

C.E.D.R.



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

**XXII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Almerimar-El Ejido (Spain) – 21-25 October 2003**

**XXII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Almerimar-El Ejido (Espagne) – 21-25 octobre 2003**

**XXII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Almerimar-El Ejido (Spanien) – 21-25 Oktober 2003**

Round Table – Table ronde – Runder Tisch

**EFFECTS OF THE WTO ON THE CAP AND ON NATIONAL RURAL
LAW, PARTICULARLY IN THE CONTEXT OF ORGANIC
AGRICULTURE**

**REPERCUSSIONS DE L'OMC SUR LA PAC ET SUR LE DROIT
RURAL NATIONAL, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

**AUSWIRKUNGEN DER WTO AUF DIE GAP UND DAS
NATIONALE AGRARRECHT, INSBESONDERE MIT BEZUG AUF
DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT**

National Report – Rapport national – Landesbericht

France – la France – Frankreich

Les nouveaux dispositifs français agro-environnementaux entrant dans la boîte verte de l'accord agricole (OMC)

Dr. Luc Bodiguel, CNRS (CRUARAP), Faculté de Droit de Nantes

Comme tous les accords conclus à partir du GATT, l'accord sur l'agriculture signé en 1994 sous le toit de l'OMC¹, vise la réduction du soutien interne en faveur des producteurs agricoles (partie IV, article 6). Ces mesures globales de soutien (MGS) doivent diminuer puis disparaître au vu d'un calendrier précis.

A ne regarder que ce principe, les dispositifs agro-environnementaux pourraient directement être soumis à réduction. Ils permettent en effet d'octroyer des aides, des subventions, parfois par l'intermédiaire du contrat, à des exploitants agricoles. En ce sens, et selon la doctrine (l'idéologie) officielle libérale, ces aides viennent perturber le jeu du marché qui, à lui seul, doit pouvoir assurer un cadre d'échange entre les acteurs économiques.

Toutefois, même les plus libéraux ont dû accepter la nécessité de dispositifs compensatoires permettant d'équilibrer les relations économiques tout en assurant une certaine égalité concrète ou en visant des objectifs d'intérêt généraux. Dans l'accord sur l'agriculture, les Etats ont alors prévu un cadre dérogatoire visé partiellement dès l'article 6 et complété par l'Annexe 2. Ainsi a pris naissance la fameuse « boîte verte », teintée parfois de bleu... Cette annexe 2 institue un ensemble de règles permettant d'exclure certains soutiens de l'obligation de réduction. Cette dérogation concerne non seulement les aides en place, mais aussi les aides nouvelles. En effet, elle n'interdit pas la naissance de nouveaux types d'aides dès lors qu'ils répondent aux critères acceptés par tous les signataires des accords de Marrakech.

Déterminer quels sont les soutiens exclus des MGS du fait de l'annexe II relève d'une véritable démarche empirique, ponctuée d'obstacles politiques. Dès lors que ses ressources sont suffisantes, chaque Etat ou groupe d'Etats utilise cette boîte verte, ou son acolyte, la boîte bleue, pour déroger au principe de réduction. On a vu ainsi les USA considérablement augmenter leurs aides publiques à l'agriculture en les découplant de la production ou en les intégrant à des programmes publics notamment environnementaux. L'Europe n'est pas en reste : elle avait déjà largement entamé ce travail en 1999 ; la révision à mi-parcours de la PAC prolonge et accentue le mouvement.

Les dispositifs agro-environnementaux sont conformes à cette évolution. Ils s'inscrivent généralement dans les mesures environnementales prévues dans le règlement « développement rural » n° 1257/99 et sont validés par l'Union européenne à partir des plans nationaux de développement rural par les Etats-membres. **Ils bénéficient donc d'une sorte de présomption de légalité au vu du droit communautaire. Tout se passe en effet comme si le droit de l'Union européenne formait un voile opaque que le droit international ne peut que difficilement franchir.** Le voile n'est pas totalement opaque et la présomption peut être renversé mais dans ce cas c'est avant tout les dispositifs cadre qui seront incriminés. Ce point me semble particulièrement important à noter.

