

## Commission des affaires européennes

### Présentation de la réforme de la PAC

Le 12 octobre 2011, la Commission a présenté un « paquet législatif » – sept propositions de règlements – sur la réforme de la politique agricole commune (PAC).



Source : [www.photo-libre.fr](http://www.photo-libre.fr)

#### I. Rappels de procédure

##### 1. Le pivot de la réforme de la PAC

###### **a - L'aboutissement de plus d'un an d'échanges**

Le premier document central de la réforme est la communication de la Commission du 18 novembre 2010 intitulée « *La PAC à l'horizon 2020, alimentation, ressources naturelles et territoires, relever les clefs de l'avenir* » (COM (2010) 672 final). Cette communication a été entourée par plusieurs prises de position :

– la Commission a choisi de consulter la société civile en avril 2010. (Rapport de synthèse en juillet 2010 « *La PAC après 2013, vos idées comptent* ») ;

– la France et l'Allemagne ont adopté le 14 septembre 2010 une position franco-allemande « *Pour une PAC forte au-delà de 2013* », approuvée, par la suite, par plusieurs autres États ;

– le Parlement européen (PE) s'est positionné tant avant la communication de la Commission (1<sup>er</sup> rapport de la commission AGRI – agriculture et développement rural – sur « *l'avenir de la PAC après 2013* » dit rapport Lyon, du 24 mars 2010, suivi d'une résolution du PE du 8 juillet 2010) qu'après sa communication (2<sup>e</sup> rapport de la commission AGRI sur « *la PAC à l'horizon 2020* » dit rapport Dess, du 31 mai 2011, suivi d'une résolution du PE du 23 juin 2011) ;

– le Sénat a publié en octobre 2010 son rapport sur la PAC (rapport n° 102 (2010-2011) « *Redonner du sens à la PAC* ») suivi d'une déclaration parlementaire franco-allemande, la première du genre, le 3 février 2011.

###### **b - Un point de départ déterminant pour la procédure législative**

Le cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020 est constitué de sept règlements (six règlements du Parlement européen et du Conseil, un règlement du Conseil) :

- un règlement « paiements directs » ;
- un règlement « OCM unique » ;
- un règlement « développement rural » ;
- un règlement sur le financement et la gestion de la PAC ;
- un règlement sur les restitutions ;
- un règlement sur les mesures transitoires en 2013 ;
- un règlement sur le paiement unique aux viticulteurs.

Même s'il ne s'agit que d'une proposition et si les règlements seront adoptés par le législateur européen – le PE et le Conseil –, la Commission tient compte des observations de la phase de consultation et la proposition

finale traduit la recherche d'un point d'équilibre. Une adoption finale est attendue pour le début 2013 pour une application en 2014.

## 2. Les différences avec la réforme de 2003

La présente proposition se veut d'une ambition comparable aux précédentes grandes réformes de la PAC, celle de 1992 (introduction des aides directes), celle de 1999 (création du 2<sup>e</sup> pilier consacré au développement rural), et celle de 2003 (découplage des aides à la production et généralisation des aides directes). Cette réforme se situe cependant dans un contexte politique très différent de celui de 2003.

**1<sup>ère</sup> différence, due au traité de Lisbonne :** les règlements PAC seront adoptés selon la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire par codécision entre le PE et le Conseil. En 2003, les règlements PAC avaient été adoptés par le seul Conseil, après avis du PE.

**2<sup>e</sup> différence, politique:** l'opposition politique entre États membres est moins marquée. La négociation de 2003 avait été très difficile, avec une opposition frontale entre *pros* et *antis* PAC. S'il reste de sérieuses hostilités à la PAC chez quelques États membres, la crise alimentaire de 2008 et les images des émeutes dans le monde ont éteint les oppositions radicales. « *La manière la plus sûre de garantir la sécurité alimentaire est de conserver un secteur agricole stable et compétitif* ». Cette résolution du PE résume bien l'ambiance générale.

**3<sup>e</sup> différence, également politique :** la Commission européenne a changé d'état d'esprit à l'égard de la PAC. Alors qu'en 2003, elle avait pour objectif implicite de déréguler au maximum, à défaut de pouvoir réduire le budget de la PAC, elle souhaite aujourd'hui conserver une PAC forte et durable, comme l'ont demandé plusieurs États membres.

