

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

Commission II – Kommission II

**THE CONSEQUENCES OF THE NEW REVISION OF THE CAP ON
EXPLOITATION AND RURAL PROPERTY**

**LES CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REVISION DE LA PAC
SUR L'EXPLOITATION ET LA PROPRIETE AGRICOLE**

**DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN REVISION DER GAP
AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE UND DAS
BÄUERLICHE EIGENTUM**

National Report – Rapport national – Landesbericht

France – la France – Frankreich

French report – Rapport français – französischer Bericht

Luc BODIGUEL – Chargé de recherche, CNRS, FRE K2794, CERP 3^E / CRUARAP,
Faculté de Droit de Nantes, France

Les Conséquences de la Nouvelle Révision de la PAC sur l'Exploitation et la Propriété Agricole

Index

Bonnes conditions agricoles et environnementales : BCAE

Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole : CSO

Droit à paiement unique : DPU (SFP in English)

Prime à l'abattage : PAB

Primes au bovins mâles : PBM

Primes au maintien du troupeau ovin et caprin : PMTOC (ex. PBC)

Primes au maintien du troupeau vache allaitante : PMTVA

Primes au maintien du troupeau vache allaitante : PMTVA

Bibliographie française

Chambres d'Agriculture, mars-avr. 2004, Numéro spécial PAC, n° 930 p. 32

BIANCHI, Daniel, La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la PAC, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 475, févr. 2004, pp. 91-95

ADAM, Valérie, Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la PAC, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 475, févr. 2004, pp. 96- 105

GILARDEAU Jean-marie, Réforme de la PAC : en attendant les droits à paiement unique, RD rur. oct. 2004, pp. 507-514 ; v. aussi formule pp. 544-535

1. Considérez-vous que les normes nationales qui réglementent l'exploitation et la propriété agricoles dans votre pays s'ajustent aux définitions prévues par le nouveau règlement horizontal sur les aides directes ?

Au regard du règlement n° 1782/2003, seules les définitions d'agriculteur et d'activité agricole donnent lieu à interrogation.

Définition d'agriculteur et d'activité agricole

Pour pouvoir bénéficier du paiement unique et des autres régimes communautaires de soutien direct à l'agriculture, il faut être agriculteur. Le règlement n° 795/2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique précise ainsi que le *demandeur prouve, à la satisfaction de l'Etat membre, qu'à la date d'application d'introduction de sa*

demande de droits au paiement, il est agriculteur au sens de l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 1782/2003.¹

Conformément à ses pratiques antérieures, le « législateur » communautaire a préféré établir une définition de l'agriculteur a priori distincte et indépendante des droits nationaux (art. 2a, règlement 1782/2003) : peut être agriculteur toute personne physique ou morale, indifféremment de leur statut national, dès lors que l'exploitation (*unités de production*) se trouve sur le territoire de la Communauté et que la personne en cause *exerce une activité agricole*. Cette dernière condition renvoie à l'article 2c) du règlement 1782 qui fixe **une liste d'activités agricoles proche de la notion française d'activités agricoles par nature visée à l'article L. 311-1** du code rural. Ainsi, peuvent bénéficier d'un des régimes de soutiens directs agricoles, les personnes qui effectuent des activités de *production, d'élevage ou de culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles*. Cette vision primaire ne paraît pas très différente de celle portée traditionnellement par le droit communautaire. Elle est d'ailleurs renforcée par le renvoi à l'habituelle liste des produits agricoles (art 2f) visée à l'annexe I du Traité.

Toutefois, cette définition est en réalité novatrice en ce qu'elle qualifie d'activité agricole *le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales*. Suivant une lecture littérale de l'article 2c) du règlement 1782/2003, l'utilisation du « ou » permet de déduire le caractère suffisant de cette opération : est une activité agricole « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles (...) ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales* ». Cette orientation modifie très sensiblement la représentation sociale du métier d'agriculteur : a priori, un simple « jardinier de la nature » peut être qualifié d'agriculteur et à ce titre bénéficier du droit à paiement unique. C'est pourquoi, certains auteurs considèrent qu'une « *nouvelle étape est franchie dans de nouvelles définitions de l'agriculteur et de l'agriculture par le législateur européen* »².

Cette nouvelle disposition communautaire est contraire au droit français qui impose une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 c. rur. pour pouvoir bénéficier du droit spécial agricole. Suivant cette disposition l'existence d'une activité agricole dépend de l'intervention de l'exploitant sur le cycle biologique animal ou végétal, ce qui exclut implicitement le seul maintien des terres, de la catégorie juridique agricole : la définition portée par le règlement 1782 s'oppose ainsi aux articles du code rural relatifs à la procédure de règlement amiable agricoles (L. 351-1), au redressement et à la liquidation judiciaires des exploitations agricoles (L. 351- 8), au bail rural (L. 411-1), au registre de l'agriculture (L. 311-2), aux sociétés agricoles (L. 324-2), au contrôle des structures (L. 331-1) et même au contrat d'agriculture durable permettant l'octroi d'aides au développement rural (R. 311-1). De même les définitions sociales ou fiscales de l'agriculture ne comprennent pas le maintien des terres dans de BCAE. Théoriquement, cette contradiction ne devrait pas avoir d'impact puisque les régimes agricoles français sont autonomes et que la définition du règlement 1782/2003 ne vaut que pour les aides directes à l'agriculture. Cependant, **en pratique, dès lors qu'un agriculteur décidera de limiter son activité au maintien des terres dans de BCAE, il risquera de perdre le bénéfice des régimes précités**. La logique impose donc de faire évoluer les définitions française de l'activité agricole afin d'y inclure explicitement le maintien des terres dans de BCAE.