Ceci ne préjuge cependant pas de la licéité théorique des dispositifs agro-environnementaux au regard de l'accord sur l'agriculture. L'idée est donc d'observer la

¹ Accord agricole, publié avec tous les accords de Marrakech instituant l'OMC du 15 avril 1994 au JORF, 26 nov. 1995, p. 17314 et s., NOR : MAEJ9530107D.

conformité de certains de ces dispositifs, à l'accord agricole de Marrakech, indépendamment de la procédure communautaire et des jeux politico-juridiques qu'elle implique.

Cette étude se situe dans un contexte interne, français particulièrement mouvant, puisque la France vient de refondre partiellement ses aides agro-environnementale en remplaçant le contrat territorial d'exploitation (CTE) par le contrat d'agriculture durable² (CAD) et les mesures agro-environnementales (MAE) par les engagements agro-environnementaux³ (EAE). La présente communication permettra ainsi de se familiariser avec ses nouveaux dispositifs.

L'enjeu est loin d'être négligeable : selon l'article 7, « Chaque Membre fera en sorte que toutes les mesures de soutien interne en faveur des producteurs agricoles qui ne font pas l'objet d'engagements de réduction parce qu'elles répondent aux critères énoncés à l'Annexe 2 du présent accord soient maintenues en conformité avec ladite annexe. » Si une mesure de soutien interne en faveur des producteurs agricoles s'avère non-conforme, originellement ou après modification ou si une nouvelle mesure introduite ultérieurement ne répond pas aux critères énoncés à l'Annexe 2, elles entreront dans le calcul des MGS et seront à ce titre soumises à réduction

Afin de voir si les EAE et les CAD risquent de subir l'obligation de réduction, il faudra en premier lieu en faire une rapide présentation (I) puis les confronter à l'annexe II de l'accord agricole (II). Deux séries de questions s'imposeront alors :

- les dispositifs agro-environnementaux répondent-ils aux critères généraux de l'annexe II ?
- dans quels cadres dérogatoires spécifiques de l'annexe II s'intègrent les EAE et les CAD ? Quels sont alors les critères particuliers réclamés par l'accord agricole pour bénéficier de la dérogation ? Les EAE et les CAD y sont-ils conformes ?

Bien entendu, je me limiterai dans le cadre de cette présentation à dresser un panorama de la situation et à poser les questions essentielles.

En outre, comme cette communication n'a été prévue que depuis quelques jours, le travail de recherche n'est pas terminé. Il sera ultérieurement complété. Je vous prie donc de bien vouloir excuser l'état de non achèvement de ces travaux.

1. Deux nouveaux dispositifs agro-environnementaux français : les EAE et les CAD

1.1) Les engagements agro-environnementaux

Cadre

Les EAE sont conclus entre l'Etat, représenté par le Préfet, et les exploitants agricoles pour une durée de cinq ans (art. 3, décret). Ils s'appuient sur une logique contractuelle, même si les textes ne sont pas si explicites ; la formule selon laquelle « les engagements sont souscrits » révèle la logique sans pour autant en révéler la nature juridique exacte ; mais ces difficultés de qualification ont déjà été discutées par Monsieur Struillou lorsqu'on ne parlait que de mesures

² Circulaire DEPSE/SDEA/C 2003-7007, 12 mars 2003, relative au contrat d'agriculture durable ; Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD et modifiant le code rural, JO n° 170, 25 juillet 2003, p. 2594.

³ Décret n° 2003-774 du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales, JO n° 192, 21 août 2003, p. 14284, NOR: AGRF0301220D ; Arrêté du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux, JO n° 192, 21 août 2003, p. 14286, NOR: AGRF0301646A

agro-environnementales et la nature de contrat administratif paraissait s'imposer.⁴ Un indice va d'ailleurs dans ce sens : l'arrêté concernant les EAE est plus précis que le décret puisqu'il fait référence à l'existence d'un contrat : « (...) **Le montant maximum des aides versées à l'hectare**, quel que soit le nombre d'actions, est fixé comme suit (...). Le versement des aides correspondantes ne peut être justifié pour un montant inférieur à 1 524,49 EUR sur la durée du contrat. »

Si contrat il y a, du moins est-il d'adhésion. A l'image des CTE ou des CAD, les EAE sont en effet strictement encadrés d'une part par le plan de développement rural national et par chaque synthèse agro-environnementale régionale, qui y sont annexées (art. 1 du Décret n° 2003-774) et, d'autre part, par les actions susceptibles de faire l'objet d'EAE, choisies par le Préfet parmi celles figurant dans la synthèse agro-environnementale régionale. Le Préfet est en effet le personnage clef : il « détermine des enjeux et des zones agro-environnementaux prioritaires dans le cadre des orientations fixées par le plan de développement rural national auxquels seront affectés annuellement par priorité les crédits disponibles » (art. 12, Décret n° 2003-774 ; v. aussi art. 1 du décret et 2 de l'arrêté).

