

SUBSIDIARITÉ, EFFICACITÉ ET CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

PAR

CHARLES-HUBERT BORN

ASSISTANT DE RECHERCHE

A L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

AVOCAT AU BARREAU DE NIVELLES

L'objet de la présente intervention a trait aux liens entre subsidiarité et efficacité en matière de conservation de la biodiversité en agriculture, au travers des nouveaux instruments de la PAC (1). L'on voudrait, au travers de cette problématique, souligner les difficultés – mais aussi les potentialités – qu'implique l'application du principe de subsidiarité en agriculture pour conserver de manière efficace la biodiversité.

Depuis le néolithique, l'agriculture a façonné nos paysages de manière très perceptible. Elle est à l'origine d'une diversité biologique spectaculaire, liée aux milieux ouverts ou bocagers (2). En Europe, des écosystèmes très variés et extrêmement riches en espèces sont nés des pratiques agricoles traditionnelles. L'on pense, par exemple, aux pelouses calcaires, entretenues par le pâturage ovin extensif, ou encore aux prés de fauche humides, fauchés tard dans la saison pour alimenter les étables en litière. Le maintien de cette biodiversité est hélas mis en péril aujourd'hui par l'intensifica-

(1) Pour un article général sur cette problématique, voy. notre contribution « La conservation de la biodiversité dans la politique agricole commune », *Cah. dr. eur.*, 2001, n°s 3-4, pp. 341-401.

(2) Ainsi, par ex., du point de vue de l'avifaune, les habitats en milieu agricole (terres cultivées, pâturages amendés, habitats steppiques, pâturages de montage, prairies humides, cultures de riz, cultures pérennes et pâturages en forêt principalement) abritent pas moins de 173 espèces d'oiseaux jugées prioritaires en termes de conservation – comme la Grande outarde, le Crave à bec rouge (dans certaines régions) ou le Faucon crécerellette –, soit plus que n'importe quel autre grand type d'habitats (G.M. TUCKER, M.I. EVANS (éd.), *Habitats for Birds in Europe, a Conservation Strategy for the Wider Environment*, BirdLife Conservation Series n° 6, BirdLife International, Cambridge, p. 267).

tion de l'agriculture, ainsi que par l'abandon des terres agricoles plus marginales (3).

La conservation de la diversité biologique en milieu agricole passe, d'une part, par une meilleure adéquation générale des pratiques modernes aux exigences écologiques de ses composantes (gènes, espèces, écosystèmes, paysages), et, d'autre part, par le maintien des pratiques traditionnelles dans les zones agricoles à haute valeur naturelle, comme les régions alpines ou les zones méditerranéennes exploitées extensivement.

La Communauté européenne a pris conscience de l'urgence d'agir en faveur de l'« agrobiodiversité », et s'est fixé des objectifs ambitieux en ce sens dans sa stratégie en faveur de la diversité biologique, élaborée en 1998 (4). Elle prône d'une part des actions précises de conservation *in et ex situ*, et d'autre part l'orientation de l'activité agricole de manière à diminuer son impact négatif sur la biodiversité. Elle a élaboré un plan d'action très précis pour remplir ces objectifs (5).

Les moyens que se donne la Communauté pour mettre en œuvre sa stratégie en milieu agricole reposent sur sa nouvelle politique de développement rural et ainsi que sur diverses dispositions dans sa politique des marchés, toutes issues de la dernière réforme de la PAC opérée en 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000 (6). Le but affiché est clairement de mieux intégrer les exigences de protection de l'environnement en agriculture, conformément au prescrit du nouvel article 6 du Traité CE.

