



HAL
open science

Le soutien public à la performance sociale de l'exploitation agricole : de la PAC aux autres politiques publiques

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Le soutien public à la performance sociale de l'exploitation agricole : de la PAC aux autres politiques publiques. La performance sociale de l'exploitation agricole, CECOJI - Université de Poitiers - SEREALINA, Mar 2024, Poitiers, France. hal-04482013

HAL Id: hal-04482013

<https://hal.science/hal-04482013>

Submitted on 1 Mar 2024

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.

Le soutien public à la performance sociale de l'exploitation agricole : de la PAC aux autres politiques publiques¹

Par Gabrielle Rochdi, Professeur des Universités, Université de Poitiers

Les aides publiques économiques, européennes ou nationales, constituent de puissants leviers au service de la transformation du modèle agricole. Existe-t-il des aides destinées à soutenir la performance sociale des exploitations agricoles ? La conditionnalité sociale, qui consiste à subordonner l'attribution d'une aide économique au respect d'exigences sociales distinctes des conditions d'attribution, peut-elle contribuer à renforcer cette performance ?

La notion de « performance sociale de l'exploitation agricole » induit une signification spécifique qui la distingue des régimes d'aide et d'action sociale ou de la sécurité sociale qui sont le fait de la puissance publique agissant au nom du principe de solidarité envers des situations de vulnérabilité. La performance sociale de l'exploitation agricole mobilise l'action publique pour transformer les conditions de vie des personnes employées en agriculture et pour favoriser l'épanouissement socio-économique des zones rurales par l'équilibre des liens sociaux pour lesquels l'activité agricole joue un rôle déterminant.

La notion concerne l'entité économique agricole dont l'activité constitue l'un des rouages de l'intervention sociale des pouvoirs publics en faveur de l'agriculture. En ce sens, la « performance sociale de l'exploitation agricole » prend la mesure de l'efficacité d'un sujet de politique publique.

Dans son volet matériel, la notion de veut élastique suivant l'échelle qu'on lui prête.

Sur le plan macro, en tant que « performance sociale agricole », elle vient prendre la mesure du rôle joué par l'agriculture pour la fourniture de biens publics à la société. Erigée en multifonctionnalité depuis la Conférence européenne sur le développement rural qui s'est réunie à Cork du 7 au 9 novembre 1996, la contribution sociale de l'agriculture se veut plurielle au regard des aménités qu'elle revêt pour le bien vivre et la cohésion des zones rurales, pour le bien-manger par une alimentation en suffisance et de qualité saine ou encore par le volet sociétal lié à la protection du patrimoine et des traditions locales².

Sur le plan micro, la « performance sociale des exploitations » cible de façon plus étroite le volet de la protection sociale agricole au titre des conditions d'emploi de toute la communauté des actifs agricoles. Largement occultée des politiques agricoles, la notion a longtemps été induite par le mode de fonctionnement de l'exploitation agricole dont le modèle d'exploitation familial absorbait l'évocation même de liens sociaux institutionnalisés par la politique publique.

Conjuguée à la performance sociale agricole, la performance sociale de l'exploitation agricole en appelle aux fondements mêmes de l'Etat providence dans un contexte qui rappelle à la collectivité publique la nécessité de garantir des filets de sécurité pour conjurer les effets néfastes de la mondialisation de l'économie. La notion ouvre un nouveau chapitre de l'action publique dont elle impacte les différents niveaux de l'interventionnisme public par jeu subtil de la répartition des compétences entre l'Union européenne ou par le niveau national.

¹ Article faisant suite à communication lors du colloque sur La performance sociale des exploitations agricoles. Université de Poitiers, 13 mars 2024

² Luc Bodiguel, La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ? Revue de droit rural, août-sept. 2008, n° 365, 35-40

L'ancrage social européen exprime quant à lui l'ambition de la construction communautaire. Outre qu'elle aspire « *au bien-être de ses peuples* », l'Union européenne œuvre notamment en faveur d'une « *économie sociale de marché hautement compétitive* », (...) qui « *tend au plein emploi et au progrès social* », de même qu'elle promeut également la protection sociale³.

Sous l'angle opérationnel, l'Europe sociale implique encore les notions de citoyenneté, de libertés et de droits fondamentaux.

En termes de droits sociaux des travailleurs, la mise en perspective agricole de cette ambition interpelle pourtant le modèle européen au regard du nombre élevé d'emplois informels du secteur agricole. Les travailleurs y sont confrontés à des tâches non qualifiées, médiocrement rémunérées qui les soumet à de longues heures de travail le plus souvent non déclaré et assorties de conditions de logement insalubre. Ainsi, l'agriculture reste le secteur d'activité le plus exposé à des situations d'exploitation au travail qui prennent parfois la forme d'esclavage moderne hors de tout cadre légal. Pour le cas de la France, l'agriculture est le secteur qui a le plus fort taux de travailleurs détachés et alors que les fraudes au détachement sont courantes^{4 5}.

Partant, c'est toute la construction du droit social européen agricole et la mise en défaut du rapprochement des normes nationales à cet endroit précis qui viennent conditionner la performance sociale des exploitations.

Il se trouve en effet que l'action de l'UE pour la performance sociale du secteur agricole est encore fortement dispersée à la mesure de ce que l'attractivité de la PAC a pu cliver ou non au croisement des circonvolutions de l'Europe verte et de l'Europe sociale.

De fait, le sujet de la performance sociale des exploitations mobilise aujourd'hui une pluralité de politiques et d'actions de l'UE qui gravitent toutes en voisinage de la PAC. Il en ressort un dispositif public dispersé à l'effectivité minimaliste et finalement peu équitable du point de vue du traitement individuel de l'entreprise et des individus à l'échelle de l'UE.

Partant des insuffisances sociales du droit européen pour la sphère agricole, la politique nationale est déployée à son tour avec une effectivité qui reste à démontrer.

Ce constat décevant soulève la question des contours politiques de l'interventionnisme public agricole pour lequel la finalité économique de redistribution reste largement prioritaire sur son acception sociale.

Sur ce point précis, l'introduction d'un mécanisme de conditionnalité sociale dans la PAC 2023-27 pourrait infléchir la tendance, si peu qu'il soit assorti d'un cadre juridique solide.

De façon plus large, l'élargissement du spectre de la transition agroécologique à des préoccupations sociales et sociétales suivant l'esprit de responsabilité sociale et sociétale qui s'impose aujourd'hui à tous les secteurs d'activités, - hormis au secteur de la production primaire-, pourrait définitivement servir de catalyseur à la performance sociale des exploitations agricoles. A défaut, les dispositifs

³ TUE, art. 3

⁴ Pour le cas de la France, voir le rapport de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) sur les travailleurs détachés en France en 2022, 3 janvier 2024

⁵ <https://fr.euronews.com/my-europe/2017/09/29/travailleurs-detaches-l-avenir-du-vin-francais>
<https://fr.video.search.yahoo.com/search/video?fr=mcafee&ei=UTF8&p=travailleurs+d%C3%A9tach%C3%A9s+dans+le+secteur+agricole&type=E210FR91082G0#id=51&vid=c92e9f010fcd0f1c941a4317d07de69d&action=click>

publics y compris les mesures d'aide et de financement sont encore loin d'être aboutis pour faire lever sur la performance sociale de l'exploitation.

Il en va de la PAC mais aussi des autres politiques et actions de l'UE (Partie I) comme il en va encore de la politique nationale en matière de protection sociale et de conditions d'emploi en agriculture (Partie II).

Partie I – La contribution de la PAC à la performance sociale de l'exploitation agricole

Alors même que la PAC 2023-27 définit un cadre de performance, de suivi et d'évaluation pour les paiements du 1^{er} et du 2^{ème} pilier, la performance sociale de l'exploitation agricole se veut encore aujourd'hui le parent pauvre de la transition agroécologique européenne.

A- L'indifférence sociale de la PAC qui ne cible pas la performance sociale de l'exploitation

La PAC met l'économie au service d'une politique de soutien des revenus agricoles. De par la solidarité qu'elle cultive envers le monde agricole et les externalités d'intérêt général qu'elle génère, elle se veut sociale dans ses finalités.

1. La solidarité envers le monde agricole : une notion « socialement » étroite

Chapeau. - Expression de la solidarité politico-sociale envers le monde agricole, la PAC demeure fondamentalement une politique sociale dont l'appareillage opérationnel reste majoritairement économique. Le volet de performance sociale des exploitations s'en retrouve finalement assez frileux.