¹ art. 12-5, Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, n° L. 141 du 30 avr. 2004, pp. 1-17.

² ADAM, V., Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la PAC, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 475, févr. 2004, pp. 96- 105, cit. p. 97.

Le bail rural illustre parfaitement ce problème :

- L. 411-1 du code rural exclut du statut du fermage les « mises à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter » s'il ne s'agit pas d'y « exercer une activité agricole définie à l'article L. 311-1 ». Par conséquent, aucun bail soumis au statut du fermage ne pourra être conclu s'il ne vise qu'à maintenir le sol dans de BCAE.
- Cette difficulté liée à la conclusion de nouveaux baux se retrouve pour les baux en cours : en droit français, le fermier a une obligation d'exploiter en bon père de famille (L. 411-27) et « d'engranger dans les lieux » (L. 411-25), sous peine de résiliation à l'initiative du bailleur. Suivant ces règles, un fermier décidant de « maintenir ses terres dans de BCAE » encourt la résiliation du bail. L'évolution de la définition communautaire ne lui donne aucun droit en la matière ; d'autant plus que la règle nationale est d'ordre public. Cependant, l'article L. 411-27 a été modifié en 1999 pour prendre en considération les jachères et les meures agri-environnementales d'origine communautaire : désormais, « Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité, ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article. » Il n'est donc pas impossible que ce texte serve aussi de fondement juridique pour interdire toute résiliation lorsqu'un fermier ne fait que maintenir ses terres dans de BCAE. Le juge devra alors trancher entre les cas d'abandon manifeste ou de défaut d'entretien, déjà jugés comme des motifs de résiliation³ et les cas de maintien actif des terres dans de BCAE, conforme à l'esprit communautaire et à l'article L. 411-27. Une question reste en suspens : le juge distinguera-t-il selon l'importance de la surface concernée ? En effet, les jachères ou les MAE ne concernent qu'une portion de la superficie de l'exploitation alors que telle n'est pas forcément la logique du maintien des terres dans de BCAE.
- Ces réflexions valent aussi pour la question du renouvellement du bail au terme des neuf ans. Selon l'article L. 411-53, le propriétaire peut invoquer des agissements du preneur de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds pour s'opposer au renouvellement du bail. Le juge devra donc déterminer si le seul maintien des terres dans de BCAE compromet la bonne exploitation du fond. La réponse devrait être négative : le maintien des terres doit justement permettre une reprise de la production et conserve le bénéfice des DPU. On ne voit pas alors quels pourraient être les arguments démontrant une atteinte au fonds agricole.

2. Quels sont les effets prévisibles de la réforme sur les produits inclus ou non dans le régime des DPU par exploitation ?

Le découplage devrait permettre une plus grande adaptabilité des productions aux débouchés du marché. Les produits dont les aides ont été incluses dans les DPU pourront rapidement être abandonnés au profit d'autres productions puisque les droits calculés sur la période de référence ne seront pas réactualisés. La France pourrait ainsi être confrontée à une disparition de certains secteurs jugés peu rentables ou moins rémunérateur ; tel pourrait être le cas des petites exploitations laitières. Toutefois, il ne faudrait pas croire qu'un changement de production s'opère du jour au lendemain : des modifications foncières ou un besoin de formation professionnelle (etc.) peuvent empêcher ou retarder de telles évolutions. En outre, la réforme est trop récente pour faire des pronostics, domaine où les économistes excellent sans doute mais où les juristes préfèrent ne pas

³ Cass, 3^e civ. 14 oct. 1980, Bougarel contre Courbier, inédit ; Cass. 3^e civ., 11 déc. 1974, JCP G 1975, IV, 32.

trop s'aventurer. A ce jour, le risque le plus évident résulte d'une logique de guichet, conduisant les exploitants agricoles à de savants calculs pour savoir comment baisser leurs charges, éventuellement par un changement de production ou un arrêt de celle-ci, tout en conservant leurs aides grâce au DPU... ce qui ne sera évidemment pas possible avec les aides recouplées.

Pendant quelques années, le recouplage d'origine communautaire ou national (voir questions 19 et 20) devrait limiter les réorientations, notamment pour les grandes cultures (25%) et l'élevage (de 50 à 100%). C'est d'ailleurs ce qui a motivé le gouvernement français à recoupler : éviter la désertification de zones traditionnelles d'élevage (montagne...) dont la rentabilité est faible et la dépendance aux aides très forte.

De même, l'obligation de faire coïncider le nombre de DPU et le nombre d'hectares de terre devrait limiter les abandons fonciers, même si cela n'empêche pas la réorientation des cultures ou des élevages.

Vu la réforme, on pourrait penser à une division des exploitations agricoles : une première catégorie situées sur des zones « rentables » pourrait se maintenir et jongler entre les productions selon les besoins du marché ; les autres, subissant des contraintes structurelles trop fortes pour pouvoir accéder facilement au marché pourraient s'orienter vers le « maintien des terres dans de BCAE ». Toutefois, il ne faut pas surestimer le poids des représentations sociales : il n'est pas certain que les paysans et agriculteurs acceptent « d'être payés pour rien », comme cela s'entend dans la profession. L'attachement au fait de produire n'est pas négligeable et ce n'est sans doute qu'en cas d'ultime recours qu'ils se décideront à abandonner toute production, à moins de les convaincre qu'entretenir le paysage est une véritable production...

3. Quels sont les avantages et inconvénients de l'application nationale ou régionale du régime de DPU choisi par votre Etat ?

