



HAL
open science

Politique agricole commune - Synthèse

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

| Gabrielle Rochdi. Politique agricole commune - Synthèse. 2017. halshs-02455769

HAL Id: halshs-02455769

<https://shs.hal.science/halshs-02455769v1>

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politique agricole commune - synthèse

Par **Gabrielle ROCHDI**

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

Fédération Territoire - CECOJI – EA 7353

Résumé

Perçue comme un modèle d'intégration européenne, la PAC a su répondre à l'objectif qui lui était imparti, celui d'augmenter très significativement le niveau de la production agricole en Europe.

Reposant à l'origine sur une gestion administrée des marchés à laquelle s'est greffée une action en faveur des structures de production, la PAC repose sur deux piliers dont le fonctionnement s'éloigne du modèle de 1962 : le premier pilier vise la politique des marchés, et le second, la politique de développement rural.

Depuis 1992, cette politique connaît un processus de réforme continu qui la soumet à de nouveaux enjeux : évolution des besoins de l'agriculture européenne dans le contexte de l'Union élargie, ouverture de l'agriculture européenne au marché mondial, exigences de préservation du milieu, de cohésion territoriale auxquelles s'ajoute le besoin de répondre aux attentes de la société.

En discussion depuis 2011, un nouveau temps de réforme a été tranché à la fin de l'année 2013 pour couvrir la période 2014-2020.

1. Fondements de la PAC

Politique d'intégration, la Politique agricole commune (PAC) fait partie intégrante de l'identité européenne. Historiquement, sa mise en place devait permettre de répondre à la situation économique et politique particulière de l'après-guerre : déficits agricoles en Europe, dépendance à l'égard de l'approvisionnement américain, pacte de réconciliation franco-allemand, ou encore affirmation de l'identité européenne dans l'affrontement des deux blocs.

Le traité de Rome en son titre II portera donc une attention particulière au secteur agricole. Les dispositions qui ont été arrêtées en 1957 subsistent aujourd'hui dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (*TFUE, art. 38 à 44*).

Cinq objectifs sont assignés à la PAC :

- Accroître la productivité de l'agriculture européenne ;
- Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- Stabiliser les marchés ;
- Garantir la sécurité des approvisionnements ;
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Lors de la Conférence de Stresa qui s'est tenue en juillet 1958, les grands principes de cette politique ont été posés : l'unicité du marché visant au développement du marché commun agricole, la préférence communautaire destinée à préserver le marché intérieur et enfin, la

solidarité financière suivant laquelle les dépenses agricoles sont prises en charge par le budget commun sur la base d'un fonds dédié.

Au fil de l'évolution de la PAC ces principes vont subir des aménagements, voire pour certains, se trouver démantelés. La construction agricole européenne va en effet connaître des résultats au-delà des espérances, conduisant à prévoir plusieurs étapes de changement de cette politique. Il en ressort un mode de fonctionnement très éloigné du système initial conduisant à s'interroger sur la place qu'occupe cette politique dans le système européen.

I. - L'évolution de la PAC

A. - La PAC de 1962 à 1992

1° Le lancement de la PAC

a) La mise en place des OCM

1. - Nature de l'OCM

Composant l'architecture de base de la PAC, l'organisation commune de marché (OCM) est une réglementation qui consiste à définir par secteur de production, un régime de prix commun, un régime d'intervention sur les marchés et un régime d'échange avec les pays tiers dans le but de réaliser les objectifs impartis à cette politique. La réglementation d'OCM vise à soutenir la production.

b) Le démarrage de la politique des structures

2. - Directives socio-structurelles de 1972

Faisant suite à la publication du rapport Mansholt « Plan agriculture 80 », une politique socio-structurelle se met en place à partir de 1972 sur la base de trois directives l'une portant sur la modernisation des exploitations l'autre sur la cessation de l'activité agricole et la dernière d'entre elles sur la formation et l'information socio-économique (*Cons. UE, (CEE), 17 avr. 1972 : JOCE n° L 96, 23 avr. 1972, p. 1 à 20*).

Dès lors apparaissent deux nouvelles dimensions pour la PAC : une dimension de redistribution en faveur de zones ou de production défavorisées et une dimension territoriale.

c) La prise en charge des dépenses agricoles par le budget communautaire

3. - Création du FEOGA

En application de la solidarité financière, les actions de soutien des marchés et les actions sur les structures agricoles feront l'objet d'un financement spécifique par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, lequel distingue deux sections. La section garantie qui sera consacrée au financement des dépenses de marché va longtemps absorber l'essentiel des fonds. La section orientation sera consacrée au financement de la politique des structures agricoles (*Règlement (CEE) n° 25 du Conseil, du 4 avril 1962, relatif au financement de la politique agricole commune, dans Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) 20 avr. 1962, n° 30, p. 991*).

2° La période de crises

4. - Montée des tensions

À compter du milieu des années 70, le système de la PAC se dérègle.

Le Royaume uni dénonce le coût de sa facture agricole. Dans le même temps, les dépenses de marché explosent en raison des surplus. Le système de soutien par les prix débouche sur une spirale productiviste entraînant l'intensification des pratiques.

De même, la pression internationale commence pèse lourdement.

Au-delà, la PAC est affectée dans sa légitimité par exemple dans ses liens avec l'environnement, avec les attentes des consommateurs, avec les politiques d'aménagement territorial ou encore par la mauvaise répartition des soutiens.

B. - La PAC réformée

5. - Traits généraux de la PAC réformée

En réponse à la pression qui l'enserme, la PAC va connaître plusieurs étapes de réforme : 1992, 1999, 2003 et enfin 2013. Il en ressort une politique moins administrée qu'auparavant laissant plus de part d'initiative pour les États membres et pour les producteurs.

Apparaît également ce cette politique est moins monolithique qu'auparavant. Loin de monopoliser les seuls aspects liés à la production agricole, elle mobilise aujourd'hui un large champ de préoccupations, en direction du consommateur, de l'environnement, des territoires, des échanges internationaux, de la sécurité alimentaire ou encore de la recherche-développement.

La principale évolution qui caractérise la PAC réformée depuis 1992 concerne le régime de soutien au secteur agricole. Le système de d'aides directes au revenu a définitivement remplacé le système de prix garantis.

On assiste aussi à la fin du modèle intensif. La PAC répond désormais aux exigences d'agriculture durable.

Enfin, la réforme de la PAC impose de nouvelles exigences en termes de maîtrise et d'équité des dépenses agricoles.

1° La réforme de 1992

6. - Fondements

Présentée comme radicale, la réforme de 1992 était destinée à résoudre les dysfonctionnements apparus dans les années 70 : excédents structurels, surcoûts, pression extérieure, intensification des pratiques.

Arrêtée sur la base de règlements du 30 juin 1992, la réforme couvrait les campagnes 1993/94, 1994/95, 1995/96. Son application sera prolongée jusqu'à la mise en œuvre de la réforme de 1999 (*Cons. UE, régl., (CE) n° 1765/92 et suiv., JOCE n° L 181; 1er juill. 1992. - Cons. UE, régl., (CEE) n° 2066/92 et suiv. : JOCE n° L 215, 30 juill. 1992*).

7. - Baisse des prix garantis

La réforme de 1992 va procéder à la réduction substantielle des prix garantis pour un certain nombre de productions clés. Cette mesure devait contribuer à réguler l'offre européenne mais aussi à renforcer la compétitivité extérieure de l'agriculture du Vieux continent.

8. - Aide directe au revenu

Afin de compenser les réductions de prix, un système d'aide directe au revenu sera instauré. Ces aides en sont plus calculées en fonction des volumes produits, mais en fonction de références historiques régionales calculées à la surface pour les cultures arables et à la tête de bétail pour le secteur animal.

