



**CEDR**

Comité européen de droit rural  
European Council for Rural Law  
Europäische Gesellschaft für  
Agrarrecht und das Recht des  
ländlichen Raums



**Congrès européen de droit rural – 9–12 septembre 2015  
Potsdam (Allemagne)**  
**European Congress on Rural Law – 9–12 September 2015  
Potsdam (Germany)**  
**Europäischer Agrarrechtskongress – 9.-12. September 2015  
Potsdam (Deutschland)**

organisé sous la direction du C.E.D.R.  
par la Société Allemande de Droit Agraire  
organised under the direction of the C.E.D.R.  
by the German Society for Agricultural Law  
organisiert unter der Leitung des C.E.D.R.  
durch die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht

**Commission I**

**Rapport national pour la France**

**Rapporteurs**

**Maitre Bernard PEIGNOT, Avocat honoraire aux Conseils, Vice-président  
de l'AFDR**

**M. Jean-Baptiste MILLARD, Responsable gestion des entreprises et  
territoire du think tank Saf agr'iDées, Secrétaire général de l'AFDR**

## **PLAN SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

I - La mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC

II - Des orientations et des priorités.

### **PREMIERE PARTIE - LES TRAITS SAILLANTS DE LA TRANSPOSITION FRANÇAISE DE LA RÉFORME DE LA PAC**

#### **I - Une politique qui respecte les principes posés par la réglementation européenne**

- La réserve nationale
- Le verdissement des pratiques agricoles
- Le régime de paiement de base.

#### **II - Des modalités d'application et de transposition disparates**

- Un paiement redistributif.
- Un soutien particulier aux jeunes agriculteurs
- Le GAEC : une exception française.

#### **III - Une absence totale de réglementation.**

### **DEUXIEME PARTIE : L'ACCÈS AUX RÉGIME DES AIDES DIRECTES**

#### **I - Les conditions d'attribution.**

- la notion d'agriculteur actif
- Surfaces éligibles aux DPB.

#### **II - Les critères d'éligibilité**

- Le ticket d'entrée
- L'attribution par la réserve
- Exercer le contrôle de l'exploitation :
- L'accès par la subrogation
- Le cas particulier des GAEC : une exception française.
- L'activation des DPB

### **TROISIEME PARTIE : LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES**

#### **I – Les aides découplées**

1 – Le droit à paiement de base (obligatoire)

2 - Le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ou paiement « vert » (obligatoire)

- a) Diversité des assolements
- b) Surface d'intérêt écologique

- c) Le maintien des pâturages permanents
- 3 - Le paiement jeune agriculteur ou « top up » Jeunes (obligatoire)
- 4 - Le paiement redistributif ou surprime (facultatif)

## **II – Le renforcement des soutiens couplés (facultatif)**

## **III – Le maintien de la conditionnalité des aides**

# **QUATRIÈME PARTIE - LE CONTRÔLE DES AIDES**

## **I - Le dispositif communautaire**

## **II - La situation en France**

## **III - Le Rapport au Premier Ministre dans les exploitations agricoles.**

# **CINQUIÈME PARTIE – LA FIN DES OUTILS DE GESTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION – UNE DURE RÉALITÉ POUR LA FRANCE**

## **I - La fin actée des quotas laitiers**

## **II – La fin programmée des quotas betteraviers**

## **III – Du régime des droits de plantation à celui des autorisations de nouvelles plantations**

# **CONCLUSION**

ANNEXE 1 : Tableau de présentation des trois mesures du verdissement

ANNEXE 2 : Liste et équivalence des surfaces d'intérêt écologique

ANNEXE 3 : Tableau comparatif entre les droits de plantation et les autorisations de plantations

## INTRODUCTION

### **I - La mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC**

La réforme de la PAC, préparée depuis mi-2012, est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle consiste à soutenir l'ensemble des filières agricoles et à orienter les aides agricoles en faveur de l'élevage, de l'emploi, de l'installation de nouveaux agriculteurs, de la performance à la fois économique, environnementale et sociale et des territoires ruraux.

Elle se fonde sur un budget important qui a pu être préservé dans la négociation au niveau européen, qui s'élève pour la France, à 9,1 milliards d'euros (courants) de crédits européens par an sur la période 2014/2020 (contre 9,3 milliards en 2013). La baisse globale est donc tout juste de 2 %, ce qui est pour la France une situation nettement plus favorable par rapport à l'évolution moyenne pour les anciens Etats membres, et notamment pour l'Allemagne.

Tout un ensemble d'aides a été élaboré dans le cadre des négociations conduites par la France au niveau européen et dans le cadre de nombreux échanges avec les organisations professionnelles agricoles et les autres partenaires concernés.

Il s'agit de « *dispositifs* » complémentaires que chaque agriculteur peut mobiliser en fonction de son type de production et de son projet. Ils s'appuient tant sur le 1<sup>er</sup> pilier que sur le 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC, qui sont mobilisés en synergie.

En France, le Président de la République s'est investi personnellement et a pris des engagements.

En effet, c'est à l'occasion du sommet de l'élevage à Cournon (Ardèche), le 2 octobre 2013, que le Président de la République, François Hollande, a prononcé un important discours dans lequel il a précisé les grandes orientations françaises de la nouvelle Politique Agricole Commune, dont le cadre juridique a été transcrit dans les textes communautaires des 17 décembre 2013 et 11 mars 2014<sup>1</sup>.

Il y a souligné la diversité de l'agriculture française, la diversité des productions animales et végétale, la diversité de taille des exploitations, la diversité des systèmes de mise en valeur, la diversité des générations, la diversité des territoires qui justifient d'autant une transposition spécifique et ciblée des mesures prévues par la réglementation communautaire, conduite dans les limites reconnues par l'application du principe de subsidiarité.

### **II - Des orientations et des priorités.**

La nouvelle politique agricole commune doit permettre d'affirmer ce que veut le France pour ses agriculteurs : il faut promouvoir une agriculture créatrice d'emploi, qui privilégie l'activité, la production, la commercialisation en passant par la transformation, qui aménage et entretient le territoire en maintenant l'élevage pour

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement (JOUE du 20 décembre 2013) ; Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 (JOUE du 20 juin 2014) ; Règlement d'exécution (UE) n° 641/2014 de la Commission du 16 juin 2014 (JOUE du 20 juin 2014).

éviter la déprise et la friche, et qui met l'accent sur les produits de qualité : « *car sans la qualité il n'y a plus la marque France* »<sup>2</sup>. Aussi, à cet égard faut-il poursuivre la promotion et la défense des signes de qualité et des appellations d'origine - l'un des enjeux du traité de libre-échange transatlantique en cours de négociation avec les Etats-Unis - qui permettent d'élever le niveau des prix et, en conséquence, d'améliorer les revenus.

Pour atteindre de tels objectifs, le Président de la République, au cours des négociations ayant conduit à l'accord de Luxembourg du 20 juin 2013, a fixé des priorités qui constituent « *la colonne vertébrale* » des mesures de transposition, et qui ont toutes fait l'objet d'un relevé de décisions du Conseil Supérieur d'Orientation du 17 décembre 2013.

On peut, à cet égard, dénombrer cinq grandes priorités :

**1** - La première est tirée du soutien à l'élevage. Il s'agit de mieux orienter les productions animales avec les aides couplées. Celles-ci doivent être augmentées de 10 à 15% du budget du premier pilier.

Une prime à la vache allaitante et une aide à l'engraissement sont introduites pour encourager la valorisation des produits sur le territoire, ce qui aura, aussi, pour conséquence de conforter les abattoirs, les coopératives et les industries agro-alimentaires.

De même, pour réduire la dépendance de la France aux importations de protéines végétales, il est décidé de mettre en place des aides destinées à encourager la production nationale et ainsi à améliorer l'autonomie fourragère, qui est reconnue comme un objectif stratégique pour le pays.

**2** - La deuxième priorité porte sur l'accompagnement des agriculteurs, et notamment des éleveurs dans les territoires dits « *fragiles* ». A ce titre l'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN), qui absorbe désormais la prime herbagère agroenvironnementale, fait l'objet d'une première revalorisation à hauteur de 15 %, dans toutes les zones, qu'il s'agisse de la montagne, du Piémont ou des zones défavorisées.

Le budget consacré à cette réforme, qui devrait concerner 85 000 agriculteurs, pour l'essentiel des éleveurs, représentera 300 M€ en année pleine et 1,1 milliard d'euros en fin de période. Il s'agit de la plus forte augmentation jamais réalisée en matière d'aides.

**3** - La troisième priorité porte sur l'accompagnement de la modernisation des entreprises agricoles. Il s'agit de préparer l'avenir de la France pour les dix prochaines années.

Pour cela, il faut encourager l'installation des jeunes agriculteurs, au nombre de 6 000 par an : pour eux un nouveau dispositif de soutien est prévu : 1 % du montant total des aides directes doit être alloué spécifiquement aux jeunes agriculteurs, ce qui représentera 100 M€ de plus chaque année dont 75 M€ au travers du premier pilier et 25 M€ au titre du second pilier.

L'avenir des entreprises agricoles, c'est également leur donner des moyens de se protéger des aléas climatiques, sanitaires, environnementaux et économiques : à ce titre des crédits spécifiques seront prélevés sur ceux du premier pilier pour améliorer les instruments de gestion des risques.

---

<sup>2</sup> Intervention du Président François Hollande lors du 22<sup>e</sup> sommet de l'élevage à Cournon d'Auvergne, 2 octobre 2013 [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

Il est également prévu de mettre en place un plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations, qui concerne avant tout les bâtiments d'élevage. Il sera doté d'un fonds de modernisation, à hauteur de 200M€ par an, abondé par l'Europe, l'Etat et les collectivités locales qui le souhaiteront

Mais l'avenir des entreprises agricoles passe aussi par la transition écologique des systèmes d'exploitation : les mesures environnementales sont amplifiées et les crédits inscrits dans la prochaine programmation seront doublés avec une attention spéciale pour les productions « *bio* ».

**4** - La quatrième priorité est consacrée à la nouvelle répartition des aides : c'est le principe de la convergence proposé par la Commission européenne qui consiste en un alignement des montants des aides par hectare, sur une valeur unique applicable à tous.

En France, la convergence, qui passe par un abandon des références historiques, doit se faire de manière progressive pour atteindre 70% à la fin de la période avec un plafond de pertes liées à sa mise en place, fixé à hauteur de 30 % du montant des aides.

**5** - Quant à la dernière priorité, elle consiste en une « sur-dotation » des 52 premiers hectares de l'exploitation. Elle profitera en particulier aux productions animales, pour lesquelles la recherche de la compétitivité par l'agrandissement est moins facile à mettre en œuvre que dans d'autres productions.

Pour le Président de la République « Revaloriser les premiers hectares c'est favoriser le maintien d'un plus grand nombre de chefs d'exploitation sur le territoire et consolider le tissu économique du pays »<sup>3</sup>.

Cette majoration devrait également permettre d'atténuer les effets de la convergence pour certaines exploitations, notamment celles qui sont spécialisées dans le lait et dans l'engraissement.

---

<sup>3</sup> Extrait du discours de François Hollande, à Cournon d'Auvergne, le 2 octobre 2013.

<p style="text-align: center;"><b>PREMIERE PARTIE</b> <b>LES TRAIT SAILLANTS DE LA TRANSPOSITION FRANÇAISE</b> <b>DE LA RÉFORME DE LA PAC</b></p>
---

**I - Une politique qui respecte les principes posés par la réglementation européenne**

**- La convergence**

La France a décidé d'aménager le principe de la convergence (externe et interne) posé par l'article 25 du règlement (UE) n°1307-2013, visant à l'équité entre chaque pays et au sein de chaque pays.

En France aucun agriculteur ne doit subir une baisse de plus de 30% de ses aides du premier pilier. Le taux de convergence retenu est de 14 % par an, pour atteindre 70 % en 2019.

**• La réserve nationale**

La France s'est dotée d'une réserve nationale conformément aux dispositions de l'article 30 du règlement de base qui dispose que chaque Etat membre crée une réserve nationale, abondée par un prélèvement linéaire.

Cette réserve doit permettre d'attribuer en priorité des droits au paiement aux jeunes agriculteurs et aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole.

Une récente instruction technique du Ministère de l'Agriculture est venue préciser les critères d'éligibilité et les modalités de calcul des dotations des programmes mis en œuvre au titre de la campagne 2015 dans le cadre de la réserve de droits à paiement de base<sup>4</sup>.

**• Le verdissement des pratiques agricoles**

La réforme introduit le paiement vert, qui est une aide découplée proportionnelle à la valeur du droit de base, conformément aux dispositions de l'article 43 du Règlement (UE) n° 1307-2013.

**• Le régime de paiement de base.**

Il porte sur une enveloppe globale de 3,6 Milliards d'euros.

En 2015, la valeur moyenne du DPB France entière (indicative) devrait être de 132 €/ha environ (à noter qu'en faisant le total des trois parties qui remplaceront le DPU, le DPB + le paiement vert + le paiement redistributif, la valeur moyenne France entière sera de 243 €/ha sur les 52 premiers hectares de l'exploitation).

Pour déterminer la valeur du DPB au niveau d'une exploitation, il faut comparer le montant de l'aide « historique » par hectare touché en 2014 sur l'exploitation à la moyenne nationale 2014 et appliquer le ratio ainsi obtenu à la moyenne nationale des DPB.

---

<sup>4</sup> [Instruction technique DGPE/SFPAC/2015-654 du 24 juillet 2015.](#)

## **II - Des modalités d'application et de transposition disparates.**

- Un retard dans le dépôt des dossiers de demande d'aide pour la campagne 2015.