Les questions sociales agricoles qui ne concernent pas directement l'exploitation agricole se retrouvent déportées de la PAC. - C'est par exemple le cas du volet de l'aide alimentaire caritative. Tout pendant qu'il a permis l'écoulement des surplus, le dispositif est resté rattaché au système des OCM. A partir du moment où l'intervention n'avait plus d'occurrence avec la gestion des marchés agricoles et qu'elle avait pour finalité première de lutter contre la précarité alimentaire, il en a été exclu pour faire l'objet de l'aide au développement et de l'aide sociale européenne en faveur des associations caritatives⁶.

De la même façon, et quand bien même les Etats ont pactisé pour l'Europe verte à partir de 1957, ces derniers se réservent toujours la compétence de l'enseignement et de la recherche agricole, ce, alors même que ces domaines déterminent pourtant l'insertion sociale et professionnelle tout au long de la vie.

C'est aussi le cas de la culture en tant que vecteur d'intégration sociale pour laquelle la France revendique l'exception culturelle y compris l'exception culturelle agricole alors que les traditions et la sauvegarde du patrimoine déterminent l'identité des terroirs à l'échelle européenne et que l'Union en valorise les appellations depuis 1992 par le régime d'AOP/IGP.

La primauté des objectifs économiques sur les objectifs sociaux de la PAC. - Sous l'angle spécifiquement agricole, l'interprétation qui sera faite des objectifs de la PAC est venu très tôt détourner la Communauté européenne des conditions d'emploi dans le secteur agricole. Alors même que dès 1957, l'article 39 fait mention de parvenir « à un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre » ou encore « d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture », l'objectif économique d'accroissement de la productivité et de l'approvisionnement des marchés a très rapidement primé sur l'objectif social.

⁶ <https://fse.gouv.fr/le-tour-de-la-question/le-fead-fonds-europeen-daide-aux-plus-demunis>

Des objectifs sociaux qui s'imposent à la PAC réformée. - C'est au détour de la crise des excédents agricoles de la fin des années soixante que les objectifs sociaux de la PAC seront réactivés comme autant de moyens de résoudre la dérive productiviste de l'époque.

En 1972, et alors même que les Etats membres n'étaient pas disposés à ce que la PAC gère les dispositions de structure agricole, deux des trois directives socio-structurelles du 17 avril présenteront un contenu social ; l'une en faveur de la pré-retraite et l'autre en faveur de l'information et de la formation de la population agricole⁷.

Cette première avancée sociale sera confirmée en 1975 avec la création de l'indemnité de handicap naturel (ICHN) au profit des exploitations des zones défavorisées dont les revenus sont plus faibles qu'ailleurs et dont on constate à l'époque qu'elles sont les moins dotées par la PAC. L'intention est ici d'organiser la distribution des soutiens de la PAC à des fins d'un plus grande justice sociale quant à la répartition du revenu agricole.

Le même volet social agricole sera encore au centre de la réforme de 1992 à travers des aides directes dites « compensatoires » en remplacement du soutien des prix. Depuis cette date, la dimension sociale de l'exploitation se concentre sur la préservation du revenu agricole en dehors de toute réelle considération aux conditions d'emploi dans les exploitations qu'elles soient liées au statut du salarié, au travail des femmes employées en agriculture ou encore aux conditions de travail et de rémunération et aux horaires de travail.

Les objectifs sociaux de la PAC 2023-2027.- Pour la période actuelle, cette même exigence de garantir un niveau de revenu viable est rappelée à l'article 6 du règlement n° 2021/2115 comme une nécessité de rééquilibrer le positionnement des agriculteurs dans la chaîne de valeur⁸.

Cet objectif vient en complément de celui qui vise à consolider le tissu socioéconomique des zones rurales, y promouvoir l'emploi, la croissance, l'égalité entre les sexes, notamment la participation des femmes à l'agriculture, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales⁹.

L'article 6 du règlement envisage encore d'améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation de grande qualité, sûre et nutritive.

L'étroitesse de la vocation sociale de la PAC. - Ainsi, et bien qu'elle se développe lentement au fil du temps, la vocation sociale de la PAC reste à la fois fragmentaire et lacunaire. Loin de recouvrir en tant que telle la « performance sociale de l'exploitation », elle aspire à relever les conditions sociales du secteur agricole par le vecteur de la solidarité européenne à l'instar du pacte d'origine unissant l'agriculture à la société européenne pour l'approvisionnement des marchés et la sécurité alimentaire du continent.

Cette même défaillance de l'Europe verte à soutenir la performance sociale des exploitations s'est encore accentuée depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et alors que le principe de subsidiarité délimite désormais clairement le champ des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, y compris pour le secteur de l'agriculture. La PAC actuelle n'échappe pas à cette nouvelle répartition des compétences qui se trouve aujourd'hui doublée d'un facteur de renationalisation via les Plans stratégiques nationaux.

S'agissant de la protection des droits sociaux et des conditions d'emploi dans les exploitations agricoles, cette nouvelle gouvernance assimile la PAC au modèle social européen dont le mode de fonctionnement associe sans complexe la compétence européenne à la compétence nationale.

⁷ Directives (CEE), du 17 avril 1972 : Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 23.04.1972, n° L 96.

⁸ Règlement n° 2021/2115, art. 6, 1° : Au titre des objectifs spécifiques, la PAC doit « favoriser des revenus agricoles viables et la résilience du secteur agricole dans l'ensemble de l'Union afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la diversité agricole sur le long terme et d'assurer la viabilité économique de la production agricole dans l'Union ; » et (...) « Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ; ».

⁹ Article 5 du règl. 2021/2115

2. Le soutien de la PAC à la performance sociale de l'exploitation agricole

Chapeau. - L'UE organise le soutien aux exploitations agricoles à travers les paiements du 1^{er} et du 2^{ème} pilier de la PAC. La perception de ces aides reste socialement conditionnée à la qualité d'agriculteur actif.

a. L'éligibilité sociale aux soutiens de la PAC : la qualité d'agriculteur « actif »

La condition sociale d'«agriculteur actif» pour bénéficier des soutiens de la PAC.- La condition de base pour bénéficier des soutiens de la PAC est d'exercer en qualité d'agriculteur actif, ce qui offre au contribuable une garantie de légitimité quant au régime de financement public.

Dans son principe, les aides sont versées aux seuls demandeurs dont l'activité agricole dépasse un niveau minimal. La définition-cadre du règlement n° 2021/2115 n'écarte pas les pluriactifs ou agriculteurs à temps partiel, tant pour leur garantir un meilleur revenu, que pour consolider le tissu socioéconomique des zones rurales ou afin de poursuivre des objectifs connexes parmi lesquels la fonction sociale n'est pas étrangère¹⁰. Sont notamment visés, des critères objectifs et non discriminatoires qui sont liés au revenu, à la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation, à l'objet social et à l'inscription des activités agricoles de l'exploitation dans les registres nationaux ou régionaux.

Le règlement européen renvoie aux Etats membres la charge de préciser la définition de l'agriculteur actif, tout en limitant certains critères. Un agriculteur actif est une personne physique ou morale ayant une exploitation et exerçant une activité agricole. Dans le cas d'un demandeur sous forme sociétaire, c'est la société qui est considérée comme agriculteur. Des modalités spécifiques sont définies pour les territoires d'outre-mer.

La conception de l'agriculteur actif du PSN français. - Dans le PSN de la France deux conditions cumulatives sont posées pour être reconnu agriculteur actif, à savoir, adhérer à une assurance contre les accidents du travail et ne pas avoir fait valoir ses droits à la retraite. La vocation sociale de la définition de l'agriculteur actif reste discutable puisque la mesure a pour objet principal d'inciter à la transmission et améliorer les flux du foncier notamment dans les zones soumises à des contraintes naturelles.

b. La performance sociale des paiements suivant des modalités d'intervention nationales via les PSN

La fonction « sociale » des PSN en faveur de la répartition équitable des revenus. - Les considérations sociales interviennent au niveau des PSN dans une logique de répartition équitable des revenus entre les exploitations. En ce sens, les soutiens directs mobilisent les choix des gouvernements sur la dimension sociale de la PAC.

Cette question qui met en balance la performance économique des grandes exploitations et la performance sociale au bénéfice des petites exploitations a fait l'objet d'âpres discussions entre les Etats. La gouvernance opérée par les PSN pour 2023-27 laisse finalement chaque Etat responsable de la position à prendre sur son territoire.

Le règlement n° 2021/2115 invite les administrations nationales à réaliser une analyse préalable des contextes locaux pour évaluer les besoins en ce qui concerne les objectifs de la PAC. Il leur recommande tout spécialement de cibler les aides à des fins d'équité et de soutien des petites exploitations socialement modestes ou de cibler des facteurs d'enjeux social visant les jeunes exploitants, les exploitations engagées vers l'agroécologie ou les secteurs en difficulté comme par exemple celui des cultures protéagineuses.