9. - Maîtrise de la production

Des mesures d'incitation à la maîtrise de l'offre de produits seront introduites : obligation de mise en jachère des terres arables, extensifications des productions animales. De même le système de quotas est requis (secteur laitier depuis 1984).

10. - Dispositif d'accompagnement

Trois types de mesures seront arrêtés en marge de celles qui affectent les marchés : mesures visant la protection de l'environnement, incitation au départ des exploitants les plus âgés, incitation à la reconversion des terres à des usages de loisirs ou sylvicoles.

2° La réforme de 1999

11. - Déroulement de la réforme

Au mois de juillet 1997 la Commission européenne publie une communication intitulée « Agenda 2000 » dont l'objectif est de préparer l'Union européenne aux défis du 21ème siècle. L'un des axes de réflexion porte sur la réforme de la PAC.

Après d'âpres négociations, un compromis politique est finalement arrêté lors du conseil européen des 24 et 25 mars 1999, lequel sera formellement traduit dans un ensemble de règlement en date du 29 septembre 1999.

a) Contexte de la réforme

12. - Contexte interne

Sur le plan interne, la réforme de 1999 allait s'imposer pour trois raisons : l'inégale répartition des aides directes, le poids écrasant des dépenses de soutien des revenus qui sont désormais pleinement visibles, la nécessité de renforcer l'orientation durable du secteur.

13. - Le défi de l'élargissement

L'élargissement qui s'annonçait au début des années 2000 constituait un formidable défi agricole auquel l'Union devait se préparer, d'une part car le potentiel de production européen allait considérablement s'accroître, d'autre part car les agricultures de l'est imposaient un lourd travail de restructuration. Enfin car le potentiel agricole de l'est exigeait de réviser la clé de répartition des transferts agricoles.

14. - La pression externe

Les accords de Marrakech avaient prévu l'ouverture d'un nouveau cycle de négociation dans le cadre de l'OMC en 1999. Suite à l'échec de la conférence de Seattle, ce nouveau cycle multilatéral de négociation sera finalement lancé en 2001 lors de la conférence de Doha.

La réforme de 1999 aura pour intention d'organiser la politique agricole de l'Union européenne afin d'anticiper sur ces nouvelles échéances.

b) Contenu

15. - Réforme de la politique des marchés

Sur le plan des marchés, la réforme sera ciblée sur quelques secteurs clés : céréales, lait, oléagineux, viande bovine et vin. La réforme va consister pour ces secteurs à prévoir des réductions de prix. En contrepartie le système d'aides directes est maintenu, sachant que la compensation de baisse de prix n'est pas intégrale, ce qui vient annoncer la tendance au découplage.

Au-delà des dispositions sectorielles un règlement horizontal va mettre en place des dispositions communes à plusieurs États membres : l'éco-conditionnalité qui donnant la possibilité aux États de soumettre le versement des aides directes à des conditions de nature essentiellement environnementales et la modulation qui donnait également la possibilité pour les États de faire varier le montant des aides en fonction d'un certain nombre de critères. L'une et l'autre de ces deux mesures étaient annonciatrices de la conditionnalité et la modulation qui seront rendues obligatoires dans la réforme de 2003.

16. - La consécration du développement rural comme deuxième pilier de la PAC

Le règlement (CE) n° 1257/99 du 17 mai 1999 vient rattacher le développement rural à la PAC. Ce texte regroupe des mesures éparses qui relevaient jusqu'alors de la politique des structures agricoles ou encore de la politique régionale.

La consécration du développement rural comme un élément de la PAC rompt avec la vision marchande qui avait marqué la PAC, elle valorise la fonction multifonctionnelle de l'agriculture européenne et permet en outre de justifier les transferts au secteur.

3° La réforme de 2003

a) Déroulement de la réforme

17. - Volonté d'achever la réforme de 1999

En juillet 2002, la Commission européenne publie une communication sur la révision à mi-parcours de la PAC, son intention étant de pousser davantage la réforme de 1999 et répondre ainsi aux exigences du moment : imminence de l'élargissement, ouverture du cycle de Doha, volonté de donner une orientation durable à la PAC.

18. - Fondements

A la suite de discussions difficiles, les négociations débouchent sur un accord politique formalisé dans un ensemble de règlements du 29 septembre 2003 (*Cons. UE, régl., n° 1782/2003 et s. : JOUE, 21 oct. 2003*). Il en ressort des dispositions horizontales visant une majorité de secteurs et des dispositions sectorielles applicables aux grandes cultures, la viande bovine, caprine et les fruits à coque. Par la suite, d'autres secteurs feront l'objet de mesures qui leur seront propres : l'huile d'olive, le tabac, le coton et le houblon en 2004, le sucre en 2005, les fruits et légumes en 2007 et le vin en 2008.

b) Contenu de la réforme

19. - Caractéristiques de la réforme

Parmi les éléments caractéristiques de la réforme de 2003, le paiement unique découplé consiste à remplacer les multiples aides versées antérieurement aux exploitants suivant leurs

types de production par un paiement unique accordé à l'agriculteur en fonction de droits historiques et sans considération de production.

« Unique » ; le paiement est dû quel que soit le choix de production de l'exploitant, « découplé », il est détaché de l'acte de production. Le producteur n'a donc pas à justifier d'un résultat de production. Il doit seulement répondre aux obligations nées de la conditionnalité.

Cette nouvelle base de calcul du soutien agricole confirme le mouvement engagé en 1992 visant à orienter l'agriculture européenne vers le marché par un désengagement des soutiens européens. De même, une large manœuvre est laissée aux États membres.

c) Le prolongement de la réforme

20. - Le bilan de santé de la PAC

Une clause de rendez-vous avait été fixée en 2003 en vue d'adapter la réforme à l'évolution du marché. La réflexion va prendre la forme d'un accord sur le Bilan de santé de la PAC, qui fera l'objet de plusieurs règlements en date du 19 janvier 2009 (*Cons. UE, régl., n° 73 et s. 19 janv. 2009 : JOUE L 30 du 31 janv. 2009*).

Il ressort de ce nouvel accord trois mesures : la généralisation du découplage, la révision des outils de marché et le renforcement de la modulation.

Désormais, la quasi-totalité des secteurs de production sont soumis au régime de paiement unique découplé. Les hypothèses d'aides couplées sont l'exception réservée au secteur animal. La suppression de certains instruments traditionnels de gestion de marché est annoncée, par exemple la jachère ou encore les quotas laitiers.

Les taux de modulation sont augmentés dans le but de répondre aux nouveaux défis de la PAC.

4° La réforme 2013

21. - Contexte de la réforme

La réforme de 2003 était prévue pour couvrir l'échéance des perspectives financières pluriannuelles 2007-2013. Un nouveau temps de réforme était donc attendu sous l'appellation première de « PAC 2012 », puis actant du retard pris, de « PAC 2013 ».

Le nouveau visage de la PAC sera défini dans un contexte global difficile sur la base d'un double accord politique des 26 juin et 24 septembre 2013.

C'est la première fois qu'une réforme globale des mécanismes de la PAC sera tranchée dans un contexte d'UE élargie, alors même que la grande majorité des États étaient en proie à la récession de leurs économies nationales. Autre nouveauté, d'un point de vue institutionnel, cette réforme a fait application de la procédure législative ordinaire qui associe le Parlement européen au Conseil pour les décisions agricoles.

Le temps des négociations fut par ailleurs d'autant plus long que le débat agricole était alors conditionné par la réforme financière de l'UE et non l'inverse.

