



Commission des affaires européennes

PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DESTINÉES À METTRE EN ŒUVRE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) 2021-2027

La Commission européenne a publié, le 1^{er} juin 2018, ses propositions de réforme pour la PAC. La traduction juridique de ces grandes orientations prend la forme de **trois textes complémentaires**. Il s'agit, tout d'abord, d'un **projet de règlement** communément appelé « **plans stratégiques** », exposant l'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC. S'y ajoute un **nouveau** (après celui adopté en décembre 2017) **projet de règlement « Omnibus Marché »**, tendant principalement à modifier le règlement Organisation Commune des Marchés agricoles (OCM). En dernier lieu, la Commission européenne a également élaboré un **projet de règlement dit « horizontal »**, relatif aux aspects financiers de la PAC. Il appartient désormais au Parlement européen et au Conseil de prendre position sur ces propositions de nouvelles dispositions, dont la version finale sera adoptée, *in fine*, à l'issue de la procédure de « codécision ».

Le projet de règlement « plans stratégiques »

Le premier des trois nouveaux projets de règlement du Parlement européen et du Conseil recouvre un **vaste ensemble de dispositions, souvent très techniques**, relatives à la future PAC. Il comprend, au total, **142 articles** répartis en neuf titres, ainsi que **plusieurs annexes**.

Le **titre I** du nouveau projet de règlement définit son **champ d'application** et reprend, ou reformule, un certain nombre de **définitions**. Plus précisément, sera renvoyé (à l'article 4) aux États membres le soin de préciser certaines notions, par exemple, celles de « *véritable* » agriculteur, de « *jeune agriculteur* » ou « *d'hectare éligible* ». La notion « *d'activité agricole* » est simplifiée, de même que celles de « *terre arable* » et de « *prairies permanentes* », afin de prendre en compte les avancées du (premier) règlement « Omnibus » (UE) 2017/2393.

Le **titre II** présente les **trois objectifs généraux** (article 5), ainsi que les **neufs objectifs spécifiques** de la PAC (article 6), que les interventions conçues par les États membres dans leur plan stratégique devront permettre de satisfaire. Le **principe de pilotage par objectif** est posé à l'article 7, grâce à une série de **quatre types d'indicateurs** : les indicateurs **de réalisation**, de **résultat**, d'**impact**, ainsi que ceux « **communs** » aux trois précédents.

Le **titre III** introduit, en termes de **conditionnalité**, un certain nombre d'**exigences communes applicables aux plans stratégiques** relevant de la

PAC, lesquels **couvrent désormais le « premier » comme le « second pilier »**. Il présente aussi les interventions figurant dans les plans stratégiques relevant de la PAC, à commencer par les paiements directs découplés et couplés (articles 14 à 38).

La Commission européenne propose une **réduction des aides par exploitation, après déduction du coût de la main d'œuvre salariée et non salariée (familiale)**, commençant à partir de **60 000 €** (sous forme de **trois paliers** à 75 %, 50 % et 25 %) **jusqu'à un plafond fixé à 100 000 €**. Les fonds issus de ce plafonnement pourront ensuite être transférés, par les États membres, pour financer le paiement redistributif, ou le « deuxième pilier ».

D'une façon générale, les **paiements découplés seront composés d'un paiement de base**, qui doit (ou peut) être **complété par trois éléments**. Il s'agit, tout d'abord, d'un **paiement redistributif obligatoire** (sans seuil minimum), ensuite, d'un **paiement jeunes agriculteurs** (avec l'obligation d'y consacrer au moins 2 % de l'enveloppe nationale des paiements directs) et d'un **programme environnemental et climatique obligatoire** (sans allocation minimale), connu sous le terme d'« *Eco-scheme* » en langue anglaise.

Le **paiement de base** sera soumis à un nouveau **processus de convergence interne aux pays de l'Union européenne, d'ici à 2026**, selon les modalités exposées à l'article 20 du règlement : l'objectif recherché consiste à combler « 50 % de

l'écart existant entre les niveaux d'aide de l'UE par hectare et 90 % de la moyenne de l'UE ».