¹⁰ Art 4, 5° dans le règl n° 2021/2115

Concrètement, il est question prévoir une répartition ciblée des paiements directs et de renforcer l'aide au revenu pour ceux qui en ont le plus besoin. Divers instruments sont mis à la disposition des États membres y compris le plafonnement et la dégressivité, ainsi que des interventions de soutien spécifique sous la forme d'aide redistributive au revenu des petits exploitants¹¹.

Le plafonnement et la dégressivité des paiements directs selon des considérations d'ordre social. -

Afin de mieux cibler l'aide au revenu, les États membres sont autorisés à différencier les montants des paiements de l'aide de base au revenu par groupes de territoires notamment sur la base des conditions socio-économiques¹². Il leur est notamment proposé de tenir compte de la main-d'œuvre employée pour limiter les effets négatifs de ces dispositifs de plafonnement et de dégressivité sur l'emploi agricole.

Il appartient donc clairement aux États d'arbitrer le délicat sujet qui met face à face la performance économique de l'exploitation encore largement corrélée à sa surface et la performance sociale qu'elle soit réduite au niveau d'emploi sur l'unité individuelle et ce, en toute abstraction des conditions d'emploi.

L'objectif de justice sociale en termes de répartition équitable des revenus entre les exploitations à l'échelle nationale l'emporte clairement sur l'orientation de la fonction sociale de l'exploitation. Les États membres s'en retrouvent réduits à organiser la fonction redistributive des fonds de la PAC par délégation de l'Union européenne.

Dans cette logique, les États membres sont autorisés à plafonner ou à réduire le montant des paiements directs effectués au-dessus d'un certain plafond. Le produit doit être affecté en priorité à l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable, sinon aux paiements directs découplés. Il peut encore faire l'objet de la modulation pour abonder les financements du FEADER.

Partant de l'objectif de justice sociale, le dispositif emporte des conséquences économiques réelles quant à l'orientation de production des exploitations puisque ce sont les exploitations de grandes cultures qui sont les plus représentées dans les grandes exploitations qui subissent l'impact le plus négatif des mécanismes de dégressivité et de plafonnement des aides, alors que les exploitations d'élevage s'en retrouvent les plus avantagées.

La gestion de l'aide redistributive complémentaire au revenu dans les PSN. - Cette aide qui ne doit pas être confondue avec le paiement simplifié en faveur des petites exploitations remplace le paiement redistributif qui existait pour la période 2014-2020.

L'aide redistributive au revenu pour un développement durable vise à garantir une répartition équitable des aides au revenu en redistribuant l'aide au revenu des plus grandes exploitations aux petites et moyennes exploitations sous la forme d'un paiement annuel découplé par hectare admissible. Elle est versée aux agriculteurs ayant droit à un paiement au titre de l'aide de base au revenu¹³.

Les États membres peuvent consacrer au moins 10 % de leur enveloppe nationale des paiements directs à cette aide.

Au demeurant, et compte tenu des différences de structure des exploitations agricoles au sein de l'UE, les administrations nationales disposent d'une grande souplesse pour adapter le modèle de ce niveau d'aide à leurs besoins de redistribution. Ainsi, ils ont la possibilité d'allouer un montant inférieur au pourcentage minimal requis de l'enveloppe des paiements directs ou de ne pas appliquer du tout cette aide s'ils peuvent démontrer que les besoins en matière de redistribution

¹¹ Règl. 2021/2115, cons. 60

¹² Règl. 2021/2115, art. 22 §2

¹³ Règlement n° 2021/2115

sont suffisamment pris en compte par d'autres instruments du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) que ce soit au titre du paiement simplifié en faveur des petits agriculteurs, au titre de l'aide couplée au revenu, en vertu des mécanismes de la convergence interne ou au titre du plafonnement et de la dégressivité conduisant à la réduction progressive des paiements.

Suivant l'article 29 du règlement n° 2021/2115, ce régime d'aide redistributive complémentaire au revenu en faveur des petites exploitations reconnaît la possibilité d'octroyer des montants d'aide complémentaire différents pour différentes fourchettes d'hectares et de différencier l'aide par niveau régional ou niveau territorial, dans la limite d'un plafond d'hectares qu'il appartient à l'Etat de définir¹⁴.

c. Les aides du 1^{er} pilier accessoirement en lien avec la performance sociale des exploitations

La dimension sociale de soutien et de répartition des revenus des aides du Premier pilier. - En soi, au regard de leur finalité de soutien des revenus toutes les aides du 1^{er} pilier ont une vocation sociale et leur importance en termes de solidarité envers le monde agricole est loin d'être négligeable puisqu'elles représentent 93 % des aides du 1^{er} pilier et 70 % du total des aides de la PAC pour la période 2021-27.

Ces aides répondent aux objectifs l'article 39 du TFUE et pour la PAC 2023-27, elles font écho aux objectifs énoncés à l'article 6 du règlement n° 2021/2115. Bien que leur nature de « performance sociale de l'exploitation » fasse *a priori* défaut, ces paiements directs n'échappent pas complètement à la motivation sociale, dès lors qu'elles sont plus ou moins toutes organisées à des fins d'« *équité* » entre les exploitations.

Partant, il appartient à chaque Etat d'organiser son PSN en fonction des orientations qu'il souhaite donner à l'activité agricole sur son territoire, y compris dans sa dimension sociale de soutien et de répartition des revenus.

Hormis le régime d'aide complémentaire redistributive en faveur des petites exploitations qui incarne le mieux l'intention de justice sociale agricole, bien d'autres aides du Premier pilier comportent également une occurrence sociale en ciblant des situations économiques particulières.

Les aides aux jeunes agriculteurs. - Le régime d'aide complémentaire au revenu pour les Jeunes agriculteurs a pour finalité de permettre aux jeunes agriculteurs de rendre leurs exploitations agricoles viables sur le long terme¹⁵. La finalité sociale est évidente au regard du soutien spécifique qu'il comporte.

Les aides aux exploitations des zones difficiles. - Sont encore visées, les aides aux exploitations situées en zones difficiles, à savoir, les zones soumises à des contraintes naturelles et autres contraintes spécifiques, y compris des zones montagneuses et insulaires. Partant de l'orientation sociale et territoriale donnée à la PAC depuis l'adoption de la directive Montagne de 1975, la mesure ambitionne d'assurer un revenu équitable aux exploitations exerçant dans ces zones tout en garantissant la résilience du secteur agricole dans l'ensemble du territoire de l'Union. De tels soutiens indemnisent les bénéficiaires pour tout ou partie des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques à une zone dans la zone concernée. Les coûts supplémentaires et les pertes de revenus sont calculés pour des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques à une zone, par rapport à des zones qui ne sont pas touchées par des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques à une zone. Les paiements sont accordés annuellement par hectare de surface agricole¹⁶.

¹⁴ Dans le PSN français, le plafond est de 52 ha.

¹⁵ art 30 règl. 2021/2115

¹⁶ Art 71, règl. n° 2021/2115

Les aides couplées. - Quant aux aides couplées, il s'agit d'aides à la surface ou à la tête de bétail visant le plus souvent la production laitière ou animale. Pour le secteur végétal, on trouve par exemple l'aide à la production de protéagineux. L'aide est accordée pour compenser les difficultés rencontrées par ce type de production, sans que l'Etat ait à démontrer le type de difficulté.

Le paiement simplifié en faveur des petits exploitants. - Le régime forfaitaire en faveur de petits agriculteurs ou régime de paiement simplifié en faveur des petits exploitants est un type de paiement qui vise les petites exploitations dont la gestion administrative justifie la mise en place d'un régime particulier d'aide au revenu. Dans le cas présent, les États membres ont la possibilité de concevoir une intervention spécifique qui peut prendre la forme d'un versement forfaitaire en remplacement des autres mesures de soutien relevant du régime de paiements directs¹⁷.

d. Les aides du 2^{ème} pilier accessoirement en lien avec la performance sociale des exploitations

Le 2^{ème} pilier ou l'incarnation d'une agriculture sociale et solidaire. - Apparues en 1999, les aides du 2^{ème} pilier de la PAC, recouvrent pour la plupart une dimension sociale. Le propre de la politique de développement rural est en effet d'appréhender les questions agricoles par le prisme alternatif de celui de l'économie agricole fondamentalement guidée par des résultats de production et de configuration des marchés.

Le 2^{ème} pilier constitue ainsi le point d'entrée d'une vision écosystémique globale élargie mais encore insuffisamment développée par l'Union européenne selon laquelle l'utilisation des ressources agricoles viendrait promouvoir des actions d'inclusion sociale et professionnelle, des actions de loisirs et d'éducation voire des actions thérapeutiques¹⁸.