L'accord politique des États des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier 2014-2020 finit par emporter l'avenir financier de la PAC. Avec une dotation financière de 373 milliards d'euros en crédits de paiement, la PAC voit son enveloppe rabotée de 11 % par rapport à la précédente période, portant l'ensemble de ses crédits à 38 % du budget global de l'UE pour 2014-2020 au lieu de 45 % pour 2007-2013.

22. - **Fondement juridique de la PAC 2014-2020**

Juridiquement les nouveaux mécanismes de la PAC reposent sur 4 règlements de base du Parlement et du Conseil en date du 17 décembre 2013.

Le règlement n° 1305/2013 vise quant à lui le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le règlement n° 1306/2013 est relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, le règlement n° 1307/2013 établit les règles relatives aux paiements directs. Le règlement n° 1308/2013 porte organisation commune des marchés (*Règl. (UE), PE-Conseil, n° 1305/2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural et abrogeant le régl n° 1698/2005 du Conseil ; Règl. (UE) PE-Conseil n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil ; Règl. (UE) PE-Conseil n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ; Règl. (UE) n° 1308/2013 PE-Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil : JOUE L 347 du 20 décembre 2013*).

23. -

Le règlement n° 2393/2017 dit règlement OMNIBUS est quant à lui venu consolider et préciser certains éléments de la réforme de 2013 (*PE et Cons. UE, régl. (UE) 2017/2393, 13 déc. 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux : JOUE n° L 350, 29 déc. 2017, p. 15-49*). L'objectif de ce texte à mi-parcours est de simplifier les mécanismes de la PAC par une série d'améliorations techniques visant chacun des quatre règlements relatifs à la PAC : paiements directs, développement rural, organisation commune des marchés et règlement horizontal.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, le texte s'intéresse à de nombreux sujets, comme celui de la définition de l'agriculteur actif, les règles du verdissement ou encore les mesures de discipline financière visant le 2^e pilier. Pour autant, et dans le prolongement des évolutions de la jurisprudence visant l'affaire des endives (*CJUE, 14 nov. 2017, aff. C-671/15*) le principal apport réside dans l'amélioration des conditions d'organisation et de négociation des filières agricoles au profit des agriculteurs. Le règlement prévoit que désormais les exploitants sont en droit d'exiger des contrats écrits précisant à l'avance à leurs acheteurs et fournisseurs, les prix et les volumes, ce, pour l'ensemble des filières. Pour un meilleur partage de valeur entre

l'amont et l'aval, ces derniers pourront aussi négocier collectivement les conditions contractuelles de vente. Les règles de concurrence, et notamment celles visées par l'article 102 du TFUE visant le regroupement de producteurs sont également assouplies afin de renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement.

On relève que les dispositions du règlement OMNIBUS coïncident en France avec l'adoption de la loi EGALIM (*L. 30 oct. 2018* pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous : *JO 1er nov. 2018*).

24. -

Le dispositif de 2013 était prévu pour s'appliquer sur la période 2014-2020, à l'issue de laquelle une nouvelle étape de réforme était annoncée. C'est en ce sens que la Commission européenne a présenté une proposition de réforme pour la période 2021-2027 en date du 1^{er} juin 2018.

Parmi les trois règlements proposés pour la future PAC 2021-2027 le premier porte sur les plans stratégiques nationaux (*COM(2018) 392 final*), le second qui prend la forme d'un règlement horizontal se rapporte au financement, à la gestion et au suivi des mécanismes de la PAC (*COM(2018) 393 final*). Le dernier règlement se veut un règlement « modificatif » puisqu'il porte notamment sur la mise à jour de l'Organisation commune de marché ou encore des règles applicables à la qualité des produits agricoles et denrées alimentaires (*COM(2018) 394 final/2*).

Dans le contexte d'incertitude lié aux conditions du retrait du Royaume Uni de l'UE et sur le manque à gagner de la contribution britannique pour le budget pluriannuel et tout spécialement pour le financement de la PAC, le Parlement européen et le Conseil attendent quant à eux pour se prononcer sur la nouvelle PAC. Le renouvellement institutionnel au Parlement européen et à la Commission européenne au cours de l'année 2019 ajoute encore à la difficulté.

Estimant que la réforme en négociation ne sera pas finalisée à temps, la Commission européenne a présenté le 5 novembre 2019 deux propositions pour assurer une transition pendant 1 an à l'échéance de la PAC fin 2020.

II. - Les mécanismes actuels de la PAC

A. - Les mécanismes du premier pilier

25. - Le premier pilier vise la politique des marchés à savoir l'activité de production, de commercialisation et de transformation des produits agricoles.

Opérant des mécanismes de soutien, il incarne la solidarité européenne envers le secteur agricole par opposition au développement rural tourné vers des questions périphériques concernant l'environnement, l'aménagement de l'espace ou encore la cohésion sociale suivant des considérations socio-culturelles.

Il mobilise les dotations du fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

1° Les paiements directs

a) Principes de base

26. - Le verdissement

Mesure phare pour 2014-2020, elle répond aux enjeux écolo-climatiques auxquels l'agriculture européenne est confrontée. Le verdissement consiste à rémunérer les biens publics ou externalités positives de l'agriculture.

La règle veut que 30% des enveloppes nationales financent des mesures en faveur de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, à savoir :

- Le maintien des prairies permanentes ;
- La diversification des cultures ;
- La préservation de zones d'intérêt écologique.

27. - L'équité

L'équité des soutiens vise à réduire l'écart dans le niveau des soutiens.

La **convergence externe** implique qu'aucun état membre ne reçoive moins de 75% de la moyenne des aides.

Les États dont le niveau moyen des paiements est inférieur en 2013 à 90 % de la moyenne de la moyenne 2013 de l'UE doivent faire l'objet d'un rattrapage pour réduire d'un tiers l'écart entre leur niveau et le niveau moyen des paiements à l'échelle européenne.

Cette convergence doit être financée proportionnellement par l'ensemble des États dont le niveau est supérieur au niveau moyen de l'Union (dont la France).

La **convergence interne** vise à réduire les paiements les plus dotés d'un État pour abonder les moins dotés. L'objectif est de permettre une sortie progressive des références historiques pour parvenir à une valeur de droits uniforme (soit au niveau national, soit au niveau régional). Pour éviter des conséquences financières pour les agriculteurs les plus primés, les États ont la possibilité de plafonner les pertes financières à 30 %.

La France qui a privilégié le modèle historique du régime de paiement unique devra lisser ses paiements d'ici 2020, lesquels devront parvenir à un niveau moyen de 268 euros/ha.

La dégressivité **des aides** prévoit d'appliquer une réduction d'au moins 5 % à la partie du droit à paiement de base supérieure à 150 000 euros.

Combattue par les États, la dégressivité a fait l'objet d'aménagements. Ainsi, pour tenir compte de la situation de l'emploi dans le secteur, les États peuvent soustraire du montant des droits à paiements de base à octroyer, les salaires liés à une activité agricole versés par l'agriculteur l'année précédente, ainsi que les impôts et les cotisations sociales relatives à l'emploi.

De même, les États octroyant le paiement redistributif peuvent ne pas appliquer la dégressivité.

Les sommes dégagées grâce à la réduction des paiements en faveur des grands bénéficiaires doivent demeurer dans les États où elles ont été générées pour être transférées vers l'enveloppe de développement rural où elles n'imposent aucune exigence de cofinancement.