**4<sup>e</sup> différence, budgétaire :** dans les deux cas, la réforme de la PAC s'est déroulée parallèlement à la négociation budgétaire du cadre pluriannuel. La différence est que, pour le cadre 2007-2013, la dotation PAC du 1<sup>er</sup> pilier avait été préfixée par le Conseil en 2002, lors de la négociation de l'adhésion

des dix nouveaux États membres. Ce montant n'a jamais été remis en cause, ni par la Commission ni par les États membres (à l'exception du Royaume-Uni). Cela n'est pas le cas cette fois, et malgré un accord général sur le principe d'une stabilisation du budget de la PAC, ce dernier pourrait être beaucoup plus discuté qu'en 2002.



Source : [www.photo-libre.fr](http://www.photo-libre.fr)

## II. Contenu des propositions

### 1. Les paiements directs (règlement « aides directes »)

#### *a - Convergence et simplification*

– **Un régime unique en Europe.** Aujourd'hui, le régime des paiements directs est distinct selon qu'il s'applique aux 15 anciens États membres – régime de paiement unique (RPU) – et aux 10 nouveaux États membres – régime de paiement unique à la surface (RPUS), simplifié. La distinction RPU-RPUS serait supprimée.

– **Des plafonds nationaux sont préétablis par pays, et année par année** (entre 7,6 et 7,7 milliards d'euros pour la France). La répartition des droits de paiement serait profondément modifiée. L'allocation individuelle serait calculée par hectare soit au niveau national soit au niveau régional, ce qui implique l'abandon du mode de calcul fondé sur les références historiques (comme en France). L'échelon régional pertinent serait défini par l'État sur des caractéristiques agronomiques et économiques ou suivant leur structure institutionnelle. La réforme prévoit l'extension des paiements à tous les agriculteurs y compris ceux qui ne sont pas couverts par les droits à paiement unique (DPU) aujourd'hui (fruits et légumes/vigne).

Ce nouveau modèle est attendu pour les aides payées à partir de la fin 2019 (imputées sur le budget 2020).

– **La convergence entre États membres est engagée.** Pour les États membres dans lesquels les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne européenne, un tiers de cet écart serait comblé (pour une moyenne européenne de 250 €/ha, les États recevant 180 €/ha recevront alors 15 € de plus  $(0,9 \times 250 - 180) / 3$ ).

#### **b - Verdissement**

Les aides directes seraient subordonnées au respect des règles actuelles de conditionnalité (conditionnalité européenne et Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales nationales). La Commission propose aussi de conditionner 30 % des aides au respect de pratiques particulières, bénéfiques pour l'environnement et le climat :

- diversification des cultures (au moins trois cultures différentes pour les exploitations de plus de 3 ha) ;
- maintien des pâturages permanents ;
- surfaces d'intérêt écologique (haies...) pour 7 % des hectares. Les exploitations bio et celles situées en zone Natura 2000 sont considérées comme respectant ces critères et sont éligibles par nature à cette dotation de 30 %.

#### **c - Soutiens divers**

La Commission prévoit :

- un paiement facultatif pour les agriculteurs des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques (jusqu'à 5 % du plafond annuel) ;
- un paiement obligatoire pour les jeunes agriculteurs (jusqu'à 2 % du plafond annuel) ;
- un régime de soutiens couplés facultatifs pour certains secteurs, productions ou régions « *qui rencontrent des difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales* ». La liste des productions couvertes est large (céréales, viandes, lait, betteraves, huile d'olive, etc...) ;

- un paiement forfaitaire annuel pour les petits exploitants agricoles, dispensés du verdissement.

#### **d - Restrictions**

La Commission souhaite réserver les aides aux « agriculteurs actifs », exerçant véritablement des activités agricoles et pour lesquels les aides directes représentent plus de 5 % des recettes non agricoles.

En outre, la Commission propose la dégressivité des aides à partir de 150 000 € et un plafonnement à 300 000 €. Ces seuils sont calculés après déduction des salaires et charges versés, ce qui permet de lier les paiements directs à l'emploi.



