plus mitigé qu'inspire l'OCM unique quant à son orientation pour le développement durable.

A défaut de proposer une vraie stratégie durable pour la gestion des marchés des produits agricoles, c'est de façon très fragmentaire à travers quelques allusions ciblées, que l'OCM unique prend acte de la cause environnementale.

II- Une OCM unique au contenu environnemental fragmentaire

C'est finalement de façon très ciblée que l'OCM unique évoque la protection de l'environnement sur des sujets en lien avec l'organisation économique des marchés.

Il ressort deux domaines pour lesquels l'allusion agroécologique est plus marquée qu'ailleurs. Ceux-là ne relèvent pas de l'objet premier de l'OCM qui est d'assurer l'intervention sur les marchés dont les réformes successives ont rendu la portée résiduelle. C'est finalement là où l'OCM s'ouvre aujourd'hui à de nouvelles perspectives qu'elle introduit des éléments de préservation de l'environnement que ce soit en faveur du secteur de la vigne et du vin ou au profit des organisations professionnelles.

A- L'occurrence environnementale visant le secteur de la vigne et du vin

Les considérations vitivinicoles de l'OCM unique restent l'ultime héritage des anciennes OCM vins qui se sont succédées entre 1962 et 2008.

Le maintien de mesures spécifiques dans l'OCM unique peut encore se comprendre au regard du caractère bien particulier s'agissant d'un produit non nourricier porté par des

traditions nationales culturellement très ancrées et dont l’emprise économique territoriale reste encore très forte²³.

L’impact environnemental de la vigne reste tout aussi important sachant qu’il combine des éléments naturels aux éléments qui sont liés plus largement au milieu paysager et à l’assise spatiale du vignoble. En termes de pollutions, à travers les traitements qui s’imposent à la culture de la vigne, la viticulture est mise en cause pour ses atteintes à la qualité de la ressource en eau, à la biodiversité ou encore aux sols.

Ainsi, l’OCM unique ne manque-t-elle pas d’appréhender en tant que telle le spectre agroécologique du vignoble européen. A la différence des quelques allusions éparses qu’elle retrace pour d’autres secteurs, la préoccupation agroécologique est ici visible au point qu’elle apporte une orientation de fond qui se veut structurante pour le secteur. En la matière, l’OCM unique de 2013 s’est employée à rationaliser les instruments de gestion des marchés à des fins de prévention des crises ou de régulation du potentiel de production sur le fondement environnemental. C’est par exemple le cas de l’aide à la distillation des sous-produits de la vinification qui est présentée comme une mesure favorable à la préservation de l’environnement²⁴. Celle-ci se donne pour objectif d’assurer la mise en place de procédés écologiques pour l’élimination des sous-produits et résidus de la vinification que sont les marcs de raisins issus du pressurage de la vendange et lies de vins dont on sait que le déversement dans la nature est facteur de pollution des sols et des nappes phréatiques en raison de la présence de résidus tartriques.

Quant au régime des autorisations de plantation, ce dernier est présenté dans le règlement n°1308/2013 comme une mesure de contrôle de la croissance du vignoble destiné à éviter toute augmentation excessive des plantations. Il est question de maintenir un contrôle de la plantation de vigne pour éviter les dérèglements qui résulteraient d’une libéralisation totale *« sur le plan social et dans le domaine de l’environnement dans certaines zones vitivinicoles »*²⁵.

Parmi les critères de priorité pour l’octroi des autorisations de plantation, on relève le cas des *« superficies dont les vignobles contribuent à la préservation de l’environnement »*²⁶.

Enfin, le règlement n°2117/2021 prévoit encore de réviser le régime des autorisations de plantation en 2028 et en 2040 au regard des conditions environnementales. De la même façon, lorsque la plantation a lieu sur la même parcelle de terre, il est prévu d’autoriser la prolongation de la validité des autorisations de plantation de trois à six

²³ Ronan Raffray, Le vin n’est pas un alcool comme les autres, Plaidoyer d’un juriste pour l’identité du vin, Recueil Dalloz 2022, p. 1098

²⁴ Règlement 1308/2013, considérant 44

²⁵ Règl. n° 1308/2013, cons. 55

²⁶ Règl. n° 1308/2013, art. 64 c)

ans, afin de contribuer à une meilleure gestion des sols. Le fait de retarder la replantation des vignobles pourrait en effet avoir une « *incidence positive sur l'environnement* » en réduisant l'utilisation d'engrais chimiques²⁷.