28. - L'efficacité

La Réforme aspire à rendre la PAC transparente et pérenne et ainsi taire les critiques qui lui sont portées. Ainsi, la simplification des charges administratives pour les administrations et

pour les opérateurs se poursuit. De même, le système de conseil agricole est étendu aux mesures de verdissement et certaines mesures de développement rural. Est également renforcée la coordination entre les différents fonds européens au titre du Cadre stratégique commun.

Les instruments visant à sécuriser le secteur sont également rationalisés : dispositions relevant de l'OCM unique, mécanismes de gestion des risques reconnaissance accrue des organisations professionnelles...

L'accent est encore mis sur l'innovation et la recherche et le développement technologique.

Réservés aux seuls agriculteurs « *actifs* », les paiements directs sont interdits à certaines personnes physiques ou morales faisant l'objet d'une liste noire (club sportifs, aéroports, groupements immobiliers...).

De même, seules les terres agricoles sont éligibles aux soutiens. Sont ainsi bannies du bénéfice des aides directes les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, sans que l'activité agricole y soit suffisante.

L'« *usage agricole* » d'une terre suppose trois conditions :

- Le montant annuel des paiements doit représenter au minimum 5 % des recettes totales découlant de l'ensemble des activités de l'opérateur au cours de l'année fiscale la plus récente ;
- Les activités agricoles ne doivent pas être négligeables ;
- L'activité principale ou l'objet social de l'opérateur doit être une activité agricole.

29. - La conditionnalité

Le dispositif reprend les bases de ce qui avait été prévu par la Réforme de 2003, amendé par le Bilan de santé de la PAC. Ainsi, l'article 93 du règlement 1306/2013 reprend la distinction antérieure ERMG/BCAE.

Les exigences réglementaires en matière de gestion des terres et des exploitations (ERMG) renvoient aux normes préexistantes du droit communautaire désormais au nombre de 13, dont les trois domaines sont répartis par thèmes :

- Environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres ;
- Santé publique, santé animale et végétale ;
- Bien-être des animaux.

Les exigences en matière de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) visent des normes spécifiques définies par les États.

Certaines BCAE disparaissent du fait que certaines obligations sont intégrées dans le verdissement (s'agissant par exemple des prairies naturelles).

En outre, les producteurs seront tenus de maintenir leurs terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) dans le but de contribuer à la conservation des paysages ruraux, notamment pour éviter le risque d'abandon des terres.

Rendue obligatoire depuis la R2003, la conditionnalité fait l'objet de contrôles sous la responsabilité des États, dans les mêmes conditions que prévu depuis cette date.

30. - Pour répondre à la diversité des situations, la PAC 2014-2020 met fin au régime de paiement unique (RPU).

Le système s'écarte progressivement de la répartition des aides basée sur des références historiques.

Il en ressort un système complexe qui autorise les États à combiner une multitude d'aides pour les unes obligatoires pour les autres facultatives dans la limite supérieure de leurs enveloppes nationales respectives.

31. - Le régime de paiement de base (RPB)

Le régime de paiement de base aménage un système de versement unique à l'hectare correspondant à une moyenne nationale ou régionale.

Le pourcentage de l'enveloppe nationale des paiements directs consacré aux droits à paiement de base (DPB) dépend des choix nationaux, suivant l'affectation des autres niveaux d'aide.

En ce sens, l'enveloppe du RPB constitue le solde des autres enveloppes.

Pour percevoir le RPB le bénéficiaire doit remplir trois conditions :

- Être agriculteur actif = disposer d'une activité agricole minimale ;
- Respecter la conditionnalité ;
- Disposer d'une référence : droit à paiement de base (DPB).

Par une première attribution, la demande de DPB doit être faite avant 2015 au plus tard dès lors que des paiements directs ont été versés en 2013.

En l'absence de référence 2013, l'allocation se fait par allocation sur la réserve nationale (cas des nouveaux entrants dans le métier ou surfaces qui n'étaient pas éligibles : fruits et légumes, plants, pommes de terre de conservation...).

Pour éviter que le système de DPB ne se traduise par une démultiplication des anciens DPU, les États peuvent quant à eux décider d'appliquer une limitation de ces droits, par exemple en appliquant un coefficient de réduction aux hectares constitués de prairies permanentes dans les zones aux conditions climatiques difficiles (zones de montagne).

Ils peuvent encore subordonner toute demande de paiements directs, dont le DPB à l'existence d'une superficie minimum d'exploitation.

Le calcul des DPB a été établi en août 2014 pour mise en o en 2015.

Les administrations nationales avaient jusqu'au 1^{er} août 2014 pour décider d'appliquer le RPB au niveau régional, à charge de définir objectivement des régions en fonction de caractéristiques agronomiques et socio-économiques, en fonction du potentiel agricole et de la structure institutionnelle ou administrative.

Le versement annuel suppose que l'exploitant active ses DPB par hectare admissible (demande dématérialisée par Télépac). Par hectare admissible, on comprend toute surface agricole de l'exploitation qui est –essentiellement- utilisée aux fins d'une activité agricole. La France exclut les surfaces en vigne des surfaces admissibles.

Les États membres qui appliquaient le régime de paiement unique à la surface (RPUS) jusqu'en 2014 peuvent continuer à l'utiliser jusqu'au 31 décembre 2020.

En France le RPB devrait représenter 47 % des aides du premier pilier en 2015. Sous l'effet de la convergence interne, ce montant va progressivement diminuer pour atteindre 32 % de l'enveloppe nationale des paiements directs.

32. - Le paiement vert

Le paiement vert est une composante obligatoire des paiements directs, automatiquement versé à chaque DPB activé.

Il donne une orientation durable au second pilier.

Les États ont l'obligation d'y réserver 30 % de leur enveloppe nationale.

Pour son calcul, cette part est versée par hectare admissible. Elle est recalculée tous les ans en divisant le budget prévu (30 % de l'enveloppe nationale) par le nombre d'hectare admissibles déclarés dans l'État.

Le versement de l'aide est conditionné à trois types de pratiques obligatoires pour les exploitants en faveur du climat et de l'environnement, au-delà des règles de conditionnalité :

- **Maintien des prairies permanentes** : Le ratio de ces surfaces ne doit pas diminuer de plus de 5 % par rapport au ratio de référence établi par chaque État (2012 pour la France). Ce ratio doit être établi en 2015 en divisant les surfaces.
Les pâturages permanents sont comptés dans les prairies permanentes
- **Diversification des cultures** : exige de l'agriculteur qu'il exploite :
 - Au moins 2 cultures lorsque la surface arable est comprise entre 10 et 30 hectares ;
 - Au moins 3 cultures au-delà de 30 ha
- **Préservation des surfaces d'intérêt écologique (SIE)** : l'exploitation doit donner la garantie de disposer d'au moins 5 % de ses terres arables en SIE dès lors que la superficie arable de son exploitation est supérieure à 15 hectares.
Cette SIE doit être constituée de zones ayant une incidence directe sur la biodiversité : terres mises en jachère, particularités topographiques, terrasses, bandes tampons, surfaces boisées et zones d'agroforesterie...
Les exploitations agricoles « *vertes par définition* », par exemple les exploitations en agriculture biologique entrent automatiquement dans le verdissement (ne sont pas soumises aux critères de verdissement).
En cas de non- respect, l'exploitant s'expose à la suppression du paiement vert en 2015 et en 2016, puis à une pénalité de 125 % par la suite sur le montant de ses paiements directs.

33. - Le paiement redistributif ou surprime aux premiers hectares

C'est un dispositif optionnel pour les États qui ont chaque année à en décider avant le 30 août. Il leur offre la possibilité de faire usage d'un paiement redistributif pour les premiers hectares d'une exploitation dans la limite de :

- Soit de 30 ha ;
- Soit de la taille moyenne des exploitations dans l'État si cette moyenne dépasse 30 hectares.

