

**VII FORUM INTERNATIONAL
DE L' OBSERVATORIO DE LEGISLACION AGRARIA**

I FORUM MÉDITERRANÉEN CEDR
Rencontre FRANCO-ESPAGNOLE

*Les évolutions des législations agricoles
espagnole et française
dans la dynamique européenne de la PAC.*

23-24 octobre 2014
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
9 avenue George V
PARIS

LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN ESPAGNE

José María DE LA CUESTA
Catedrático – Université de Burgos
Président Association espagnole de droit rural

I. PAIEMENTS DIRECTS.

1. Paiement de base.

La réforme de la Politique Agricole Commune pour les années 2014-2020, a fait renaître parmi les agriculteurs espagnols des craintes semblables à celles que souleva la réforme mise en place en 2003, et cela par ce que les aides compensatoires du Règlement n° 1765/1992 avaient favori beaucoup le revenu des agriculteurs, quoique l'effet favorable de ces aides sur son revenu, fusse très augmenté par les dévaluations de la monnaie espagnole par rapport au ECU des années 90 du XXème siècle.

L'attribution des premières aides directes a été faite en 1993 en fonction de la potentialité productrice des surfaces, en divisant le territoire en petites régions (comarcalización productiva). Les aides par hectare ainsi établies, et rarement modifiées, ont rendu son dernier service aux temps de l'assignation des droits au paiement unique créés par le Règlement 1782/2003, dont la découplément des productions devint graduelle jusqu'à l'application du règlement 73/2009.

Maintenant le Règlement n° 1307/2013 du PE et Conseil du 17 Décembre, a autorisée aux États membres pour régler la convergence interne, et une fois de plus, la *Conferencia Sectorial* ou le Ministère rejoint les Communautés Autonomes) a trouvé les moyens de faire la plus douce transition que possible, compte tenue des grandes différences existantes en Espagne entre les aides moyennes par hectare plus hautes et les aides moyennes par hectare plus basses.

La méthode utilisée pour arriver a ce but, a été ou mieux, sera une nouvelle attribution régionale, qui vise à faire cette convergence interne douce, et graduelle. Les régions créées, beaucoup nombreuses et discontinues, rapprochent les vieilles régions douées de niveaux d'aides pareils, en quatre sections: terres non irriguées, terres irriguées, cultures permanentes, et pâturages. Cette interprétation de l'article 23 du Règlement a semblée être la plus rassurante pour les agriculteurs.

Un autre problème très important et tracassant a été l'augmentation de la SAU potentiellement éligible en l'Espagne pour le nouveau paiement de base, par rapport au nombre d'hectares admises jusqu'à présent au paiement unique. La solution a été cette fois cherchée en prenant en considération la chiffre plus base d'entre la chiffre de chaque agriculteur en 2013, et la chiffre que présentera cet 'agriculteur l'année prochaine 2015, ainsi que par le biais d'exclure les terrains improductifs, et de soumettre quelques terrains à une taxe de réduction de surface.

2. Composante écologique.

Cette vraie innovation de la nouvelle PAC, vient s'ajouter a la conditionnalité des aides imposée depuis 2003 pour accroître la légitimité des paiements directs. À l'égard de cette innovation les craintes initiales sont aujourd'hui assez apaisées, car les pratiques de verdissement qu'on va à imposer, telles que la diversification des cultures, les prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique, semblent plus faciles d'intégrer de ce que la plupart des agriculteurs songeait lorsque la proposition de la Commission fût connue, il y a trois années.

D'abord, il s'agit de pratiques culturelles assez recommandables pour l'économie des exploitations de l'agriculture continentale, autant que pour améliorer les performances environnementales, notamment la diversification des cultures, simplifiée pour les exploitations plus petites, et même exclue pour les exploitations dont nous parle l'article 44, paragraphe 3 du Règlement.

Au sujet des surfaces d'intérêt écologique, l'article 46 du Règlement impose aux agriculteurs dont les exploitations couvrent plus de 15 hectares, de veiller à ce que, à

compter du 1er janvier 2015, une surface correspondante à au moins 5% des terres arables que l'agriculteur a déclarées...constitue une surface d'intérêt écologique.

L'État espagnol, parmi les possibilités ouvertes par le paragraphe 2 de cet article, a choisi quatre: les terres en jachère, les surfaces portant des plantes fixant l'azote, les hectares en agroforesterie qui reçoivent des aides dans le cadre des programmes de développement rural, et les surfaces boisées visées à l'article 32 paragraphe 2.