Débatte depuis plus de deux ans la réforme de la PAC se met en place progressivement : ainsi les agriculteurs qui peuvent prétendre bénéficier d'aides, découplées ou couplées se sont vus octroyer un délai expirant le 15 juin 2015 pour déposer leur dossier de demande (Aides à la surface), ou, si possible, pour le télé-déclarer, en utilisant la procédure de déclaration sur le site internet [www.telepac.agriculture.gouv.fr](http://www.telepac.agriculture.gouv.fr).

Le calendrier a été décalé d'un mois avec l'autorisation de la Commission<sup>5</sup>.

Ce report s'explique par la charge de travail supplémentaire due à la mise en place d'une cartographie à la demande des autorités de Bruxelles, pour permettre des déclarations de surface plus précises.

Il faut rappeler à cet égard que la Commission avait condamné la France à payer une amende de 3,5 milliard d'euros, correspondant à 2 % des aides, au titre des irrégularités dans les déclarations et les paiements constatées au cours des années 2004-2006 et 2008-2012<sup>6</sup>.

Aussi, la Commission a-t-elle accepté de diminuer les montants de l'amende européenne en la ramenant à 1,1 milliard d'€ à la condition, toutefois, que les Pouvoirs Publics français augmentent le niveau de qualité des déclarations, en utilisant en particulier de nouvelles photos IGN.

Pour autant le Ministre de l'Agriculture n'a pas manqué de fustiger la Commission qui a sanctionné la France de manière disproportionnée, en se fondant sur un pourcentage d'écart entre la déclaration et la réalité de terrain de moins de 0,25% des surfaces.

### **- Un paiement redistributif.**

Appelé en France « *surprime* » et visé aux articles 41 et 42 du règlement (UE) N° 1307/2013, ce paiement doit bénéficier à toutes les exploitations, quelle que soit leur superficie. Il constitue une majoration des aides sur les 52 premiers hectares, en référence à la Surface agricole moyenne (SAU) nationale.

Ce choix devrait permettre d'atténuer les effets de la convergence pour certaines exploitations plus fragiles économiquement, telles que les exploitations spécialisées en production laitière ou en engraissement.

Ce dispositif devrait également favoriser les exploitations organisées en GAEC en raison du principe de la transparence.

---

<sup>5</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/747 de la Commission du 11 mai 2015 portant dérogation au règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 en ce qui concerne la date limite de dépôt de la demande unique, des demandes d'aide ou de paiement, la date limite de notification des modifications apportées à la demande unique ou à la demande de paiement, et la date limite de dépôt des demandes d'attribution de droits au paiement ou d'augmentation de la valeur des droits au paiement au titre du régime de paiement de base pour l'année 2015 - JOUE n° L 119 du 12 mai 2015.

<sup>6</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/103 de la Commission du 16 janvier 2015 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les Etats membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développements rural (Feader), JOUE 23 janvier 2015.



### **- Un soutien particulier aux jeunes agriculteurs.**

La réforme est favorable aux jeunes agriculteurs âgé de moins de 40 ans et réalisant une première installation, qui se verront attribuer un paiement supplémentaire de 25 % du paiement de base, pendant une période maximale de 5 ans (cf. infra, Partie III, chap. I).

### **- Le GAEC : une exception française.**

Les Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), qui bénéficient en droit français du principe de la transparence ont toujours eu du mal à l'imposer et à le faire appliquer dans l'ordre juridique communautaire. Si la transparence a été finalement reconnue en 1993, pour autant aucun texte communautaire n'a traité du sujet.

Ce régime a évolué : la loi n° 2014-1170 du 13 Octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est venue, en effet, décliner l'application du principe de la transparence en ces termes : « *La participation à un groupement agricole d'exploitation en commun ne doit pas avoir pour effet de mettre ceux des associés qui sont considérés comme chefs d'exploitation et leur famille, pour tout ce qui touche leur statut professionnel, et notamment économique, social et fiscal, dans une situation inférieure à celle des autres chefs d'exploitation agricole, et à celle des autres familles de chefs d'exploitation agricole.*

Pour la mise en œuvre des règles de la politique agricole commune, ce principe ne s'applique qu'aux groupements agricoles d'exploitation en commun totaux et dès lors que les associés ont contribué, par leurs apports en nature, en numéraire ou en industrie, à renforcer la structure agricole du groupement dans des conditions définies par décret »<sup>7</sup>.

C'est le décret du 15 décembre 2014<sup>8</sup>, publié au Journal officiel du 17 décembre, pris en application de l'article 11 de cette loi, qui confirme, ainsi, l'application du principe de transparence des GAEC, qui avait été acté par les parlementaires dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, après avoir fait l'objet d'une véritable sécurisation au niveau communautaire dans le cadre de la réforme de la PAC négociée par Stéphane Le Foll, et précise les conditions d'accès des groupements agricoles d'exploitation en commun totaux aux aides de la PAC.

Ce texte doit permettre l'application des nouveaux critères européens de transparence au calcul des aides de la PAC attribuées aux GAEC « totaux », dans lesquels tous les associés regroupent leurs activités de production agricole et cela sans limitation du nombre d'associés pris en compte.

Le décret du 15 décembre 2014 détermine encore les modalités permettant aux GAEC totaux de bénéficier des paiements directs et régimes d'aides : le nombre de parts sociales détenues par chacun des associés est rapporté au nombre total de parts sociales composant le capital du groupement, afin de déterminer la contribution de chaque associé, exprimée en pourcentage.

Ce pourcentage est appliqué aux éléments de la demande d'aide qui incluent notamment la surface et le cheptel, pour déterminer la part de ces éléments qui relève de chaque associé.

---

<sup>7</sup> Article 11 de la loi n°1170-2014 du 13 octobre 2014 complétant l'article L 323-13 du CRPM.

<sup>8</sup> Décret n° 2014-1515 du 15 décembre 2014 relatif aux conditions d'accès des groupements agricoles d'exploitation en communs totaux aux aides de la PAC.

Les seuils d'aides et plafonds des dispositifs de la politique agricole commune sont appliqués à chacune de ces parts.

Pour les paiements directs (paiements redistributifs et paiements couplés) et l'indemnité compensatoire de handicap naturel, le principe de la transparence s'appuiera sur la notion de contribution de chacun des associés au renforcement de la structure du groupement. Cette contribution sera appréciée de façon simple et pragmatique, et conformément à l'accord donné par la Commission européenne : elle sera déterminée à partir de la répartition du capital social entre associés.

En cas d'évolution de la répartition des parts sociales entre associés, la contribution de chacun sera adaptée en conséquence.

Enfin, pour tous les GAEC « *totaux* » existants, un dispositif pragmatique est prévu pour que leur situation soit révisée automatiquement à l'aune des nouveaux critères et sans dépôt de nouveau dossier d'agrément, afin que tous les associés bénéficient de la transparence.

### **III - Une absence totale de réglementation.**

Comme il en a désormais l'habitude, le Ministère de l'Agriculture n'a pas souhaité transcrire la déclinaison des nouvelles règles de la PAC dans un ordonnancement juridique réglementaire.

On ne peut que le regretter, car les modalités d'application de la transposition en droit français des textes communautaires, sont, de ce fait, opaques et difficilement accessibles.

On se souvient que pour la mise en place des DPU, pour la période 2006-2014, le Ministère de l'Agriculture avait diffusé au cours du mois de juillet 2006, sur son site Internet, une « *Déclinaison nationale* » relativement précise, qui donnait des informations sur les conditions à remplir pour bénéficier et activer les DPU et sur les modalités de leur attribution. Cette déclinaison était accompagnée de modèles de clause à utiliser dans le cadre d'opérations de transfert avec ou sans terre. En revanche, le Ministre de l'Agriculture avait renoncé à transcrire en termes réglementaires, les règles européennes, peut-être pour ne pas donner prise à d'éventuelles actions contentieuses devant la juridiction administrative.

Cette fois, le Ministre de l'Agriculture a même renoncé à diffuser une « *Déclinaison nationale* » permettant de transcrire en langage clair et compréhensible par tous les agriculteurs intéressés les principales règles posées par les textes communautaires, dont la lecture et la compréhension ne s'imposent, pourtant, pas à l'évidence.

Tout au plus, en se rendant sur le site Internet du Ministère de l'Agriculture, peut-on disposer d'une documentation, facilement téléchargeable, intitulée : « [Cap sur la PAC 2015-2020 : la réforme de la PAC en un coup d'œil](#) ».

Ce document contient une dizaine de fiches techniques, assez complètes, qui permettent de décrypter les modalités d'application des différentes aides.

En définitive le Ministère de l'Agriculture se contente de diffuser, au fil de l'eau, sur son site Internet, des instructions techniques qui détaillent la transposition en droit français de la réglementation communautaire. Mais on peut s'interroger sur le caractère opposable de ces instructions, dans la mesure où elles n'ont aucun caractère réglementaire au sens du droit administratif français.

En revanche, il faut rendre à la vérité le travail remarquable d'information et d'accompagnement pour l'adaptation au plan local des nouvelles règles : des comités d'appui sont constitués dans chaque département sous l'autorité du Préfet. Ils rassemblent les Directeurs Départementaux du Territoire, les chambres d'agriculture, les centres de gestion et les représentants des principales organisations professionnelles agricoles.

Ces comités doivent accompagner les exploitants dans leurs démarches et répondre à toutes leurs questions de façon cohérente sur l'ensemble du territoire.

<b>DEUXIEME PARTIE</b> <b>L'ACCÈS AUX RÉGIME DES AIDES DIRECTES</b>
--

La nouvelle architecture des aides directes s'accompagne d'une mise à plat des conditions d'attribution et des critères d'éligibilité.

**I - Les conditions d'attribution.**

Ces conditions viennent d'être précisées dans une récente instruction technique<sup>9</sup>.

**- La notion d'agriculteur actif**

Seuls les agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du Règlement (UE) n°1307/2013 peuvent détenir des DPB.

Est considérée comme agriculteur actif toute personne physique ou morale qui détient une exploitation agricole, située dans le ressort de l'Union européenne, et exerce une activité agricole au sens de la politique agricole commune.

A cet égard il convient de préciser que la notion d'activité agricole telle qu'elle résulte de l'article 4 du Règlement n°1307/2013 est sensiblement plus étroite que celle adoptée par la France et transcrite dans l'article L 311-1 du code rural et de la pêche maritime<sup>10</sup>, puisqu'elle ne prend en compte que « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles* ».

L'activité agricole est admise comme suffisante si les recettes agricoles perçues sont supérieures à 33% des recettes totales ou si l'activité agricole est inscrite comme l'activité principale dans le nouveau registre des agriculteurs.

Sont également réputés « activité agricole » au sens de ce texte, « le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes » ainsi que « l'exercice d'une activité minimale sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ».

Toutefois, la Commission a précisé que, dans ces deux dernières hypothèses, l'agriculteur devait exercer au moins une activité annuelle.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> [Instruction technique DGPE/SDPAC/2015-674 du 29 juillet 2015.](#)

<sup>10</sup> Article L 311-1 CRPM : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle. Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant de ces exploitations. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret* ».

<sup>11</sup> Article 4-1 a) du règlement délégué (UE) N° 639/2014 de la Commission.

L'article 35 de la loi d'avenir pour l'agriculture (LAAF) du 13 octobre 2013<sup>12</sup> est venu instaurer un répertoire des actifs agricoles géré, au niveau départemental, par les chambres d'agriculture, mais son articulation avec le versement des aides n'a pas été précisé.

Sont expressément exclus du régime des DPB<sup>13</sup> - mais il s'agit de situations concernant tous les Etats membres et non pas seulement la France - les personnes physiques ou morales et les groupements qui exploitent des aéroports, des services ferroviaires, des sociétés de services des eaux, des services immobiliers ou des terrains de sport et de loisirs permanents.

Enfin, le Ministère de l'Agriculture a publié une instruction technique très complète qui décline, avec précision, les conditions d'éligibilité des demandeurs au titre des aides directes<sup>14</sup>, à laquelle il peut être opportun de se reporter, même elle a vocation à s'appliquer au dispositif en vigueur avant la récente réforme.

#### **- Surfaces éligibles aux DPB.**

A la condition d'agriculteur actif ci-dessus visée, s'ajoute une condition de surfaces éligibles aux DPB.

Tous les hectares qui portent une activité agricole sont dorénavant éligibles aux nouvelles aides découplées : ainsi un hectare de surface agricole peut activer un DPB.

Les surfaces admissibles sont les terres arables, les cultures arables, les cultures permanentes, les prairies et les pâturages permanents.

Cette définition englobe aussi la vigne (même si les surfaces en vigne en 2013 ne donnent pas lieu à la création de DPB)<sup>15</sup>, ainsi que les surfaces de prairies permanentes « *peu productives* ».

Les surfaces comme les landes et parcours ou les sous-bois traditionnellement pâturés seront donc admissibles au bénéfice des DPB dans les mêmes conditions que les prairies classiques. Ce sera aussi le cas des taillis à rotation courte, des roselières, des haies ou encore du petit bâti rural.

Il convient de préciser - ce qui n'est pas propre à la France - que des cas de circonstances exceptionnelles ou de non utilisation agricole ponctuelle ont été prévus.

- Sont également éligibles au régime des DPB les jeunes agriculteurs, c'est à dire âgés de moins de 40 ans au cours de l'année 2013<sup>16</sup>, les nouveaux installés après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ainsi que les nouveaux producteurs (s'installant ou déjà installé, créant sur son exploitation un nouvel atelier de production).

---

<sup>12</sup> L 311-2 du CRPM.

<sup>13</sup> Article 9 §2 du Règlement (UE) n°1307/2013.

<sup>14</sup> Instruction technique DGPAAT/SDEA/2014-298 du 14 avril 2014.

<sup>15</sup> La France a fait le choix, en accord avec les professionnels agricoles, de privilégier l'aide attribuée à la culture de vignes dans le cadre du régime spécifique de l'OCM viticole.