La France retient une moyenne de 52 hectares.

L'objectif est de réduire l'effet d'incitation à l'agrandissement des paiements qui en majorité sont liés à la surface (la surface ayant remplacé les références historiques).

La surprime des premiers hectares vient ainsi réduire la course à la surface et encourage les orientations productions intensives, en particulier les systèmes spécialisés en élevage.

Le paiement redistributif évite par ailleurs d'afficher des couplages à la production que la Commission sous la pression de l'OMC regarde avec méfiance.

C'est la France qui a milité pour l'introduction de cette mesure.

Le paiement redistributif donne à la PAC, suivant le choix des États une orientation plus sociale de la PAC, tournée vers l'emploi et l'aménagement spatial.

Il permet d'atténuer les effets de la convergence sur les EA économiquement les plus fragiles (EA laitières ou EA d'engraissement).

Sur le plan financier, les EM peuvent utiliser jusqu'à 30 % de leur enveloppe nationale annuelle pour financer le paiement redistributif.

Dans ce cas, les États ne sont pas soumis à la dégressivité qui s'applique à 5 % de leur enveloppe nationale au-delà de 150 000 euros de DPB.

Il est versé sous la forme d'un paiement annuel forfaitaire.

La France a prévu de l'augmenter progressivement (progressif) :

- 5% de l'enveloppe du premier pilier en 2015 (environ 25 euros/ha)
- 10 % en 2016 (environ 50 euros/ha)
- Une évaluation à mi-parcours doit être faite pour établir son montant 2017 pour parvenir à 20 % en 2018 (environ 100 euros/ha).

La France a choisi de favoriser groupement agricole des exploitations en commun au détriment des autres formes sociétaires (EARL, SCEA, SARL, SA).

La transparence des GAEC permet aux associés de conserver les droits auxquels ils auraient pu prétendre s'ils étaient restés chefs d'exploitation à titre individuel en matière fiscale, sociale et économique.

34. - Le soutien aux jeunes agriculteurs

L'objectif est de favoriser le renouvellement des générations d'exploitants.

Au niveau européen on décompte une perte de 20% d'exploitations depuis 2003. En moyenne dans l'UE-27, les jeunes agriculteurs (moins de 35 ans) représentaient 6% des exploitants.

La Réforme 2013 prévoit d'accorder une aide aux exploitants âgés de moins de 40 ans réalisant une première installation sous la forme d'un paiement supplémentaire pour les jeunes agriculteurs à hauteur de 25 % de la valeur moyenne des DPB pendant une période maximale de 5 ans,

Ce paiement sera obligatoirement financé par les EM à concurrence de 2 % maximum de l'enveloppe nationale. La France y consacra 1 % de son enveloppe.

Ce paiement vient en complément des aides prévues au titre des programmes de développement rural.

Pour les sociétés, pour prétendre à ce supplément d'aide, le jeune agriculteur devra être soit gérant, soit cogérant de la société (suivant ce que prévoient les actes délégués).

35. - Les soutiens couplés

Il s'agit d'un dispositif facultatif pour les États.

Il leur donne la possibilité d'accorder des montants limités de paiement couplés, c'est-à-dire liés à un produit particulier.

L'objectif est de garantir le niveau de production dans des secteurs ou des dans des régions en difficulté.

Ces paiements sont limités dans le principe à 8 % de l'enveloppe nationale, sachant que pour éviter un effet de rupture dans le soutien ciblé accordé en vertu du Bilan de santé de la PAC, le pourcentage peut être porté à 13 %.

Les produits concernés sont ceux qui ont déjà bénéficié du couplage, suivant une liste fermée : céréales, chanvre, riz, fruits à coque, fécule pomme de terre, lait, semence, viande ovine et caprine, bovine, huile olive, houblon fourrages séchés, betterave à sucre, fruits et légumes....

Sont exclus le tabac ou encore les porcs en montagne.

Pour les protéagineux (pois, féveroles, lupin, soja), un montant supplémentaire de 2 % de soutien couplé peut être accordé.

Les États ont l'obligation de démontrer que le secteur est en difficulté et que le soutien est important pour des raisons sociales, économiques et environnementales.

La France a fait le choix de réserver 13 % du premier pilier aux aides couplées afin d'assurer la diversité des productions sur le territoire par l'équilibre entre les productions végétales et animales.

Les aides aux protéagineux ont quant à elles pour but de développer l'autonomie fourragère de l'élevage.

Ainsi, les aides couplées seront servies :

- Aux producteurs de viande bovine ;
- À la production ovine ;
- À la production caprine ;
- À la production laitière ;
- Aux végétaux spécifiques : blé dur, pruneaux, les fruits transformés, tomate, fécule, lin chanvre et houblon.

36. - Dispositif de soutien aux petits agriculteurs

Il s'agit d'un régime simplifié que les États ont la liberté de mettre en œuvre.

Il concerne les agriculteurs qui ne dépassent pas 25 % du paiement moyen national par bénéficiaire ou ceux qui ne dépassent pas le niveau moyen national multiplié pour une superficie inférieure à 5 ha.

Dans ce cas, un seul paiement remplace tous les autres pour un montant forfaitaire compris en 500 et 1250 euros/an, ce, quelle que soit la taille de l'exploitation.

Le montant consacré à ce régime ne peut être supérieur à 10 % de l'enveloppe nationale, sauf si l'État en décide autrement.

L'objectif de la mesure est double, d'une part soutenir les petites exploitations, d'autre part réduire les coûts administratifs de gestion et de contrôle.

Dans ce dispositif, les obligations liées à la demande de soutien, aux pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement la conditionnalité et aux contrôles sont allégées.

37. - Aides aux zones défavorisées = ZHN

C'est un dispositif facultatif pour les États que la France n'a pas retenu.

Il prévoit l'allocation d'un soutien compris entre 0 et 5 % du plafond national aux zones suivantes :

- Zones de montagne ;
- Zones à handicap naturels intermédiaires ou importants ;
- Zones à handicaps spécifiques (au choix des États).

Le versement consiste en paiement forfaitaire calculé en fonction du % retenu par l'État et divisé par le nombre d'hectares concernés.

Ce dispositif vient en complément de l'ICHN du 2^e pilier.

L'une des difficultés qui se pose est celle de la révision de la carte des zones à handicap intermédiaire. La France invoque le principe de subsidiarité pour continuer à décider des aides à ses territoires.

2° 2° L'OCM unique

38. - Fondements

La PAC actuelle reprend les bases historiques consistant à soutenir les marchés qui rencontrent des difficultés.

Dans ses modalités le soutien des marchés pour 2014-2020 se fonde sur le dispositif applicable en 2007-2013, celui de l'OCM unique.

À l'époque, le règlement n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 avait remplacé les 21 OCM sectorielles dans le but d'unifier le régime de soutien des marchés.

Les crises agricoles de ces dernières années ont largement démontré la nécessité de prévoir un minimum de régulation publique des marchés agricoles.

C'est en ce sens qu'œuvre la réforme de 2013 qui infléchit à ce titre les tendances libérales des dernières années (*règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil : JOUE L 347 du 20 décembre 2013*).

Pour autant, le régime de soutien des marchés reste la portion congrue du premier pilier (3% de l'enveloppe FEAGA pour 2014-2020 au lieu de 5,3 % pour 2007-2013).

Parmi les nouveautés pour 2014-2020, on relève que la nouvelle OCM couvre tous les produits agricoles énumérés en annexe I du TFUE.