La France n'a pas levé l'option de la régionalisation visée à l'article 58 du règlement 1782/2003, selon lequel « un État membre peut décider, au plus tard le 1er août 2004, de mettre en œuvre le régime de paiement unique prévu aux chapitres 1 à 4 à l'échelle régionale ».

A l'exception des Départements d'outre-mer (art. 70 Règl. 1782/2003), la mise en œuvre des DPU se fera donc au niveau national.

Cependant, la gestion des enveloppes de DPU sera réalisée au niveau départemental, ce qui implique que les transferts ne pourront avoir lieu qu'au sein des départements (art. 46§1, Règl. 1782/2004 ; art. 26 Règl. 795/2004).

4. Votre pays utilisera t-il la période de transition prévue pour introduire le régime des DPU ? Pourquoi ?

Conformément à l'art. 71 du règlement 1782/2003, la France a décidé de mettre en œuvre la réforme en optant pour une période transitoire se terminant au 31 déc. 2005.

2000 2001 2002 (31 déc.)	31 déc. 2002 – 15 mai 2004	15 mai 2004 – 31 déc. 2005		31 déc. 05	15 mai 2006
Période de référence	Période de gains exceptionnels	Période transitoire		Entrée en vigueur de la nouvelle PAC	Délais maxi dépôt de la demande de paiement
31 déc. 2002	29 sept. 03	1 août 04	1er janvier 05		
Fin de la période de référence	Règlement du Conseil 1782-2003	Options nationales recouplage	Identification des exploitations référencées		Attribution des DPU
Avant 15 mai 2004 : Formulaire de demande adressé aux exploitants référencés. Puis renvoi des formulaires par les exploitants			Modulation : 3% en 2005, 4% en 2006, 5% de 2007 à 2012...		

5. Quelles conséquences aura le régime des DPU sur les relations entre propriétaires et exploitants ?

Définition européenne de l'activité agricole et bail

On retrouve ici la problématique décrite à la question n° 1. La qualification d'agriculteur résultant du seul maintien des terres dans de BCAE n'est pas conforme à la définition des activités pouvant permettre de conclure un bail rural soumis au statut du fermage. Si le bail a été conclu ultérieurement à la réforme mais que les exploitants décident de réorienter tout ou partie de leur exploitation vers le maintien des terres dans de BCAE, ils risquent une demande en résiliation du bail à l'initiative du bailleur. Si seule une partie des terres est concernée, l'article L. 427-11 du code rural modifié en 1999 pour éviter les résiliations du fait de mise en jachère ou de MAE, pourra être invoqué ; il interdira alors toute résiliation. Cependant, si le maintien concerne toute l'exploitation, la solution est incertaine et dépendra de l'interprétation des tribunaux. Comme cela a déjà été indiqué, cette incertitude vaut aussi – mais à un moindre degré – pour la question du renouvellement du bail.

La question des transferts

La marchandisation des aides directes liée à la cessibilité des DPU (art. 46, Règl. 1782/2003) transforme radicalement l'équilibre des relations entre propriétaires fonciers et exploitants fermiers. En effet, les DPU sont attribués aux exploitants, à ceux qui exercent une activité agricole au sens du règlement 1782/2003 (art. 33 et 2 combinés). Par conséquent, tout propriétaire foncier louant ses terres à des fins agricoles lors de la période historique est exclu du bénéfice des DPU.

Non seulement les fermiers ayant bénéficié des aides directes pendant la période de référence 2000-2002, sont titulaires des DPU, mais l'utilisation des DPU et leur gestion ultérieure ne dépendent que d'eux dans la limite des modalités de transfert autorisées par les règlements communautaire (voir *infra* question n° 9). A l'image des quotas laitiers, les fermiers pourront donc sans doute « abandonner » tout ou partie des DPU sans être redevable d'une indemnité envers le propriétaire pour dégradation du fonds. Cependant, en pratique, on ne voit pas d'intérêt à l'abandon de ces droits puisqu'ils pourront représenter une manne financière non négligeable lors du départ du fermier du fait de leur

cessibilité. Ce « monnayage » des DPU n'existera que si les fermiers français outrepassent les consignes syndicales de vente à prix symbolique ; gageons, malheureusement pour les repreneurs, que ce sera une réalité rapidement !

Envisagée du point de vue des propriétaires, cette attribution des DPU aux exploitants référencés soulève des contestations. Ils se sentent dépossédés de leur droit de propriété puisque les fermiers titulaires seront libres de vendre les DPU indépendamment de la terre qu'ils exploitent en faire valoir indirect. Les terres nues de DPU seront alors évaluées à la baisse, ce qui peut conduire les bailleurs à retirer leurs terres de toute utilisation agricole.

6, 7 et 8.

Quelle est la nature des DPU ? Quels sont les problèmes juridiques nationaux liés au transfert de DPU ? Les limites européennes au transfert sont-elles appropriées ?

Les DPU permettent à leurs titulaires de bénéficier d'une aide publique. Même si l'on peut discuter de l'obligation réelle des Etats de mettre en œuvre le système d'aides directes et donc de sa qualité de créancier, il paraît que les exploitants référencés sont titulaires d'une créance contre l'Etat, d'un véritable droit à exiger les paiements directs.

Cependant, cette créance reste partiellement incertaine et conditionnée. (art. 33 et 2 combinés du Règl. 1782/2003). D'une part, cette créance est grevée d'un terme : le système communautaire n'est à ce jour prévu que jusqu'en 2012-2013. D'autre part, elle doit répondre à des conditions de détention d'hectares admissibles aux DPU (art. 36 et 44). Les droits octroyés sont aussi limités par des plafonds nationaux qui, s'ils sont dépassés, exigent une réduction linéaire des aides (art. 41). Enfin, pendant la période transitoire, le montant total des DPU et le montant exact des aides en découlant n'est pas connu.