Le **principe des paiements couplés, désormais réservés « aux véritables agriculteurs », est réaffirmé** par les articles 29 et suivants du projet de règlement. Les États membres disposeront de la faculté, comme cela est le cas dans le dispositif en vigueur, de mettre en place des paiements couplés annuels. Ils sont destinés à soutenir les secteurs faisant face à des difficultés, pour améliorer leur compétitivité, leur « *durabilité* », ou la qualité de leurs produits. La **liste de ces secteurs est exposée à l'article 30. Suivent des mesures spécifiques, ou sectorielles**, en faveur, notamment, du **coton, des fruits et légumes, de l'apiculture, de la viticulture, de l'huile d'olive, du houblon** (articles 39 à 63). Les articles 64 à 78 traitent des **mesures en faveur du développement rural, avec une rédaction considérablement simplifiée par rapport au règlement actuel**. On y retrouve, en particulier, les zones dites « **ICHN** » soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (article 66). La **liste des interventions susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre du « second pilier » n'est pas modifiée**.

Le **titre IV regroupe les dispositions financières** (articles 79 à 90). Parmi celles-ci figurent :

- l'abaissement du plafond pour les aides couplées à 10 % des aides directes (contre 13 % actuellement), auxquels s'ajoutent 2 % additionnels pour les protéines ;
- la fixation à 3 % du plafond des aides directes, pour les nouveaux programmes opérationnels sectoriels autres que les fruits et légumes, le vin, l'apiculture, le houblon et l'huile d'olive ;
- l'obligation d'attribuer au minimum **2 % de l'enveloppe** annuelle « **paiements directs** » aux **jeunes agriculteurs** ;
- la **réduction de 10 points**, par rapport aux niveaux actuels, **des taux de cofinancement du développement rural** (article 85). Le taux maximal passe à **75 % dans les régions les moins développées, à 70 % dans les régions ultrapériphériques** et à **43 % dans le cas général**. Des **dérogations** sont **conservées**, notamment en faveur du programme LEADER, des mesures agro-environnementales (80 %) et des aides aux régions subissant des contraintes naturelles et spécifiques, dont les **ICHN (65 %)**. Les mesures financées par des fonds transférés depuis le « premier pilier » restent cofinancées à hauteur de 100 % ;
- en ce qui concerne le **FEADER, au minimum 30 % des fonds devront être réservés à des mesures favorables à l'environnement**.

- l'article 87 expose les modalités du calcul, réalisé (avec des pondérations) par la Commission européenne, lui permettant d'apprécier le degré d'atteinte, dans les États membres, de l'objectif global consistant à dédier 25 % du budget de l'Union à des mesures favorables au climat ;

- la **flexibilité entre piliers (applicable dans les deux sens et modifiable chaque année) est portée à 15 % des fonds**.

Le **titre V présente, dans le détail, les règles applicables aux plans stratégiques de la PAC**. Au total, **dix-neuf articles (91 à 109) y sont consacrés**. Sont ici précisés les éléments que les États membres doivent prendre en considération, leur **contenu minimal**, notamment quant aux **valeurs cibles**, ainsi que la planification financière. Sont également exposées les **règles d'approbation par la Commission** (article 106), de même que les modalités de modification de ces plans stratégiques (article 107).

D'une façon générale, ces plans seront établis par les États membres et validés par la Commission européenne, en amont de la mise en œuvre des mesures. *In fine*, la **Commission européenne devra avoir approuvé le plan dans les 6 mois suivant la soumission du projet établi par l'État membre**, quitte à envisager une approbation partielle du plan, selon des modalités toutefois non précisées.

Ledit plan stratégique national **pourra être amendé une fois par an** et comporter des éléments régionaux. Il **portera désormais sur les « deux piliers » de la PAC**, et non plus seulement sur le développement rural. Il sera **fondé sur une évaluation des besoins** (au moyens d'une analyse dite « *atouts faiblesses opportunités menaces* » désignée sous l'**acronyme « AFOM »**). L'utilisation des outils d'intervention devra être justifiée par des cibles quantitatives et des « *points d'étape pertinents* ».

Plus précisément, il est prévu que les **plans stratégiques contiennent**, tout à la fois, **une évaluation des besoins, une stratégie d'intervention** (avec des cibles et des indicateurs pour chaque objectif spécifique), **la description des éléments communs à toutes les interventions** (définitions, conditionnalité...), la **présentation des interventions choisies dans les « deux piliers »** (en particulier les critères d'éligibilité, le respect des critères OMC, la forme du soutien...), un **tableau financier, ainsi que la description des structures de gouvernance et de coordination**. Ce plan doit également comporter un descriptif des éléments de modernisation du secteur agricole (innovation, développement du numérique...). Enfin, une **série d'annexes** devra obligatoirement être jointe, de

façon à justifier l'analyse « AFOM », l'analyse environnementale, la consultation des parties prenantes et la description des financements nationaux.