Sur le fond, la nouvelle OCM unique va également plus loin que l'OCM de 2007 qui compilait les mesures préexistantes à des fins de simplification technique. Elle rationalise les instruments de marché.

Tournant le dos à un système trop interventionniste, la nouvelle OCM laisse surtout une grande responsabilité aux opérateurs, maintient un système de sécurité et agit dans le sens de la prévention des crises.

Comparé à la tendance néolibérale de 2003, la Réforme 2013 fait pourtant la PAC plus régulatrice qu'auparavant

a) La gestion du marché intérieur

39. - Disparition programmée des interventions visant à limiter le potentiel de production

Pour le secteur sucrier, prolongation des quotas sucriers jusqu'en 2017 sans attribution de quotas supplémentaires et définition d'un cadre contractuel pour le post quotas.

Pour le secteur vitivinicole, disparition des droits de plantation et maintien d'un outil de régulation des plantations entre 2016 et 2030 (autorisations de plantation) avec une augmentation maximale des autorisations de 1 % par an.

Pour le secteur laitier, la Réforme confirme la fin des quotas pour 2015.

40. - Maintien d'un filet de sécurité pour l'intervention

L'intervention publique est maintenue pour le blé, le beurre et le lait en poudre.

De même que des aides au stockage privé, jusqu'ici réservées au beurre et la viande porcine, sont élargies au lin et le lait écrémé en poudre.

41. - Prévention des crises

Mesures de crises élargies et plus réactives :

- Reconduction des programmes de distribution de lait et fruits dans les écoles ;
- Aides sectorielles (huile d'olive, fruits et légumes, vin, apiculture, houblon) ;
- Élargissement du mandat de la Commission pour la gestion des crises graves sur un marché.

42. - Règles de commercialisation

Reconduction de normes applicables à l'huile d'olive et olives de table, fruits et légumes, bananes, viande de volaille, œufs, houblon, matière grasse tartinable.

Rappel des règles sur les appellations d'origine, indications géographiques et règles particulières d'étiquetage pour le vin

43. - Organisation de la profession

Reconnaissance des organisations de producteurs et interprofessions au niveau européen pour tous les secteurs

Possibilité pour les États membres de rendre la contractualisation obligatoire

Maintien de la possibilité d'extension des accords avec des conditions de représentativité adaptées

Renforcement des possibilités de regroupement

Possibilité de négociation collective pour la viande bovine, huile olive et céréales

44. - Concurrence dans le secteur des produits agricoles

Application avec adaptation des règles de concurrence aux entreprises agricoles : ententes, APD, aides nationales.

Extension des dispositions du paquet lait aux secteurs de viande bovine et des grandes cultures.

b) Le volet externe : Les mesures visant les échanges externes

45. - Présentation

Depuis sa création, dans le cadre de chaque OCM, la PAC avait prévu des mécanismes pour les échanges extracommunautaires au titre du principe de préférence communautaire.

Profondément remaniés, sous l'effet du droit international, les instruments d'origine ont été rationalisés en 2007 par le règlement n° 1234/2007 pour relever désormais de l'OCM unique.

Sauf dérogation, les instruments sont aujourd'hui pratiquement les mêmes pour tous les secteurs de production.

Il en résulte que du point de vue de ses dispositions externes, l'UE ne peut plus décider en toute indépendance des mesures de PAC. Ces mesures sont conditionnées aux engagements internationaux de l'UE, notamment aux engagements pris par l'UE avec ses partenaires de l'OMC.

La mise en œuvre de ces instruments reste aujourd'hui largement dépendante d'un éventuel accord dans le cadre du cycle multilatérales de Doha dont les discussions sont ouvertes depuis 2001.

46. - La réglementation applicable aux exportations

Instauré dès le lancement de la PAC, les restitutions sont des mesures de subventionnement accordées lors de l'exportation de produits européens vers des pays tiers. Elle se fondaient à l'origine sur la différence entre les prix communautaires et les prix du marché mondial

L'accord pris dans le cadre de l'OMC lors de la conférence de Hong Kong en décembre 2005 avait prévu leur démantèlement. Mais faute de réciprocité dans la mise en œuvre de l'engagement, la réforme 2013 maintient finalement le dispositif. Il est prévu que les restitutions à l'export soient désormais activées en cas de crise.

Au titre des mesures applicables aux échanges extracommunautaires, des actions d'information et de promotion des produits agricoles menées dans les pays tiers sont également prévues. La gestion de ces dernières est soit directement assurée par la Commission européenne, soit assurée en gestion partagée entre les administrations nationales et la Commission.

47. - La réglementation applicable aux importations (mesures tarifaires)

Depuis la conclusion de l'Accord agricole de l'Uruguay Round, la protection aux frontières de l'UE repose désormais sur des droits de douane s'agissant de l'importation de produits agricoles.

Le montant de ces droits est établi sur la base du tarif douanier commun (TDC) qui détermine le montant applicable quel que soit le point d'entrée de la marchandise sur le territoire intracommunautaire.

Les droits à l'importation et toute mesure tarifaire sont soumis au respect des accords bilatéraux de concession tarifaire et aux engagements de l'UE par exemple dans le cadre de l'initiative *Tous sauf les armes*.

En cas de circonstances exceptionnelles, des clauses de sauvegarde prévues dans le cadre du droit international visent à protéger le marché européen par l'octroi de droits additionnels aux frontières. Dès lors, en cas de perturbations sur les marchés agricoles, la Commission européenne est habilitée, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un État membre à prendre des dispositions dans le cas où les importations dans l'UE pourraient causer « *un préjudice grave* » au marché communautaire.

3° 3° Autres mesures relevant du premier pilier

48. - Diversité des mesures

Sont visées, des actions diverses financées par le FEAGA et gérées directement par la Commission européenne :

- Actions d'information dans le domaine de la PAC : campagnes d'information sous forme de conférences, séminaires itinérants, campagnes radiophoniques, stands d'informations lors de foires agricoles et publications et portails internet ;
- Système d'informations comptables agricoles (RICA) ;
- Système d'enquêtes agricoles ;
- Mesures de conservation, caractérisation, collecte et utilisation des ressources génétiques en agriculture ;
- Contribution à des actions vétérinaires et phytosanitaires ponctuelles à des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales ainsi qu'à des actions phytosanitaires ;
- Actions d'information et de promotion des produits agricoles sur le marché intérieur de la CE et dans les pays tiers.

B. - Le deuxième pilier de la PAC

49. - Origine

Née sur les bases de la politique des structures agricoles, la politique de développement rural a été consacrée en tant que second pilier de la PAC en 1999.

Pour 2014-2020, le second pilier de la PAC est maintenu pour assurer la fourniture de biens publics environnementaux, améliorer la compétitivité des secteurs de l'agriculture et de la sylviculture ou encore promouvoir la diversification de l'activité économique et la qualité de vie dans les zones rurales.

50. - Dotations

Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le soutien au développement rural reste en deçà des financements prévus pour le premier pilier de la PAC.

L'enveloppe qui lui est consacrée s'établit à environ 85 milliards d'euros pour la période, accusant une baisse plus forte que les dépenses du premier pilier qui s'élève à plus de 277 milliards sur la période.

51. - Bases juridiques

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la politique de développement rural se fonde sur le règlement n° 1305/2013 (*Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : JOUE L 347 du 20.12.2013 p. 487*).

En définissant les orientations de base de la politique de développement rural sur la période, le règlement n° 1305/2013 exprime une réelle continuité dans la conduite de cette politique. Il constitue en effet le troisième règlement de développement rural après les RDR I et II, respectivement arrêtés dans le cadre de la réforme de 1999 et de 2003 (*RDR I : Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements : JOCE, L 160/80 du 26 juin 1999 – RDR II Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) : JOUE L 277 du 21.10.2005 p. 1*).