A l'analyse, ces différents éléments n'empêchent pas la cessibilité, même pendant la période transitoire. En effet, les juges français acceptent la cession de créances éventuelles ou future dès lors qu'elles sont fondées en leur principe⁴. Or, le règlement communautaire 1782/2003 est suffisamment explicite pour fonder juridiquement les droits à paiement unique : il prévoit aussi les modalités de calcul et les conditions d'octroi ; il est à ce titre précisé par les règlements 795/2004 du 21 avril 2004 et 2237/2003 du 23 décembre 2003⁵. Prochainement, des textes nationaux viendront détailler les mécanismes et les exploitants recevront de l'administration le nombre de DPU auquel ils pourront prétendre.

A l'étude : location d'une créance ; cas de subrogation automatique ; circonstance exceptionnelles ; clauses privées art 13 et s Règl 795/2004. V. aussi question n° 9 ; Limites : Les transferts ne pourront avoir lieu qu'au sein des départements (art. 46§1, Règl 1782/2004 ; art. 26 Règl 795/2004).

⁴ COLLART DUTILLEUL F., Contrats spéciaux, 2004, Dalloz, n° 1278 ; AYNES L., Une discrète consécration de la cession de créances futures à titre de garantie, Le dalloz, 2001, Jurisprudence, pp. 3111-3112.

⁵ Respectivement JOUE n° L 339, 24.12.2003, pp. 52-69 ; JOUE n° L 141, 30.04.2004, pp. 1-17.

9. Les moyens accordés à la création de la réserve nationale sont-ils appropriés ?

Cadre communautaire :

La réserve nationale est constituée par un prélèvement général d'un maximum de 3% des montants de chaque DPU (art. 42§1, Règl 1782/2003 ; art. 4§1, Règl 795/2004) qui s'appliquera aux primes aux produits laitiers et paiements supplémentaires à compter de 2007 (art. 5, Règl 795/2004) ; Elle se compose aussi des droits non utilisés dans les trois ans (sauf circonstances exceptionnelles ; art. 45) ou dans les cinq ans pour les droits attribués par la réserve (art. 42§8, Règl 1782/2003 ; art. 8 Règl 795/2004), d'éventuels prélèvements sur les cessions de droits (art. 46§3), des droits non demandés initialement avant le 15 mai 2004 par les exploitants référencés (art. 34§3).

Les attributions (art. 42§3-6) doivent dépendre de critères objectifs, assurant l'égalité de traitement entre les agriculteurs et évitant les distorsions du marché de la concurrence. Priorité est accordée aux installations, aux « agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale », aux « agriculteurs dans les zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement concernant telle ou telle forme d'intervention publique en vue d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et/ou de compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones. » Si la réserve s'avère insuffisante, les Etats devront procéder à une réduction linéaire (art. 42§7, Règl 1782/2003 ; art. 4§2, Règl 795/2004). Sauf héritage, les droits issus de la réserve ne peuvent pas être transférés pendant cinq ans à compter de leur attribution et chaque droit doit être utilisé pendant chaque année des 5 ans, sous peine de retour à la réserve (art. 42§8).

Application française

Règles générales

Conformément à l'article 46§3 du règlement 1782/2003 et dans les limites autorisées par les articles 9 et 10 du règlement 795/2004, la France va utiliser la faculté de prélèvement au bénéfice de la réserve en cas de cession de DPU avec ou sans terre.

- Pas de prélèvement si vente DPU ou DMJ avec ou sans terres à un agriculteur qui d'installe, en cas d'héritage ou d'héritage anticipé (conforme art. 9§1, Règl 795/2004).
- Suivant la modulation des seuils possible à l'art. 9§2 du règlement 795/2004, les départements fixeront les situations donnant lieu à l'application des seuils de 5 et 10%.
- Règle des 80% visée à l'article 46 : « Un agriculteur ne peut transférer ses droits au paiement, sans terres, qu'après avoir utilisé (=avoir reçu des aides), au sens de l'article 44, au moins 80% de ses droits pendant au moins une année civile ou après avoir cédé volontairement à la réserve nationale tous les droits qu'il n'a pas utilisés au cours de la première année d'application du régime de paiement unique ».

(A l'étude : Administration de la réserve ??? option : au niveau national ou régional ? v. art. 11, Règl 795/2004)

Mutation foncière entre le 29 septembre 2003 (règlement 1782) et le 15 mai 2004 : période transitoire

Si exploitant fermier référencé cesse son activité ou ne voit pas son bail renouvelé et ne conserve pas au minimum 0,3 ha, tout va à la réserve. Mais s'il continue à exploiter et/ou s'il conserve 0,3 ha, il pourra activer ses droits (DPU ou DMJ) et les vendre à compter du

15 mai 2006 avec prélèvement de 50% pour la réserve pour les trois premières années et 30% ensuite (conforme art. 9§1a) et c), Règl 795/2004).

Si l'exploitant propriétaire cesse son activité et ne conserve pas 0,3 ha, tout va à la réserve ; mais s'il continue à exploiter ou vend ses terres et s'il conserve 0,3ha au minimum, il pourra activer ses droits et les transférer par vente avec 90% de prélèvement pour la réserve s'il n'y a pas de transfert des DPU avec la terre (art. 10, Règl 795/2004 ?? en principe application pendant la période historique jusqu'à la date du règlement 1782/2003, soit du 1^{er} janvier 2000 au 29 sept. 2003), avec 5% de prélèvement s'il y a transfert terre + DPU et que la totalité de l'exploitation est cédée (conforme art. 9§1d), Règl 795/2004), avec 10% de prélèvement s'il y a transfert terre + DPU et qu'une partie de l'exploitation est cédée (conforme art. 9§1b), Règl 795/2004) ; possibilité aussi de bail des DPU avec 65% à la réserve en l'absence de transfert des DPU avec les terres et de 0% si les DPU sont loués avec les terres.