L'objectif d'inclusion sociale pour l'égalité homme-femmes dans le secteur agricole. - Concernant l'inclusion sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes est un principe fondamental de l'Union et la prise en compte des questions d'égalité des sexes constitue un outil important pour l'intégration de ce principe dans la PAC. Un accent particulier est mis sur la promotion de la participation des femmes au développement socioéconomique des zones rurales et tout spécialement au regard du rôle des femmes dans l'activité agricole. Les États sont d'ailleurs tout spécialement mobilisés à veiller dans leurs PSN à intégrer la dimension d'égalité des sexes notamment pour recueillir des données ventilées par sexe.

L'objectif de croissance et d'emploi en milieu rural. - Au titre de la stabilisation et de la diversification l'économie rurale, il est encore prévu de favoriser le développement, l'implantation et le maintien d'entreprises non agricoles autour de nouvelles chaînes de valeur rurales, en lien avec l'énergie renouvelable, la bioéconomie émergente, l'économie circulaire et l'écotourisme. Associées à l'agriculture, ces activités sont perçues comme autant de potentiel de croissance et d'emploi pour les zones rurales tout en assurant la préservation des ressources naturelles.

¹⁷ Règl 2021/2115, art. 28

¹⁸ Règl 2021/2115, cons. 32 : *De nombreuses zones rurales de l'Union souffrent de problèmes structurels, tels que le manque d'offres d'emploi attractives, la pénurie de compétences, des investissements insuffisants dans le haut débit et les réseaux de connexion, les infrastructures numériques et d'autres services essentiels, et un exode important de la jeunesse, il est fondamental de consolider le tissu socio-économique dans ces zones, dans le droit fil de la déclaration de Cork 2.0 "Meilleures conditions de vie dans les zones rurales", notamment par la création d'emplois et le renouvellement générationnel, en amenant dans les zones rurales les emplois et la croissance soutenus par la Commission, en promouvant l'inclusion sociale, l'aide aux jeunes, le renouvellement générationnel et le développement de "villages intelligents" dans l'ensemble de l'espace rural européen, et en contribuant à atténuer le dépeuplement.*

Singularité « sociale » du modèle opérationnel du 2^{ème} pilier. - Les modalités opérationnelles du 2^{ème} pilier sont socialement conçues largement puisque les fonds du FEADER sont éligibles aussi bien pour les agriculteurs que pour les acteurs du monde rural, associations, collectivités territoriales.

Une autre caractéristique est son système de cofinancement, lequel suppose une participation complémentaire sur fonds nationaux, étatiques, régionaux, sur fonds publics ou privé. En ce sens, le 2^{ème} pilier se veut responsabilisant au niveau national.

Diversité des paiements « sociaux » du 2^{ème} Pilier. - Plusieurs types d'intervention donnant lieu à l'octroi des paiements visés par l'article 69 du règlement n° 2021/2115 comportent une occurrence sociale, le plus souvent à des fins d'économie rurale et d'économie de l'exploitation agricole.

C'est par exemple le cas des aides à la préservation du patrimoine rural que ce soit les mesures pour la sauvegarde de races anciennes ou de préservation du patrimoine architectural.

Il en va encore des actions en faveur du territoire rural comme par exemple l'accompagnement à la labellisation des produits de terroir, les mesures d'aides au développement des formes de coopération en particulier circuits courts et globalement de toutes les initiatives destinées à améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur comme par exemple le soutien à la mise en place de groupements et d'organisations de producteurs.

Intervient également l'indemnité de compensation du handicap naturel dont le soutien se confond avec l'aide aux zones défavorisées du 1^{er} pilier de la PAC avec la même volonté de compenser les difficultés liées à l'implantation géographique de l'exploitation.

On retrouve encore les aides à l'installation en faveur des jeunes agriculteurs. L'aide versée sous forme de dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) est accordée à condition notamment que le porteur remplisse une condition de capacité professionnelle agricole et ait établi un plan d'entreprise sur quatre ans qui traduit l'élaboration d'un projet d'installation viable du point de vue économique permettant de dégager un revenu agricole suffisant.

Les aides à la gestion des risques comportent également une forme de coloration sociale s'agissant de l'instrument de stabilisation des revenus. De façon générale, tous les outils proposés, fonds de mutualisation et couverture assurantielle sont à même de couvrir les risques en matière de production ou de revenu et de cibler les secteurs agricoles ou les zones les plus exposés.

Cas des aides LEADER. - Les aides relevant du champ d'application de l'initiative LEADER¹⁹ visent quant à elles à soutenir le développement des territoires ruraux. Volet territorial du FEADER, le programme est conçu comme une démarche d'appui à des stratégies multi-sectorielles, développées et administrées par les territoires offrant un cadre propice à l'émergence de projets collectifs et de qualité en milieu rural. LEADER fait intervenir des acteurs issus des territoires d'univers différents, publics ou de la société civile, sur toutes les thématiques développées sur le territoire : circuit court, transition énergétique, culture, tourisme, économie locale ou encore cohésion sociale.

L'originalité de la démarche repose sur la forte implication des acteurs locaux pour des projets innovants portant à la fois sur l'animation et sur l'aménagement du territoire. Interlocuteur des porteurs de projets, le GAL est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie définie sur le territoire donné.

Plus de la moitié des thématiques LEADER relèvent de solidarités sociales et de service pour la population locale²⁰. Cette forte proportion regroupe un ensemble de sujets variés tels que les services à la personne, le lien intergénérationnel, la santé, le sport, la citoyenneté, le maintien des jeunes sur le territoire, l'égalité hommes-femmes pour l'emploi et la croissance des territoires, l'insertion et l'aide au retour à l'emploi, l'attractivité sociale des territoires, la formation et le développement de schémas inclusifs pour la cohésion sociale.

¹⁹ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

²⁰

https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2022-10/2022_LEADER_fiche_livret_th%C3%A9matique_solidarites_sociales.pdf

La performance sociale des exploitations dépourvue d'ambition chiffrée. - C'est donc par des voies incidentes que la PAC réformée appréhende la performance sociale de l'exploitations agricole mais sans jamais vraiment cibler les attributs sociaux de l'entité individuelle. Le mouvement qui s'inscrit dans un cadre écosystémique en fait le parent pauvre de la transition agroécologique.

Il en va par exemple de l'évaluation des résultats. Autant la performance agroécologique fait-elle l'objet d'une performance chiffrée -25 % des financements des PSN pour l'éco-régime – autant la performance sociale ne comporte pas d'obligation chiffrée.

B- Le régime de conditionnalité sociale dans la PAC 2023-27 : un début de performance sociale des exploitations à confirmer

Chapeau. - Pour la période 2023-27, la conditionnalité sociale ouvre un chapitre du *New devilery model* que la PAC avait encore inexploré. Reste à comprendre l'effectivité du dispositif.

1- Présentation du dispositif

La notion de conditionnalité en droit de l'Union européenne. - La notion de conditionnalité est mise au service de l'action publique européenne pour garantir le respect des valeurs de l'UE²¹.

Le dispositif repose sur des mesures de limitation de paiement des fonds européens en cas de non-respect d'un certain nombre d'éléments. Cette étape d'examen amont à l'éligibilité, implique de respecter des conditions pour pouvoir bénéficier des fonds. La période 2024-2020 distinguait la conditionnalité *ex ante* de la conditionnalité macroéconomique pour mettre en œuvre la réserve de performance.

Pour la période 2021-2027, le mécanisme met en relation la politique d'investissement des Fonds ESI et la dépense publique autour des valeurs fondamentales pour sanctionner les pays qui violeraient l'Etat de droit et la démocratie²².

La conditionnalité visant la PAC. - Suivant ce même concept, la conditionnalité s'impose à la PAC pour optimiser le respect du droit. Depuis la réforme de 2003, le versement des aides à l'exploitant est soumis au respect d'un socle d'exigences règlementaires minimal reposant sur des normes européennes de protection de l'environnement et du climat, de la santé et d'hygiène (ERMG) et sur des normes de bonnes conditions agricoles et environnementales définies au niveau national (BCAE). En cas de manquement à l'une de ces exigences, l'agriculteur est passible de sanction administrative sous forme de réfaction de l'ensemble de ses paiements sur la durée de la campagne considérée et suivant un taux progressif en fonction de la gravité du manquement²³.

La notion de conditionnalité sociale dans la PAC 2023-27. - La conditionnalité sociale est une mesure qui est apparue tardivement dans les discussions de la dernière réforme de la PAC et qui figure désormais à l'article 14 du règlement n° 2021/2115. L'objectif est d'harmoniser les conditions sociales de l'emploi du secteur agricole en Europe et de mettre fin aux situations de maltraitance salariale.