<sup>16</sup> Note explicative : « Réforme de la PAC : mise en place des paiements directs en 2015 et accès à ces paiements pour les jeunes agriculteurs », [www.formulaires.agriculture.gouv.fr](http://www.formulaires.agriculture.gouv.fr).

## **II - Les critères d'éligibilité**

Pour bénéficier des DPB, il faut soit disposer d'un ticket d'entrée, soit bénéficier des DPB issus de la réserve, soit relever d'un cas de subrogation au sens de l'article 14 du Règlement (UE) n° 639/2014, et, en outre, exercer le contrôle d'une exploitation.

● Le ticket d'entrée : les DPB sont attribués aux agriculteurs actifs en 2015 à la date limite du dépôt des demandes (fixée au 15 juin 2015), s'ils font une demande d'attribution avant cette date et s'ils peuvent établir avoir reçu des paiements directs en 2013.

A défaut, les intéressés doivent établir avoir bénéficié pour la campagne 2014 de DPU issus de la réserve, ou bien, s'ils n'ont jamais obtenu de DPU, justifier d'une activité agricole au 15 mai 2013.

Le ticket d'entrée peut se transférer entre agriculteurs actifs, mais uniquement avec un transfert de foncier ; des clauses de transfert devront être signées entre les deux exploitants et jointes à la déclaration.

A cet égard, la question des transferts entre exploitants titulaires de baux a fait l'objet d'une instruction particulière.

● L'attribution par la réserve : l'accès aux DPB peut se faire également par octroi de la réserve.

Les conditions d'accès à la réserve viennent d'être précisées par une instruction technique récente<sup>17</sup>.

S'agissant de l'accès à la réserve il faut noter qu'il n'y a aucune condition relative au ticket d'entrée ou à la référence historique ou bien au fait d'avoir ou non été doté par celle-ci en 2014, qui en permettrait ou en empêcherait l'accès en 2015 : on peut donc par exemple accéder à la réserve 2015 sans ticket d'entrée et (ou) sans référence.

Tout Droit à paiement de base (DPB) créé ou complété par la réserve l'est au montant de la moyenne nationale : aucune dérogation ne permet d'allouer des DPB d'une valeur supérieure à la moyenne.

Quatre programmes ont été retenus pour l'accès à la réserve au titre de l'année 2015 :

- Programme « *jeune agriculteur et nouvel installé* ». Toute la surface du bénéficiaire sera dotée de DPB si elle ne l'est pas déjà par ailleurs et tous les DPB se verront relevés au niveau de la moyenne ;
- Programme grands travaux. Tous les DPB seront revalorisés au niveau de la moyenne pour les exploitants : a) qui dans le cadre de grands travaux passés ont renoncé à certains de leurs DPU entre 2009 et 2013 ou qui ont connu une occupation pendant la campagne 2014 d'une partie de leur surface agricole dans le cadre d'opérations de grands travaux soumis à une déclaration d'utilité publique ; b) qui récupèrent pour leur activité agricole, entre le 16 mai 2014 et le 9 juin 2015, les surfaces temporairement occupées ;

---

<sup>17</sup> Instruction technique DPGE/SDPAC/2015-654 du 24 juillet 2015

- Programme lié à des désavantages spécifiques. Il s'agit de doter en DPB à la valeur moyenne les agriculteurs qui étaient associés en 2013 d'une société agricole, mais dont la société a été dissoute entre le 16 mai 2013 et le 9 juin 2015 et qui se sont, avant le 15 mai 2015 réinstallés en individuel ou en société, sans ticket d'entrée ni référence historique ;
- Programme force majeure et circonstances exceptionnelles. Ce programme vise à doter en DPB de valeur moyenne les agriculteurs qui n'ont pu se voir attribuer de DPB en raison de certaines situations particulières, telles une incapacité professionnelles de longue durée, une situation de catastrophe naturelle grave, la destruction accidentelle des bâtiments, une épizootie ou une maladie des végétaux affectant tout ou partie du cheptel ou du capital végétal de l'agriculteur.

A noter que la France a choisi d'élargir l'utilisation de la réserve mais les programmes restent encore à construire.

- Exercer le contrôle de l'exploitation : pour pouvoir se voir attribuer des DPB, l'exploitant doit exercer le contrôle de son exploitation : autrement dit, il doit diriger effectivement son entreprise, qu'elle soit individuelle ou sous forme sociétaire (ce qui implique la détention de parts sociales).

- L'accès par la subrogation : la subrogation consiste à remplacer un nouvel exploitant, personne physique ou morale, dans les droits d'un autre dont on prend la suite.

La réglementation européenne a retenu six cas de subrogation, dont quatre concernent, pour l'essentiel, des structures sociétaires : le changement de dénomination, le changement de forme juridique, la fusion, et la scission.

Il est précisé dans une note technique du Ministère de l'agriculture<sup>18</sup> que la logique de la subrogation est de créer des DPB comme si la ou les structures de départ étaient présentes et de les allouer immédiatement à la (ou les) structure résultante.

Cela implique le respect de deux critères.

D'une part, il est nécessaire qu'il existe une constance de périmètre, entre la structure initiale et la nouvelle ; autrement dit, avant et après la subrogation, les mêmes parcelles doivent être exploitées et le même nombre de DPB est créé.

Cette constance de périmètre doit être vérifiée du 15 mai 2013 au 9 Juin 2015. Des échanges sont en cours avec la Commission pour arriver à ce que la constance de périmètre soit vérifiée simplement sur la période lors de laquelle l'événement de subrogation intervient, afin de prendre en compte les cas où il y a, avant ou après l'opération, un transfert de terres effectué.

D'autre part, l'administration considère qu'il n'y a pas de changement d'agriculteur à condition de respecter la « *continuité du contrôle* » de l'exploitation entre 2013 et 2015.

Cette notion est définie de la façon suivante « contrôle effectif et durable sur la personne morale en termes de décisions liées à la gestion, aux bénéfices et aux risques financiers » Ainsi sont considérés comme ayant le contrôle non seulement les associés exploitants et associés gérants, mais aussi les associés non exploitants.

---

<sup>18</sup> Note du 26 mars 2015 « *Création des DPB : transferts et subrogations* ». Cf. également l'instruction technique du 29 juillet 2015 sur les conditions d'attribution des droits à paiement de base, sur les transferts et les subrogations.

Il est à noter que les évènements peuvent se succéder.

Pour chaque changement de situation intervenu sur une exploitation après le 15 mai 2013, l'agriculteur doit remplir signer et adresser à la DDT(M) avant le 9 juin 2015 une clause (ou formulaire) de subrogation<sup>19</sup>

Les deux autres cas de subrogation se rapportent à des évènements de la vie civile de l'exploitant : il s'agit de l'héritage (les héritiers s'ils sont agriculteurs actifs peuvent récupérer le ticket d'entrée et les références historiques du défunt), et les donations.

#### ● **Le cas particulier des GAEC : une exception française.**

Pour les GAEC le principe de la transparence, est désormais affirmé dans la nouvelle PAC.

Il faut cependant que certaines conditions soient respectées.

D'une part, les membres du groupement doivent contribuer réellement à renforcer sa structure agricole dans des conditions définies par un décret<sup>20</sup>.

D'autre part, selon une instruction ministérielle,<sup>21</sup> pour apprécier la contribution de l'associé au renforcement du GAEC, le groupement doit bénéficier d'un agrément et être total : il doit, donc, avoir pour objet la mise en commun par ses associés de l'ensemble de leurs activités de production ; ces derniers doivent disposer de parts sociales représentatives de leurs apports dans le GAEC et apporter, chacun, une portion d'exploitation.

Enfin, s'agissant du capital social, la transparence est appliquée automatiquement à l'apport de chaque associé apprécié au regard des parts sociales qu'il détient.

Les seuils et les plafonds fixés pour les aides s'appliquent à la portion d'exploitation apportée par chaque associé, sans plafonnement selon le nombre d'associés présents.

Le pourcentage de contribution de chaque associé est utilisé comme clé de répartition pour quantifier l'apport de chaque associé en termes de foncier et de cheptel.

Un certain formalisme doit, enfin, être respecté à l'appui de la demande: les associés doivent fournir les statuts définitifs et mis à jour de leur groupement, dans lesquels est mentionnée la répartition des parts sociales.

Le nouveau dispositif est conçu de telle façon que, plus la répartition des parts sociales entre associés est équilibrée, plus les plafonds d'aides sont multipliés<sup>22</sup>.

#### ● **Les transferts de droits entre fermiers**

Cette question s'est trouvée au cœur d'une âpre discussion entre les services du Ministère de l'agriculture, appuyés par les organisations professionnelles agricoles représentant les fermiers et métayers, et ceux de la Commission, eu égard à la part

---

<sup>19</sup> Cf. Arielle Delest, « Signer une clause de subrogation », La France Agricole, n°3588, 24 avril 2015.

<sup>20</sup> Décret n° 2014-1515 du 15 décembre 2014 relatif aux conditions d'accès des GAEC totaux aux aides de la PAC (articles R 321-53 à R 321-54 du CRPM).

<sup>21</sup> Instruction technique DGPAAT/SDEA/2014-1051 du 22 décembre 2014.

<sup>22</sup> A. Delest « Comprendre le nouveau calcul de transparence des GAEC », La France Agricole, n°3575, 30 janvier 2015.



importante de la SAU mise en valeur dans le cadre de baux ruraux soumis au statut du fermage<sup>23</sup>.

Rappelons qu'en décembre 2014, la Commission avait été sollicitée au sujet de l'impossibilité réglementaire de transférer des droits à paiement de base (DPB) entre préteurs sortants et preneurs entrants réalisés sur la période dite de transition (16/05/2014 au 15/05/2015). Elle avait confirmé sa position en considérant qu'il n'y avait pas de transfert direct de terres dans cette situation justifiant le transfert de références historiques et de ticket d'entrée.

Il est vrai que dans les actes délégués la Commission européenne considère que pendant la période transitoire il n'est pas possible réglementairement de céder des DPB sans terre. Seul est autorisé le transfert direct de terre entre un propriétaire exploitant et un repreneur (par le biais d'une vente de foncier ou d'un bail).

Or, il n'existe pas d'acte juridique matérialisant un transfert direct de terre entre le fermier sortant et le fermier entrant : il s'agit d'un transfert indirect par le truchement du propriétaire bailleur.

Pourtant, une telle hypothèse n'avait pas posé de problème lors de la mise en œuvre de la précédente réforme de la PAC en 2006 : en effet, les Pouvoirs Publics avaient reconnu et même encouragé le transfert de DPU entre fermier sortant et fermier entrant en se fondant alors sur la notion d'exploitant des terres qui rendait possible un tel transfert.

Aussi, la récente position prise, au début de l'année, par la Commission avait-elle été très critiquée en France, qui en avait souligné les lourdes conséquences.

A cet égard, plusieurs hypothèses défavorables avaient pu être évoquées dans le cadre des discussions avec les services de la Commission pour obtenir d'elle qu'elle revienne sur sa position.

**1** - Si le fermier entrant est un jeune agriculteur ou un nouvel installé, il devra être doté par la réserve de DPB à la valeur moyenne nationale (autour de 135€/ha).

**2** - Si le fermier entrant est déjà agriculteur en 2014 (sans être JA ou NI), et qu'il bénéficie par ailleurs du ticket d'entrée dans le nouveau dispositif de DPB, ses références historiques 2014 seront, alors, réparties sur toutes ses surfaces admissibles 2015 (y compris celles récupérées par bail sans les références associées à ces terres) et convergeront progressivement.

**3** - Enfin, si le fermier entrant est un nouvel agriculteur et qu'il bénéficie par ailleurs d'un ticket d'entrée en raison d'un autre transfert de foncier (vente), il sera doté de DPB de valeur initiale nulle créés sur la superficie récupérée par bail qui convergeront vers 70% de la moyenne nationale à l'horizon 2019.

Aussi, devant les lourdes conséquences engendrées par la position trop rigoureuse et injustifiée de la Commission dans l'interprétation des dispositions de l'article 21 du règlement délégué (UE) n° 639/2014, le Ministre de l'Agriculture a-t-il poursuivi ses échanges nourris sur le sujet au Printemps dernier et a, finalement, obtenu que l'Instance Européenne reconnaisse le transfert de références et de ticket d'entrée entre fermiers<sup>24</sup>.

Les conditions à remplir sont les suivantes :

---

<sup>23</sup> Dans le bassin parisien et le nord de la France, cette part représente parfois plus de la moitié de la SAU.

<sup>24</sup> Note PAC DGPEEE / RPB/ 2015 / 04 DPB - Campagne 2015- du 11 Mai 2015 Transferts entre fermiers : Subrogation et constance du périmètre.

- comme pour les transferts en général, les fermiers entrants et sortants doivent être actifs en 2015 ;
- le propriétaire, qu'il soit agriculteur ou non, est également signataire de la clause de transfert ;
- il y a continuité entre les terres gérées par le fermier entrant et celles gérées par le fermier sortant.

Ce dispositif s'applique également pour les situations suivantes :

- un associé met fin à la mise à disposition effectuée au profit d'une société des terres dont il est propriétaire en vue de les mettre à disposition d'une autre société ;
- un propriétaire exploitant vend des terres à un nouveau propriétaire qui les loue à un exploitant ;
- Un associé achète des terres à un propriétaire exploitant et les met à disposition de sa société.

Il est à noter que la fin du bail ou de la mise à disposition n'est pas considérée comme un transfert de terre et ne permet pas au détenteur des terres de récupérer les droits à paiement correspondants.

Enfin les intéressés devront remplir un formulaire spécifique à ce type de transferts.

On ne peut que se féliciter de cette ouverture de la Commission, qui a ainsi confirmé officiellement à la France la possibilité de transferts de références entre fermiers dans les mêmes conditions que les autres types de transferts.