Mutation foncière à compter du 15 mai 2004

Si exploitant fermier référencé cesse son activité ou ne voit pas son bail renouvelé et ne conserve pas au minimum 0,3 ha, tout va à la réserve. Mais, s'il continue à exploiter ou s'il conserve 0,3 ha au minimum, il pourra activer ses droits et les vendre au fermier entrant sans prélèvement pour la réserve sauf dans le cas d'agrandissement « excessif » (10%) ou à l'acquéreur du foncier avec prélèvement de 50% pour la réserve (pas à un tiers ?? ; lien au foncier).

Si exploitant propriétaire cesse son activité et /ou vend ses terres et ne conserve pas 0,3 ha, tout va à la réserve ; mais s'il continue à exploiter ou s'il conserve 0,3 ha au minimum, il pourra activer ses droits et les transférer par vente avec 0% de prélèvement pour la réserve s'il n'y a pas de transfert des DPU avec la terre, avec 5% de prélèvement s'il y a transfert terre + DPU et que la totalité de l'exploitation est cédée (conforme art. 9§1d), Règl 795/2004), avec 10% de prélèvement s'il y a transfert terre + DPU et qu'une partie de l'exploitation est cédée (conforme art. 9§1b), Règl 795/2004) ; possibilité aussi de bail des DPU avec terres avec 0% à la réserve en l'absence de transfert des DPU avec les terres et de 0% si les DPU sont loués avec les terres.

10, 11.

Les règles communautaires visant les « agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale » sont-elles compatibles avec les textes concernant le bail rural ou les transferts de propriété agricole ? D'autres cas auraient-il dû être mentionnés dans cette catégorie spéciale ?

Questions à l'étude

art 18, Règl 795/2004 Dispositions générales applicables aux agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale

1. Aux fins de l'article 42, paragraphe 4, du règlement (CE) no 1782/2003, on entend par «agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale», les agriculteurs visés aux articles 19 à 23 du présent règlement.
2. Lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 du présent règlement ou de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 40, de l'article 42, paragraphe 3, ou de l'article 42, paragraphe 5, du règlement (CE) no 1782/2003, il reçoit un nombre de droits au paiement inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il déclare au cours de la première année d'application du régime de paiement unique et dont la valeur est

égale à la valeur la plus élevée qu'il puisse obtenir en appliquant séparément chacun des articles pour lesquels il remplit les conditions.

3. L'article 6 ne s'applique pas aux agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale, à l'exception du troisième alinéa du paragraphe 3.
4. Lorsque le bail visé aux articles 20 et 22 ou les programmes visés à l'article 23 expirent après la date limite d'introduction d'une demande au titre du régime de paiement unique au cours de sa première année d'application, l'agriculteur concerné peut demander l'établissement de ses droits au paiement, après l'expiration du bail ou du programme, à une date fixée par les États membres, mais au plus tard à la date limite d'introduction des demandes au titre du régime de paiement unique au cours de l'année suivante.
5. Si la définition de «bail de longue durée» comprend également les baux de cinq ans d'après la législation nationale ou une pratique bien établie, les États membres peuvent décider d'appliquer les articles 20, 21 et 22 à ces baux.

12. Les libertés d'application accordées aux Etats membres peuvent-elles être source de renationalisation de la PAC ? Ont-elles des effets bénéfiques ?

Dans l'ensemble, le cadre communautaire est suffisamment strict pour éviter toute renationalisation importante de la P.A.C. . Les conditions d'octroi et de demande des paiements, les cas de transferts, les seuils de prélèvement de la réserve (etc.) sont limitativement énumérés. Les facultés offertes aux États concernant la régionalisation des paiements, la régionalisation des transferts, l'adaptation des seuils de prélèvement, l'utilisation d'une période transitoire (etc.) permettent d'adapter le droit communautaire aux spécificités nationales sans le détourner. Avec le changement de définition des activités agricoles, la tendance est plutôt à une plus grande influence communautaire.

Toutefois, dans ce domaine, les Etats peuvent encore influencer.

Respect des bonnes conditions agricoles et environnementales

Selon le règlement 1782/2003, pour être agriculteur, il faut maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) telles qu'elles résultent de l'article 5 de ce règlement et de ses transcriptions nationales.

Suivant l'article 5, il existe deux groupes de bonnes pratiques :

Le premier impose le maintien de l'affectation des terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003⁶. Appliqué à la définition européenne, cette disposition conduit toute personne demandant le bénéfice de droits à paiement à conserver ses pâturages permanents alors que la mise en œuvre du principe de conditionnalité autorise des dérogations si un Etat prend « *des mesures pour empêcher une diminution sensible de la superficie totale qu'il consacre aux pâturages permanents.* » Il faut donc distinguer la définition de l'agriculteur qui ne joue qu'individuellement de la conditionnalité des aides qui peut être appréciée au plan national. En terme de définition de l'agriculteur, ces règles n'apportent rien, les pâturages permanents entrant dans l'acte d'élevage, activité agricole traditionnelle.

⁶ Art. 5.2, règlement 1782/2003. Cependant, cette disposition « ne s'applique pas aux terres consacrées aux pâturages permanents destinées au boisement, si celui-ci est compatible avec l'environnement et à l'exclusion de la plantation d'arbres de Noël et d'espèces à croissance rapide cultivées à court terme ».

