



La réforme de la politique agricole commune

En septembre 2013, un accord politique entre le Parlement européen (PE) et le Conseil – les deux branches du législateur européen – a scellé la réforme de la politique agricole commune (PAC), mettant fin à une négociation ouverte deux ans auparavant.

Il reste une phase de finalisation juridique avant une adoption formelle en fin d'année.

Cette note présente le contenu de cette réforme sous forme synthétique. Une page volante rappelle le contexte de la réforme et sa chronologie.

Présentation générale

La cinquième « grande » réforme générale de la PAC depuis vingt ans n'apporte pas de bouleversement.

- Le dispositif de la PAC reste centré sur les **aides directes aux revenus** des agriculteurs, les « paiements directs ».

– L'**architecture en deux piliers** est conservée : 1^{er} pilier, soutien des marchés et paiements directs (avec un financement UE), et 2^e pilier, développement rural (avec un cofinancement UE/États membres). Les montants affectés aux deux piliers restent toutefois très inégaux même si la « flexibilité » entre les deux piliers est accrue (*voir infra*).

La réforme apporte néanmoins deux innovations importantes :

– L'**abandon des références historiques** pour le calcul des paiements directs et l'objectif d'une **convergence interne** en 2019, c'est-à-dire un niveau d'aide à l'hectare (ha) identique ou dans une fourchette resserrée, quel que soit le secteur d'activité (céréales, élevage...).

– Le **verdissement** d'une part significative (30 %) des paiements directs. Cette mesure, parfois présentée comme une simple « écologisation » des aides, constitue une

conception nouvelle dans la prise en compte des données environnementales.

Agriculture et environnement

L'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC prend trois formes :

- En matière environnementale, l'aide budgétaire classique est la **subvention** de type mesure agri-environnementale (MAE) du 2^e pilier. Il s'agit d'une aide financière destinée à soutenir une action (ex. : conversion bio, prime à l'herbe).
- L'**écoconditionnalité**, qui a été généralisée en 2003, consiste à **conditionner** le versement des paiements directs au respect de règles environnementales et vétérinaires – règlements européens et code de bonnes pratiques nationales.
- Le **verdissement** consiste à rémunérer des biens et services environnementaux – des biens publics – caractérisés par la non rivalité et la non exclusion : un agent économique peut « consommer » un bien public sans empêcher un autre d'en faire autant ni limiter sa consommation. Ex. : le paysage, la biodiversité... Ces biens publics, difficilement quantifiables, ne font pas l'objet d'échanges marchands.

Les montants affectés à la PAC en France

La France devrait bénéficier de 62,4 milliards (Mds) d'euros courants au titre de la PAC sur la période 2014/2020. 52,5 Mds, soit 84 %, au titre du 1^{er} pilier ; 9,9 Mds, soit 16 %, au titre du 2^e pilier.

Cette répartition n'est pas figée. La *flexibilité* entre les deux piliers remplace l'actuelle *modulation* qui ne joue que dans un sens (1^{er} pilier vers 2^e pilier). La flexibilité porte sur 15 % dans les deux sens. Les montants transférés du 1^{er} au 2^e pilier seront exemptés de la règle de cofinancement.

Montants de la PAC pour la France

Dotation de compromis Parlement européen/Conseil
(en millions d'euros courants)

Année de campagne	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
1 ^{er} pilier	7 586,4	7 553,7	7 521,1	7 488,4	7 462,8	7 437,2	(7 437,2)	52 486,8
2 ^e pilier	1 404,9	1 408,3	1 411,8	1 415,3	1 418,9	1 422,8	1 427,7	9 909,7
Total	8 991,3	8 962,2	8 932,9	8 903,7	8 881,7	8 860	8 864,9	62 396,5

Source SGAE octobre 2013

Le contenu de la réforme

A. Le dispositif sur les paiements directs

1. Les montants

La France devrait bénéficier de 52,48 Mds € au titre des paiements directs. Cela représente 16,8 % de l'enveloppe totale consacrée aux paiements directs aux États membres (EM). Ces paiements doivent respecter certains principes :

– **La convergence interne (au sein d'un même État).** Les États qui continuent à allouer des paiements directs sur la base des références historiques, datant parfois de plus de dix ans, devront évoluer vers des paiements de base plus uniformes à l'ha, d'ici 2019. Différentes options sont ouvertes : montant national ou régional, montant unique ou convergence graduelle pour ceux qui ont moins de 90 % de la moyenne avec, à terme, un montant minimum de 65 % de la moyenne. Une flexibilité est laissée aux États (plafonnement des aides, montant max par ha...).