#### ● **L'activation des DPB**

Les DPB sont activés à partir de parcelles déclarées le 15 juin 2015 avec un couvert admissible au sens de l'article 32 du règlement (UE) n° 1307/2013. Plus précisément, les terres doivent être à la disposition des agriculteurs le 15 juin et la parcelle doit porter un couvert admissible pour l'activation des DPB. Toutes les surfaces agricoles exploitées sont admissibles.

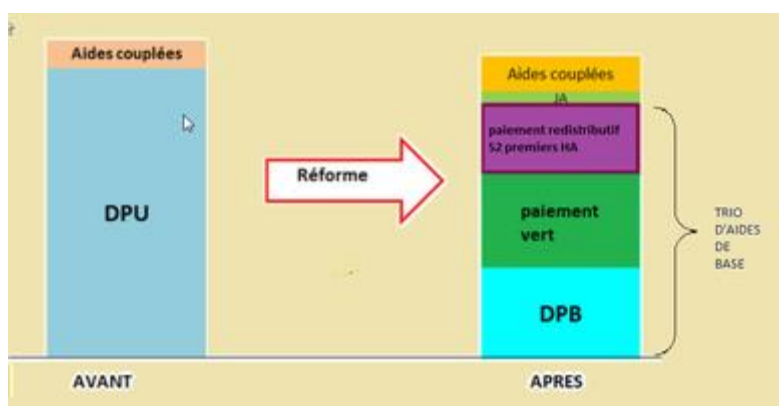
## TROISIÈME PARTIE

### LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES

Après le découplage total des aides directes dans le cadre du bilan de santé de la PAC en 2009, à l'occasion duquel un transfert d'aides directes vers l'élevage avait déjà été opéré<sup>25</sup>, la nouvelle réforme de la PAC post-2013 a constitué pour la France une nouvelle opportunité de rééquilibrer les aides en faveur de l'élevage.

En effet l'Union européenne a offert aux Etats membres un certain nombre de leviers mobilisables pour assurer cette réorientation. Trois outils peuvent être clairement identifiés :

- La convergence de l'aide directe de base, qui permet un transfert au profit de l'élevage, en particulier extensif ;
- Le paiement redistributif, qui permet de majorer les aides directes sur les premiers hectares des exploitations, avec une application du principe de transparence pour les GAEC ;
- Le renforcement du taux autorisé de couplage des aides, passant de 10 % dans la précédente PAC à 13 % avec une possibilité supplémentaire de 2 %.



Source : [site internet de la Préfecture des Deux Sèvres](#)

#### **I – Les aides découplées**

Le régime de paiement unique a disparu le 31 décembre dernier et fait place depuis le 15 juin 2015, date limite de dépôt des déclarations PAC, à un nouveau système de soutien direct « à étage », composé de plusieurs éléments :

- un droit à paiement de base, portant en valeur l'historique du DPU ;
- un paiement « vert », proportionnel à la valeur du droit à paiement de base ;
- un paiement jeunes agriculteurs ;
- un paiement redistributif sur les 30 premiers hectares ou jusqu'à la surface agricole utile (SAU) moyenne nationale, limité à 30 % de l'enveloppe.

<sup>25</sup> Cf. H. Guyomard et V. Chatellier, *Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française*, Economie Rurale, mai juin 2011, p. 4 ;

Si les trois premières composantes de ce soutien découplé doivent être obligatoirement mis en œuvre, le paiement redistributif a un caractère facultatif, auquel la France a néanmoins eu recours.

### **1 – Le droit à paiement de base (obligatoire)**

Les références historiques sur lesquelles se fondaient les droits à paiement uniques (DPU) laissent la place à un rééquilibrage des aides pour un versement unique à l'hectare *via* le régime du paiement de base correspondant à la moyenne nationale ou régionale<sup>26</sup>.

Les États membres devront consacrer à ce nouveau régime jusqu'à 70 % de leur enveloppe nationale réservée aux paiements directs, après déduction de tout montant engagé pour les paiements supplémentaires (en faveur des jeunes agriculteurs, des zones défavorisées etc...), des paiements de redistribution ou des paiements « couplés ».

En France, sur la base des déclarations PAC, les services du Ministère de l'agriculture calculent actuellement le nombre d'hectares admissibles (hors surfaces qui étaient en vigne en 2013) et y associent un nombre total de DPB pour la ferme France. L'estimation actuelle est de 26,2 millions de DPB.

Le paiement de base devrait représenter 47 % des aides du premier pilier en 2015 (2,5 milliards d'euros), ce qui correspond à un paiement d'environ 135 €/ha. Dans le cadre de la convergence, il diminuera progressivement pour atteindre 32 % en 2019, soit un paiement de base de 92 €/ha.

### **2 - Le paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ou paiement « vert » (obligatoire)<sup>27</sup>**

Un des objectifs de la nouvelle Politique agricole commune est l'amélioration de la performance environnementale par une composante écologique obligatoire des paiements directs.

Ainsi a été mis en place un « *paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement* »<sup>28</sup>, encore appelé « paiement vert ».

Le paiement vert est une aide découplée à l'hectare versée sur les hectares activant un DPB. La valeur de l'aide verte est proportionnelle à la valeur du droit à paiement de base. L'enveloppe budgétaire est obligatoirement de 30 % du plafond national de 2015 à 2019.

Cette aide verte impose la prise de trois mesures sur l'exploitation, identiques sur l'ensemble du territoire communautaire, que sont, d'une part, la diversité des assolements, d'autre part, le respect d'une surface d'intérêt écologique, enfin, le maintien des pâturages permanents.

Ces pratiques obligatoires prennent la forme, au-delà des règles de conditionnalité, d'actions simples, généralisées, non contractuelles, bénéfiques pour le climat et l'environnement. Ces pratiques portent sur 3 critères.

---

<sup>26</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, art. 21 et s.

<sup>27</sup> Sur la dimension environnementale dans la nouvelle PAC, Claude Blumann, *Ecologisation de la politique agricole commune*, RD Rur. Août 2014, dossier 18.

<sup>28</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, art. 43 à 47.

Les aides au verdissement et le paiement de base doivent converger progressivement dans les mêmes proportions vers une valeur commune à tous les hectares.

En France, Le montant est proportionnel au montant du paiement de base et sera, en 2015, de l'ordre de 84 €/ha en moyenne. Représentant 30% du total des paiements directs, le paiement vert équivaut donc en France à un montant de 2,2 milliards d'euros par an.

Le non-respect de la composante écologique entraîne des sanctions : le paiement est supprimé en totalité en 2015, à hauteur de 120 % en 2015 et 2016 et de 125 % à partir de 2018.

Il convient à ce stade de revenir sur chacun des trois critères de verdissement retenus au niveau communautaire.

a) Diversité des assolements

La diversification des cultures exige de l'agriculteur qu'il exploite au moins 2 cultures lorsque ses terres arables dépassent 10 hectares et au moins 3 cultures au-delà d'une superficie de 30 hectares (la culture principale pouvant occuper au maximum 75 % des terres arables et les 2 cultures principales 95 % au plus de ces terres).

Une exception toutefois : si la culture la plus importante est une prairie temporaire ou une jachère, il n'y a pas de pourcentage maximum pour cette culture, mais la seconde culture la plus importante ne doit pas occuper plus de 75% de la surface arable restante, sauf si elle est elle-même une prairie temporaire ou une jachère.

b) Surface d'intérêt écologique

Chaque exploitation doit disposer d'une surface d'intérêt écologique (SIE) d'au moins 5 % des terres arables qu'elle met en valeur, dès lors que la superficie arable de l'exploitation est supérieure à 15 hectares.

Cette surface d'intérêt écologique est constituée de zones ayant une incidence directe sur la biodiversité (terres mises en jachères, particularités topographiques, terrasses, bandes tampons, surfaces boisées, marres arbres isolés, parcelles en agroforesterie...).

La SIE pourra être portée à 7 % après la présentation d'un rapport de la Commission qui doit être remis au plus tard le 31 mars 2017 et sous réserve d'une proposition législative.

Les États membres sont invités à prendre des mesures permettant aux agriculteurs de remplir cette obligation collectivement ou au niveau régional afin d'obtenir des surfaces d'intérêt écologique d'un seul tenant, plus bénéfique sur le plan environnemental.

Ces mesures sont obligatoires et leur non-respect entraînera des réductions et des sanctions pouvant aller, en fonction des circonstances, au-delà du paiement consacré au verdissement des aides (cf Annexe 1 relative au calcul d'équivalence des SIE).

c) Le maintien des pâturages permanents

Il s'agit du troisième critère de verdissement, qui concerne toutes les exploitations bénéficiant du paiement vert, hormis les exploitations intégralement en agriculture biologique ou qui ne possèdent pas de surfaces en prairies permanentes.

Par prairie ou pâturage permanents, il faut entendre toute surface consacrée à l'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées depuis au moins cinq années (sixième déclaration PAC ou plus). A ces surfaces s'ajoutent les landes, parcours et estives.

Ce critère du verdissement est articulé autour de deux mesures :

- **Un suivi au niveau régional** de la part des surfaces en prairie ou pâturage permanents dans la surface agricole utile (SAU). Ce suivi s'opère par l'établissement d'un ratio qui, s'il se dégrade de plus de 2,5 % entraîne la mise en place d'un régime d'autorisation. Ce ratio, calculé au niveau régional, est comparé au ratio de référence pour cette région, calculé sur l'année 2012 et réactualisé en 2015 pour tenir compte des prairies créées.

En cas de dégradation du ratio de plus de 2.5%, les conversions de prairie permanente doivent faire l'objet d'une autorisation administrative préalable. Dans certaines régions, tel que la Champagne-Ardenne, ce ratio s'est notablement dégradé depuis 2012, si bien que tout exploitant doit obtenir une autorisation avant de convertir une surface en prairie permanente en terre arable ou en culture permanente.

Le régime d'autorisation est en cours de définition. Les autorisations ne pourront être accordées qu'à l'automne 2015. Le retournement de prairies permanentes sans autorisation, lorsqu'elle est nécessaire, expose l'exploitant à une perte de son paiement vert.

En cas de dégradation du ratio de plus de 5 %, des réimplantations en prairie permanente seront demandées aux exploitants ayant retourné des prairies afin de ramener le ratio en dessus d'un seuil de 95 %.

Les retournements de prairies constatés sur les trois campagnes précédentes seront concernés, avec en priorité ceux qui auront été réalisés sans autorisation.

- **la protection des prairies et pâturages permanents dits sensibles.** L'exploitant est tenu de conserver ces surfaces en prairie permanente, ne pouvant ni les labourer, ni les convertir en terre arable ou culture permanente, sous peine de sanction (réduction du paiement vert et obligation de réimplantation l'année suivante). Il s'agit notamment des prairies situées en zone Natura 2000.

### **3 - Le paiement jeune agriculteur ou « top up » Jeunes (obligatoire)**

Pour la première fois la PAC met en place un système d'aide obligatoire sur toute l'Union européenne à destination des jeunes agriculteurs.

Le règlement n° 1307-2013 justifie cette politique en faveur des jeunes agriculteurs en ces termes : « *La création et le développement de nouvelles activités économiques dans le secteur agricole par de jeunes agriculteurs constituent un enjeu financier, qu'il convient de prendre en considération dans l'attribution et le ciblage des paiements directs. Ce développement est essentiel pour la compétitivité du secteur agricole de l'Union, et il y a donc lieu d'établir un soutien au revenu pour les jeunes agriculteurs commençant à exercer leur activité agricole afin de faciliter leur*

*installation et l'adaptation structurelle de leur exploitation une fois qu'ils sont établis* »<sup>29</sup>.

Le paiement jeune agriculteur, encore appelé « top up jeune » est réservé aux jeunes agriculteurs âgés de moins de 40 ans réalisant une première installation. Il s'agit d'un paiement supplémentaire de 25 % au paiement de base pendant une période maximale de 5 ans.

Ce paiement est financé à concurrence de 2 % maximum de l'enveloppe nationale et sera obligatoire pour tous les États membres. Il viendra compléter les mesures dédiées à ce public dans le cadre des programmes de développement rural<sup>30</sup>. Dans le cas des exploitations qui ont le statut de société, le règlement délégué prévoit que le jeune agriculteur qui s'installera devra être soit gérant, soit cogérant de l'exploitation pour bénéficier du supplément d'aides directes de 25 %.

En France, ce dispositif, assure un paiement d'un montant forfaitaire à l'hectare fixé au niveau national, payé en complément des DPB de l'exploitation, dans la limite de 34 DPB activés par exploitation comportant un jeune agriculteur. L'aide sera plafonnée à 1 390 € par an et par exploitation.

Au titre de la campagne 2015, 1 % de l'enveloppe allouée aux paiements directs sera consacrée au paiement en faveur des jeunes agriculteurs soit 75 millions d'euros par an et 25 millions supplémentaires du second pilier viendront le compléter pour augmenter les crédits à l'installation cofinancés à 80 %. Ce pourcentage sera augmenté s'il ne permet pas de couvrir tous les demandes.

Est défini comme jeune agriculteur pour ce paiement :

- la personne ayant 40 ans ou moins en 2015 ;
- installée pour la première fois après le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;
- ayant un diplôme de niveau IV ou une valorisation des compétences acquises par l'expérience professionnelle.

Une société est considérée comme jeune agriculteur si l'un des associés exerçant le contrôle de la société satisfait aux critères de jeune agriculteur.

La transparence GAEC ne s'applique pas au paiement en faveur des jeunes agriculteurs.

Le paiement est versé pour une durée maximale de 5 ans à compter de la date d'installation.

#### **4 – Le paiement redistributif ou surprime (facultatif)**

Les États membres ont la possibilité d'utiliser un paiement de redistribution pour les premiers hectares d'une exploitation sans que ceux-ci ne puissent être supérieurs à 30 hectares ou à la taille moyenne nationale des exploitations, si cette moyenne dépasse 30 hectares dans l'État membre concerné. Afin de financer le paiement redistributif, les États membres peuvent utiliser jusqu'à 30 % de leur enveloppe nationale annuelle<sup>31</sup>.