Le **titre VI** prévoit les **règles de coordination et de gouvernance** (articles 100 à 114).

Le **titre VII** (articles 115 à 129) **définit le cadre de suivi et d'évaluation des plans stratégiques**. Il établit les **règles** relatives au **contenu** et à la **date de soumission des rapports** attendus de la part **des États membres**, sur l'avancement de leur plan stratégique relevant de la PAC. Il crée, en particulier un **mécanisme de « rapports annuels de performance »** (article 121), complété par un système d'incitation reposant sur l'octroi d'une prime de performance en cas de bons résultats environnementaux et climatiques.

Lorsque le rapport annuel de performance (produit par l'autorité nationale de gestion et examiné par le comité de suivi) mettra en évidence un **écart supérieur de 25 % à la cible annuelle** prévue pour un ou plusieurs indicateurs, **la Commission pourra**

Le projet de second règlement « Omnibus » modifiant les dispositions de l'actuel règlement Organisation Commune des Marchés

Cette proposition de la Commission européenne tend à modifier le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, ainsi que quatre autres textes : les règlements (UE) n° 1151/2012, n° 251/2014, n° 228/2013 et n° 229/2013.

S'agissant, tout d'abord, du Règlement n°1308/2013 portant sur l'OCM, l'article 1 du nouveau projet de règlement propose une longue série de modifications rédactionnelles, allant de simples ajustements, jusqu'à des changements plus substantiels. Parmi ces derniers, figurent plusieurs dispositions touchant le **secteur viticole**.

En ce qui concerne les **autorisations de plantation de vigne** (article 63 du règlement OCM 1308/2013), les États membres pourraient ainsi octroyer, chaque année, de nouvelles autorisations, en **ajoutant au plafond actuel (de 1 % de la superficie effectivement plantée sur leur territoire) celles octroyées à certains producteurs au titre des conversions et des replantations**.

S'ajoute à ces dispositions des mesures en faveur des **variétés à raisin de cuve** (article 81 du règlement OCM) : de nouvelles variétés appartenant aux espèces originaires d'Amérique du Nord – *Vitis Vinifera* et *Vitis Lambrusca* – pourraient être classifiées par les États membres comme variété à raisin de cuve. La Commission

demander à l'État membre de fournir un plan d'actions, afin de remédier à la situation.

Enfin, une **réserve de performance** (article 123) à hauteur de **5 % des enveloppes consacrées au développement rural** serait mise en place. Elle serait reversée, en 2027, aux États membres ayant atteint au moins 90 % de leurs objectifs agro-environnementaux et climatiques.

Le **titre VIII** (articles 130 à 133), **consacré à la concurrence**, tend à reprendre *ne varietur* des **dispositions des règlements précédents** dans ce domaine. Il s'agit de **l'obligation** pour les entreprises de **respecter les règles de concurrence de l'OCM unique**, ainsi que du **régime des aides d'État aux soutiens nationaux dans le cadre de la PAC**. Une disposition nouvelle y est néanmoins ajoutée, consistant à exclure du champ des aides d'État les mesures fiscales autorisant le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu des agriculteurs sur une période pluriannuelle.

indique que cette modification serait de nature à permettre une meilleure résistance aux maladies de la vigne, ainsi qu'au changement climatique.

Les **procédures de protection des appellations d'origine protégée (AOP) et des indications géographiques (IG)** feraient l'objet d'une réécriture de nature technique (articles 94, 96 à 99, 103, 106, 111 et 116a du règlement OCM). Ces modifications de procédure ont récemment été négociées dans le cadre d'un acte délégué (n°607/2009). La Commission propose, en l'espèce, d'en réintroduire certaines dans l'acte de base.

Les **annexes VII et VIII de l'actuel règlement OCM** seraient modifiées, de façon à permettre un **plus large recours aux innovations, ainsi qu'aux procédés de désalcoolisation**.