1° Cadre d'intervention du soutien au développement rural pour 2014-2020

a) Le cadre global

52. - Les priorités de la Stratégie EUROPE 2020

Politiquement, le soutien au développement rural obéit aux priorités politiques de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance durable, inclusive et intelligente (*Communication de la Commission européenne, EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010, COM (2010) 2020 – Communication approuvée par le Conseil européen le 17 juin 2010*).

Pour le secteur agricole, ces ambitions ont été formulées par une communication de la Commission en date du 18 novembre 2010 (*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social et au Comité des régions « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », COM (2010)672 final du 18.11 2010*).

L'objectif est de permettre à l'agriculture européenne de répondre aux défis de l'Union élargie, sur le plan économique, social, environnemental, climatique ou encore technologique, à savoir, garantir une production alimentaire viable par la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique tout en favorisant un développement territorial équilibré.

53. - Les objectifs thématiques du Cadre stratégique commun

Afin de favoriser la cohérence sectorielle et territoriale des actions financées par l'Union européenne par la mobilisation conjointe des fonds européens structurels et d'investissement le soutien au développement rural est également soumis au Cadre stratégique commun (CSC) (*Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil : JOUE L 347 du 20.12.2013 p. 320*).

54. - Les objectifs transversaux du soutien au développement rural

Partant des orientations générales supérieures, le développement rural poursuit trois objectifs transversaux qui lui sont spécifiques (*Régl. n° 1305/2013, article 4*) :

- La compétitivité de l'agriculture ;
- La gestion durable des ressources naturelles notamment par des mesures en faveur du climat ;
- Le développement territorial équilibré notamment par des mesures en faveur de l'emploi.

b) La formulation de 6 priorités pour le soutien au développement rural

55. - Présentation

Pour réaliser les trois objectifs transversaux qui lui sont impartis, la politique de développement rural 2014-2020 vise désormais un nombre limité de six priorités fondamentales.

Cette nouvelle présentation vient mettre fin à l'architecture en quatre « axes thématiques » qui s'était appliquée durant la programmation 2007-2013.

Outre l'aspect sémantique, le changement est à relever. Plus prescriptive, la formule laisse moins de marge aux États lesquels qui sont désormais liés par des *priorités* pour lesquelles ils vont devoir s'engager sur des résultats à atteindre.

Ce changement comporte aussi une importance financière notable quant à la répartition des fonds alloués au développement rural entre les différents acteurs locaux en raison de la disparition du fléchage financier qu'imposait par le passé la présentation en axes thématiques.

56. - Priorité n° 1

Favoriser le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales.

Cette priorité a vocation à développer le niveau de formation technique et économique, à favoriser l'accès et la diffusion des connaissances et à améliorer la recherche et l'innovation dans les secteurs agricole et forestier et en matière de production alimentaire notamment dans le but d'améliorer la performance environnementale.

57. - Priorité n° 2

Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts.

Cette priorité s'inscrit dans la continuité des dispositions socio-structurelles qui ont fondé historiquement la politique de développement rural.

58. - Priorité n° 3

Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

Cette priorité marque la fin d'un système agricole administré pour les opérateurs qui sont désormais invités à s'organiser.

Elle encourage l'organisation de la profession agricole en groupements, organisations de producteurs ou en organisations professionnelles.

Le RDR III place sous cette priorité le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations.

Ces mesures relevaient jusqu'à présent du premier pilier de la PAC au titre des soutiens spécifiques que les États membres pouvaient mettre en œuvre en vertu de leur « boîte à outils » du Bilan de santé.

59. - Priorité n° 4

Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie, notamment par des actions sur la biodiversité, la gestion de l'eau et la préservation des sols.

Cette priorité s'inscrit dans le prolongement de l'axe 2 de la précédente programmation consacré à l' « *Amélioration de l'environnement et de l'espace rural* ».

Pour la première fois, il est fait mention des paysages européens.

60. - Priorité n° 5

Promotion de l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible émissions de CO2 et résiliente face aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire et de la foresterie.

Cette priorité aspire à une utilisation efficace de l'eau et de l'énergie au stade de la production et de la transformation des produits. Elle suppose aussi de prévoir la fourniture de sources d'énergie renouvelables à partir de matières premières non alimentaires. Des mesures de réduction des émissions nocives et le piégeage du carbone sont à envisager.

61. - Priorité n° 6

Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales.

Cette priorité met l'accent sur le développement de petites entreprises et la création d'emploi, la promotion du développement local en zone rurale, l'amélioration de l'accessibilité et l'utilisation et la qualité des TIC dans les zones rurales.

Elle s'apparente à l'axe 3 de la programmation 2007-2013 qui portait sur l' « *Amélioration de la qualité de vie et la diversification de l'économie rurale* ».

2° Les instruments d'intervention du 2^{ème} pilier

62. - Présentation

Le nouveau dispositif de soutien au développement rural se veut à la fois simplifié et rationalisé.

Dans la continuité des périodes précédentes, il repose sur une programmation pluriannuelle. Pour 2014-2020 cette programmation obéit à la logique de cohérence multi-fonds au titre du Cadre stratégique commun prévu par le règlement n° 1303/2013.

a) Schéma de la programmation pluriannuelle du soutien au développement rural pour 2014-2020

63. - Principes de base

Suivant une méthode empruntée à la politique de cohésion économique et sociale, la politique de développement rural organise la prise de décision et l'allocation des ressources financières sur une base pluriannuelle associant plusieurs niveaux de décision.

Elle aménage en outre les soutiens suivant divers principes qui marquent l'originalité du second pilier de la PAC tels que la subsidiarité, le partenariat, la décentralisation, la gestion partagée, la flexibilité, la bonne gestion financière, la mise en réseau ou encore le cofinancement.

Comme par le passé, le système obéit à un processus en cascade sachant que les Orientations stratégiques de l'Union qui s'appliquaient en 2007-2013 donnent désormais lieu à des contrats de partenariat au titre du Cadre stratégique commun.

64. - La programmation amont dans le cadre des contrats de partenariat

Le contrat de partenariat définit la stratégie de chaque État membre, les priorités et les modalités pour l'utilisation efficace des fonds structurels et d'investissement européen relevant du CSC dont le FEADER.

Il est rédigé par l'État en coopération avec les autorités locales et régionales compétentes. Il est approuvé par la Commission à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'État membre concerné.

Dans le cadre de cet accord, les États s'engagent sur des résultats dans le cadre de deux bilans d'évaluation, l'un à mi-parcours en 2017 et l'autre en 2019.

Ces contrôles conditionnent l'emploi de la réserve de performance, à savoir 6 % de l'enveloppe du FEADER qui seront gelés et redistribués dans le dernier tiers de la programmation en fonction des résultats atteints.

65. - La programmation opérationnelle dans le cadre de programmes de développement rural

Sur la base de son contrat de partenariat, chaque État définit sa stratégie de développement rural au niveau national par le biais de programmes de développement rural.

Ces programmes doivent répondre aux six priorités proposées par le RDR n° 1305/2013. Toutefois, si l'analyse SWOT le justifie le nombre de priorités peut être réduit à 4.

Le programme national de développement rural peut être défini soit sous la forme d'un programme unique couvrant tout le territoire soit sous la forme de plusieurs programmes régionaux.

De façon plus exceptionnelle, comme ce fut le cas en France lors de la programmation 2007-2013, le programme de développement rural peut se composer d'un programme national et de plusieurs programmes régionaux.