Le paiement redistributif est un paiement découplé, d'un montant forfaitaire à l'ha fixé au niveau national, payé en complément des DPB de l'exploitation faisant l'objet d'un paiement au titre de la campagne en cours.

---

<sup>29</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, Cons. n° 47.

<sup>30</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, art. 30.

<sup>31</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, art. 41 et 42.

En France, le paiement redistributif, aussi appelé « surprime », permettra pour toutes les exploitations, quelle que soit leur superficie, de majorer les aides sur les 52 premiers hectares, en référence à la Surface agricole moyenne (SAU) nationale. Ce choix devrait permettre d'atténuer les effets de la convergence pour certaines exploitations plus fragiles économiquement telles que les exploitations spécialisées en production laitière ou dans l'engraissement.

La demande des aides découplées comporte automatiquement la demande du versement du paiement redistributif. Au titre de la campagne 2015, 5 % des aides directes seront consacrées au paiement redistributif.

Ce pourcentage est amené à évoluer lors des campagnes suivantes (10 % en 2016 puis une évaluation sera menée pour déterminer les étapes suivantes dans l'objectif d'atteindre 20 % en 2018).

La transparence GAEC s'applique au paiement redistributif au regard des parts sociales détenues par chaque associé.

Le paiement redistributif se fera entre 2015 et 2019, en 5 paliers. Son montant sera défini chaque année de façon forfaitaire, en divisant l'enveloppe dédiée représentant 20 % (environ 100 €) de l'enveloppe du premier pilier en 2018 (1,5 milliard d'euros) par le nombre d'hectares éligibles, soit 14,6 millions d'hectares. Celui-ci s'élèvera à 5 % (environ 25 €) en 2015 et 10 % (environ 50 €) en 2016. Une évaluation à mi-parcours permettra de déterminer le niveau pour 2017, avec l'objectif de 20 % en 2018. Cette surprime atteindra 103 €/ha en 2018.

## **II – Le maintien de soutiens couplés facultatifs**

Ainsi qu'il a été rappelé en préambule, la PAC 2015-2020 permet aux États membres de renforcer le niveau des aides couplés :

*« Il convient que les ressources pouvant être affectées à des mesures de soutien couplé soient limitées à un niveau approprié, tout en permettant l'octroi d'un tel soutien dans les États membres, dans leurs secteurs ou régions spécifiques qui connaissent des situations particulières, où des types d'agriculture spécifiques ou des secteurs agricoles spécifiques sont particulièrement importants pour des raisons économiques, environnementales et/ou sociales »<sup>32</sup>.*

Ainsi l'article 52, § 2 du règlement n° 1307/2013 autorise les États membres à accorder un soutien couplé en faveur des secteurs et productions suivants : céréales, oléagineux, cultures protéagineuses, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, viandes ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes et taillis à courte rotation.

Cette orientation a été prise en vue d'assurer le maintien des niveaux actuels de production d'exploitations dans des secteurs ou régions en difficulté.

Ces paiements doivent être limités à un maximum de 8 % de l'enveloppe nationale, ou de 13 % si le niveau actuel du soutien couplé est supérieur à 5 % pendant au moins un an sur la période 2010/2014 dans un État membre. Un taux supérieur peut être accordé par la Commission si les circonstances le justifient.

---

<sup>32</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, cons. n° 49.



Les Etats membres peuvent opter pour un montant supplémentaire de soutien couplé pouvant aller jusqu'à 2 % en faveur des cultures de protéagineux.

En France, le soutien couplé ayant été de plus de 5 % sur la période considérée, le choix s'est porté sur un budget de soutiens couplés de 13 % des aides du premier pilier, soit 982 millions d'euros. Viennent s'ajouter 2 % du budget du premier pilier (151 millions d'euros) pour développer l'autonomie fourragère des élevages par le soutien à la production de protéines végétales (cultures éligibles : trèfle, vesce, sainfoin et luzerne, pur ou mélangé à au moins 50 %, pour les fourrages ; pois, féverole, lupin doux, pur ou mélangé à au moins 50 %, et soja et protéagineux).

Ainsi, à partir de 2015, les aides couplées représenteront en France 15% de l'enveloppe totale du 1<sup>er</sup> pilier, contre 10 % auparavant.

Il convient de noter une évolution apportée au mécanisme des aides aux bovins allaitants, destinés à la production de viande bovine. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) qui existait dans son principe depuis 1980 était le seul paiement direct qui était resté totalement couplé à la production, avant d'être partiellement découplé et intégré aux DPU à hauteur de 25 %.

La PMTVA est à présent remplacée par l'ABA (aide à la vache allaitante) avec un choix de la France « *pour favoriser les troupeaux moyens qui nécessitent un emploi à temps complet pour une exploitation spécialisée dans l'élevage de bovins viande* ».

Pour la campagne 2015, les aides se répartissent de la sorte:

- Aides au Bovins allaitants : 647,3 M€ (180 €/ vache de la première à la 50<sup>e</sup>, 135 € de la 51<sup>e</sup> à la 99<sup>e</sup>, 72 € de la 100<sup>e</sup> à la 139<sup>e</sup> avec application de la transparence pour les GAEC totaux) ;
- Aides aux Bovins laitiers : 135,24 M€ (34 € à 71 € par tête selon les zones) ;
- Aides au veau sous la mère : 4,8 M€ (montant de 37 € par tête doublé à 74 € par tête si veau sous la mère sous label et pour les veaux issus de l'agriculture biologique) ;
- Aides ovines : 120,8 M€ (prime de base 16 € par brebis, qui peut être complété pour atteindre 24 € par tête) ;
- Aides caprines : 14,5 M€ (de 13 à 16 € par tête) ;
- Aide à la production de légumineuse fourragère pour les éleveurs : 94,8 M€ (montant minimal de 100 €/ha, maximal de 150 €/ ha) ;
- Aide à la production de soja : 5,8 M€ (avec un montant minimal de 100 €/ha, maximal de 200 €/ ha) ;
- Aide à la production de protéagineux, c'est à dire pois, féverole, lupin doux mélange de céréales et de protéagineux avec plus de 50 % de graines de protéagineux : 33,8 M€ (montant minimal de 100 €/ha, maximal de 200 €/ ha) ;
- Aide à la production de légumineuses fourragères destinées à la déshydratation (luzerne, trèfle, sainfoin, vesce, mélilot, jarosse, serradelle) : 7,7 M€ (montant minimal de 100 €/ha, maximal de 150 €/ ha) ;
- Aide à la production de semences de légumineuses fourragères : 4 M€ (montant minimal de 150 €/ha et maximal de 200 €/ha) ;
- Aide à la production de blé dur : 6,8 M€ (montant unitaire d'environ 25 €/ha) ;
- Aides à la production de fruits transformés : 15,4 M€ (montant unitaire d'environ 255 € à 1066 €, pour les prunes d'Ente destinées à la production de pruneaux, les cerises bigarreau, pêches pavie, poires williams, tomate pour l'industrie) ;

- Aide à la production de pommes de terre féculières : 1,9 M€ (montant unitaire d'environ 82 €/ha) ;
- Aide à la production de chanvre textile : 1,7 M€ (pour un montant unitaire de 141 €/ha) ;
- Aide à la production de houblon : 0,3 M€ (pour un montant de 427 €/ha) ;
- Aide à la production de semences de graminées : 0,5 M€ (150 €/ha)

Pour toutes les aides couplées, des critères d'éligibilité sont arrêtés (seuils, plafonds ou critères de productivité)<sup>33</sup>.

La quasi-totalité de ces aides couplées sont octroyées après application du principe de dégressivité et/ou de plafonnement, à savoir que l'aide est réduite ou qu'aucune aide n'est versée au-delà d'un certain nombre d'animaux.

### **III – Le maintien de la conditionnalité des aides**

Instaurée par la réforme de la PAC de 2003, la conditionnalité des aides reste d'actualité dans la nouvelle PAC.

Sont concernés par cette conditionnalité les aides couplées et découplées du premier pilier de la PAC ainsi que les aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles et certaines aides relevant du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC relatif au développement rural, que sont les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), les mesures agroenvironnementales (MAEC), l'aide au boisement des terres agricoles et les paiements sylvo-environnementaux.

La conditionnalité vise les exigences relatives au respect de dispositions réglementaires (ERMG) dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal. Elle inclut également l'obligation de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Compte tenu de leur spécificité dans chacun des Etats membres, les BCAE méritent un éclairage particulier. En effet, le législateur communautaire a laissé aux Etats membres le soin, d'une part, de veiller à ce que les terres qui ne soient pas exploitées à des fins agricoles soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales et, d'autre part, de définir au niveau national ou régional des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales.

En droit interne, les BCAE sont définies aux articles D 615-45 à D 615-51 du code rural et de la pêche maritime et, pour les départements d'outre-mer, aux articles D 681-4 à D 681-7 du même code.

Le décret n° 2015-398 du 7 avril 2015 relatif aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres<sup>34</sup>, complété par un arrêté du 24 avril 2015<sup>35</sup>, est venu toiletter le dispositif réglementaire afin de prendre en compte les évolutions réglementaires européennes<sup>36</sup>. En effet, la France devait adapter les exigences au titre de la conditionnalité au regard de l'entrée en vigueur du nouveau paiement vert et des propres exigences qu'il impose.

<sup>33</sup> Pour présentation des conditions auxquelles sont soumises ces aides couplées,

<http://agriculture.gouv.fr/aides-couplees>

<sup>34</sup> JORF du 9 avril 2015, page 6444.

<sup>35</sup> JORF du 7 mai 2015, page 7843.

<sup>36</sup> Sur ces modifications, cf. Bulletin du Dictionnaire Permanent Entreprise agricole de mai 2015, n°485, p 11.

Ainsi 3 normes BCAE présentes en 2014 ont été supprimées. Il s'agit de

- La Diversité des assolements
- L'entretien minimal des terres
- La gestion des références herbes

Les obligations liées à ces 3 normes ne sont donc plus vérifiées au titre des BCAE, dans la mesure où leur respect constitue une condition pour bénéficier en 2015 du paiement vert (cf. supra).

Les BCAE sont en 2015 au nombre de 7, que le tableau ci-dessous reprend en proposant un résumé des exigences relatives à chaque mesure.

Intitulés des 7 mesures	Résumé des exigences
<p>BCAE n°1 :</p> <p><b>Bandes tampons le long des cours d'eau</b></p>	<p>Maintenir ou entretenir des bandes enherbées ou boisées de 5 mètres de large minimum (parfois 10 m en Zone Vulnérable selon les départements). Elles peuvent être entretenues par fauche, broyage ou pâturage, sans fertilisation ni traitement phytosanitaire. Les couverts éligibles incluent les légumineuses en mélanges et taillis courte rotation (hors miscanthus) ; rénovation possible sans labour.</p>
<p>BCAE n°2 :</p> <p><b>Respect des procédures d'autorisation d'irriguer</b></p>	<p>Contrôles des autorisations d'irrigation et présence de compteurs sur toutes les cultures irriguées, y compris légumes (se renseigner).</p>
<p>BCAE n°3 :</p> <p><b>Interdiction de rejets de substances dangereuses dans les eaux souterraines</b></p>	<p>Absence de pollution des eaux souterraines. Respect des distances de stockage des effluents d'élevage par rapport aux points d'eaux souterraines.</p>
<p>BCAE n°4 :</p> <p><b>Couverture minimale des sols</b></p>	<p>Sols nus interdits pendant la période de culture. Respect de la date limite de semis : 31 mai</p>
<p>BCAE n°5 :</p> <p><b>Limiter l'érosion des sols</b></p>	<p>Interdiction de travailler les sols gorgés d'eau ou inondés.</p>
<p>BCAE n°6 :</p> <p><b>Interdiction du brûlage des chaumes</b></p>	<p>Interdiction de brûlage des résidus de cultures sauf dérogations</p>
<p>BCAE n°7 :</p> <p><b>Maintien des particularités topographiques</b></p>	<p>Interdiction de la taille des haies du 1<sup>er</sup> avril au 31 juillet. Obligation de maintien des haies de moins de 10 mètres de large, ainsi que les bosquets et mares de 10 à 50 ares. Déplacement ou destruction de haie sur demande préalable à la DDTM</p>

Source : site internet de la Chambre d'agriculture de Normandie<sup>37</sup>

<sup>37</sup> [http://www.normandie.chambagri.fr/pac\\_conditionnalite.asp](http://www.normandie.chambagri.fr/pac_conditionnalite.asp)

<b>QUATRIEME PARTIE</b> <b>LE CONTRÔLE DES AIDES</b>
---

La procédure de contrôle constitue le corollaire de tout système de paiement d'aides publiques.

### **I - Le dispositif communautaire.**

En matière d'aides PAC, l'article 24 du règlement d'exécution n° 809/2014 de la Commission pose les principes généraux de cette procédure : « *Les contrôles administratifs et les contrôles sur place prévus par le présent règlement sont effectués de façon à assurer une vérification efficace :*

- a) de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations fournies dans la demande d'aide, la demande de soutien, la demande de paiement ou une autre déclaration
- b) du respect de l'ensemble des critères des engagements et d'autres obligations pour le régime des aides et/ou la mesure de soutien concerné et des conditions dans lesquelles l'aide et/ou l'exemption de certaines obligations sont accordées.
- c) des exigences et des normes applicables en matière de conditionnalité ».

Le système mis en place par les Etats membres conformément à l'article 58, § 2 du Règlement (UE) n° 1306/2013 comprend, sauf disposition contraire, le contrôle administratif systématique de toutes les demandes d'aide et de toutes les demandes de paiement. Des contrôles sur place s'ajoutent à ce système.