Aides

La souscription d'EAE permet aux exploitants agricoles et à leurs groupements⁵ de recevoir **une aide financière de l'Etat** et de l'Union européenne (art. 1, arrêté). Le dispositif des **EAE bénéficie ainsi d'un cofinancement** fondé sur son inscription au sein du règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999.

Ces aides sont liées à la surface de l'exploitation. Elles sont versées à l'hectare en fonction de montants unitaires fixés dans la synthèse régionale annexée au PDRN (art. 3, arrêté ; voir tableau).

Parmi les EAE, on trouve le successeur de l'ancienne prime aux systèmes d'élevage extensif, dite prime à l'herbe. Elle s'appelle désormais la prime herbagère agro-environnementale (PHAE). Elle tient compte du chargement moyen à l'hectare, résultant de la division du nombre d'UGB (unité de gros bétail) par le nombre d'hectares des superficies conformément à l'article 6 de l'arrêté et aux futures instructions du ministre de l'agriculture.

1.2) Les contrats d'agriculture durable

Suite à une procédure de déclassement des articles L. 311-3 et suivants⁶, le gouvernement a pu proposer sans aucun débat parlementaire un nouveau dispositif dénommé « contrat d'agriculture durable » (CAD)⁷. Il vient remplacer *l'innovation emblématique*⁸ de la loi d'orientation agricole n° 99-574⁹ : le contrat territorial d'exploitation (CTE)¹⁰.

⁴ Strillou

⁵ « (...) Pour les groupements agricoles d'exploitation en commun résultant de la fusion d'exploitations autonomes préexistantes, le montant maximum des aides susvisé peut être multiplié par le nombre d'exploitations regroupées, dans la limite maximale de trois, sous réserve du respect par les associés des conditions d'éligibilité. Pour les personnes morales mettant des terres à disposition d'exploitants de manière indivise, les modalités de calcul du montant maximum des aides susvisé sont fixées par le préfet (art. 4, arrêté).

⁶ Décision du Conseil Constitutionnel n° 2003-195, 195 L 22 mai 2003.

⁷ Le CAD a d'abord fait l'objet d'une circulaire (Circ. DEPSE/SDEA/C 2003-7007, 12 mars 2003). Il vient d'être consacré par le Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD et modifiant le code rural, JO n° 170, 25 juillet 2003, p. 2594.

⁸ LORVELLEC, 1999, Principaux aspects de la loi d'orientation agricole, JCP éd. gén., 1999, n° 26, act. p. 1225.

⁹ Loi n° 99-574, d'orientation agricole, 9 juill. 1999, JO, 10 juill., p. 10231.

Le CAD est une convention entre l'État (Préfet) qui attribue une aide financière et l'exploitant qui s'engage à respecter certains objectifs.

Conformément à l'esprit de 1999, la formule contractuelle est retenue mais les doutes portant sur l'effectivité d'une telle nature ne sont pas levés : à l'image des MAE et des CTE, la qualification théorique du CAD balance entre les actes-condition et les contrats d'adhésion¹¹. En effet, si le consentement reste libre et les engagements réciproques, le contenu des CAD est si strictement encadré, qu'il est difficile d'apprécier la marge de manœuvre des exploitants.

La nature administrative des CAD est aussi maintenue. Les litiges étant de la compétence des tribunaux administratifs (art. L. 341-1 III c. rur.), la qualification administrative s'impose par détermination de la loi.

Le CAD s'inscrit dans la continuité du CTE : il a pour objet d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en oeuvre un projet prenant en compte les fonctions sociales, économiques, environnementales et d'aménagement du territoire visées à l'article 1 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 (nouvel art. R. 311-1 al. 2 et 3 c. rur.) ; le CAD devient ainsi un instrument privilégié de la politique de soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture.

De plus, les cahiers des charges des CAD « *s'inscrivent dans le cadre des projets agricoles départementaux et du plan de développement rural national approuvé par la Commission en application du règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999, ainsi que dans le cadre de **ils bénéficient ainsi de la « présomption de légalité » à l'accord agricole qu'offre le dispositif cadre communautaire la politique d'aménagement du territoire*** » (nouvel art. R. 311-2).. C'est aussi ce qui ressort du lien privilégié le CAD et l'article 22 du règlement n° 1257/1999¹² relatif aux mesures agri-environnementales (mesures f du plan de développement rural national).