(3) Sur les effets de l'agriculture sur la biodiversité, voy. D. STANNERS et Ph. BOURDEAU (éd.), *Europe's Environment. The Dobris assessment*, E.E.A., Copenhague, 1995, p. 449; E.E.A., *Europe's Environment : The Second Assessment*, Office des publications des Communautés européennes, 1998, pp. 164 et s.; D. BALDOCK, *Agriculture and Habitat Loss in Europe*, WWF Discussion Paper, 1990, 60 pp. Sur les effets de l'abandon des pratiques agricoles, voy. D. BALDOCK, G. BEAUFOY, F. BROWER, F. GODESCHALKE, *Farming at the Margins. Abandonment or Redeployment of Agricultural Land and Europe*, I.E.E.P. et L.E.I.-D.L.O., Londres, La Haye, 1996, p. 171.

(4) COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique*, Communication au Conseil et au Parlement européen du 4 février 1998, COM(1998)42 final.

(5) COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture*, Communication du 27 mars 2001 au Conseil et au Parlement européen, COM (2001), 162 final, vol. III.

(6) En matière de protection de l'environnement en agriculture, les deux principaux règlements issus de cette réforme sont les règlements (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (J.O.C.E., L160, 26 juin 1999) et n° 1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (J.O.C.E., L160, 26 juin 1999).

Examinons brièvement les dispositions de la nouvelle politique de développement rural (7). Celle-ci s'articule en une série de mesures de soutien aux agriculteurs, que peuvent (ou doivent, selon la mesure) mettre en œuvre les Etats membres soit pour accompagner la baisse des prix agricoles, soit pour encourager la diversification et la modernisation des exploitations. Parmi les motifs susceptibles de justifier un soutien aux agriculteurs au titre du développement rural, figurent « la préservation et la promotion d'une agriculture durable à haute valeur naturelle, respectueuse des exigences environnementales » (8).

L'ensemble du dispositif doit être intégré dans une programmation dite du développement rural. Celle-ci se traduit par un ou plusieurs plans de développement rural soumis à l'approbation de la Commission, d'une durée de sept ans et établi(s) au niveau géographique le plus approprié. Ces plans doivent décrire la situation de la zone concernée (y compris environnementale) et proposer une stratégie ainsi que des objectifs précis en matière de développement rural. Leur impact sur l'environnement doit être évalué avant leur adoption.

Deux types de mesures de développement rural intéressent particulièrement la biodiversité : les mesures agroenvironnementales, d'une part, et le système d'aides aux zones dites « défavorisées », d'autre part.

Le soutien au titre de mesures agroenvironnementales doit encourager des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique, par une extensification des modes d'exploitation agricole, la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité, la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés, l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles et la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

Le régime d'aides aux zones défavorisées consiste à verser un revenu complémentaire (les « indemnités compensatoires ») aux agri-

(7) Les mesures prises en faveur de l'environnement dans le volet « organisations communes des marchés » (OCM) de la PAC consistent en l'obligation pour les Etats membres d'introduire, dans leur régime d'octroi des aides directes aux agriculteurs (primes à la vache allaitante, etc.) un système d'« écoconditionnalité », ou conditionnalité environnementale, en vertu duquel l'octroi de l'aide ou sa majoration peut être soumis au respect de certaines exigences environnementales (règlement n° 1259/1999 précité, art. 3).

(8) Règlement n° 1257/1999 précité, art. 2.

culteurs des zones les plus défavorisées du point de vue agronomique, ou assimilées à ce type de zones (zones de montagnes et parcs naturels, notamment) afin d'inciter au maintien de modes d'exploitation durables dans ces zones, et de préserver le milieu naturel (9). Un système analogue est prévu dans les zones « soumises à des contraintes environnementales », dont font incontestablement partie les sites inscrits dans le réseau écologique Natura 2000, mis en place dans le cadre des directives « oiseaux » (1979) et « habitats » (1992) (10). Concrètement, ces indemnités permettent, notamment, d'éviter l'abandon des terres agricoles exploitées extensivement, les plus intéressantes du point de vue biologique.