Le principe est le même que pour la conditionnalité qui s'applique sur le volet environnemental, de la santé et du bien-être animal, à savoir que pour percevoir les aides de la PAC, les employeurs sont contraints de respecter des normes sociales et de travail déjà existantes et qui s'appliquent à tous les

²¹ L'évolution de la conditionnalité au sein des fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) Matthieu Houser Dans *Gestion & Finances Publiques* 2020/4 (N° 4), pages 72 à 78

²² Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union : *OJ L 433I*, 22.12.2020, p. 1–10

²³ Régl. n° 2021/2115, article 12

secteurs d'activités s'agissant des conditions de travail et d'emploi des salariés dans l'Union européenne.

Fondements de la conditionnalité sociale. - La conditionnalité sociale participe de l'énoncé des principes généraux de la Réforme 2021-27, suivant lesquels « *les États membres conçoivent les interventions de leurs plans stratégiques relevant de la PAC dans le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des principes généraux du droit de l'Union* »²⁴.

En ce sens, elle contribue au respect des valeurs sociales de l'UE auxquelles le Préambule du TFUE consacre la promotion du progrès social et l'amélioration des conditions de vie et de travail de chacun dans l'UE.

La contribution de la PAC au respect des valeurs sociales de l'UE. – La conditionnalité sociale fait directement écho au socle de valeurs sociales solennellement énoncées en 1989 dans la *Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs* et aujourd'hui consacré par le TFUE et par la Charte des droits fondamentaux. Il en ressort une longue énumération de droits conduisant l'UE à œuvrer pour la libre circulation des travailleurs, les conditions d'emploi et des rémunérations, l'amélioration des conditions de travail, la protection sociale, la liberté d'association et de négociation collective, la formation professionnelle, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, l'information, la consultation et la participation des travailleurs, la protection de la santé et de la sécurité au travail, la protection des enfants, des adolescents, des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'application des clauses horizontales en matière de santé et de droits sociaux. – En termes d'appareillage juridique, la conditionnalité sociale de la PAC vient faire le lien avec les clauses horizontales des articles 9 et 10 du TFUE en matière de protection de la santé et des droits sociaux. Ces clauses imposent aux dispositions de la PAC de prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'emploi, la garantie d'une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. S'ajoute encore le lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Concrètement, la conditionnalité sociale agricole engage les exploitations éligibles aux paiements à se conformer à trois directives liées aux droits sociaux et aux conditions de travail²⁵.

Le respect de la directive n° 89/391/CEE sur les conditions de travail et de sécurité des travailleurs.

- La mesure reconnaît l'obligation pour l'employeur de prendre les mesures nécessaires à la protection de la sécurité et de la santé, y compris la prévention des risques, la fourniture d'informations et de formations adéquates.

Ce même employeur est également chargé de mettre en place des services de protection et de prévention, ne serait-ce que par la désignation d'un ou de plusieurs travailleur(s) en charge des activités de santé et de sécurité ou par le recrutement d'un service externe.

Il lui incombe également d'arrêter les mesures d'organisation des premiers secours, de lutte contre l'incendie et d'évacuation des travailleurs. Il lui revient encore de gérer l'évaluation des risques, les mesures et équipements de protection, l'enregistrement et la notification des accidents du travail

L'information des travailleurs sur les risques en matière de sécurité et de santé et sur les mesures de protection et de prévention est également impartie à l'employeur. Il se doit de prévoir la consultation des travailleurs et à leur participation aux discussions sur toutes les questions relatives à la sécurité et à la santé au travail. Il doit également veiller à ce que les travailleurs reçoivent une formation adéquate en matière de sécurité et de santé.

²⁴ Règl. 2021/2015, art. 9

²⁵ Règl. 2021/2115, Annexe 4

Le respect de la directive n° 2009/104/CE sur l'utilisation d'équipements professionnels adaptés. - Cette directive règlemente l'utilisation d'équipement de travail par les travailleurs. L'employeur a l'obligation de veiller à ce que les équipements de travail soient adaptés au travail que doivent effectuer les travailleurs sans atteinte à la sécurité ou à la santé. Les règles relatives aux équipements de travail doivent être conformes à la directive et aux exigences minimales établies et être dûment maintenues. Les équipements de travail doivent faire l'objet d'inspection après installation et contrôles périodiques par des personnes compétentes.

Les équipements de travail qui présentent des risques particuliers doivent être limités aux personnes chargées de leur utilisation ainsi qu'à l'ensemble des réparations, modifications et entretiens à effectuer par des ouvriers désignés. Des mesures d'ergonomie et de santé au travail sont à prévoir.

Les travailleurs doivent recevoir des informations adéquates et, le cas échéant, des instructions écrites sur l'utilisation des équipements de travail, de même que les travailleurs doivent recevoir une formation adéquate.

Le respect de la directive n° 2019/1152/UE visant la transparence des conditions de travail. – Cette mesure fixe les conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne. Ainsi, les conditions d'emploi sont à communiquer par écrit sous forme de "contrat de travail" ; ce tout spécialement en matière d'emploi agricole. Le contrat de travail est à fournir au travailleur dans les sept premiers jours ouvrables.

Toute modification de la relation de travail est à fournir sous forme de document. La directive détermine encore les conditions relatives à la prévisibilité minimale du travail et indique les conditions de formation obligatoire.

Mobilisation du service de conseil agricole. - Afin de mieux informer et conseiller les agriculteurs sur leurs obligations envers leurs travailleurs en ce qui concerne la dimension sociale de la PAC, le service de conseil agricole est mis à contribution pour renseigner sur les exigences visées par ces différentes normes en matière de santé et de sécurité qui s'appliquent aux exploitations agricoles et notamment celles qui concernent la remise de documents écrits²⁶.

Mesures de sanction. - En cas de non-respect des normes de conditionnalité sociale, l'exploitant s'expose à des sanctions administratives sous forme de réfaction voire de suppression des aides visées, en l'occurrence les aides au revenu et certaines aides du 2^{ème} pilier de la PAC.

Pour les non-conformités mineures un système d'alerte sans sanction financière peut être mis en place. Les contrôles s'effectuent lors de visites sur place.

Compétence des Etats pour organiser les modalités de sanction. - Le règlement européen prend acte de la diversité des cadres nationaux en matière de droit social s'agissant de préserver les modèles nationaux du marché du travail et l'autonomie des partenaires sociaux. Ainsi, chaque Etat conserve la maîtrise des méthodes d'exécution, la négociation collective et le rôle des partenaires sociaux, y compris, dans la mise en œuvre des directives relevant du domaine social et de l'emploi.

Application obligatoire en 2025.- D'application volontaire par les Etats au moment de son introduction, la conditionnalité sociale deviendra obligatoire dans tous les pays de l'UE à partir de 2025. La France, tout comme l'Italie et l'Autriche ont fait le choix de l'introduire à partir de 2023.

Cas de la France. - Pour le cas de la France, la conditionnalité sociale a fait l'objet d'un arrêté du Ministre de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire en date du 19 mars 2023 dont l'annexe 2 fournit les barèmes de retenues dans le cas de conformité à la norme²⁷.

²⁶ Règl. 2021/2115, cons. 52

²⁷ Arrêté relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité et de la conditionnalité sociale en métropole à compter de la campagne 2023 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047325029>

Par exemple, l'absence de Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels (DUERP) ou le défaut de sa mise à jour pourrait entraîner une déduction de 5% des aides PAC à l'exploitation agricole lors du premier constat et jusqu'à 15% en cas de récidive dans les trois ans.

On relève qu'il n'est pas prévu de mettre en place des contrôles supplémentaires au titre de la PAC. La déduction des aides PAC est conditionnée par les manquements aux dispositions du droit du travail ayant fait l'objet de sanctions administratives et pénales.

2- Un amorçage de la performance sociale de l'exploitation à confirmer

Premiers questionnements. - L'impact de la conditionnalité sociale sur les conditions des travailleurs fera l'objet d'un examen par la Commission dans un rapport public en 2027. Pour autant, les premiers éléments d'analyse se posent dès à présent. Inspirée du modèle de conditionnalité agroécologique, la conditionnalité sociale permet-elle de faire effet de levier pour engager une vraie transition agro-sociale ?

Sans même attendre son déploiement obligatoire au 1^{er} janvier 2025, la Commission européenne à travers les propos de Margaret Bateson-Missen, Chargée de l'unité Durabilité sociale à la DG -Agri a elle-même fait part de ses réserves concernant l'efficacité de la mesure. Selon elle, d'importantes contraintes subsistent dans la pratique qu'elles soient liées au champ d'application de la mesure, de son principe même et des modalités de contrôle et de sanction qu'elle comporte.