Source : [www.photo-libre.fr](http://www.photo-libre.fr)

## **2. Aides du 1<sup>er</sup> pilier autres que les aides directes (règlement « OCM unique »)**

L'arsenal des aides de gestion des marchés est globalement conservé, avec :

- le maintien de la notion d'intervention publique (stockage public) pour les céréales, le riz, la viande bovine, le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP). Les quantités et les prix sont préfixés pour le blé tendre, le beurre et le LEP à des niveaux identiques, voire légèrement inférieurs à ceux fixés en 2007 (baisse du prix du LEP). L'intervention sur les autres produits se fait par adjudication. Il n'y a plus d'intervention sur le porc, désormais éligible au seul stockage privé ;
- le maintien des restitutions à l'exportation. Un règlement spécifique du Conseil détaille les conditions dans lesquelles la Commission fixe par délégation le montant des restitutions ;

– des aides ciblées sur certaines productions (coton, huile d'olive, apiculture...) ou pour favoriser des modes d'organisation (organisation de producteurs de fruits et légumes) ;

– des « *mesures exceptionnelles* » en cas de « *perturbation du marché* », notion nouvelle introduite par la Commission. Trois cas sont évoqués : la crise économique, la crise sanitaire et la perte de confiance des consommateurs, et une clause générale habilitant la Commission à agir en cas de perturbations du marché causées par des variations de prix brutales ;

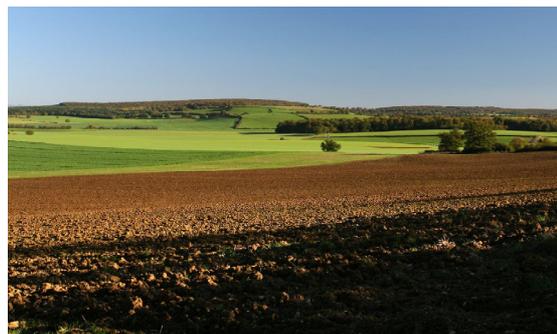
– les programmes alimentaires (lait, fruits dans les écoles). En revanche, le programme alimentaire d'aide aux plus démunis sortirait de la PAC à partir de 2014. Il serait juridiquement rattaché à la politique de cohésion, et budgétairement classé hors cadre financier pluriannuel.

La proposition de règlement confirme la suppression des régimes administrés de production, avec la fin des quotas laitiers en 2015, la fin des quotas sucriers en 2014/2015, la fin des droits de plantation de vignes au plus tard en 2018. Ce secteur est aussi concerné par une disposition qui vise à accélérer la mise en pratique des droits à paiement unique.

### 3. Développement rural

L'organisation en deux piliers est maintenue, mais elle est remaniée. D'une part, le deuxième pilier – développement rural – devrait intervenir de manière coordonnée avec les fonds structurels. L'ensemble sera couvert par un cadre stratégique commun transposé dans des contrats de partenariat entre la Commission et chacun des États membres. D'autre part, l'architecture antérieure est modifiée. Les trois « axes » (compétitivité/ environnement/ habitat et qualité de vie en milieu rural) sont remplacés par six « priorités » : encourager l'innovation, accroître la compétitivité, promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques, préserver les

écosystèmes, encourager une utilisation efficace des ressources, promouvoir l'inclusion sociale. La future programmation sera calée sur celle des programmes opérationnels des fonds structurels. Des sous-programmes bénéficieraient d'une intensité d'aide supérieure (jeunes agriculteurs, petites exploitations, zones de montagne, circuits courts...).



Source : [www.photo-libre.fr](http://www.photo-libre.fr)

Le règlement introduit également des modifications techniques :

- la modulation entre piliers est supprimée ;
- le principe de cofinancement est maintenu avec un partage prévu entre l'Union et les États membres de 50/50 ;
- la délimitation des zones défavorisées se ferait sur la base de critères biophysiques ;
- les aides financières accordées aujourd'hui au titre de l'article 68 du règlement « aides directes » (5 % de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier utilisable pour soutenir des applications diverses ou des zones défavorisées) seraient basculées dans le 2<sup>e</sup> pilier. Il s'agit notamment de l'assurance récolte et du fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales. Pour ces actions, le taux de cofinancement de l'Union serait ramené de 75 % à 50 %.
- Le principe d'une aide à la stabilisation des revenus via un fonds de mutualisation est introduit. Cette aide serait activée dans le cas d'une baisse de revenus supérieure à 30 % du revenu annuel moyen des trois dernières années ou des cinq dernières années en excluant les deux valeurs extrêmes.