Evoquons à présent les liens avec la subsidiarité. L'on sait que l'article 5, alinéas 2 et 3, du Traité CE consacre le principe de subsidiarité (11). Pareil principe tend à consacrer l'existence d'une présomption d'une capacité suffisante des Etats membres (ou des échelons régionaux ou locaux) pour agir dans un domaine donné. Il reste que pareille présomption est réfragable : pour autant que la Communauté prouve que les objectifs de sa politique (ici environnementale) nécessitent une action au niveau communautaire plutôt qu'au niveau national, régional ou local, elle justifie son action (12). Le Protocole n° 7 au Traité d'Amsterdam a confirmé le caractère dynamique du principe de subsidiarité, qui « permet d'étendre l'action de la Communauté, dans la limite de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus » (13).

Dans son nouveau règlement n° 1257/1999, le Conseil a incontestablement accordé une grande liberté aux Etats pour mettre en œuvre les mesures d'aides prévues, au point que le règlement s'ap-

(9) Règlement n° 1257/1999 précité, art. 13.

(10) Respectivement, directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (*J.O.C.E.*, L 103, 25 avril 1979) et directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992).

(11) L'art. 5 (ex 3B) du Traité CE dispose que « (...) Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ». Voy. égal. le Protocole n° 7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnant le Traité d'Amsterdam (ci-après le Protocole n° 7).

(12) M. WATHELET, « La subsidiarité au sein de l'Union européenne : le processus décisionnel », in M. VERDUSSEN (éd.), *L'Europe de la subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 154.

(13) Point 3 du Protocole n° 7.

parente, sur certains points, à une directive (14). L'application du principe de subsidiarité bénéficie donc ici aux Etats membres, et, le cas échéant, aux échelons régionaux et locaux. La Commission contrôle cependant, en principe, le contenu des plans de développement rural, au regard des objectifs de protection de l'environnement imposés dans le nouveau règlement pour chaque type de soutien. Le règlement n° 1257/1999 prévoit en effet une triple évaluation, non seulement *ex ante* (on l'a évoquée), mais également à mi-parcours et *ex post*, des programmes mis en place et des paiements accordés (15). Les effets sur la biodiversité sont appréciés à partir d'indicateurs élaborés par la Commission en concertation avec les Etats membres (16).

Ces objectifs ont été évoqués ci-avant : rédigés en termes généraux, ils visent la « conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés », « l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles », l'extensification ou, plus largement encore, la préservation du milieu naturel ou le respect des « exigences environnementales ». Les règlements d'application ne précisent guère plus avant ces finalités, certes ambitieuses. Loin d'imposer aux Etats membres une obligation de résultat, ces textes définissent tout au plus l'orientation que doit prendre tel type de soutien aux agriculteurs. Pour peu que la mesure prise fasse référence à la finalité précisée dans le règlement et s'attache, peu ou prou, à la concrétiser, chaque Etat semble libre de lui donner le contenu qu'il souhaite.

Du point de vue de la conservation de la biodiversité et de l'efficacité des instruments mis en place pour parvenir à « la préservation et la promotion d'une agriculture durable à haute valeur naturelle, respectueuse des exigences environnementales », la liberté laissée aux Etats pour mettre en place les mesures de soutien au dévelop-

(14) Si l'agriculture paraît bien être de la compétence exclusive de la Communauté, celle-ci ayant progressivement envahi ce domaine de compétence pour atteindre les objectifs du Traité en la matière (en ce sens, voy. M. WATHELET, *op. cit.*, p. 133 et note 5), il semble que depuis la réforme de l'Agenda 2000, un certain retour vers une plus grande liberté d'action des Etats membres se dégage des règlements issus de cette réforme.

(15) Règlement n° 1257/1999, art. 49, § 1^{er} et règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, art. 40 à 43 (*J.O.C.E.*, L161, 26 juin 1999).

(16) COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture*, *op. cit.*, p. 34. On peut citer parmi les indicateurs pressentis, l'évaluation de l'effet de la réduction des intrants sur la faune et la flore, ou encore l'évaluation de la superficie des cultures de variétés menacées.

pement rural prévues constitue selon nous une arme à double tranchant.