Une logique de moyens et non de résultats. - La conditionnalité sociale, comme la conditionnalité dans son ensemble repose sur une logique de moyen et non sur une logique de résultat. Elle soumet l'agriculteur à une obligation de respect minimal de la réglementation affiliée au droit du travail et aux conditions d'emploi pour percevoir les aides européennes.

Un dispositif à droit constant. - Les directives visées en annexe du règlement n° 2021/2115 existent déjà depuis plusieurs années. En soi, la conditionnalité sociale introduite par la Réforme 2023-2027 n'impose pas de nouvelles règles à respecter par les agriculteurs.

Une approche réductrice quant à la communauté des actifs agricoles. - Le Parlement européen dont la COMAGRI qui milite en faveur d'actions pour la santé mentale à destination de toute la communauté des personnes employées dans le secteur agricole fait valoir le manque d'équité du régime de conditionnalité sociale qui appréhende la situation des seuls travailleurs agricoles sans prendre en compte celle des exploitants.

Un champ d'efficacité partiel. - La conditionnalité sociale ne concerne que les aides directes qui sont liées à une surface d'exploitation et certains paiements du 2^{ème} pilier comme les MAEC. La situation conduit notamment à exclure les exploitations fruitières et maraichères, là où la situation des travailleurs saisonniers est pourtant la plus précaire.

Disparité nationale quant aux modalités de contrôle et de sanction. - En l'absence d'un système de sanctions coordonné et harmonisé à travers l'Europe, la mesure repose sur un système de contrôle et de sanction défini au niveau national suivant des régimes de sanction disparates et dont le niveau imposé au niveau national est parfois trop faible. Une telle flexibilité nationale dans l'efficacité opérationnelle de la mesure est forcément propice aux distorsions à l'échelle du marché intérieur européen, alors même que la mesure doit contribuer à réduire les pratiques de dumping social au sein de l'UE.

Disparité des niveaux de sanction entre les exploitations en fonction du niveau individuel d'éligibilité aux aides aux revenus. - En cas de non-conformité à une des exigences ou normes visées, la réfaction des aides auxquelles l'agriculteur est éligible peut varier selon le degré de gravité,

l'étendue et la répétition du manquement. Au surplus, le montant de la réfaction est calculé sur la base des paiements soumis à la conditionnalité dont l'agriculteur bénéficie lors de l'année du constat. De fait, pour une même infraction, la valeur financière de la sanction est amenée à varier.

Un système de sanction qui discrimine les exploitants agricoles. – Pour les Etats membres socialement les plus en avance, le dispositif de conditionnalité sociale agricole est facteur de discrimination pour le secteur agricole qui se retrouve doublement exposé aux sanctions que ce soient celle qui sont visées par la législation sociale et celles qui sont liées à l'éligibilité aux soutiens de la PAC.

Un dispositif insuffisamment incitatif au regard des contraintes qu'elle fait peser sur les exploitations. - La conditionnalité sociale vient alourdir la charge administrative des exploitations en les soumettant à l'obligation de respecter les normes minimales de la législation européenne en matière d'emploi et de conditions de travail. En ce sens, elle grève la compétitivité des exploitations européennes, engendrant par là un risque de délocalisation des filières vers d'autres pays agricoles, moins regardant des conditions de travail sur les exploitations.

Un dispositif insuffisamment incitatif en faveur de pratiques socialement vertueuses. - Les organisations syndicales déplorent que la mesure ne repose pas sur un régime de soutien qui viendrait aider les exploitations à supporter les coûts engendrés par l'obligation de mise aux normes sociales.

En reposant sur un modèle de conditionnalité dont la sanction repose sur les mesures de suppression ou de réduction de l'aide, la mesure n'emporte pas l'engagement de l'exploitation à se tourner vers des pratiques sociales vertueuses.

De la même façon, elle ne prévoit pas d'aide à ceux qui montreraient l'exemple et qui se pénalisent en proposant des conditions d'emploi généreuses et bienveillantes, ce alors même que l'attractivité de l'emploi agricole est un sujet de fond.

Un premier essai à transformer. - A ce stade, il est intéressant de voir que le volet social de la PAC empreinte le même schéma de construction que celui qui s'applique à la promotion des pratiques agricoles durables. La nouveauté tient à la dimension éthique qu'implique la conditionnalité sociale. Une telle similitude du processus crée un caractère d'indissociabilité entre les deux volets laquelle se veut annonciatrice d'un modèle abouti de Responsabilité sociale et sociétale agricole qui irait au-delà du processus actuel de transition agroécologique.

Une telle démarche serait l'occasion de mettre en valeur l'ensemble des externalités immatérielles de l'agriculture et notamment celles de l'agriculture sociale et solidaire qu'elles soient liées aux valeurs paysagères visibles et invisibles, aux valeurs culturelles mémorielles du patrimoine vivant ou à la reconnaissance de schémas de cohésion sociale et sociétale y compris pour les milieux urbains. L'enjeu pour la PAC est de consacrer plus largement les aménités de l'agriculture et d'y assortir un régime efficace de paiements pour services écosystémiques.

A ce stade et d'avis de tous, le mécanisme de conditionnalité sociale reste un premier pas de la convergence sociale en Europe pour favoriser les conditions d'emploi des travailleurs agricoles dans l'UE²⁸. Nul doute que la démarche est promise pour se développer sur la durée des prochaines réformes.

Partie II – La performance sociale de l'exploitation agricole hors de la PAC

²⁸ https://www.youtube.com/watch?v=ubq0bVOJnw8&ab_channel=Euractiv

Hors de la PAC, l'arsenal juridique et financier visant la performance sociale de l'exploitation agricole interroge le champ des politiques et actions de l'UE ainsi que les politiques nationales dont l'exemple français démontrera que le dispositif reste encore largement défaillant.

A – Les politiques et actions de l'UE susceptibles de contribuer à la performance sociale de l'exploitation

1- Le cadre d'intervention de l'Union européenne pour la performance sociale de l'exploitation

Chapeau. - En dehors de la PAC, l'UE propose différentes actions et politiques à connotation sociale si peu que l'on prête une attention large au sujet. Ces politiques et actions européennes peuvent interférer avec la performance sociale de l'exploitation agricole en proposant un cadre législatif commun.

Les clauses horizontales du TFUE relatives à la protection de la santé et aux droits sociaux. – Parmi Les principes énoncés en début de TFUE font référence à une double clause horizontale visant la protection de la santé et les droits sociaux. Introduites par le Traité de Lisbonne ces clauses impartissent à l'UE de prendre en compte dans l'ensemble de ses politiques et actions, les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'emploi, la garantie d'une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine²⁹.

Il est encore mentionné que par ses politiques, l'UE cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle³⁰.

Ce sont là autant de prescriptions qui s'imposent aujourd'hui à la PAC en vertu de l'article 9 du règlement 2021/2115.

La politique sociale européenne. – La divergence de conception entre les Etats membres est venue compliquer la mise en place d'une politique sociale et d'emploi européenne. Selon le préambule du TFUE, cette dernière a pour objectifs de promouvoir le progrès social et d'améliorer les conditions de vie et de travail de chacun.

Concrètement, la politique de l'UE aspire à la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social ou encore le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions³¹.

Sur le plan opérationnel, l'intervention de l'UE se limite à définir un socle de principes minimaux communs à l'ensemble des Etats car ces derniers conservent largement la compétence sociale opérationnelle.

La reconnaissance des droits sociaux des travailleurs. - En matière de droits sociaux des travailleurs, depuis 1989, la *Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs* constitue une étape clé dans l'affirmation d'un modèle européen du droit du travail.

Inspirée de textes-cadres tels que la *Charte sociale du Conseil de l'Europe* et les conventions de l'Organisation internationale du travail, le texte reconnaît solennellement l'objectif d'établir une

²⁹ TFUE, art. 9

³⁰ TFUE, art. 10

³¹ TFUE, art. 151

protection sociale adéquate au niveau européen, bien qu'il admette que sa réalisation dépend en partie des modalités propres à chaque Etat³².

Les grands principes du modèle social en faveur des travailleurs sont aujourd'hui repris par la *Charte des droits fondamentaux* et par le TFUE³³. Ainsi, l'UE œuvre-t-elle pour la libre circulation des travailleurs, les conditions d'emploi et des rémunérations, l'amélioration des conditions de travail, la protection sociale, la liberté d'association et de négociation collective, la formation professionnelle, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, l'information, la consultation et la participation des travailleurs, la protection de la santé et de la sécurité au travail, la protection des enfants, des adolescents, des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'action européenne en faveur de la santé publique. – L'article 168 du TFUE pose le principe selon lequel un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. La compétence règlementaire européenne reste là aussi encore largement secondaire par rapport à la compétence nationale. Il en va ainsi des conditions d'accès aux prestations de maternité, maladie et d'accident du travail.