D'ailleurs cette dernière disposition, est conforme au recentrage des obligations souhaité par le gouvernement. Il ne s'agit plus de réaliser un projet global répondant à toutes les fonctions de l'exploitation (ancien art. L.311-3 al. 2 c. rur.) : alors que les CTE devaient comporter « *nécessairement deux parties* », l'une portant sur le domaine économique et l'emploi, l'autre visant l'aménagement du territoire et l'environnement (ancien art. R. 311-1 c. rur.), **le CAD fait primer l'aspect environnemental** (nouvel art. R. 311-1 c. rur. al. 3) ; il porte obligatoirement « *sur la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages* » et ce n'est qu'à titre complémentaire et facultatif qu'il « *peut également comprendre des objectifs économiques et sociaux, notamment en matière de diversification d'activités agricoles, de développement de filières de qualité et d'emploi.* »

¹⁰ Art. L. 311-3 et 4, L. 341-1 et s., R. 311-1 et 2, R. 341-7 et s. c. rur. Les CTE n'ont cependant pas totalement disparus : selon l'article 6 du décret n° 2003-675, ceux qui ont été « *souscrits avant l'entrée en vigueur du présent décret demeurent régis jusqu'à leur terme par les dispositions (...) en vigueur à la date de leur signature.* » Toutefois, ils ne pourront être prorogés et les « *demandes de contrat territorial d'exploitation déposées (...) sont, sauf retrait de la demande, instruites en application des dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'application.* »

¹¹ HERNANDEZ-ZAKINE C., "De l'affichage au Droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux", RD rur., mai 1998, n° 263, p.275-282 ; STRUILLLOU, J.-F., "Nature juridique des mesures agri-environnementales : adhésion volontaire à un statut ou situation contractuelle ?", RD rur., nov. 1999, n° 277, p. 510-518 ; COLLART DUTILLEUL F., "Les contrats territoriaux d'exploitation", RD rur., juin-juill. 1999, n° 274, p. 344-349 et "la mise en oeuvre des contrats territoriaux d'exploitation", Droit et Patrimoine, n° 80, mars 2000, p. 32-36.

¹² Règlement (CE) 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, 17 mai 1999, JOCE L 160, p. 80-102.

Cette rapide présentation étant faite, je vais tenter de mettre en perspective les CAD et les EAE avec l'accord agricole.

2. Les EAE et les CAD face à l'annexe II de l'accord agricole de l'OMC

Si les EAE et les CAD sont des mesures internes qui ne sont pas soumises à réduction, elles doivent respecter les critères dérogatoires de l'annexe II. Ces critères peuvent être généraux ou spécifiques selon les programmes concernés.

2.1) Les EAE et les CAD face aux critères généraux de l'annexe II

Je rappelle rapidement l'article 1 de l'annexe 2 :

Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimales. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants

- a) *le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et*
- b) *le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs;*

Face à ce texte, on ne peut que s'interroger :

Peut-on affirmer que les EAE et les CAD qui ont pour effet l'attribution de soutiens financier à des exploitations agricoles n'ont aucun effet de distorsion de concurrence ? On sait que la notion de distorsion est âprement discutée et qu'elle fait l'objet de conflits doctrinaux sans fin. On sait aussi qu'il est particulièrement difficile d'analyser les impacts de ces aides agro-environnementales sur le marché qu'il soit local ou non. On se trouve alors devant une notion difficilement praticable.

Il faut alors se référer aux critères complémentaires permettant d'apprécier au mieux les risques de distorsion

On pourra dire notamment que vu le niveau et l'importance des aides agro-environnementales, la règle de minimis peut jouer : les effets de concurrence sont en effet peu significatifs en terme de marché.

En outre, comme je l'ai déjà dit, les CAD et les EAE font l'objet d'un véritable programme : les textes nationaux sont repris dans le plan national de développement rural et validé par la commission européenne au titre des mesures de développement rural. L'existence d'un programme public ne fait alors aucun doute. Ce programme ne bénéficiant pas du concours direct des consommateurs, il n'y a donc aucun transfert direct de leur part.