S'agissant des aides accordées au secteur sur la base des enveloppes nationales, dans sa version initiale de 2013, le règlement n° 1308/2013 indiquait que le programme national d'aide devait comporter une évaluation des incidences attendues sur les plans « *technique, économique, environnemental et social* »²⁸.

Ces programmes d'aides nationaux ne sont désormais plus rattachés à l'OCM unique. Le règlement n°2115/2021 les inscrit dorénavant dans les PSN nationaux. On y trouve mention récurrente de l'objectif de durabilité des systèmes de production et de réduction de l'incidence environnementale du secteur²⁹.

Il en va par exemple de l'aide à la restructuration et à la reconversion des vignobles, dont le but est d'accroître la compétitivité de l'activité, mais aussi pour « *contribuer à améliorer les systèmes de production durable et l'empreinte écologique du secteur vitivinicole* »³⁰.

Il est encore précisé que la restructuration et la reconversion des vignobles « *peut porter sur l'amélioration des techniques de gestion des vignobles, en particulier l'introduction de systèmes avancés de production durable* ».

En l'occurrence, la mesure d'adaptation et de reconversion des vignobles est notamment un moyen de faire face au réchauffement climatique qui soit de surcroît compatible avec la préservation des conditions environnementales.

De la même façon, l'aide aux investissements est présentée comme un moyen destiné à « *améliorer les performances globales de l'entreprise et son adaptation aux demandes de marché, ainsi qu'à accroître sa compétitivité. Elle concerne la production ou la commercialisation des produits de la vigne, y compris en vue d'améliorer les économies d'énergie, l'efficacité énergétique globale et les procédés durables* »³¹.

C'est donc de façon très ciblée à l'égard d'un secteur particulier que l'OCM unique se préoccupe de la question de la protection de l'environnement. Pour autant, bien qu'elle maintienne cette même préoccupation pour le secteur, la Nouvelle PAC de décembre 2021 est venue extraire ces aspects de l'OCM unique. Il en ressort une OCM unique vidée de sa plus grande substance environnementale puisqu'il ne reste dans l'OCM unique que les seuls aspects d'environnement qui soient en lien avec le régime des autorisations de plantation.

²⁷ Règl. n° 2117/2021, cons. 15

²⁸ Règl. n° 1308/2013, art. 42

²⁹ Règl. 2115/2021, art. 57 et suivants

³⁰ Règl. 1308/2013, version applicable jusqu'au 1.1. 2023

³¹ Règl. n° 1308/2013, art. 50, version en vigueur jusqu'au 1.1.2023

De façon plus globale, c'est au regard du rôle des organisations professionnelles que la préoccupation environnementale de l'OCM unique reste finalement la plus voyante.

B- L'occurrence environnementale visant les organisations professionnelles

Après de longues années d'hésitation qui ont jalonné l'histoire de la PAC, le droit européen est venu définitivement reconnaître le rôle et les fonctions des organisations professionnelles.

En la matière, les dispositions de l'OCM unique dissocient ce qu'il en est des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles.

Concernant les organisations de producteurs, l'article 152 du règlement du 17 décembre 2013 ne manque pas de multiplier les références à l'environnement au moment de décrire les missions imparties à ces groupements.

Il leur appartient ainsi d'*« optimiser les coûts de production et les retours sur les investissements réalisés pour satisfaire aux normes environnementales et de bien-être des animaux et stabiliser les prix à la production »*.

De même, ces organisations sont en charge de *« réaliser des études et développer des initiatives sur les méthodes de production durables, les pratiques innovantes, la compétitivité économique et l'évolution du marché »*. Elles ont encore à *« promouvoir et fournir l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre de pratiques culturales et de techniques de production respectueuses de l'environnement et des pratiques et de techniques respectueuses du bien-être des animaux »*. Le règlement leur reconnaît encore le pouvoir d'*« assurer la gestion des sous-produits des déchets en vue notamment de la protection de la qualité de l'eau, du sol et du paysage et préserver ou stimuler la biodiversité »*. Enfin, il leur est imparti de *« contribuer à une utilisation durable des ressources naturelles et à atténuer le changement climatique »*.