Le marché intérieur et la libre circulation des travailleurs. – En tant qu'espace sans frontières le marché intérieur offre un cadre propice au droits sociaux des travailleurs, dont les travailleurs agricoles, au titre du principe de libre circulation des personnes.

La libre circulation des travailleurs implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail³⁴. L'Union européenne œuvre notamment pour le respect du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité et pour la reconnaissance mutuelle des législations nationales et la transposition des directives dans le droit de chaque État membre.

La mobilité des travailleurs agricoles repose sur un système de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles qui diffère de la reconnaissance académique nationale³⁵. Pour le secteur agricole ce sont par exemple les qualifications d'employé d'horticulture, de palefrenier ou d'employé viticole qui font l'objet de cette reconnaissance mutuelle.

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale. – Également dénommée Politique régionale européenne, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale vise à réduire les écarts de développement entre les populations et les régions de l'UE³⁶. La notion de cohésion sociale s'entend comme l'absence d'inégalités à l'échelle de l'UE. Elle est l'expression de la solidarité « sociale européenne » entre les Etats et les territoires européens sans viser en particulier des sujets de droit comme l'exploitation agricole.

Pour la période 2021-2027, la politique de cohésion s'articule principalement autour de cinq grands objectifs visant à renforcer la compétitivité des territoires tout en favorisant leur cohésion parmi lesquels figure le renforcement de la lutte contre les inégalités sociales par la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

Occupant le 2^{ème} poste de dépense de l'UE, elle mobilise des fonds structurels et d'investissement pour financer des projets conformes aux priorités définies par l'ensemble des États membres et notamment ceux qui se rapportent à la formation, l'inclusion, et la santé.

En soi, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale n'a pas d'interférence avec la performance sociale des exploitations agricoles d'autant que depuis 1999, la politique de développement rural a été consacrée en tant que 2^{ème} pilier de la PAC. Tout au plus, elle intervient en

³² Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, Conseil européen de Strasbourg, 8 décembre 1989

³³ TFUE, art. 153

³⁴ TFUE article 45

³⁵ TFUE, art. 26 et 53

³⁶ TFUE art. 174

faveur des zones rurales pour gérer la dimension sociale des zones rurales à travers des financements du FEDER ou du FSE.

Conclusion. - Outre qu'il offre un cadre politique commun, cet inventaire ne vise pas en tant que telle la performance sociale des exploitations. Le même constat s'impose s'agissant d'octroyer de soutiens sur fonds européens.

2- Des soutiens financiers européens sans lien direct avec la performance sociale des exploitations

La mobilisation des FESI. - La politique de cohésion économique, sociale et territoriale s'appuie sur des fonds structurels et d'investissement (FESI) dont l'objectif est de promouvoir une convergence socio-économique, une résilience et une cohésion territoriale durables par le financement d'investissements matériels, la communication, la formation et l'accompagnement des travailleurs et des personnes en recherche d'emploi et leur mise en réseau.

Parmi eux, le Fonds européen de développement régional (FEDER), instrument de cohésion traditionnel pour les initiatives locales et régionales et le Fonds social européen plus (FSE+) sont les plus à même d'intervenir en faveur de la performance sociale des exploitations.

Le cas du FEADER. - Quant au FEADER, ce dernier n'est plus rattaché à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Pour autant, les actions qu'il finance pour un développement équilibré des zones rurales en Europe sont en lien direct avec celles que déploie la politique de cohésion. Un mécanisme de mise en cohérence est d'ailleurs prévu pour coordonner les financements de la PAC via le FEADER avec l'ensemble des fonds structurels et d'investissement.

Les financements du Fonds social européen+ . – La création du FSE remonte à 1957 pour assurer le financement des projets européens en faveur de l'emploi, la formation, dont la Formation tout au long de la vie et l'inclusion professionnelle mais aussi la lutte contre la pauvreté et la précarité alimentaire au sein de l'UE. Ses financements sont destinés à faciliter la mobilité à l'emploi et l'accès à l'emploi. Le programme vise en outre à lutter contre la pauvreté et la précarité alimentaire³⁷.

Pour 2021-2027, le FSE+ intègre l'ancien Fonds social européen, l'initiative pour l'emploi des jeunes, le Fonds européen d'aide aux plus démunis et le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale. Il poursuit deux objectifs généraux qui sont d'aider les États membres et les régions de l'UE à atteindre des niveaux d'emploi élevés, une protection sociale équitable et une main-d'œuvre qualifiée et résiliente, ainsi que des sociétés inclusives et justes qui visent à éradiquer la pauvreté et à respecter les principes énoncés dans le pilier européen des Droits sociaux à travers les trois grands chapitres qui sont l'Égalité des chances et l'accès au marché du travail, les conditions de travail équitables et la protection sociale et l'inclusion sociale³⁸.

Le FSE + vise en outre à soutenir, compléter et ajouter de la valeur aux politiques des États membres visant à garantir l'égalité des chances, l'égalité d'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et de qualité, la protection sociale et l'inclusion.

³⁷ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 : JO L 231 du 30.6.2021, p. 21 -59

³⁸https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_fr?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf

Le FSE+ se concentrera sur un certain nombre de domaines prioritaires, notamment le soutien des jeunes qui ont été particulièrement touchés par la crise socio-économique déclenchée par la pandémie de COVID-19 en leur fournissant des ressources pour les aider à obtenir une qualification, un emploi de qualité et à améliorer leur éducation et leurs compétences, la reconversion et le perfectionnement des personnes pour la transition vers une économie verte et numérique et l'amélioration de la qualité des systèmes d'éducation et de formation. Le FSE + œuvre encore à promouvoir l'égalité des sexes, l'égalité des chances et la non-discrimination, renforcer les capacités des partenaires sociaux et des organisations de la société civile ou encore promouvoir l'innovation sociale dans toute l'UE.

Concrètement, le FSE œuvre pour l'accompagnement du vieillissement de la population, l'augmentation de l'employabilité des personnes. Il favorise également la relocalisation des compétences, des qualifications et des offres de formation. Ses actions peuvent cibler l'accompagnement des jeunes nécessitant un suivi particulier et soutenir la mobilité éducative et professionnelle, le retour à l'emploi des personnes en situation d'exclusion, y compris les personnes handicapées et les jeunes en construisant des parcours intégrés vers l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ;

Au titre de l'inclusion sociale, le FSE assure le développement des infrastructures sociales et sanitaires, la revitalisation physique, économique et sociale des communautés défavorisées, l'inclusion active (égalité des chances, participation active, meilleure aptitude à l'emploi), l'accès à des services abordables, l'entrepreneuriat social, l'intégration professionnelle dans les entreprises sociales et l'économie sociale et solidaire.

L'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). - finance des actions en faveur des jeunes de moins de 26 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation et qui ne suivent pas d'études. Le dispositif associe le programme opérationnel national IEJ géré par l'Etat pour 65% de l'enveloppe, principalement au titre de l'emploi et l'inclusion et les programmes FEDER-FSE-IEJ des régions éligibles pour 35% de la dotation IEJ sur les champs de la formation, de l'apprentissage et de l'orientation. On peut citer l'action de l'association Saint-Jean Bosco qui travaille pour la réinsertion socio professionnelle des jeunes guadeloupéens pour les former aux savoir-faire dans la production végétale...

Le FEAD. – Le Fonds européen d'aide aux plus démunis ne concerne pas la performance sociale des exploitations agricoles mais l'aide sociale en faveur de la sécurité alimentaire pour les plus démunis. Il œuvre contre la précarité alimentaire. Rattaché au FSE+, il assure le financement des campagnes annuelles d'achat alimentaire pour le compte des grandes associations caritatives.

B – Les mesures de politique nationale en lien avec les conditions sociales et d'emploi des exploitations agricoles

Les enjeux liés aux conditions d'emploi dans les exploitations agricoles pour la politique agricole française. - Les conditions d'emploi du secteur agricole constituent en France une préoccupation légitime compte tenu du poids économique du secteur et de la part de population active qu'il représente. Avec près de 500.000 exploitations agricoles, le nombre d'actifs permanents de la ferme-France représente un peu moins de 1 millions d'emplois dont une large part est constituée de main d'œuvre à temps partiel.

Le secteur représente 154.900 emplois salariés auxquels s'ajoutent en complément les 207.500 actifs familiaux qui participent aux activités agricoles de manière exclusive ou en complément d'une autre activité. L'ensemble est encore pondéré par 800 000 salariés constitués de la main d'œuvre saisonnière ou occasionnelle, le travail apporté par les entreprises de travaux agricoles (ETA) et dans une très faible mesure, les coopératives d'utilisation du matériel agricole (Cuma).