D'une part, force est de constater que l'Europe compte nombre d'écosystèmes agraires différents, répartis de façon très inégale entre les divers Etats membres, en fonction de leur situation agrogéographique. Les exigences de conservation s'avèrent donc complètement différentes selon le contexte écologique et agropastoral régional ou local. Une lande pâturée écossaise ne se gère pas comme une pelouse sur craie au Cap Gris-Nez ou un pré de fauche humide en Bavière.

Compte tenu de ce constat, les Etats paraissent donc *a priori* les mieux placés pour déterminer les objectifs de conservation précis qu'ils assigneront aux mesures d'aides octroyées. En ce sens, le niveau de proximité le plus proche du citoyen est, en principe, la solution idéale.

D'autre part, si lesdites mesures sont insuffisamment ciblées et contraignantes en termes de résultat à atteindre, elles risquent de ne jamais atteindre leur objectif, demeuré trop général et non contraignant. En effet, la complexité des interactions entre les pratiques agro-pastorales traditionnelles et les communautés d'espèces qu'elles ont favorisées jusqu'à la modernisation de l'agriculture, impose un ajustement exact des activités subsidiées avec des objectifs précis de conservation, par exemple par espèce ou par type d'habitat d'origine agricole. A défaut, l'effet des mesures se dilue et reste insignifiant par rapport aux pressions qui contribuent à l'érosion de l'agrobiodiversité.

Or, le fait de laisser aux seuls Etats membres la liberté de fixer ces objectifs de conservation, sans leur imposer d'*obligation de résultat*, comporte précisément ce risque. Ne risquent-ils pas, en effet, de vouloir éviter de pénaliser leurs agriculteurs par des contraintes environnementales trop strictes ? La conjoncture actuelle catastrophique en agriculture ne peut qu'inciter les Etats en ce sens, et l'on aurait tort de les en blâmer. Il reste que l'effort de proximité en faveur des Etats membres, s'il est louable à une série de points de vue, présente cet inconvénient que le niveau de protection offert par ces derniers n'est pas nécessairement le niveau élevé de protection requis par l'article 174 du Traité CE, dès lors qu'aucune obligation de résultat ne leur est imposée.

La question n'est pas théorique. L'on en veut pour exemple les résultats peu spectaculaires en termes de conservation de la biodiversité obtenus à l'occasion de l'application de l'ancien règlement agroenvironnemental n° 2078/92 du 30 juin 1992 (16). Ce règlement, pour rappel, a mis en place des mesures d'encouragement aux « *méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel* ». Il s'agissait principalement de l'utilisation de pratiques agricoles moins polluantes, de l'extensification, de l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées, du retrait de terres à long terme à des fins environnementales, de la sensibilisation et de la formation (17).

L'application de règlement, d'un potentiel considérable pour la conservation de la diversité biologique en Europe, a dépassé *a priori* les espérances puisqu'en 1998, près de 20 % des terres cultivées de la Communauté étaient couverts par des programmes agroenvironnementaux (18), soit environ 27 millions d'hectares (UE-15) (19). En termes de conservation de la biodiversité, si l'évaluation des programmes nationaux semble mettre en évidence – l'on ne peut que s'en féliciter – certains résultats positifs, quoique peu marqués, compte tenu du temps nécessaire pour procéder à une évaluation significative sur ce point (20), l'on pourrait difficilement prétendre que l'érosion de la biodiversité en milieu agricole s'en est trouvée

(16) J.O.C.E., L215, 30 juillet 1992. Ce règlement a été abrogé et remplacé par les dispositions en matière de mesures agroenvironnementales du règlement n° 1257/1999. Une évaluation de l'impact de ce règlement a été faite par la Commission en 1998. Voy. COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Etat d'application du règlement CEE n° 2078/92 : Evaluation des programmes agri-environnementaux*, Document de travail VI/7655/98, 1998.

(17) Règlement n° 2078/92, art. 1^{er}.

(18) Le V^e Programme d'action communautaire a fixé pour objectif la mise sous contrat de gestion de 15 % des terres cultivables européennes.