En marge de la gestion de la production agricole, le règlement n° 2117/2021 évoque encore le rôle des organisations de producteurs dans la gestion des sous-produits³².

Concernant les organisations interprofessionnelles, le règlement n° 1308/2013 reconnaît également qu'elles peuvent jouer un *« rôle important en permettant le dialogue entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et en promouvant les meilleures pratiques et la transparence du marché »*. La notion de *« meilleures pratiques »* peut fort bien se sous-entendre comme des pratiques respectueuses de l'environnement³³.

³² Règl. n° 2117/2021 cons. 50

³³ Règl. n° 1308/2013, cons. n° 132

Le caractère transversal de la composition des interprofessions est un élément clé de structuration au sein d'une même filière dont l'action environnementale peut utilement se prévaloir. L'action interprofessionnelle permet notamment de répartir l'effort agroécologique à l'échelle de toute la chaîne de valeur. Les missions en lien avec la défense de l'environnement y sont également nombreuses.

L'article 157 du règlement n°1308/2013 leur reconnaît ainsi le pouvoir d'agir pour « *fournir des informations et réaliser les recherches nécessaires à l'innovation, à la rationalisation à l'amélioration et à l'orientation de la production et le cas échéant de la transformation et de la commercialisation vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, en particulier en matière de qualité des produits, y compris en ce qui concerne les spécificités des produits bénéficiant d'un AOP ou d'une IGP, et en matière de protection de l'environnement* ».

Le règlement Omnibus est venu compléter cet ensemble en marquant la prédisposition des organisations interprofessionnelles à gérer les risques et notamment « *les risques environnementaux* »³⁴.

Il en résulte que les organisations interprofessionnelles ont à « *rechercher des méthodes permettant de limiter l'usage des produits zoosanitaires ou phytosanitaires, mieux gérer d'autres intrants, garantir la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux...* ». Il est aussi prévu qu'elles puissent « *entreprendre toute action visant (notamment) à défendre, protéger et promouvoir l'agriculture biologique...* ». Il leur revient encore de « *promouvoir et réaliser des recherches concernant la production intégrée et durable ou d'autres méthodes de production respectueuses de l'environnement* ».

Quelques secteurs en particulier viennent souligner l'action des interprofessions. C'est par exemple le cas pour le secteur du lait et des produits laitiers pour lequel il est précisé que les accords étendus des organisations interprofessionnelles et des organisations de producteurs ont notamment pour objet « *la protection de l'environnement* »³⁵.

C'est aussi le cas pour le secteur des fruits et légumes pour lequel les organisations professionnelles peuvent constituer des programmes opérationnels dont l'un des objectifs est d'ordre environnemental, « *notamment dans le domaine de l'eau et les méthodes de production respectant l'environnement et notamment l'agriculture biologique* ».

Le règlement n° 2117/2021 reconnaît également le rôle joué par les interprofessions dans le secteur de l'huile d'olive et des olives de table en faveur de la protection de l'environnement³⁶.

³⁴ Règl. n° 2303/2017, cons. n° 54

³⁵ Règl. n° 1308/2013, art. 164

³⁶ Règl. n° 2117/2021 préc. Art. 152

Conclusion :

A l'issue de la Nouvelle PAC, l'OCM unique ne trahit pas sa vocation première qui la tourne vers l'organisation économique des marchés.

Le défaut de stratégie agroenvironnementale vient l'ériger comme l'ultime témoin du pacte agricole européen initial rappelant que face à la pression démographique et climatique, l'objectif prioritaire de la PAC reste fondamentalement lié à la sécurité alimentaire et à l'approvisionnement des marchés. Si la cause environnementale est bien mise en avant dans les composantes de la PAC, elle demeure un objectif secondaire dont se prévaut l'Union européenne à des fins de visibilité politique et sociale. La crise consécutive à la guerre en Ukraine n'a pas d'ailleurs pas manqué de porter l'éclairage sur le caractère en trompe-l'œil de la stratégie menée par l'UE en matière d'agroécologie.