L'étude révèle encore que les chefs d'exploitation et co-exploitants représentent plus de 62% des personnes travaillant en agriculture. Plus de 27% des emplois agricoles sont occupés par des femmes³⁹.

La réglementation des groupements d'employeurs (GE). - La loi d'orientation agricole de 1995 a aménagé le statut des groupements d'employeurs classiques, pour permettre aux services de remplacement existants au profit des exploitants agricoles d'adopter ce statut. La loi a fait l'objet de plusieurs adaptations afin de répondre au mieux aux besoins de l'activité agricole⁴⁰.

Les motifs qui peuvent conduire les chefs des petites exploitations à se grouper pour embaucher sous CDI ou sous CDD un ou plusieurs salariés sont multiples. Il peut s'agir par exemple d'occuper à temps partiel pour chaque employeur pour une durée correspondant à ses propres besoins un salarié qualifié (vacher, comptable..) ou d'utiliser à tour de rôle au cours de l'année un salarié pour effectuer des travaux saisonniers décalés dans le temps (taille d'arbres, de vigne, récolte de légumes, moisson, récolte de fruits, vendanges). C'est aussi le moyen de bénéficier d'appoints de main-d'œuvre occasionnellement ou encore de bénéficier des services d'un remplaçant en cas d'absence de l'agriculteur pour raison de maladie, de congé annuel, d'exercice d'un mandat syndical etc.. La dimension collective du groupement est une garantie de sécurité d'emploi et de stabilité salariale. Le chef d'entreprise peut être déchargé des tâches administratives qu'occasionne l'emploi d'un salarié de même que les salariés du groupement qui ont affaire à un employeur unique bénéficient d'une couverture juridique et sociale simplifiée.

Ce statut de groupement d'employeurs bénéficie en outre d'un dispositif social et fiscal avantageux.

Le respect du cadre européen visant les aides nationales. - Les mesures qui relèvent de la compétence nationale sont soumises au cadre européen de contrôle des aides nationales visées par les articles 107 et suivants du TFUE. Ainsi, les aides d'Etat répondent à l'obligation de notification, sauf si l'aide relève d'un régime cadre d'exemption ou relève encore des aides *de minimis*.

La réglementation des aides *de minimis* comporte quant à elle une forme de vocation sociale en prévoyant l'octroi d'aides à des entreprises en difficulté. Il en va par exemple de la prise en charge des cotisations d'assurance sociales des entreprises agricoles en difficulté qui ne peut dépasser un plafond de 20 000 € sur l'exercice fiscal en cours et les deux derniers exercices fiscaux.

La lecture des régimes cadre actuellement en vigueur révèle également qu'aucun régime d'aide ne cible en particulier la performance sociale de l'exploitation agricole hormis le dispositif exceptionnel de prise en charge de cotisations sociales en faveur des entreprises du secteur de l'agriculture, de la forêt et de l'aquaculture fortement affectées par les conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine".⁴¹

L'intervention au titre de la sécurité sociale agricole. - Ces mesures sont gérées par le régime de la MSA au profit des salariés travaillant sur les exploitations et dans les entreprises agricoles. Elles couvrent également les non-salariés, chefs d'exploitation agricole, le collaborateur d'exploitation agricole ou encore l'aide familial.

Les prestations se répartissent entre les différentes branches de sécurité sociale : la branche maladie, maternité, invalidité, vieillesse ; la branche accident du travail et maladies professionnelles ; la branche vieillesse et veuvage dont les pensions de retraite et la branche famille dont les prestations familiales, handicap et logement.

³⁹ Enquête Agreste 2010

⁴⁰ CRPM, articles L. 1253-1 et suivants

⁴¹ [SA.110576 \(ex SA.102783\) - "TCTF: Dispositif exceptionnel de prise en charge de cotisations sociales en faveur des entreprises du secteur de l'agriculture, de la forêt et de l'aquaculture fortement affectées par les conséquences de l'agression de la Russie contre l'Ukraine"](#) ; entré en vigueur le 16 mai 2022, jusqu'au 30 juin 2024 - [modifié le 12 juillet 2022](#), puis [modifié le 21 décembre 2022](#), puis [modifié le 13 décembre 2023](#).

Les mesures relevant de l'action sanitaire et sociale au profit des agriculteurs en difficulté. - Ce sont des actions sanitaires et sociales qui relèvent également de la MSA et dont les modalités sont variées.

Elles peuvent prendre la forme d'aides au paiement des cotisations, par exemple par des échéanciers pour étaler le paiement de certaines cotisations ou par des remises de cotisations. Des enveloppes d'aide au paiement des cotisations peuvent être affectées aux filières en difficulté. Les cotisations prises en charge sont soumises au régime des aides *de minimis* et ne peuvent dépasser, sur l'exercice fiscal en cours et les deux derniers exercices fiscaux, un plafond de 20 000 € pour le secteur de la production de produits agricoles.

Des mesures de prévention santé, sécurité au travail peuvent également être engagées. Elles reposent sur un bilan de santé de l'exploitant, une enquête médicale ou des mesures d'accompagnement dans l'épreuve...

Une mesure sociale d'aide au répit permet aussi de financer à titre exceptionnel, le remplacement des agriculteurs en situation d'épuisement professionnel.

Des mesures d'écoute et soutien psychologique peuvent aussi être proposées aux exploitants qui rencontrent des difficultés.

Les mesures pour l'attractivité de l'emploi et des conditions de travail en agriculture. – La valorisation et l'attractivité des métiers de l'agriculture et des filières alimentaires sont érigées en priorité du Gouvernement français. En 2021, elles ont d'ailleurs donné lieu à une campagne de communication du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁴².

La démarche est à mettre en lien avec les actions menées par le Comité pour l'emploi agricole et alimentaire dont la mission intervient au titre de la déclinaison sectorielle du Pacte de responsabilité et de solidarité pour les filières relevant du périmètre du ministère de l'agriculture⁴³.

Signature de la convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture. – Cette convention associant la FNSEA et les ministères de l'agriculture, de l'immigration et du travail a été signée le 24 février 2014. Elle caractérise les situations de travail illégal qui contribuent à fausser la concurrence, à développer la précarité et à remettre en cause les droits des salariés. De même qu'elles favorisent encore d'importantes évasions de recettes fiscales et sociales. La convention de 2014 préconise des mesures d'informations de vigilance et de contrôle en direction des exploitations françaises. Elle traite également des fraudes et des abus aux détachements de travailleurs de l'UE ou de pays tiers qui génèrent des situations de dumping social⁴⁴.

Les mesures en faveur de la santé et de la sécurité au travail. – L'amélioration des conditions de vie des travailleurs salariés et autres actifs du monde agricole constitue un enjeu majeur de la politique agricole française au regard du risque lié aux accidents du travail et aux maladies professionnelles dans le secteur. Les règles de sécurité et de santé au travail visent à offrir de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité. Les mesures de prévention et d'amélioration des conditions de travail peuvent concerner l'aménagement des bâtiments, la sécurité des installations de méthanisation, les conditions d'équipements des machines, tracteurs et autres véhicules agricoles, l'utilisation et le stockage des intrants, les règles de contact avec les animaux, d'organisation du travail, la surveillance

⁴² Campagne #EntrepreneursDuVivant du plan France Relance sur l'attractivité des métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, du paysage, de la pêche et de l'aquaculture, lancée par Julien Denormandie et Annick Girardin, 1^{er} juillet 2021.

⁴³ <https://agriculture.gouv.fr/installation-du-comite-de-suivi-de-lemploi-dans-les-secteurs-agricole-et-agroalimentaire-par>

⁴⁴ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_partenariale_travail_illegal_270208.pdf

médicale, sans oublier des mesures particulières pour certaines populations à risques, notamment les jeunes.

Le Ministère de l'agriculture engage à ce titre des actions d'évaluation et de prévention des risques. Ces mesures sont proposées en lien avec les dispositions du code du travail selon lesquelles les chefs d'établissements prennent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs en termes d'évaluation et de prévention des risques. Les dispositions sont également conformes à la directive-cadre - santé et sécurité sur le lieu de travail qui définit les obligations des employeurs et des salariés afin de réduire les accidents et les maladies professionnelles sur le lieu de travail⁴⁵.

L'organisation de la prévention dans le secteur agricole s'articule autour des missions des services du ministère de l'agriculture en matière de prévention des risques professionnels ainsi que celles de la caisse centrale de mutualité sociale agricole et des commissions particulières d'hygiène et de sécurité au travail en agriculture⁴⁶.

A Poitiers, le 26 février 2024

⁴⁵ Directive 89/391/CEE du Conseil visant à améliorer la sécurité et la santé des travailleurs au travail, préc.

⁴⁶ <https://agriculture.gouv.fr/sante-et-securite-au-travail>