Pour les contrôles sur place, l'autorité responsable prélève un échantillon de contrôle dans l'ensemble des demandeurs, constitué, le cas échéant, en partie de manière aléatoire, en vue d'obtenir un taux d'erreur représentatif et en partie sur la base du niveau de risque, qui vise les domaines où le risque d'erreur est le plus élevé.

Après chaque contrôle sur place, l'autorité responsable établit un rapport.

Le cas échéant, tous les contrôles sur place, prévus par les règles de l'Union pour les aides agricoles et le soutien au développement rural, sont effectués simultanément.

Les Etats membres assurent un niveau minimal de contrôles sur place nécessaires pour gérer efficacement les risques et relèvent ce niveau minimal, si nécessaire. Les Etats membres peuvent abaisser ce niveau minimal lorsque les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent correctement et lorsque les taux d'erreur restent à un niveau acceptable.

### **II - La situation en France.**

Les contrôles qui conditionnent le paiement des aides de la PAC relèvent d'un régime particulier du fait que le paiement de ces aides est de la responsabilité d'un organisme payeur agréé par les autorités nationales : l'agence des services et de paiement (ASP).

A ce titre, c'est le Directeur qui, juridiquement, est responsable de la réalisation des contrôles tant administratifs que sur place. Mais en réalité, les contrôles administratifs sont délégués aux services déconcentrés de l'Etat que sont les Directions départementales du territoire.

Cette action déléguée dans le cadre d'une convention, reste sous la responsabilité de l'ASP qui doit s'assurer de la bonne exécution de la mesure déléguée.

Il en va de même pour les contrôles sur place : une partie est réalisée directement par les services de contrôle de l'ASP.

D'autres enfin, qui s'inscrivent principalement dans le champ des conditionnalités, sont réalisés par différents services de l'Etat, mais ils demeurent sous la responsabilité du Directeur de l'ASP.

Depuis l'instauration des paiements compensatoires à la baisse des prix décidée lors de la réforme de la PAC de 1993, les agriculteurs ont régulièrement exprimé le peu d'inclination pour les contrôles sur place, en exploitation.

L'année 2014 a confirmé cette évolution et cette grande sensibilité du monde agricole. Elle est d'ailleurs concomitante d'un malaise exprimé par les agents de contrôle, qui sont également sensibles aux mises en cause dont ils sont l'objet, le plus souvent injustement il est vrai, alors que les contrôles, qu'ils ont la responsabilité de réaliser, ne constituent qu'un élément d'une longue chaîne de processus, situé très en aval de celle-ci : définition complexe de la réglementation, communication opaque sur cette dernière, incertitude sur les modalités de contrôle, et préparation insuffisante des contrôles eux-mêmes.

Les modalités de contrôle sont caractérisées par plusieurs éléments, qui en rendent le vécu difficile par les agriculteurs qui y sont soumis :

Trop nombreux sont encore les contrôles qui, parce qu'ils reposent sur la flagrance, ne font pas l'objet d'une annonce auprès de l'agriculteur concerné. Or les contrôles se déroulent d'autant mieux que l'agriculteur qui doit faciliter leur réalisation, aura été prévenu.

A cet égard, la réglementation européenne a évolué : lors de la mise en place des paiements compensatoires, elle énonçait que les contrôles sur place étaient inopinés avant de disposer que par exception, ils pouvaient faire l'objet d'un préavis limité à 48 heures. Mais cette dérogation devait rester minoritaire.

Aujourd'hui, l'article 25 du Règlement (UE) N° 809/214 de la Commission dispose, de manière positive, que « les contrôles sur place peuvent être précédés d'un préavis pour autant que cela n'interfère pas avec leur objectif ou leur efficacité... ».

Une autre difficulté rencontrée résulte dans l'absence de précision ou d'information sur les conséquences financières du contrôle, car l'agent de constatation n'a jamais la responsabilité de décider de la suite du contrôle.

Pourtant, dans le domaine des aides PAC, toute marge d'appréciation best proscrite, et chaque non-conformité devrait mécaniquement conduire à une conséquence financière parfaitement tarifée : il est donc difficilement explicable que le contrôleur ne soit pas en mesure de faire état de l'incidence financière des constats auxquels il a procédé.

Mais il est vrai qu'il convient de sauvegarder la séparation des fonctions entre l'agent de constatation et l'auteur de la décision.

En outre, les modalités de calcul de l'incidence financière sont compliquées, particulièrement si plusieurs modalités de réfection de l'aide doivent être combinées.

Autant de raisons qui peuvent justifier l'absence de communication d'information de la part des contrôleurs.

### **III - Le Rapport au Premier Ministre dans les exploitations agricoles.**

Rappelant que l'année 2015 devait être une année de grands changements pour les agriculteurs, en raison des nombreuses évolutions de la PAC tant dans le 1<sup>er</sup> pilier que dans le second, le Premier Ministre a confié à Mme Frédérique Massat, députée de l'Ariège, en novembre 2014, une mission sur la mise en œuvre des contrôles de l'Etat, qui a donné lieu à l'élaboration d'un rapport très complet, comportant un constat objectif des lieux, un diagnostic des difficultés rencontrées et une série de propositions constructives.

Ce rapport, finalisé le 20 mai 2015<sup>38</sup>, a été remis au Premier Ministre le vendredi 19 juin 2015.

Il préconise notamment de « clarifier simplifier et stabiliser le cadre réglementaire », de « rechercher un allègement de la pression de contrôle sur place », de « structurer aux niveaux national et local l'organisation de l'activité de contrôle sur place » et enfin d' « améliorer la préparation et le déroulement des contrôles sur place, tout en confortant le respect du contrôleur ».

Dans un communiqué de presse du même jour le Premier Ministre a fait savoir que « *la mise en œuvre des contrôles de l'Etat dans les exploitations agricoles était devenue un sujet sensible au sein de la profession, menant parfois à des situations de tension* ». Aussi, a-t-il pris l'engagement d'adresser aux services déconcentrés de l'Etat, par voie de circulaire, dans le courant du mois de juillet 2015, des instructions pour la mise en œuvre des préconisations du rapport.

Il est permis de penser que cette mission qui s'est déroulée sur près de six mois, et ce rapport, remis au Premier Ministre, font écho à la décision d'exécution par laquelle la Commission a annulé pour plus d'un milliard d'euros d'aides agricoles qui n'auraient pas été distribuées par la France conformément à la réglementation communautaire au cours des années passées<sup>39</sup>.

Ces annulations de crédits concernent des aides du premier pilier de la PAC (aides directes découplées ou non découplées, fonds de restructuration de la filière sucre) pour un total de 983,7 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 94,5 millions d'€ d'aides au développement rural (deuxième pilier de la PAC).

Enfin pour être complet, il convient d'indiquer que le Premier Ministre, M. Manuel Valls, a apporté, par voie de circulaire, des précisions sur les conditions dans lesquelles ces contrôles devaient être conduits dans les exploitations agricoles.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Mission « *Contrôles en Agriculture* » Rapport Final - J.P. Bastian, F. Massat, S. Saillant, en téléchargement sur le site du Ministère de l'agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/mission-contrôles-en-agriculture-rapport-final-0>.

<sup>39</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/103 de la Commission du 16 janvier 2015, écartant du financement de l'Union Européenne certaines dépenses effectuées par les Etats membres au titre du Fonds européen de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

<sup>40</sup> Circulaire du Premier Ministre n° 5806/SG du 31 juillet 2015

## **CINQUIEME PARTIE**

### **LA RÉGULATION DES MARCHÉS SANS LES OUTILS DE GESTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION**

C'est un fait, avec les deux règlements (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013<sup>41</sup> et (UE) n° 1370/2013 du 16 décembre 2013<sup>42</sup>, la nouvelle réforme de la PAC conserve la trajectoire des réformes précédentes, en réduisant les mécanismes de gestions des marchés, que les aides directes sont censées remplacées, pour permettre aux exploitants d'être sensibles aux signaux et aux opportunités des marchés.

Les outils d'intervention apparaissent dorénavant comme des filets de sécurité, mobilisables en cas de crises liées à des perturbations sur les marchés. Si les prix d'intervention ont été conservés (prix garantis en-deçà desquels un organisme d'intervention désigné par les États membres rachète les quantités produites et les stocke), l'intervention a été fortement réduite (voir ci-dessous le paragraphe sur le financement de l'OCM).

Il n'apparaît pas opportun de présenter ici les règles relatives à l'intervention publique, les aides au stockage privé, communes à tous les États et pilotés par Bruxelles. Plus intéressant en revanche est de s'interroger sur la manière dont les États, et en l'occurrence la France, ont réagi à la disparition actée ou programmée des droits à produire.

#### **I - La fin actée des quotas laitiers**

La réforme de la PAC de 2003 avait prévu la fin des quotas laitiers le 1<sup>er</sup> avril 2015, le bilan de santé de 2009 l'avait confirmé, la nouvelle OCM unique l'entérine.

Pour permettre une telle dérégulation et assurer « *un atterrissage en douceur* »<sup>43</sup>, l'Union européenne a pris deux initiatives :

- la première fut d'augmenter progressivement et lentement les quotas laitiers ;
- la seconde fut le « paquet lait »<sup>44</sup>, entrée en vigueur en octobre 2012, ayant pour objectif de renforcer les organisations de producteurs (OP) et de mettre en place une contractualisation afin de rééquilibrer les relations contractuelles entre producteurs et acheteurs. Ces mesures ont été ardemment soutenues par la France, dont elle a été un État précurseur dans leur application. Cet ensemble de mesures fut également une réponse à la crise du lait intervenue en 2009.

---

<sup>41</sup> Règlement (UE) N°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil (JOUE n° L 347, 20 décembre 2013).

<sup>42</sup> Règlement (UE) N° 1370/2013 du Conseil du 16 décembre 2013 établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (JOUE n° L 347, 20 décembre 2013).

<sup>43</sup> A propos de cet atterrissage en douceur, Y. PETIT, *La suppression des quotas laitiers : un pis-aller ?*, RD Rur. Mars 2015, focus, n° n° 33, p. 3.

<sup>44</sup> Règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers (JOUE, L 94 du 30 mars 2012).

Les dispositions de « paquet lait » concernant les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers ont été incorporées dans le nouveau règlement 1308/2013<sup>45</sup>. Elles visent à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement. Ces mesures offrent aux États membres la possibilité de rendre obligatoire l'établissement de contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs laitiers. Elles permettent aussi aux agriculteurs de négocier collectivement les contrats, via des organisations de producteurs.

L'offre de fromages AOP/IGP peut également être régulée par des organisations de producteurs. En France les appellations Comté, Reblochon et Beaufort ont mis en place de telles mesures de régulation portant ainsi sur environ 40 % de la production française de fromages sous AOP.

En marge de l'OCM unique, la Commission a mis en place un observatoire européen du prix du lait afin d'offrir aux acteurs de la filière lait une information économique de qualité.

En France, inquiet de la disparition des quotas laitiers, le législateur a très tôt souhaité proposer aux producteurs une réponse pour l'après quota, afin de lutte contre le déséquilibre manifeste existant entre les différents acteurs, producteurs d'une part, acheteurs d'autre part.

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, complétée par la Loi Chatel du 3 janvier 2008, avait ainsi prévu que les accords conclus dans le cadre des interprofessions puissent être étendus et donc rendus obligatoires par décret lorsque ceux-ci avaient vocation à favoriser le développement de relations contractuelles, notamment par des contrats types. Mais le texte n'a pas permis le développement des contrats, faute de prévoir des obligations pour les parties de contractualiser formellement leurs relations.

C'est la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche<sup>46</sup> qui a comblé cette lacune.

L'objectif premier de cette loi a été de garantir aux exploitants agricoles un revenu, en offrant aux producteurs des outils leur permettant d'exister au sein du système économique agricole et de peser sur les marchés afin de limiter autant que possible la volatilité des cours.

Le Ministre de l'agriculture d'alors, Monsieur Bruno Le Maire, avait déclaré que cette loi consacrait « *les véritables valeurs du modèle de développement français en matière d'agriculture, en redonnant, par le biais de la contractualisation des échanges, une vraie force de négociation aux producteurs leur permettant de sécuriser le prix, la durée et le volume de la production agricole française, mais enfin, finalité ultime, un revenu décent pour tous les agriculteurs français* »<sup>47</sup>.

L'article 12 de la loi de modernisation agricole a créé une nouvelle section dans le code rural et de la pêche maritime, insérée au sein du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre VI du code rural, consacrée aux « *contrats de vente de produits agricoles* », codifiée aux articles L 631-24 à L.631-26 de ce code.

---

<sup>45</sup> Pour une étude très complète de ces dispositions, D. Gadbin, « *l'OCM unique* » : *l'organisation économique des professions en première ligne*, RD Rur. mai 2014, dossier 10.

<sup>46</sup> JORF du 28 juillet 2010, p. 13925.

<sup>47</sup> JO Sénat CR, 13 juillet 2010, p. 6203.



En substance, des contrats de vente de produits agricoles, d'une durée de un à cinq ans, peuvent être rendus obligatoires, les dispositions régissant ces contrats<sup>48</sup> étant d'ordre public<sup>49</sup>.

Toutefois, l'organisation des producteurs dans un cadre collectif devait donc permettre une négociation dans des conditions plus équilibrée. Mais dans les faits, cette nouvelle organisation de la production et des producteurs n'a pas été suffisamment effective pour permettre une première négociation contractuelle équilibrée, si bien que la contrainte de contractualisation pesant sur l'acheteur, avec l'obligation de proposer un contrat au producteur, sous peine de sanctions pénales, a été vécue comme une aubaine pour les acheteurs, qui ont pu profiter de cette période de latence pour proposer, pour ne pas dire imposer, aux producteurs, des contrats individuels dont les clauses n'avaient bien évidemment pas été discutées, en l'absence totale de pourparlers précontractuels<sup>50</sup>.