En revanche, **le second groupe de BCAE permet de situer la lisière a minima de la définition de l'agriculteur**. Il renvoie à l'annexe IV du règlement qui fixe l'objet des normes devant être édictées par chaque Etat afin de définir les bonnes pratiques agricoles et environnementales. Ainsi, afin de prévenir l'érosion des sols, des dispositions devront être respectées concernant la couverture minimale des sols; mais surtout, le règlement contraint les Etats à fixer le niveau minimum d'entretien par l'élaboration de normes concernant par exemple la densité minimale de bétail ou l'empiètement de végétation indésirable... **Autrement dit, chaque législateur national a le pouvoir de définir à partir de quel niveau d'entretien des terres, l'agriculture commence et l'agriculteur existe au sens du règlement 1782.**

En France, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole (CSO) a déjà proposé des mesures tendant à encadrer les BCAE visées à l'annexe IV du règlement 1782/1999 :

- la mise en place d'une surface en couvert environnemental, égale à 3% de la surface en céréales, en oléoprotéagineux, lin, chanvre et gel de l'exploitation, obligatoire sous forme de bandes le long des cours d'eau (bande enherbées). En l'absence de cours d'eau, cette exigence peut prendre la forme de parcelles entières ;
- la présence de 3 cultures minimum ou 2 familles de cultures différentes sur la surface agricole hors pâturages permanents, gel non cultivé et cultures pérennes. En cas de monoculture, soit couverture totale des sols en hiver soit broyage-enfouissement des résidus de culture ;
- le non brûlage des pailles et des résidus de culture ;
- une gestion environnementale des terres non mises en production ;
- le respect des conditions de prélèvement en eau pour les cultures irriguées

Le CSO souligne que ces exigences « doivent s'appliquer y compris à l'égard d'agriculteurs qui garderaient terres et droits à paiement sans acte de production réelle »⁷. A cette fin, il crée quatre catégories de terres agricoles en fonction de leur usage, la quatrième correspondant à « L'ensemble des autres terres en «autres utilisations», c'est-à-dire les terres admissibles aux droits à paiements et qui ne sont pas mises en production »⁸. L'admissibilité suppose alors un entretien particulier des terres (mesure 9), exclusif de toute conservation de sols nus et/ou sans implantation d'un couvert à intérêt environnemental⁹. Selon le CSO, pour être agriculteur en France au sens du règlement 1782, il faut maintenir un couvert à intérêt environnemental, entretenir ce couvert par les moyens propres à assurer une gestion environnementale de la faune et de la flore¹⁰ et

⁷ Recommandation du CSO 2004/R/1, relative à la mise en œuvre de la réforme de la PAC issue du Compromis de Luxembourg de 2003, 18 mai 2004 ; Annexe à la recommandation du CSO précitée, concernant la conditionnalité des aides et au système de conseil agricole, Mesures de l'ANNEXE IV (BCAE), 18 mai 2004.

⁸ Les autres catégories de terre sont : 1. Les terres en production, cultivées en COP ou justifiant d'une autre culture annuelle admissible menée à terme ; 2. Les terres de surfaces en herbe : pâturages permanents, estives et prairies temporaires ou surfaces enherbées en bandes ; 3. Les terres gelées liées à des droits gel PAC ou à l'obligation de gel en 2005. Notons que les terres en gel volontaire peuvent relever de la catégorie 3 ou la catégorie 4 (indéterminé à ce jour).

⁹ Les repousses culturales sont interdites la première année. Les terres doivent être ensemencées avec un couvert permettant une couverture suffisante du sol, et ce pendant toute l'année, et choisi dans la liste des couverts à intérêt environnemental faunistique ou floristique établie par préfets de départements ; les fréquences de semis du couvert sont définies également par arrêté préfectoral.

¹⁰ Entretien par des moyens appropriés : fauche, broyage, emploi de produits phytosanitaires selon des conditions très limitatives, autorisés dans les arrêtés préfectoraux définis à cet effet ; respect des périodes

veiller à l'état sanitaire et d'embroussaillage du sol¹¹. Autrement dit, **on peut être agriculteur en France et bénéficier des aides directes sans effectuer d'activité agricole primaire (élevage, culture) à condition d'assurer un entretien actif et respectueux de l'environnement en fonction des contraintes locales.**

13, 14.

**Quels sont les intérêts et les effets du système de modulation ?
La modulation et le mécanisme de discipline financière
permettent-ils un meilleur équilibre entre les piliers de la PAC ?**

Sauf pour les DOM français et autres territoires (art. 10§5), le règlement 1782/2003 (art. 10-12) prévoit un prélèvement obligatoire progressif des paiements directs chaque année vers le développement rural : 3% en 2005, 4% en 2006, 5% de 2007 à 2012. L'argent issu des prélèvements sera disponible dès 2006 et est redistribué entre les Etats membres, sachant que chaque Etat récupère au moins 80% de ses prélèvements (jusqu'à 90% pour la production de seigle dans certains cas) dans la limite des plafonds visés à l'annexe II¹². Cette modulation ne jouera pas sur les 5000 premiers euros de paiements directs (art. 12)¹³.

Conformément au droit communautaire, la France souhaite utiliser une partie de ces fonds pour mettre en place un dispositif de gestion des crises pour les secteurs qui ne bénéficient pas d'Organisations communes de marché (porc, volailles, fruits et légumes).

À terme, un taux de modulation de 5% dégagera 1,2 milliard d'euros par an au niveau européen dont 270 millions d'euros pour la France.

15, 18.