Pour 2014-2020, la France a fait quant à elle le choix de la gestion décentralisée de fonds européens dont celle du FEADER à compter de 2015.

Chaque région française met en œuvre son programme de développement rural régional (PDRR), ce en concertation avec l'État qui se réserve la responsabilité de la cohérence nationale des orientations régionales.

Pour répondre à des besoins spécifiques, les programmes de développement rural des États peuvent être découpés en sous-programmes thématiques, par exemple, en faveur des jeunes agriculteurs, des petites exploitations, des zones de montagne ou encore en faveur des circuits courts...

Quant à leur contenu, les programmes de développement rural doivent être exhaustifs et faire ressortir la performance des actions retenues.

Parmi les éléments qu'ils doivent comporter figurent une évaluation ex ante, une analyse SWOT de la situation et l'inventaire des besoins dans la zones géographique visée suivant les priorités de l'Union pour le développement rural, la stratégie poursuivie, une description des mesures retenues, un plan de financement, un plan d'indicateurs.

Les programmes de développement rural sont soumis par chaque État membre à l'approbation de la Commission européenne suivant la procédure d'exécution.

b) Contenu de la programmation

66. - Présentation

L'annexe VI du règlement n° 1305/2013 dresse une liste indicative d'une trentaine de mesures. Cet ensemble disparate laisse finalement une grande faculté de choix aux États suivant leurs spécificités nationales ou régionales.

67. - Mesures à programmer

Alors que plusieurs mesures traditionnelles sont reconduites, d'autres fusionnées, le règlement introduit de nouvelles mesures, par exemple, l'application des mesures agro-environnementales au climat ou encore le développement des circuits courts.

Parmi les mesures nouveautés figurent les soutiens pour le transfert de connaissances et actions d'information se rapportant à la formation professionnelle et l'acquisition de compétence au profit des acteurs économiques exerçant leur activité dans les zones rurales.

Autre nouveauté, la mesure intitulée « coopération », visant au rapprochement d'acteurs de l'agriculture et de la chaîne alimentaire, y compris les groupements de producteurs, les coopératives et les organisations interprofessionnelles. La coopération peut notamment conduire à la mise en place de plateformes logistiques en vue de promouvoir les circuits d'approvisionnement courts et les marchés locaux.

Plusieurs mesures de gestion des risques sont basculées du premier au deuxième pilier de la PAC, l'une pour le versement d'aides au paiement des primes d'assurance récolte, la seconde pour les participations financières aux fonds de mutualisation, la troisième pour le financement d'instruments de stabilisation des revenus.

Les aides au service de conseil, services d'aides à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation sont reconduites.

De même pour les soutiens aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Il s'agit ici de couvrir les nouvelles participations des exploitants aux systèmes de reconnaissance de la qualité selon la réglementation reconnue par l'Union européenne.

Est encore reconduit le dispositif d'investissements physiques : investissements matériels ou immatériels destinés à améliorer les performances économiques et écologiques des exploitations.

De même pour les mesures visant le développement des exploitations agricoles et des entreprises : soutien au démarrage de l'activité, par exemple en faveur des jeunes agriculteurs, alors même que le premier pilier prévoit un régime de paiement complémentaire pour les jeunes agriculteurs. Sont aussi possibles, des soutiens au développement d'activités non agricoles.

On retrouve la mesure visant la reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques et pour la mise en place de mesures de prévention appropriées.

La préoccupation en faveur de la forêt est confirmée puisque pas moins de sept mesures lui sont consacrées par exemple en faveur des investissements, pour la mise en place de systèmes agroforestiers, pour la prévention et la réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles, de même pour les soutiens aux investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers, pour

encourager les investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers ou encore l'encouragement aux services forestiers, environnementaux et climatiques et de conservation des forêts.

Les aides à la mise en place de groupements de producteurs dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie sont renforcées.

Concernant l'agroenvironnement et le climat, l'intégration de cette mesure par les États membres dans leurs programmes respectifs de développement rural au niveau national et/ou régional est rendue obligatoire. Ces paiements agroenvironnementaux et climatiques (MAEC) concernent les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires de la conditionnalité et du verdissement des aides prévues au titre du premier pilier de la PAC.

Les États peuvent aussi prévoir des soutiens à l'agriculture biologique. L'aide est proposée aux exploitants qui s'engagent volontairement pour les pratiques de l'agriculture biologique suivant les dispositions en vigueur dans l'Union européenne et qui vont également au-delà des normes de conditionnalité prévues dans le cadre du premier pilier de la PAC.

Sont maintenus, les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau.

Il en va de même pour les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques. Ces paiements (ICHN) sont destinés aux agriculteurs de montagne et autres zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques, afin de compenser les surcoûts d'exploitation dans ces zones. Les zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques sont définies par les États membres dans leurs plans de développement rural. Pour autant le premier pilier propose également des mesures de soutiens aux zones défavorisées.

Les soutiens pour le bien-être et la bientraitance des animaux continuent d'exister.

Hors du champ agricole, le soutien aux services de base et à la rénovation des villages dans les zones rurales est également maintenu.

Le soutien aux actions LEADER entre dans sa 5^{ème} génération. Ce programme vise à encourager la mise en œuvre de stratégies locales intégrées en vertu de partenariats locaux sous forme de groupes d'action locale (GAL). Ces actions peuvent désormais bénéficier du soutien du FEDER, du FSE ou du FEAMP dont le CSC vient en assurer la cohérence.

68. - Financement

Pour son financement, le soutien au développement rural s'appuie sur le règlement n° 1306/2013 visant le financement de la PAC par le FEADER (*Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil : JOUE n° L 347 p. 549*).

Pour assurer la continuité avec la précédente programmation, les États doivent réserver au moins 30 % des financements à des mesures de lutte contre le changement climatique que ce soit au titre des paiements agro-environnementaux et climatiques, des paiements au titre de l'agriculture biologique des paiements en faveur de l'agroforesterie des paiements en faveur des zones soumises à contraintes naturelles, en faveur des zones relevant de Natura 2000 ou encore pour des mesures d'investissement en faveur du climat et de l'environnement.

De même, les États devront également consacrer au moins 5% de leur enveloppe au financement d'actions LEADER.

Pour la part européenne, ces soutiens sont financés à partir d'enveloppes nationales dont la ventilation entre les États membres fait l'objet de l'annexe I du règlement. Les montants et les taux de cofinancement font quant à eux l'objet de l'annexe II.

69. - Mesures d'assistance

Le dispositif européen d'accompagnement dans la mise en œuvre des soutiens au développement rural est maintenu, par exemple à des fins d'assistance technique ou encore pour la mise en réseau via le Réseau européen de développement rural et le Réseau rural national établi par chaque État membre.

Bibliographie

D. Bianchi, La politique agricole commune, Toute la PAC, rien d'autre que la PAC : *Bruylant, 2006.*

C. Blumann (ss dir.), Politique agricole commune et politique agricole commune de la pêche. Commentaire J. Megret : *Éd. De l'Université de Bruxelles, 2011.*

D. Gadbin, L' « OCM unique » : le déclin de la régulation publique des marchés - RDrur, mai 2014, p. 17 – 22.

D. Gadbin, L' »OCM unique « : l'organisation économique des professions en première ligne - RDrur, mai 2014, p. 23 – 28.

Y. Petit, 18 novembre 2010 – 20 décembre 2013 : l'itinéraire au long cours de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) 2014-2020) – RDrur, mai 2014, p. 11 – 16.

G. Rochdi, Le soutien au développement rural 2014-2020 – RDrur, mai 2014, p. 29 – 35.