(19) Ce constat doit cependant être relativisé sachant que le succès de ce régime est considérable dans trois Etats membres, et quasi nul dans d'autres : ainsi, l'Autriche, la Suède et la Finlande présentaient en 1998 un taux de couverture de leur surface agricole utile (SAU) par des programmes agroenvironnementaux supérieur à 50 %, tandis qu'en Belgique, en Grèce et aux Pays-Bas ce taux était inférieur à 2 % (COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Etat d'application du règlement CEE n° 2078/92 : Evaluation des programmes agri-environnementaux*, op. cit., p. 21).

(20) Voy. COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Etat d'application du règlement CEE n° 2078/92 : Evaluation des programmes agri-environnementaux*, op. cit., surtout pp. 64 et s.; D.J. PAIN & M.W. PIENKOWSKI, op. cit., p. 374. Pour un exemple d'évaluation ponctuelle de l'effet de mesures agroenvironnementales en France, voy. T. DUTOIT et D. ALLARD, « Mesures agri-environnementales et conservation des pelouses sèches : premier bilan en Seine-Maritime », *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 25, 1995, pp. 63 et s.

significativement ralentie (21), malgré les sommes considérables injectées dans ce régime (22).

L'une des raisons qui pourrait expliquer cette relative inefficacité réside précisément dans le manque de pertinence écologique des primes accordées, tantôt trop faibles, tantôt mal ciblées (23).

A la décharge du législateur communautaire, il faut mentionner que depuis la réforme de la PAC, et donc du régime agroenvironnemental, le respect de la législation communautaire environnementale, dont font partie les directives « habitats » et « oiseaux », est une condition *sine qua non* à l'octroi des aides agroenvironnementales et des indemnités compensatoires (24). Les prescriptions du règlement n° 1257/1999 « développement rural » en termes d'évaluation (*ex ante* et *ex post*), de contrôle et de sanctions, en ce qu'elles impliquent un droit de regard indirect de la Communauté sur les résultats de la politique menée, devrait permettre, en théorie, la vérification du respect de cette obligation, et plus largement des objectifs généraux évoqués plus haut. L'on a vu également que des indemnités compensatoires pouvaient être versées aux agriculteurs dont l'exploitation est située en « zone soumise à des contraintes environ-

(21) Ainsi, en Wallonie, il est très probable que la disparition récente du Tarier des prés, passereau inféodé aux prés de fauche humides, comme nicheur de l'Entre-Sambre et Meuse, où il était courant il y a quelques années encore, est liée à la disparition de son habitat, dont le maintien est tributaire de pratiques agro-pastorales précises (fauche très tardive). La Région wallonne a pourtant mis en place un régime d'aides agroenvironnementales, dont certaines avaient pour objet de favoriser la fauche tardive. Il est possible que les primes accordées étaient trop peu attractives pour ce type de milieu, et qu'elles n'ont en conséquence pas donné lieu à des engagements suffisants par les agriculteurs à l'égard de ce type de prairies semi-naturelles, qui sont de plus en plus souvent fauchées plusieurs fois par an pour y pratiquer l'ensilage de l'herbe.

(22) Les dépenses sont passées de 0,1 milliard d'euros en 1993 à une estimation de 1,2 milliard d'euros en 1998 (UE-12) (1,7 milliard d'euros pour l'UE-15), soit environ 4 % des dépenses du FEOGA, section « Garantie ».

(23) Dans la conclusion de son rapport, la Commission mentionne que « les mesures doivent être adaptées aux superficies et aux types de paysages auxquels elles s'appliquent. D'une manière générale, aucune mesure ne devrait être autorisée sur un site sans une évaluation préalable de son applicabilité. Nombreuses sont les mesures qui peuvent être bénéfiques à un endroit déterminé et avoir des conséquences dommageables dans une autre zone » (COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'Agriculture, *Etat d'application du règlement CEE n° 2078/92 : Evaluation des programmes agri-environnementaux*, op. cit., p. 128).