– **La convergence externe (entre les États membres).** Le niveau moyen des paiements directs à l'hectare sera réduit sur la période de programmation. Les États dont le niveau de paiement direct est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE verront cet écart se réduire d'un tiers. Le niveau minimum est fixé à 196 €/ha (prix courants) d'ici 2020.

– **L'éligibilité.** Les paiements directs sont réservés aux agriculteurs actifs. Une « liste

négative » précise les activités exclues (aéroports, terrains sportifs, etc.) sauf si les entreprises concernées peuvent démontrer qu'elles exercent une activité agricole. Les États membres peuvent compléter la liste.

– **Plafonnement et dégressivité.** Ils s'appliquent sur l'aide de base. La dégressivité est obligatoire : - 5 % du paiement de base à partir de 150 000 euros par an par exploitation. Elle est facultative pour les États qui consacrent au moins 5 % de l'enveloppe nationale au *paiement redistributif* au profit des petites exploitations, ce qui est le cas de la France. Le plafonnement (paiement maximum par exploitation) est optionnel.

– **Conditionnalité.** Les règles relatives à la conditionnalité sont maintenues. Elles concernent l'environnement, la santé animale, les conditions d'exploitation... Une déclaration commune PE/Conseil/Commission prévoit que la liste sera complétée ultérieurement par la directive-cadre sur l'eau et la directive sur l'utilisation des pesticides.

2. La structure des paiements

a. Le régime de paiement de base (RPB)

Le RPB, paiement découplé à la surface, remplace le régime de paiement unique (RPU). Il représente 70 % de l'enveloppe nationale. Ce montant est réduit à concurrence des paiements pour les soutiens ciblés. 2015 est

l'année de référence des terres à prendre en considération.

b. Les soutiens ciblés

À l'exception du soutien aux jeunes agriculteurs, obligatoire, les soutiens ciblés sont optionnels, au choix des États. Ces soutiens ciblés, qui peuvent représenter jusqu'à 60 % de l'enveloppe nationale, sont les suivants :

– **Soutien aux jeunes agriculteurs** : paiement découplé supplémentaire de 25 % aux jeunes (– 40 ans) qui s'installent, pendant une durée de 5 ans. Le coût de la mesure ne peut dépasser 2 % de l'enveloppe nationale.

– **Paiement redistributif** : au profit des 30 premiers ha ou dans la limite de la surface moyenne par EM (52 ha en France). La mesure ne peut dépasser 30 % de l'enveloppe nationale.

– **Petits agriculteurs** : paiement annuel forfaitaire (en lieu et place des autres paiements directs) de 500 à 1 250 euros dans la limite de 10 % de l'enveloppe nationale.

– **Soutiens couplés** (liés aux productions) : dans la limite de 8 ou 13 % de l'enveloppe nationale (majorés de 2 % pour les cultures de protéines végétales) selon le niveau actuel de couplage (soit, pour la France 13 % +2 %).

– **Zones soumises à des contraintes naturelles** ou défavorisées : dans la limite de 5 % de l'enveloppe nationale.

c. Les « paiements verts »

La principale nouveauté de la réforme est l'écologisation des paiements directs – le **verdissement**. Chaque exploitant recevra un paiement, par hectare, en contrepartie des services environnementaux rendus.

Les paiements verts concernent 30 % de l'enveloppe nationale. La mesure est obligatoire. Le non-respect des exigences entraîne, en fonction de la gravité de l'infraction, jusqu'à la suppression des aides correspondantes (et des sanctions au-delà sur le RPB lui-même).

Les mesures liées au verdissement sont :

- **le maintien des prairies permanentes (PP)**. Il s'agit d'éviter la diminution des surfaces en PP qui sont un réservoir de biodiversité

et un puits de carbone. La mesure doit être appréciée au niveau collectif (État ou région).

- **la diversification des cultures**. Un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures sur une surface supérieure à 10 ha et trois cultures sur une surface supérieure à 30 ha. La culture principale doit occuper respectivement au maximum 75 % ou 95 % des terres arables.
- **le maintien d'une surface d'intérêt écologique – SIE** – d'au moins 5 % de terres arables (voire 7 % à compter de 2017 sur la base d'une proposition de la Commission) pour les exploitations supérieures à 15 ha. Ces 15 ha excluent la PP. Ces SIE concernent les haies, les bandes tampons...

Des « équivalences de verdissement » sont accordées dans certains cas, notamment en cas d'agriculture biologique.

B. Les mécanismes de gestion des marchés

1. Les mesures de gestion de marché

– Le principe de l'**intervention** est maintenu (aide au stockage privé, stockage public, sur la base d'un prix d'intervention préfixé). Le champ d'application est légèrement modifié. Elle devient facultative pour le beurre et le lait écrémé, est élargie au lin. En revanche, l'aide à l'écoulement des produits laitiers dans l'alimentation animale est supprimée. Les prix d'intervention restent inchangés et sont fixés par un règlement du Conseil.