Quelles sont les conséquences financières de la réforme de la PAC ? Pour la politique des prix prévue jusqu'en 2013 ? Pour le développement rural mis en œuvre à compter de 2007 et dont le financement reste incertain ? Les nouveaux moyens en faveur du développement rural sont-ils suffisants ?

Questions à l'étude

autorisées de fauche et de broyage de l'arrêté du 13 mai 2003 (15 avril au 15 juillet), sauf dérogations des départements.

¹¹ Absence d'adventices et de broussailles indésirables ; absence de montées en graine des espèces indésirables (arrêtés jachère PAC) ; absence de recrues jeunes de broussailles : l'objectif est de limiter l'apparition des nouveaux ligneux : les jeunes recrues de broussailles doivent être détruites par la pâture ou l'entretien.

¹² pour la France (annexe II) : 51,4 millions d'euros en 2005 ; 68,7 en 2006, 85,9 de 2007 à 2012.

¹³ On les appelle « Montant supplémentaire de l'aide » parce qu'ils sont payés l'année civile suivant le paiement des DPU (Art. 28) puisque la modulation joue d'abord pleinement, puis est reversée partiellement en fonction des plafonds.

16, 17.

Quelle est l'effectivité du principe de conditionnalité ? Quelle est la portée des sanctions prévues en cas de non respect du principe ?

Suivant les articles 3 à 9 du règlement 1782/2003, le versement des paiements directs est soumis au respect des contraintes réglementaires concernant l'environnement, la santé publique des animaux et des végétaux, le bien-être des animaux (annexe III), des bonnes conditions agricoles et environnementales (érosion, maintien de la matière organique, structure des sols, niveau minimum d'entretien), ainsi qu'au maintien des pâturages permanents. Cette conditionnalité est d'application progressive du 1/01/05 au 1/01/07.

En France, à compter de 2005, la part de pâturages permanents dans la surface agricole devra être maintenue dans chaque État membre. Sont considérés comme pâturages permanents, toutes prairies, naturelles ou artificielles sorties de la rotation depuis cinq ans ou plus. Cette obligation s'applique au niveau national ou départemental avec une tolérance de baisse de 10%. Afin de respecter cette règle, des dispositifs d'autorisation préalable de retournement des pâturages permanents, ou d'obligation de réimplantation des prairies retournées sont à prévoir. Les modalités concrètes restent à définir en concertation avec la profession.

L'effectivité du système dépend de mesures préventives relevant de l'obligation de mettre en place un système de conseil agricole (R 1782, Chap. 3, art. 13-16) portant au minimum sur les exigences réglementaires et BCAE.

Elle dépend aussi du contrôle et des sanctions : selon les articles 6, 7 et 144 du règlement 1782/2003, en cas de faute de l'exploitant ayant pour conséquence l'irrespect du principe de conditionnalité, les paiements directs peuvent être réduits ou supprimés. Afin de motiver les États-membres, l'Union joue de la carotte et du bâton en autorisant les États membres à conserver 25% des crédits tout en faisant repartir le reste au FEOGA Garantie (art. 9)

19, 20.

Quels seront les effets de la réforme sur les OCM céréales, riz, fourrage séchés et lait ? Sur les autres régimes d'aide au blé dur, aux protéagineux, aux fruits à coque, ...etc. ?

Face au DPU, l'Europe a maintenu un couplage partiel entre aides publiques et certaines productions agricoles. Le règlement 1782/2003 a en outre ouvert la possibilité de recouplage nationaux. Ces recouplages donnent lieu à des « paiements supplémentaires », en plus du paiement unique, qui n'est donc pas si unique...

Les recouplages français

En France, les recouplages sont valables jusqu'en 2007. Par la suite, les aides devraient pleinement intégrer les DPU. Les semences fourragères et les Primes au Bovin mâles (PBM) n'ont pas bénéficié de ce traitement spécial.

Aides aux cultures arables (grandes cultures, jachère volontaire, supplément blé dur)

Les anciennes aides aux cultures arables (céréales, oléagineux, protéagineux, lin, chanvre) doivent en principe intégrer les DPU ; toutefois, conformément à la faculté

ouverte aux articles 66, 100 à 110 du règlement 1782/2003, la France a recouplé partiellement les aides aux cultures arables au taux de 25%.

L'obligation de gel de 10% des terres pour toute demande de paiement à la surface est maintenue (art. 107, Règl 1782).

Le prix d'intervention est supprimé pour le seigle, réduit de 50% pour le riz et maintenu à son niveau actuel pour les autres céréales. Les majorations mensuelles sont réduites de moitié.

Viandes bovine, ovine et caprine

La prime spéciale bovin mâle (PSBM) est totalement découplée et disparaît donc à compter de 2006, ainsi que le complément extensification et les compléments de la PAB pour les femelles.

La France a utilisé le maximum de recouplage (50%) autorisé à l'article 67 du règlement 1782/2003 pour la prime au maintien du troupeau ovine et caprin (ex. PBC). Ces primes restent cessibles et organisées autour d'une réserve nationale. Certaines zones peuvent bénéficier de primes supplémentaires (art. 111-120, Règl 1782/2003).

Pour les primes au maintien du troupeau vache allaitante (PMTVA), le recouplage national atteint aussi la limite permise par le droit communautaire (art 68, Règl 1782/2003) : 100%. Les primes sont cessibles et gérées autour d'une réserve nationale. Le seuil de chargement des animaux pour bénéficier de la PMTVA est supprimé.

De même, la prime à l'abattage (PAB) est recouplée jusqu'à 100% pour les veaux et 40% pour les autres bovins (art 68, Règl 1782/2003). Les veaux abattus entre 1 et 8 mois sont éligibles à la PAB (entre 1 et 7 mois auparavant).