(24) Voy. l'article 23, § 2, du règlement n° 1257/1999, qui exige que les engagements agroenvironnementaux aillent « au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles ». Il est intéressant de noter que, dans l'affaire « Marais poitevin », la France invoquait, pour justifier la détérioration des prairies extensives de cette ZPS, la contradiction entre le régime d'aides directes aux éleveurs (entièrement financées par la PAC) et la politique de conservation des zones humides. La Cour de justice a, à juste titre, rejeté ce moyen au motif que si pareille contradiction s'avérait exacte, elle ne pourrait soustraire la France du respect de ses obligations dans le cadre de la directive « Oiseaux » (C.J.C.E., 25 novembre 1999, aff. C-96/98, *Commission c/ République française (Marais Poitevin)*, point 40).

nementales », dont font partie les zones de protection spéciale (ZPS) et les zones de conservation spéciale (ZSC), qui formeront, on l'a dit, le futur réseau Natura 2000.

Il reste que les surfaces concernées par les directives « Oiseaux » et « Habitats » sont faibles, alors que le maintien de l'agrobiodiversité nécessite l'adoption d'objectifs précis de conservation dans l'ensemble de l'espace agricole, et en particulier dans toutes les zones agricoles à haute valeur naturelle, lesquelles sont nettement plus étendues que les sites potentiels du réseau Natura 2000.

Des pistes de solutions peuvent à notre avis être trouvées. Par exemple, s'avérerait très utile l'élaboration de lignes directrices par la Commission, en collaboration avec les Etats membres, destinées à préciser les modalités d'octroi des aides et des primes dans le cadre du développement rural en fonction d'objectifs précis de conservation, établis par type d'écosystème et/ou par espèce ou communauté d'espèces des milieux ouverts semi-naturels (25).

Qu'en conclure ?

En matière de protection de l'environnement, l'application du principe de subsidiarité en faveur du niveau d'action le plus proche du citoyen doit sans doute rester une priorité. Il reste que dans certains cas de figure, pareille application peut conduire à certains effets pervers, du fait, notamment, que l'on sait difficilement savoir à l'avance si sa mise en œuvre permettra d'atteindre l'efficacité recherchée, laquelle constitue un critère essentiel pour fixer le niveau d'action jugé adéquat. Or, les dommages à l'environnement, et en particulier à la biodiversité, se révèlent hélas souvent irréversibles une fois qu'on en perçoit l'étendue.

Le niveau d'action le plus adéquat est présumé, en matière de développement rural, être le niveau national ou régional. Si l'on admet sans hésiter le bien-fondé de ce postulat à l'égard des moyens à mettre en œuvre pour conserver la biodiversité en milieu agricole, l'on en est moins sûr concernant la fixation des objectifs de conservation des écosystèmes qui lui sont caractéristiques. L'idéal serait d'imposer aux Etats membres des obligations de résultat claires et

(25) Il serait également intéressant d'élargir le système d'indemnités compensatoires à toutes les zones agricoles à haute valeur naturelle, sur base d'un inventaire qui serait établi par les Etats membres et approuvé et contrôlé par la Commission. Ces indemnités peuvent jouer, en effet, un rôle considérable dans le maintien des activités agro-pastorales traditionnelles dans les zones exploitées extensivement en Europe.

précises en termes de conservation, ou à tout le moins de les inciter à insérer dans leurs régimes d'aides semblables prescriptions.

En soi, l'application du principe de subsidiarité, dont on a souligné la double nature – qui implique que l'action de la Communauté puisse être restreinte mais aussi étendue selon les exigences d'efficacité –, n'est pas contradictoire avec une politique efficace de conservation de la diversité biologique. C'est en interprétant ce principe systématiquement, sans réflexion préalable, comme une présomption irréfragable de compétence des échelons les plus proches de l'individu que l'on risque de perdre certaines opportunités de sauvegarder durablement notre patrimoine naturel.