– Les **mesures exceptionnelles**. Le dispositif anti-crisis passe désormais moins par l'intervention, automatique, que par des mesures exceptionnelles. La « **clause de perturbation du marché** » concerne une situation de crise économique avec des prix trop faibles (lait en 2009) ou trop hauts (céréales). La Commission peut alors prendre n'importe quelle mesure dérogatoire : soutien financier exceptionnel, restitutions (aides aux exportations), levée des droits d'importation. Cette clause, qui existait déjà, est étendue à tous les produits agricoles. De même, la « **clause de soutien de marché** » est actionnée en cas d'épizootie et de perte de confiance du consommateur. Elle s'applique aux produits carnés et aux produits laitiers. Il s'agit de

mesures d'intervention élargie (jusqu'au retrait et la destruction des produits).

Les dépenses correspondantes sont financées principalement sur la « **réserve de crise** ». La réserve est abondée par prélèvement annuel de 400 M € sur les paiements directs et redistribuée s'il n'y a pas eu d'utilisation.

– Le dispositif des **programmes alimentaires** est modifié :

- Le programme d'aide aux plus démunis (PEAD) est reconduit en fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), mais sort de la PAC pour intégrer la politique de cohésion. Il est doté de 3,5 Mds € sur la programmation;
- Le programme de distribution de lait est reconduit, ainsi que celui de distribution de fruits et légumes dans les écoles. Il bénéficie d'une dotation majorée (150 M €) avec un taux de cofinancement de 90 % pour les régions en convergence (ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne) et de 75 % pour les régions « hors convergence ».

– La **fin des régimes des quotas** et équivalents est confirmée : quotas laitiers (01.04.2015) ; quotas sucriers (campagne 2017) ; droits de plantation (31.12.2018) remplacés par un régime voisin d'autorisation, avec une extension des surfaces plantées de 1 % par an maximum.

2. Le rôle des organisations de producteurs

La réforme de la PAC valorise le rôle des organisations de producteurs (OP). Concernant la constitution des OP, le modèle des OP fruits et légumes est généralisé à tous les secteurs, avec, notamment, la possibilité de percevoir des contributions financières, y compris auprès des producteurs non adhérents à l'OP ainsi que l'extension des règles à l'ensemble du secteur.

Concernant les compétences, la capacité de négociation collective est étendue aux OP céréales, viande bovine et huile d'olive. Elle s'étend aux contrats de livraison avec des clauses de volumes et de prix. La négociation des volumes – non des prix – est également ouverte aux jambons sous signe de qualité AOP/IGP. L'OP lait, la plus complète, reste à part.

C. Le développement rural

a. Les montants

La France devrait bénéficier de 9,9 Mds € au titre du développement rural sur la période 2014/2020. La gestion de ces crédits est pluriannuelle (ils peuvent être engagés une année et dépensés une autre année).

Les dotations nationales figurent en annexe du règlement développement rural et ne pourront être modifiés par la Commission que par acte délégué (avec opposition possible du PE et du Conseil).

Le taux de cofinancement par l'UE est de : 53 % en taux de base ; 63 % pour les régions en transition ; 75 % pour les mesures en faveur du climat et de l'environnement ; 85 % pour les régions en convergence et les régions ultrapériphériques (dont les DOM).

b. L'organisation

La politique de développement rural conserve son concept actuel : cofinancement d'actions sur des thématiques économiques, sociales et environnementales. Elles ne sont plus classées en quatre *axes* (compétitivité/environnement, espace rural/diversification de l'économie rurale/Leader), mais en six *priorités* : innovation/compétitivité/gestion des risques /protection des écosystèmes/utilisation des ressources/emploi et développement économique en zones rurales. États et régions peuvent élaborer des sous-programmes thématiques (jeunes agriculteurs, femmes en zones rurales, filières courtes...).

L'UE cofinance les primes d'assurance récolte et les fonds de mutualisation. Une aide nouvelle peut être activée en cas de perte de revenus excessive d'un agriculteur (- 30 %).

L'indemnité compensatoire de handicap naturel est maintenue. Le nouveau dispositif de zonage, essentiellement sur des critères biophysiques, a été reporté à 2018.

Une part minimale de 30 % sera réservée aux mesures en faveur du climat et de l'environnement. La politique de développement rural sera coordonnée avec les autres politiques de cohésion au moyen d'un cadre stratégique commun.

Le contexte de la réforme

A. Un processus historique

La PAC d'origine repose sur deux outils : des prix officiels administrés, fixés par le Conseil, qui orientent totalement le prix du marché, et « l'intervention » sur les marchés – stockage, retrait – qui permet de gérer les marchés, de racheter les surplus à prix préfixés et de trouver des débouchés, en cas de déséquilibre et de surproduction.