Aides couplées d'origine communautaire valable pour tous les Etats membres

Au moins jusqu'en 2007, le règlement 1782/2003 et son règlement d'application 2237/2003¹⁴ proposent des primes spéciales pour certaines productions dans la limite de plafonds de surface déterminés pour chaque catégorie d'aide. Se faisant, il déroge au principe du découplage prévu dans les DPU.

Est ainsi prévue une prime spéciale à la qualité pour le blé dur (art 72-75) ; d'un montant de: 40 euros/ha, elle sera versée en raison de l'utilisation de certaines semences de qualité supérieures. Le supplément blé dur (art 105) est réduit dans les zones traditionnelles où la prime à la qualité est créée (recouplage à 25%) mais sera supprimé sur 3 ans dans les autres zones.

Les Protéagineux (incluant les pois, féveroles, lupins doux) font aussi l'objet de soutiens couplés d'origine communautaire (art. 77-78). Cette prime est fixée à 55,57 euros/ha.

L'aide au riz (art. 79-82) a été augmentée en contrepartie d'une baisse du prix et du contingentement d'intervention. Elle dépend du respect de certaines modalités de culture.

D'une valeur moyenne de 120,75 euros /ha, des paiements à la surface pour les fruits à coque ont aussi été envisagés, à condition de respecter certaines modalités de culture (art. 83-87). Des aides nationales peuvent aussi s'ajouter au système communautaire.

Les cultures énergétiques, destinées à la production de biocarburants ou d'énergie électrique ou thermique à partir de la biomasse, peuvent bénéficier d'aides conditionnées par l'existence d'un contrat entre l'exploitant et une entreprise de transformation (art. 88-92, Règl 1782/2003). Cette aide dite « crédit carbone » équivaut à 45 euros/ha.

¹⁴ JOUE, L 339, 24.12.2003, pp. 52-69.

Si la prime communautaire a été découplée à hauteur de 40%, une aide de 110,54 euros/ha jusqu'en 2005, puis de 66,32 euros par hectare reste liée à la production de pomme de terre féculière dès lors qu'existe un contrat entre l'exploitant et une féculerie (art. 93-94).

Pour le lait, les quotas sont maintenus jusqu'en 2014-2015 et leur augmentation pourra être envisagée à partir de 2007 en fonction de l'évolution des marchés. La baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre décidée en 1999 est anticipée d'un an et amplifiée de 10% pour le beurre (le prix du beurre baissera de 25% sur quatre ans, celui de la poudre de lait de 15% sur trois ans). Pour compenser cette baisse de prix, le « législateur » communautaire a prévu aux articles 95 à 97 du règlement 1782/2003, une aide directe aux producteurs de lait, augmentée d'un montant supplémentaire, proportionnelle au quota individuel, introduite dès 2004 et valable jusqu'à la campagne 2007 (art. 95-97).

21, 22, 24.

La réglementation communautaire contient-elle des mécanismes permettant de contourner ou d'agir frauduleusement contre les objectifs généraux ? Les avantages de la réforme risquent-ils d'être neutralisés du fait de la complexité et du coût de la gestion du système ? Les objectifs visant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et à contribuer à la conservation des zones rurales peuvent-ils être atteints ?

Question à l'étude

Sur le plan formel, l'ambition de cette réforme est de simplifier le système d'aide publique ; sur le fond, il s'agit d'une part de poursuivre la réforme de 1992 qui visait la baisse des prix d'interventions en les compensant par des aides directes, sans augmenter le budget agricole ; d'autre part, la Commission européenne souhaite anticiper les accords de l'O.M.C. en faisant passer toutes les aides directes communautaires dans la boîte verte de l'O.M.C. .

Si les objectifs de fond semblent atteints, on ne peut que constater la complexité du mécanisme mis en place : la question des transferts lors de la période transitoire est loin d'être réglée ; alors qu'un seul type d'aide était annoncé (les DPU), quatre mécanismes au moins se côtoient : les DPU, les droits de mise en jachère, les aides couplées d'origine communautaire, les aide recouplées d'origine nationale. A ce jour, il est difficile pour les spécialistes de comprendre le fonctionnement de l'ensemble... heureusement qu'il existe en France des chambres d'agriculture, représentant la profession, qui informent les agriculteurs pour rendre la réforme plus transparente.

D'un point de vue plus technique, la nouvelle PAC s'appuie sur le marché comme mode de régulation publique. En d'autres termes, les pouvoirs publics considèrent que le marché est plus performant pour supporter leur politique publique. Cette orientation libérale est conforme à l'esprit général communautaire ; d'autres mécanismes semblables ont d'ailleurs été institués, par exemple dans le domaine des gaz à effet de serre. La difficulté vient de la réaction des professionnels en France qui contestent toute marchandisation des droits à aides, jugeant qu'elle sera une difficulté supplémentaire pour les reprises d'exploitation et propose une vente à prix symbolique des DPU. A partir du moment où le modèle agricole est l'exploitation familiale à responsabilité limitée et que les objectifs nationaux visent à maintenir des exploitations agricoles sur toute la surface du territoire, il semble en effet particulièrement inadapté de renforcer le coût des installations alors que la France va connaître un nombre important de départs à la retraite dans les cinq années à venir. Par exemple, dans le département de Loire Atlantique, 400 départs sont prévus en

2005 et seule 120 reprises sont annoncées. Vu ces informations, il aurait peut-être été plus adapté d'éviter toute monétarisation des aides.

23. Quel sera l'impact de la nouvelle réglementation sur l'agriculture des pays entrant dans l'UE et sur leur processus d'adaptation ?

Questions à l'étude