C'est dommage que la plupart des surfaces déclarées LIC, qui ne reçoivent des aides, ne soient considérées non plus utiles pour remplir cette fonction environnementale, malgré les contraintes d'exercice du droit de propriété que subissent ses propriétaires et l'amélioration des performances environnementales que ces surfaces portent.

3. Conditionnalité des aides.

Les exigences connues comme conditionnalité, réglementées jusqu'à ce moment par le Règlement n° 73/2009, seront changées et simplifiées d'après le nouveau Règlement n° 1.306/2013 (arts. 91 et suivants). L'article 95 du Règlement vise à l'information que les États devront fournir aux agriculteurs sur les exigences réglementaires y et les bonnes conditions agricoles et environnementales.

Mais aujourd'hui cette information, ainsi que celle concernant aux surfaces d'intérêt écologique, se fait attendre sous la forme de publication aux journaux officiels (de l'État et des Communauté Autonomes), quoiqu'elle arrive sous autres formes, tels que "réponses aux questions plus fréquentes sur le composant environnemental...". Les agriculteurs mériteraient connaître de la forme plus sûre que possible et plus complète que possible cette information qui marquera l'entourage de leurs activités productrices, parce que son métier est de telle nature, et si étroitement liée à la nature même, qu'ils doivent commencer ses travaux à l'heure signalée fatalement par l'horloge de la nature.

4. Aides découplées.

Il n'est pas possible oublier cet aspect de la nouvelle PAC, de la plus haute importance pour l'Espagne, car profiter en la plus grande mesure possible de telles aides, permet donner à l'ensemble des aides la flexibilité nécessaire pour arriver au but poursuivi: minimiser les pertes relatives de soutien de quelques agriculteurs. L'Espagne octroie à ces aides une dotation économique assez généreuse, et accorde ces aides à une liste assez longue de produits, pour des raisons environnementales, et de qualité notamment.

II. Rénovation des contrats agroalimentaires.

5. Disparition des quotas laitiers et betteravière.

Les exploitations concernées par la disparition des quotas laitiers, d'ores et déjà, et betteravière, après la fin de l'année 2017 (sucre) affronteront des situations absolument nouvelles. Cependant il s'agit de filières assez différentes. Le Règlement n° 1308/2013 prévoit dans l'article 148 des règles sur les relations contractuelles au secteur laitier, règles déjà existantes en plusieurs États de l'UE et créés sous le Règlement n° 1234/2007, comme la Loi d'amélioration de la chaîne alimentaire espagnole d'août 2013. Il s'agit de nouvelles approches au contrat, imposant la forme écrite sous peine de sanctions administratives, ainsi qu'on appelle au Codes de bonnes pratiques, et systèmes de résolution alternative de litiges, comme la médiation, dont l'efficacité reste encore inconnue.

La filière du sucre a été l'exemple plus achevée d'un marché penché aux conventions interprofessionnelles, qui étaient au cœur de cette organisation commune du marché et qui continuent à montrer leur efficacité. L'Espagne, qui a perdu la moitié de leur quota sucre après la dernière réforme de l'OCM, a fait des progrès très remarquables en production de betterave sucrière (moyenne de plus en plus supérieure aux 100 Tonnes/hectare), qui peut être permettra soutenir sa production au delà de la date du 2017, cette *terra ignota*.

Dans ce cadre, l'importance du nouveau droit des contrats est vitale pour les filières agroalimentaires, et le Règlement n° 1308/2013 nous apporte une très claire constatation de cette réalité, surtout dans ses règles sur les achats laitiers, et dans la nouvelle réglementation des conventions interprofessionnelles. Il s'agit surtout de protéger le contractant plus faible, en solennisant les contrats sur les denrées agroalimentaires avec l'exigence de forme écrite, aussi qu'en prohibant des pratiques contractuelles contraires à la bonne foi commerciale.

Les conséquences de l'infraction de ces règles de droit privé peuvent être de droit public (sanctions administratives), et de droit privé (nullité). Les premières, pour avoir des effets préventifs, devront être très élevées, et les deuxièmes devront sauvegarder les intérêts de la partie plus faible (Ley de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria; P. García Galán)

Enfin, on aurait aussi besoin de Codes de bonnes pratiques de souscription volontaire, et dotés de clauses instituant des procédés de résolution alternative de litiges, mais cet objectif n'est pas facile d'atteindre.

L'espoir de parvenir à des filières alimentaires plus équilibrées, et à des marchés moins volatiles sera accomplie si les lois des États membres trouvent les mesures plus adéquates. Et je crois qu'on va en la meilleure direction.