Outre les réformes sectorielles (type quotas laitiers en 1984), quatre grandes réformes ont opéré une profonde mutation de la PAC :

– la réforme de 1992 : baisse des prix officiels compensée par une aide directe aux revenus ;

– la réforme de 1999 : création du « deuxième pilier » dédié au développement rural, en cofinancement avec les États membres, qui complète le « premier pilier », héritier de l'ancienne PAC (c'est-à-dire mécanismes de gestion des marchés + aides directes aux revenus) ;

– la réforme de 2003 : généralisation de l'aide directe aux revenus calculée à l'hectare, indépendante – *découplée* – des productions : en France, les droits à paiement unique – DPU. Introduction de la conditionnalité – les versements des paiements directs sont subordonnés – *conditionnés* – au respect des règlements européens, notamment dans le domaine de l'environnement ;

– la réforme de 2008-2009 – bilan de santé – accentue le découplage des aides (versées indépendamment des productions), à l'exception de quelques primes pour les États qui le souhaitent, telles que la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes – PMTVA.

La réforme de 2014 est donc la cinquième grande réforme de la PAC. Cette politique est aujourd'hui radicalement différente de ce qu'elle était à l'origine.

B. Le cadre de la négociation

1. Un nouveau cadre institutionnel

Jusqu'en 2009, la PAC était régie par des règlements du Conseil – préparés par la Commission – adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée.

Le traité de Lisbonne (13 décembre 2007), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, généralise la codécision. Les règlements PAC, proposés par la Commission, sont désormais adoptés en codécision par le législateur européen – PE/Conseil. Un « trilogue » (PE/Conseil/Commission) est chargé de trouver des compromis aux points restant en discussion.

Le paquet lait (14 mars 2012) fut le premier règlement d'envergure à être adopté en codécision. Il avait montré le poids du PE dans les arbitrages. La réforme de la PAC est la deuxième grande réforme agricole à être adoptée en codécision.

2. Un nouveau cadre financier

La plupart des réformes de la PAC ont été conduites en parallèle avec la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) qui fixe un plafond annuel des dépenses de l'UE par grande rubrique. C'est à nouveau le cas cette fois.

L'accord conclu au Conseil européen le 8 février 2013 sur le CFP 2014/2020 et validé par le PE en juillet (l'accord doit encore être *approuvé* par le PE), fixe le montant de la rubrique 2 – *croissance durable* – *ressources naturelles* – à 373,2 Mds€ sur la période 2014-2020 (en euros 2011), soit 53 Mds par an. Ce montant est réduit d'année en année (voir tableau). La part de la rubrique 2 (constituée à 98 % des crédits PAC) dans l'ensemble du budget de l'UE passera de 41,6 % en 2014 à 36 % en 2020 en crédits d'engagement, et de 43,6 % en 2014 à 38,6 % en 2020 en crédits de paiement.

L'accord règle également quelques points financiers, notamment la convergence externe, le FEAD et la réserve de crise.

Cadre financier pluriannuel 2014/2020
Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 (millions d'euros 2011)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
Rubrique 2 ¹ Croissance durable – ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
dont dépenses de marché et paiements directs	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
Total crédits d'engagement	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
Total crédits de paiement	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Part de la rub. 2 dans total. Crédits d'engagement	41,6 %	40,7 %	39,9 %	39 %	38 %	37 %	36 %	38,9 %
Idem Crédits de paiements	43,6 %	42 %	41,4 %	42,1 %	40,4 %	39,3 %	38,6 %	41,1%

¹ - La PAC représente entre 97 et 98 % de la rubrique 2. Le solde concerne les dépenses liées à l'environnement et à la pêche

C. Éléments de procédure

La réforme a été lancée par une communication de la Commission, le 18 novembre 2010 – *La PAC à l'horizon 2020*. Le 12 octobre 2011, la Commission a publié ses propositions de règlements sur les paiements directs, les mesures de marché (OCM unique), le développement rural et le financement.

L'examen par les deux colégislateurs, en parallèle, s'est poursuivi entre mai 2012 et mars 2013. Une phase de trilogues informels

(PE/Conseil/Commission), s'est conclue par l'accord politique du 26 juin 2013 entre le PE et le Conseil : 97 % de la réforme sont acceptés. Les derniers points de désaccord (taux de cofinancement, plafonnement...) sont réglés par un trilogue formel. L'accord final PE/Conseil est signé le 24 septembre 2013.

Après d'ultimes ajustements techniques et juridiques, l'adoption par le PE, en séance plénière, devrait avoir lieu en novembre. Celle du Conseil est prévue en décembre. Publication des règlements en janvier 2014.