Le **projet de nouveau règlement propose également** (dans son article 2) **de modifier le règlement n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires**. Il s'agit, en l'occurrence, **d'aligner la rédaction de ce dernier sur les modifications introduites dans l'OCM unique**, en particulier celles relatives à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques. Le champ d'application du règlement serait étendu pour couvrir les vins aromatisés.

En ce qui concerne le **règlement n°251/2014** concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, il est proposé (dans l'article 3 du projet de nouveau règlement) de supprimer le chapitre III, de façon à permettre son alignement sur la rédaction du règlement qualité (n°1151/2012)

Les **dernières modifications** proposées visent à **tirer les conséquences financières du nouveau**

Le projet de règlement « horizontal » relatif aux aspects budgétaires, financiers et comptables de la PAC

Le projet de nouveau règlement « horizontal » du Parlement européen et du Conseil porte sur le financement, la gestion et le suivi de la politique agricole commune, tout en procédant à l'abrogation de l'actuel règlement (UE) n° 1306/2013 traitant des mêmes sujets. Il comprend **104 articles**, répartis en 7 titres, dont les dispositions s'appliquent aux deux grands instruments de la PAC : le FEADER et le FEAGA.

D'une façon générale, cette proposition de règlement **reprend des pans entiers de l'actuel règlement « horizontal », tout en tirant les conséquences des nouvelles orientations** proposées par la Commission **pour la future PAC**.

Plus précisément, après un **titre I** délimitant le champ d'application du texte, ainsi qu'un certain nombre de définitions, les dispositions du **titre II** rassemblent un ensemble de dispositions générales applicables aux fonds précités, particulièrement importantes au titre de la **gouvernance de la PAC**. Parmi celles-ci, l'article 8 précise le **rôle** et les **attentes** des **organismes payeurs**, tout en prévoyant la mise en place d'un **organisme de coordination** dans les États membres où il existe plusieurs organismes payeurs. L'article 11, traite des **organismes de certification**, qui sont des organismes d'audit public ou privé.

Le **titre III**, intitulé « **gestion financière des fonds** » (articles 12 à 56) propose la mise en place d'une **nouvelle réserve de crise agricole** (article 14). Celle-ci, **dotée « d'au moins 400 M€ »**, serait destinée à financer les mesures d'intervention sur les marchés telles que prévues dans l'OCM (articles 8 à 21 du règlement OCM), ainsi que les mesures de crise à proprement parler (articles 219 à 221 du même règlement). Elle serait **initialement alimentée, en 2021, par les crédits inutilisés de l'actuelle réserve de crise à l'horizon 2020**. En cas

Cadre financier pluriannuel (CFP), au niveau des îles de la mer Égée, d'une part, des régions ultrapériphériques (dans le cadre du règlement n°228/2013), d'autre part. Y figure une proposition de diminution de 3,9 % de l'enveloppe financière des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI).

d'insuffisance de ladite enveloppe, la réserve de crise pourrait être financée à partir des crédits disponibles du fait de la sous-consommation du FEAGA, voire par un mécanisme dit de « *discipline financière* » (article 15), prenant la forme d'un prélèvement sur les paiements directs.

S'agissant du **FEADER**, les **règles de désengagement d'office** (article 32) pour les programmes non utilisés reviendraient à l'échéance du **terme de l'année N+2**, comme cela était le cas lors de la programmation 2007-2013. Par ailleurs, le **cumul des fonds** (article 34), serait **désormais possible, sous certaines conditions** : une même opération pourrait ainsi bénéficier à la fois du soutien du FEADER et du soutien d'un autre fonds structurel (FESI).

Les **modalités de réduction et de suspension des paiements** (articles 37 à 40) seraient ajustées, pour tenir compte du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, fondée sur l'examen de la performance. En ce qui concerne **l'apurement des comptes**, il y aurait désormais **deux types de procédure**. Il s'agit, en premier lieu, de **l'apurement financier annuel, sanctionnant la fiabilité des données transmises par l'État membre**, en second lieu, de **l'apurement annuel sur base de la performance**.

Le **titre IV** consacre 21 articles (57 à 87) aux « **système de contrôle et de sanction** ». Il prévoit, **dans le détail**, les **règles** et les **exigences applicables dans ces domaines**. D'une façon générale, les autorités nationales doivent, en effet, s'appuyer **un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)**, pour veiller à ce que les paiements soient correctement effectués, que les irrégularités soient évitées ou détectées lors des contrôles et que les sommes indûment versées soient recouvrées.