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>51</sup> témoigne également d'une volonté du législateur de parfaire le dispositif initial et de mettre en œuvre la réforme de la PAC dans le domaine de la contractualisation et de l'organisation des producteurs.

Il peut être cité les aménagements suivants, remarquablement énumérés par M. le Professeur Gadbin<sup>52</sup> :

« - nouvelle rédaction de l'article L. 551-7 pour autoriser la perception de « contributions volontaires obligatoires », conformément à l'article 165 du règlement (UE) n° 1308/2013 ;

- modification de l'article L. 631-24 d'une part pour ouvrir la possibilité de simples propositions de contrats écrits comme alternative à l'obligation d'en conclure en cas de cession de produits agricoles, d'autre part pour permettre aux groupements de se substituer à leurs membres comme destinataires de ces propositions, enfin pour déterminer les modalités de fixation de la durée minimale des contrats ;

- introduction des articles L. 631-27 à 29 pour mettre en place le système de médiation voulu par le règlement (UE) n° 1308/2013 et renforcer le rôle du médiateur des contrats agricoles créé par la loi du 27 juillet 2010, qui devient médiateur des relations commerciales agricoles ;

- modification de l'article L. 632-4 pour l'application de l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 (extension des règles) sur la représentativité des organisations professionnelles ;

- modification de l'article L. 632-9 pour mettre en conformité avec le règlement (UE) n° 1308/2013 les organisations interprofessionnelles créées par voie législative ou réglementaire et permettre la modification de leurs statuts ».

---

<sup>48</sup> Article L.631-24 du code rural et de la pêche maritime

<sup>49</sup> Sur la loi de modernisation de l'agriculture et la contractualisation, cf. JB Millard et J. Dervillers, Rapport à la Commission III au nom de la France, Congrès européen de droit rural de Bucarest, p. 23 (<http://www.droit-rural.com/document/Rapport-CEDR-BUCAREST-Commission-III-France.pdf>), et E. Fabrègue, *La « contractualisation » dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche - À la lumière de l'exemple du secteur laitier*, RD Rur., oct. 2011, dossier 23.

<sup>50</sup> Julien Dervillers, mise en œuvre de la contractualisation dans le secteur non coopératif, Congrès national de l'AFDR, Nantes, 10 et 11 octobre 2014 (à paraître à la Revue de droit rural, oct. 2015).

<sup>51</sup> JORF du 14 octobre 2014, page 16601.

<sup>52</sup> D. Gadbin, *Loi d'avenir et droit rural européen : vers une symbiose* ; RD Rur., Fév. 2015, repère 2.

Ces outils de contractualisation suffiront-ils ? On peut en douter à la lumière de la crise du prix du lait que traverse actuellement les producteurs laitiers européens. Le Ministre de l'agriculture, Stéphane Le Foll, a lui-même reconnu que « *le contrat n'est pas la panacée, il faut l'améliorer. Il faut que les laiteries et les distributeurs adoptent une stratégie de lissage des prix pour éviter les variations brutales et assurer une visibilité aux éleveurs* »<sup>53</sup>.

Et il est peu probable que les nouvelles mesures d'urgence et fonds de réserve prévues par le règlement (UE) 1308/2013 puissent être efficaces. Elles ont, au contraire, montré leur limites dans la gestion des effets de l'embargo russe mis en place en 2014 et récemment reconduit.

Le meilleur moyen pour les producteurs laitiers français de sortir de la crise est encore de saisir les opportunités actuelles en mettant à profit ses atouts :

« - *Développer les volumes de production française de produits sous AOP ou IGP, en particulier à l'exportation vers des pays dont une partie de la population possède un pouvoir d'achat élevé, permettrait d'accroître la valeur ajoutée de la filière laitière, d'augmenter les excédents commerciaux et de renforcer l'activité laitière dans les régions hors Grand Ouest ;*

- *Clarifier le rôle des Organisations de Producteurs de lait et opter pour les OP avec transfert de propriété pour mieux défendre les prix des producteurs, pendant les négociations avec les opérateurs de la transformation ;*

- *Clarifier le rôle des Organisations de Producteurs de lait et opter pour les OP avec transfert de propriété pour mieux défendre les prix des producteurs, pendant les négociations avec les opérateurs de la transformation »*

Voici quelques pistes proposées par le think tank saf agr'iDées dans sa note de réflexion récemment publiée : « *Lait, pour des stratégies gagnantes* »<sup>54</sup> pour redonner des perspectives économiques aux producteurs laitiers français.

## **II – La fin programmée des quotas betteraviers**

Initialement fixée à 2015, la fin du régime des quotas betteraviers a été repoussée au 30 septembre 2017 à la demande pressante de la France. La fin de ce régime emporte avec lui le prix minimal de la betterave sucrière.

Cette production compte pour la France, qui en est le premier producteur européen avec un quota sucrier actuel qui avoisine les 3 millions de tonnes. La betterave sucrière est au demeurant la première culture industrielle du pays.

La Nouvelle PAC a toutefois acté que des instruments spécifiques étaient nécessaires après la fin du régime des quotas afin d'assurer un juste équilibre des droits et des obligations entre les entreprises sucrières et les producteurs de betteraves à sucre.

---

<sup>53</sup> [Le figaro, 21 février 2015.](#)

<sup>54</sup> Marie-Cécile Damave Hénard, [Lait, Opportunités et stratégies gagnantes](#), saf agr'iDées, 21 janvier 2015.

Ainsi « *Les conditions d'achat de la betterave et de la canne à sucre, y compris les contrats de livraison conclus avant les ensemencements, sont régis par des accords interprofessionnels écrits, conclus entre, d'une part, les producteurs de betterave et de canne à sucre de l'Union ou, en leur nom, les organisations dont ils sont membres, et, d'autre part, les entreprises sucrières de l'Union ou, en leur nom, les organisations dont ils sont membres* »<sup>55</sup>.

Le recours aux accords interprofessionnels en matière de production betteravière sont bien connus en France. C'est d'ailleurs dans ces accords interprofessionnels relatifs à la production et à la commercialisation des betteraves sucrières conclus dans les années 1930 que l'on retrouve la création du système des quotas betteraviers, premiers droits à produire en agriculture.

Par ailleurs, le sucre blanc sera toujours admissible au bénéfice de l'aide au stockage privé.

Amélioration des rendements, réduction des coûts de production, de transformation, tels sont les défis que doit relever la filière betteravière française pour être, en 2017, compétitive sur le marché mondial, essentiellement face à sa principale concurrente : la canne à sucre.

La fin des quotas sucre et d'isoglucose aura en effet pour conséquence une diminution des cours du fait d'un déséquilibre entre offre et demande dans l'Union européenne, une baisse de la demande européenne, liée à l'importation d'isoglucose et un recours accru aux exportations sur le marché mondial avec, toutefois une grande volatilité des prix sur le marché export.

La France est également inquiète des conséquences de la suppression des quotas betteraviers sur le marché du sucre dans ses départements d'outre-mer (DOM), qui constitue un pilier de l'économie locale, avec un quota actuel de sucre d'environ 430 milles tonnes.

La fin des quotas betteraviers aura pour effet probable une chute des cours européens qui vont s'aligner sur les cours mondiaux. Or, dans cette course à la compétitivité, les industriels des DOM sont handicapés par les coûts de production, de transports, et par l'étroitesse des marchés, énumèrent les auteurs.

Aussi, un rapport d'information de l'Assemblée nationale, présenté le 7 mai au nom de la Délégation aux Outre-Mer<sup>56</sup>, préconise de porter la subvention de l'Etat à la filière du sucre de 90 millions à 128 millions d'euros, de solliciter EDF pour augmenter le prix d'achat de la bagasse, de protéger les terres agricoles soumises à une forte pression foncière dans les îles et de créer un Observatoire chargé de surveiller le marché mondial, particulièrement volatil<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Règlement (UE) n° 1308/2013, article 125.

<sup>56</sup> Rapport téléchargeable : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1926.asp>.

<sup>57</sup> [La France agricole, 7 mai 2014](#).

### **III – Du régime des droits de plantation à celui des autorisations de nouvelles plantations**

Sur proposition de la Commission, la réforme de l'OCM viti-vinicole de 2008 avait prévu la disparition du régime des droits de plantation et replantation sur proposition de la Commission européenne, pour permettre d'adapter l'offre aux signaux du marché et de la demande.

Certes, la nouvelle OCM unique issue de la réforme prévoit bien l'expiration du système des droits de plantation dans le secteur vitivinicole à la fin de l'année 2015. Mais à la différence des quotas laitiers ou des quotas betteraviers, un outil de gestion du potentiel de production demeure puisqu'est mis en place un régime d'autorisation des nouvelles plantations sur la période 2016-2030.

Ce régime d'autorisation a été obtenu de haute lutte par les grands pays producteurs de vin et leurs organisations de producteurs, que la perspective d'une disparition pure et simple de tout contrôle de la plantation de vignes inquiétait très fortement.

Un Groupe de haut niveau constitué pour les circonstances afin de résoudre cette question<sup>58</sup>, a en définitive recommandé à la fin de l'année 2012 de maintenir un régime d'autorisation des plantations de vigne, afin, notamment, d'éviter un accroissement anarchique des surfaces plantées et donc de la production de vin<sup>59</sup>.

Le nouveau dispositif mis en place par l'OCM unique<sup>60</sup> et complété récemment par un règlement délégué et un règlement d'exécution<sup>61</sup> permet la délivrance d'autorisations de plantation pour l'ensemble des types de vins (AOP, IGP et VSIG) et sur tout le territoire. Ces autorisations sont incessibles et octroyées à titre gratuit pour toutes les catégories d'autorisations (plantations nouvelles, replantations, replantations anticipées ou droits convertis).

Chaque année, la France devra rendre disponibles des autorisations de nouvelles plantations correspondant à 1 % de la superficie totale effectivement plantée en vigne sur son territoire, telle que mesurée au 31 juillet de l'année précédente.

Le nouveau dispositif prévoit par ailleurs des mesures de régulation du potentiel en cas d'excédent de l'offre ou en cas de risque de dépréciation importante d'une indication géographique (AOP ou IGP).

La délivrance d'autorisations de replantation, de replantation anticipée et issues de la conversion de droits n'est pas contingentée. Ces plantations sont néanmoins soumises à notification.

---

<sup>58</sup> [Rapport du groupe de haut niveau sur les droits de plantation dans le secteur viticole.](#)

<sup>59</sup> Sur cette problématique, J. Cayron, *Le nouveau régime des droits de plantation dans le secteur vitivinicole*, RD Rur. nov. 2013, Etudes 18, p. 33.

<sup>60</sup> Règlement (UE) N°1308/2013, article 60 et s.

<sup>61</sup> Règlement délégué (UE) 2015/560 de la Commission du 15 décembre 2014 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le régime d'autorisations de plantations de vigne et Règlement d'exécution (UE) 2015/561 de la Commission du 7 avril 2015 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le régime d'autorisations de plantations de vigne (JOUE du 9 avril 2015).

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme du dispositif de gestion du potentiel de production viticole à compter de 2016, des mesures transitoires ont été définies dès 2015 (ouverture du système de droits de plantation à la production de VSIG, ouverture de la réserve de façon prolongée, diminution du prix de vente des droits par la réserve, etc.).

À partir de janvier 2016, l'ensemble des demandes d'autorisations de plantation devront être déposés à un guichet unique et dématérialisé, commun à FranceAgriMer et à l'INAO : « vitiplantation ». <sup>62</sup>

Cette téléprocédure propose un service de suivi des autorisations en cours de validité en complément de la fiche de compte des viticulteurs d'ores et déjà disponible sur le portail <https://pro.douane.gouv.fr/>.

Cet outil informatique sera le même pour toute la France.

Afin de pouvoir réaliser leurs demandes d'autorisations dès 2016, les viticulteurs sont invités à se préinscrire à partir du 18 mai 2015 sur le portail des téléservices de FranceAgriMer.

Les obligations déclaratives des viticulteurs auprès du service de viticulture de la douane sont en revanche inchangées (immatriculation des opérateurs, déclarations de modification de structure, déclarations de plantation, arrachage, surgreffage, récolte, stock...).

Cette réforme des droits de plantation, initiée par les Etats membres producteurs de vins, est en définitive bien perçue en France, car elle permet tout à la fois d'éviter les écueils d'une libéralisation excessive d'un secteur à l'équilibre fragile, tout en assurant la possibilité pour les producteurs les plus dynamiques d'envisager un développement de leur production dans un cadre où les conseils de bassin voient leur rôle renforcé.

Au 30 mai 2015, les demandes individuelles d'autorisations de plantation s'élevaient à près de 7 900 ha pour 2016, dont 2 300 ha demandés pour les AOC, 4 300 ha pour les IGP et 1 300 ha pour les vins sans IG.

Ce volume étant supérieur à 1 % de la surface totale du vignoble, il conviendra d'arbitrer en fonction de contingents fixés par FranceAgriMer.

Ce volume important de demandes semble tenir en grande partie au fait que la prime de restructuration lors de la transformation des droits de plantation en autorisations de plantation en 2016 est maintenue, si bien qu'une partie des producteurs anticipent leur plantation future tout en bénéficiant des aides à la restructuration <sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> <http://www.franceagrimer.fr/filiere-vin-et-cidriculture/Vin/En-un-clic/Vitiplantation>

<sup>63</sup> [Revue La Vigne, 29 mai 2015.](#)

## CONCLUSION

Dotée d'un budget préservé de l'ordre de 9,1 milliards d'€ par an, la nouvelle PAC est entrée en application en France le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et va s'inscrire pleinement dans le cadre commun de l'agriculture européenne jusqu'en 2020.

Selon le Ministère de l'agriculture, Elle apparaît comme étant plus juste et plus régulatrice, car elle devrait permettre, en France, de réorienter les soutiens vers ceux qui en ont à ce jour le plus besoin, notamment les éleveurs et les petites et moyennes exploitations, pourvoyeurs d'emploi, grâce au renforcement des aides perçues pour les 52 premiers hectares.