De même, les EAE et les CAD ne sont aucunement liés aux prix. Ils visent uniquement des mesures respectueuses de l'environnement telle que l'extensification des production, la conversion biologique ou la réduction des pesticides ou autres intrants chimiques. Cependant, comment être certain qu'il n'existe aucun effet indirect sur les prix ? Notamment pour l'agriculture biologique ? C'est une question qui doit être approfondie.

La conformité des EAE et des CAD à l'accord agricole n'est donc pas particulière. Elle s'appuie sur les mêmes interrogations et les mêmes indéterminations que les autres soutiens publics au développement rural. L'argument central de l'inscription au sein d'un programme très

structuré semble être l'élément le plus convainquant. On retrouve alors la présomption communautaire de validité dont j'ai déjà parlé et qu'il me faudra approfondir.

2.2) Les EAE et les CAD face aux critères spécifiques de l'annexe II

Il reste à s'interroger sur les critères et conditions spécifiques imposés par les politiques sur lesquelles s'appuient les dispositifs.

Là encore je me limiterai à l'essentiel.

Ma première réaction de juriste français et latin est la perplexité face au maquis de programmes de services publics. La nature ambivalente et indéterminée des mesures couvertes par les EAE et les CAD permettrait d'intégrer ces dispositifs dans plusieurs classifications.

Il ne s'agit pas à proprement parler de Services de caractère général puisque ces programmes n'impliquent pas de versements directs aux producteurs ou aux transformateurs.

Les CAD pouvant prévoir une série d'investissements dont la finalité est économique, visant par exemple l'amélioration des conditions de transformation ou de commercialisation des produits agricoles, on pouvait croire qu'ils relèvent de la catégorie des Aide à l'ajustement des structures fournie au moyen d'aides à l'investissement. Cependant, le droit à bénéficier de ces versements doit être lié à des **programmes publics** destinés à aider à la restructuration financière ou matérielle des activités d'un producteur **pour répondre à des désavantages structurels** dont l'existence aura été démontrée de manière objective (...). Les CAD doivent donc être exclus de cette catégorie. Les engagements économiques « subventionnés » devront donc être considéré comme globalisés avec les actions environnementales obligatoires dans les CAD.

On pourrait encore discuter de l'intégration des EAE et des CAD dans la catégorie des Versements directs aux producteurs ou des Soutiens du revenu découplé.

Cependant, passé le moment de perplexité, la raison et l'évidence s'imposent et l'on ne peut trouver qu'une seule catégorie de politique publique dérogatoire du principe de réduction des MGS :

D'une manière générale et évidente, les EAE et les CAD font parties des Versements au titre de programmes de protection de l'environnement :

Dans ce cadre, il est rappelé que « le droit à bénéficier de ces versements sera déterminé **dans le cadre d'un programme public** clairement défini de protection de l'environnement ou de conservation et dépendra de l'observation de conditions spécifiques prévues par ce programme public, y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants. » **Cette disposition reprend donc le critère général d'exigence de programme public, ce qui, en l'espèce ne pose aucune difficulté.**

De même, la seconde exigence ne pose pas de problème du fait de sa généralité : « Le montant des versements (devra être) **limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public.** » En effet, les engagements environnementaux souscrits par les exploitants agricoles peuvent toujours être assimilables à de nouvelles contraintes entraînant des coûts supplémentaires. Certes, on pourrait discuter du fait qu'il s'agit de contraintes volontaires, acceptées du fait de contrats individuels dont l'une des caractéristique essentielle est le libre consentement ; cependant, les engagements étant strictement encadrés par des cahiers des charges collectifs parmi lesquels les paysans doivent choisir des actions spécifiques, il est difficile d'affirmer que les contraintes sont librement déterminées. Ces contrats sont essentiellement des contrats d'adhésion. En outre, une grande partie des actions environnementales s'inscrivent en fait dans des cadres stricts de mise aux normes contre la pollution ; dans ces cas, l'engagement contractuel ne fait que cacher la contrainte réglementaire.

Conclusion

La conformité des CAD et des EAE, à l'accord agricole, ne peut donc pas être directement remise en cause. Les critères spécifiques des programmes environnementaux sont respectés. Il reste cependant à poursuivre la discussion sur l'impact réel de ces aides sur le marché et sur les distorsions de concurrence qui pourraient en résulter. C'est dans ce sens que je poursuivrai ultérieurement mes investigations.