Reconnue comme étant plus soucieuse des enjeux à la fois économiques et environnementaux, la nouvelle PAC française devrait conduire à pérenniser l'agriculture, à l'ancrer dans les territoires et à rapprocher les pratiques agricoles des attentes de l'ensemble de la société, en particulier par des financements du second pilier.

Enfin, il est vrai que la mise en œuvre nationale de la nouvelle PAC soutient d'avantage l'installation de jeunes agriculteurs et en offre des possibilités renforcées de gestion des risques<sup>64</sup>.

Pour autant, la transposition française de la nouvelle PAC suscite déjà bien des questions, au plan économique comme au plan juridique, dont quelques-unes sont révélées par l'actualité récente.

Ainsi, n'est-il pas pour le moins paradoxal de choisir de soutenir les éleveurs et d'octroyer près de 13% de ses aides directes sous forme de soutiens couplés aux productions animales et végétales, - aides aux bovins laitiers, aides aux bovins allaitants, aides aux veaux sous la mère, aides aux cultures riches en protéine - et dans le même temps, d'assister, impuissant, à une nouvelle crise économique affectant les secteurs de la viande et du lait ?

Est-ce que les mesures du plan de soutien aux éleveurs dévoilé le 12 août dernier leur permettront d'envisager de nouvelles perspectives ?<sup>65</sup> Rien n'est moins sûr car il s'agit pour l'essentiel de mesures conjoncturelles qui permettront de patienter en espérant une remontée des cours avec lesquels, il faut bien l'admettre ces derniers sont à présent en prise directe. Mais n'était-ce pas là le souhait de l'Union européenne ?

A cet égard, il importe que la politique agricole française soit cohérente : on ne peut donner d'une main et reprendre de l'autre : les éleveurs, qui sont financièrement incités à produire du lait ou de la viande de qualité, ont légitimement droit à la valorisation de leur travail.

Développer les productions animales, soutenir les productions fourragères par des incitations financières puisées dans les crédits du premier pilier de la nouvelle de la PAC, avec pour objectif louable de préserver le tissu rural et de renforcer les liens entre les éleveurs et les terroirs, est une chose ; mais relever les vrais défis pour pérenniser les filières d'élevage vivant de leur produit en est une autre. Ceux-ci passent par des choix stratégiques, tels que la segmentation du marché de la viande bovine, le renforcement des organisations de producteurs avec transfert de propriété, le développement des marchés à l'export...<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> [Site internet du Ministère de l'agriculture. « PAC 2014-2020, Ce qui change vraiment ».](#)

<sup>65</sup> [Plan de soutien de l'élevage.](#)

<sup>66</sup> saf agri'dées, [viande bovine, cinq défis à relever](#), juillet 2015.

Dans son rapport d'étape de juillet dernier sur les filières bovine et porcine, le médiateur des relations commerciales agricoles faisait un constat comparable en affirmant pour sa part que, outre le relèvement des prix payés aux producteurs, « *une piste complémentaire consisterait à trouver des leviers pour favoriser une meilleure valorisation de la viande sur les autres débouchés, par une mise en avant de l'origine France pour contrer la logique d'approvisionnement par des importations dictée par la recherche du moindre coût, ou par une redynamisation de l'exportation au travers de la promotion à l'exportation* ». <sup>67</sup>

Une autre question qui ne manquera pas rapidement d'interpeller, concerne la valeur économique des DPB : les droits à paiement unique (DPU) ont disparu au 31 décembre 2014 et les droits à paiement de base (DPB) ont une existence juridique depuis le 15 juin dernier.

Or les droits à paiement constituent l'actif agricole de l'entreprise agricole : il s'agit là de l'un des enjeux économiques et juridiques de la réforme de la PAC.

On se souvient des débats récurrents que la France a connus, année après année, concernant la question du transfert des DPU et de leur valeur. Et les plus hautes juridictions françaises se sont prononcées sur la question par plusieurs arrêts qui ont fait jurisprudence, reconnaissant, après de nombreux contentieux, le caractère marchand des droits à paiement unique, allant jusqu'à envisager le paiement de dommages intérêts en cas de perception de ces droits par un tiers au détriment du véritable titulaire<sup>68</sup>, mais refusant dans le même temps toute valeur économique aux autres droits de produire.

Il y a tout lieu de penser que la question de la valorisation des droits à paiement de base va revenir au-devant de l'actualité : en effet la valeur potentielle économique du ticket d'entrée est bien réelle. Aussi chaque fois qu'il y aura un transfert d'exploitation, la valorisation des DPB devra nécessairement être posée. Alors comment les instances françaises vont-elles se positionner ? La question mérite d'être posée et d'être rapidement solutionnée afin d'éviter le retour de contentieux de la nature de ceux auxquels de nombreux exploitants et producteurs ont été confrontés dans le passé.

Mais la loi comporte une dimension encore plus fondamentale en ce qu'elle cherche à faire converger et à mettre en cohérence des dispositifs éprouvés du droit rural interne en leur affectant des finalités communes en étroite parenté avec celles de la PAC réformée (art. L. 1-I) : liaisons avec la politique de l'alimentation, verdissement, transition énergétique et changements climatiques, ancrage territorial. Dans ce contexte, la protection et la valorisation des terres agricoles, la diversification des systèmes de production et des circuits commerciaux, l'installation des jeunes agriculteurs deviennent des objectifs européens et nationaux convergents exigeant le contrôle de l'accès à la terre, même si sur ce dernier point la compétence reste exclusivement nationale.

la loi d'Avenir joue comme jamais auparavant la carte européenne... d'autant plus aisément, il est vrai, que le droit rural européen naissant s'approprie des outils de la politique agricole française tout en redonnant à d'autres, par ricochet, une nouvelle jeunesse.

---

<sup>67</sup> [Rapport d'étape du médiateur des relations commerciales agricoles sur Les filières bovine et porcine](#), 22 juillet 2015.

<sup>68</sup> Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 5 mars 2015, n° 13-27219

Enfin, si l'on devait mentionner une réflexion sur le futur développement de la PAC en France, ce pourrait être l'assurance revenu. Non traité dans le présent rapport car transféré dans le deuxième pilier de la PAC, le mécanisme de l'assurance récolte mérite encore d'évoluer. L'idée serait demain de pouvoir garantir, après franchise et dans le respect des règles fixées par l'Organisation mondiale du commerce un niveau de marge et non plus la perte d'une récolte ou l'augmentation brutale d'un coup de production. Car c'est la marge qui permet de garantir le potentiel de l'exploitation<sup>69</sup>.

Mais pour ce faire, il faudrait pouvoir imaginer un transfert des aides du premier pilier vers le second. C'est-à-dire diminuer les aides directes à l'hectare en les transformant en fonds de garantie climatique et économique ouverts à toutes les entreprises agricoles, ce à quoi les agriculteurs sont encore très réticents. Or si les soutiens à la production agricole ne sont pas toujours bien perçus, l'idée de déclencher une assurance en cas d'accident climatique, économique ou sanitaire pourrait faire consensus, car aisément compréhensible par la société civile.

Plus que jamais, il faudra compter avec elle lors des réformes à venir.

---

<sup>69</sup> Jean-Baptiste Millard, *Cultivar, Les enjeux*, mai 2015, p. 31.



## ANNEXE 1

### Les trois mesures du verdissement

<b>Maintien des pâturages permanents</b>	<b>Diversité de l'assolement</b>	<b>Surface d'intérêt écologique (SIE)</b>
<p>Nouveau ratio « national » de référence défini en 2015 : (surface PP 2012 + nouvelles surfaces PP 2015) / surface totale 2015</p> <p>Chaque année, calcul d'un ratio de campagne : surface PP déclarées sur la campagne / surface totale déclarée sur la campagne</p> <p><u>2 paramètres à suivre :</u> → Ratio PP/ SAU → Surface en PP en cas de diminution du ratio.</p> <p>Seuils : Diminution du ratio &gt; 2,5% et baisse de la surface en PP → mesures de vigilance Diminution du ratio &gt; 5% et baisse de la surface en PP → mesures de réimplantation</p>	<p>Ne sont pas concernées par cette mesure les exploitations qui ont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surface arable &lt; 10 ha</li> <li>ou</li> <li>- Surface PT et/ou jachère &gt; 75 % surface arable et surface arable restante &lt; 30 ha</li> <li>ou</li> <li>- Surface PP &gt; 75% de la SAU et surface arable &lt; 30 ha</li> </ul> <p>Les obligations sont progressives selon la surface arable.</p> <p><b>Surface arable : entre 10 et 30 ha</b> → Minimum 2 cultures différentes → Culture principale &lt; 75 % surface arable</p> <p><b>Surface arable &gt; 30 ha</b> → Minimum 3 cultures différentes → Culture principale &lt; 75 % surface arable → 2 cultures principales &lt; 95 % surface arable</p>	<p>Ne sont pas concernées par cette mesure les exploitations qui ont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surface arable &lt; 15 ha</li> <li>ou</li> <li>- Surface PT et/ou jachère &gt; 75 % surface arable et surface arable restante &lt; 30 ha</li> <li>ou</li> <li>- Surface PP &gt; 75% de la SAU et surface arable &lt; 30 ha</li> </ul> <p>Les Surfaces d'Intérêt Ecologique doivent être localisées sur les surfaces arables de l'exploitation ou être adjacentes à la surface arable.</p>

Surface arable = SAU – (PP + PT5 + cultures pérennes)

[Source Chambre d'agriculture du Tam](#)

## ANNEXE 2 : Liste et équivalence des surfaces d'intérêt écologique

Eléments	Surface	Surface équivalente en SIE	Critères
Jachère (fixe, annuelle..)	1 ha	1 ha	pas de production sur la surface considérée
Les terres déclarées en jachère depuis, ou avant, 2010 sont maintenues dans les terres arables de l'exploitation si elles sont déclarées comme SIE. Sinon, elles sont considérées comme des prairies permanentes.			
Culture fixatrice d'azote	1 ha	0,7 ha	- Culture principale dans la déclaration PAC : pois, féverole, luzerne cultivée, trèfles, vesces... - Implantée pure ou en mélange entre elles - Aucune condition de production
Surface portant des cultures dérobées (CIPAN ou couverture végétale)	1 ha	0,3 ha	- Mélange d'au moins 2 espèces : moutarde, phacélie, ray-grass... - Les repousses de cultures ne comptent pas - Semée entre le 01/07/2015 et le 01/10/2015 - Le couvert doit être levé
Haie, bande boisée	1 mètre linéaire	10 m <sup>2</sup>	Largeur ≤ 10 m
Bande tampon le long d'un cours d'eau	1 mètre linéaire	9 m <sup>2</sup>	- Largeur comprise entre 5 et 10 m - Peut englober, le long des cours d'eau, une bande de végétation ripicole - Pas de production agricole, sans engrais, ni phyto - Pâturage et fauche possible
Bordure de champ	1 mètre linéaire	9 m <sup>2</sup>	- Largeur comprise entre 1 et 20 m - Pas de production agricole
Bande d'ha admissible en lisière de bois <b>non productif</b>	1 mètre linéaire	9 m <sup>2</sup>	- Largeur mini : 1m - Largeur maxi : 10m - Pas de production agricole - Pâturage et fauche possible
Bande d'ha admissible en lisière de bois <b>productif</b>	1 mètre linéaire	1,8 m <sup>2</sup>	- Largeur mini : 1m - Largeur maxi : 10m - Production agricole autorisée
Arbre isolé	1 arbre	30 m <sup>2</sup>	diamètre de la couronne >4m
Alignement d'arbres	1 mètre linéaire	10 m <sup>2</sup>	diamètre de la couronne >4m, et moins de 5m entre les couronnes
Groupe d'arbres, Bosquet	1 m <sup>2</sup>	1,5 m <sup>2</sup>	- Ensemble d'arbres dont les couronnes se chevauchent et forment un couvert - Surface maxi de 0,30ha
Fossé	1 mètre linéaire	6 m <sup>2</sup>	- Largeur ≤6m - Non maçonné
Mare	1 m <sup>2</sup>	1,5 m <sup>2</sup>	Surface maxi de 0,10ha
Taillis à courte rotation	1 m <sup>2</sup>	0,3 m <sup>2</sup>	Espèces indigènes, sans engrais, ni phyto
Agroforesterie	1 m <sup>2</sup>	1 m <sup>2</sup>	Aidée au titre du développement rural
Surface boisée	1 m <sup>2</sup>	1 m <sup>2</sup>	Fait l'objet d'une aide au boisement des terres, au titre du développement rural

Source : Site internet de la Chambre d'agriculture de la Marne

### ANNEXE 3 :

**Tableau comparatif entre les droits de plantation et les autorisations de plantations**

	<b>Droits de plantation</b>	<b>Autorisations de plantations</b>
<b>Période d'application</b>	Jusqu'au 31 décembre 2015	1 <sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2030
<b>Evolution du vignoble français</b>	Pas de croissance possible de la superficie totale du vignoble français	Croissance du vignoble possible dans la limite de 1 % par an (soit 8 000 ha par an)
<b>Mode de délivrance</b>	Délivrés sur la base de critères de recevabilité et de priorité nationaux et régionaux	- Délivrées automatiquement si le nombre d'autorisations disponibles est supérieur à la demande et suivant critères d'éligibilité. - Dans le cas contraire, application de critères de priorité.
<b>Coût d'acquisition</b>	Payants	Délivrées gratuitement
<b>Echanges entre viticulteurs</b>	Possibles (droits cessibles)	Impossibles (autorisations incessibles)
<b>Types de vins couverts</b>	Vins AOC et IGP	Vins AOC, IGP et sans indication géographique

Source : Revue Chambres d'agriculture, dossier Régulation des marchés, avril 2015, n° 1042.