



PREMIER PILIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC): II — PAIEMENTS DIRECTS AUX AGRICULTEURS

La réforme de 2003 et le bilan de santé de 2009 ont découplé la plus grande partie du soutien direct et l'ont transférée vers le nouveau régime de paiement unique (RPU) ou, pour les nouveaux États membres, le régime simplifié de paiement à la surface. Le règlement (UE) n° 1307/2013 définit le système des paiements directs à partir du 1^{er} janvier 2015.

BASE JURIDIQUE

Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE); règlement (UE) n° 1306/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549) et règlement (UE) n° 1307/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608), modifiés par le règlement (UE) 2017/2393 (JO L 350 du 29.12.2017, p. 15) (appelé règlement «omnibus», qui a accompagné les propositions présentées par la Commission à l'occasion du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020).

OBJECTIFS

La PAC pour la période 2014-2020 maintient l'existence de deux piliers tout en renforçant les liens entre eux, ce qui donne une approche mieux intégrée et plus générale des aides en ce domaine. Le règlement (UE) n° 1307/2013 fournit une base juridique unique et un code complet pour des paiements directs aux agriculteurs plus ciblés, plus équitables et plus «verts».

CONTENU DU RÈGLEMENT (UE) NO 1307/2013

A. Vision d'ensemble

Les mécanismes de soutien direct passent du «découplage» au «ciblage». Le système consistant à découpler les aides agricoles de la production et à fournir une aide générique au revenu, qui avait débuté en 2003, laisse place désormais à un système dans lequel chaque élément est associé à des objectifs spécifiques. Les paiements uniques à la ferme sont remplacés par un système de paiements plurifonctionnels, autour de sept composantes: 1) un «paiement de base» à l'hectare, dont le montant doit être harmonisé selon des critères économiques ou administratifs à l'échelon national ou régional et soumis à un processus de convergence (dite «interne»); 2) une composante «verte», sous forme d'un soutien supplémentaire pour compenser les coûts de



production de biens publics pour l'environnement non rémunérés par le marché; 3) un paiement supplémentaire pour les jeunes agriculteurs; 4) un «paiement redistributif» permettant de renforcer le soutien pour les premiers hectares d'une exploitation; 5) un soutien additionnel aux revenus dans les zones soumises à des contraintes naturelles; 6) un soutien couplé à la production en faveur de certaines zones ou certains types d'agriculture pour des raisons économiques ou sociales; 7) un régime simplifié facultatif pour les «petits agriculteurs» bénéficiant de paiements inférieurs à 1 250 euros. Les trois premières composantes sont obligatoires pour les États membres et les quatre dernières facultatives. Les États membres doivent consacrer 30 % de leur enveloppe nationale de paiements directs aux paiements «verts». Les 70 % qui restent sont attribués aux paiements «de base», après déduction de tout montant engagé pour les réserves nationales de droits (obligatoires, jusqu'à 3 % des enveloppes nationales), ainsi que pour les paiements complémentaires redistributifs (jusqu'à 30 %), les paiements en faveur des jeunes agriculteurs (jusqu'à 2 %) ou des zones défavorisées (jusqu'à 5 %), ou les paiements couplés à la production (jusqu'à 15 %). Les nouvelles aides à l'hectare sont réservées aux seuls agriculteurs actifs (sur la base d'une liste négative à fixer par chaque État). Par ailleurs, elles sont soumises à un processus partiel de convergence (dite «externe») entre les États membres jusqu'en 2019, sans élimination complète de toute hétérogénéité sur l'ensemble du territoire européen (due aux enveloppes d'aides et aux superficies éligibles — en 2015 — attribuées à chaque État).

B. Éléments clés

1. Régime de paiement de base/paiement simplifié à la surface (obligatoire pour les États)

Les États membres consacrent environ 70 % de leur enveloppe nationale aux paiements directs au titre du nouveau régime de paiement de base, déduction faite des montants alloués aux jeunes agriculteurs ou à d'autres paiements facultatifs: régions défavorisées, petits agriculteurs, paiement redistributif ou paiements «couplés». Pour douze États membres, le délai d'expiration du régime de paiement unique à la surface, plus simple car forfaitaire, est prolongé jusqu'en 2020. En ce qui concerne la «convergence interne», les États membres qui maintenaient en 2013 des aides définies en référence au passé doivent évoluer vers des montants à l'hectare plus homogènes. Ils ont, pour ce faire, le choix entre plusieurs possibilités: ils peuvent adopter une approche nationale ou régionale (en se fondant sur des critères administratifs ou agronomiques) qui permette de parvenir à un taux forfaitaire régional ou national en 2019, ou veiller à ce que les exploitations qui perçoivent moins de 90 % du taux moyen régional ou national connaissent une augmentation progressive des aides, à la condition supplémentaire que tout agriculteur bénéficie en 2019 d'un paiement correspondant à au moins 60 % du taux moyen régional ou national. Les montants versés aux exploitants supérieurs au taux moyen régional ou national sont adaptés en proportion, étant précisé que les États membres peuvent limiter les éventuelles «pertes» de soutien à 30 %.



2. Mécanismes de redistribution des paiements de base (facultatifs)

Les États membres ont le droit de verser un paiement redistributif pour les premiers hectares, auquel ils peuvent allouer jusqu'à 30 % de l'enveloppe nationale, soit sur les 30 premiers hectares, soit jusqu'à la superficie moyenne des exploitations, si celle-ci est supérieure à 30 hectares. Une autre possibilité est d'appliquer un plafond au paiement par hectare. Les États membres qui appliquent le paiement redistributif peuvent être exonérés de la dégressivité obligatoire des paiements de base à partir de 150 000 euros (5 % minimum).

3. Régime en faveur des jeunes agriculteurs (obligatoire pour les États)

Pour encourager le renouvellement des générations, le paiement de base versé aux jeunes agriculteurs — nouveaux agriculteurs de moins de 40 ans installés il y a moins de cinq ans, est augmenté d'un quart pendant les cinq premières années suivant l'installation. Ce complément est financé à hauteur de 2 % de l'enveloppe nationale. Il est obligatoire pour les États membres. La mesure vient en plus des autres mesures en faveur des jeunes agriculteurs au titre des programmes de développement rural.

4. Verdissement (obligatoire pour les États avec application flexible)

En plus du paiement de base ou du paiement unique à la surface, chaque exploitation touchera un paiement supplémentaire à l'hectare si elle a recours à des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Les États membres doivent impérativement allouer 30 % de leur enveloppe nationale à ce paiement «vert». Trois mesures sont prévues:

- la diversification des cultures: l'exploitant doit cultiver au moins deux espèces différentes, si sa superficie de terres arables excède 10 hectares; si elle dépasse les 30 hectares, le nombre minimal de cultures est de trois; la culture principale ne doit pas couvrir plus de 75 % des terres arables (les deux principales, plus de 95 %);
- le maintien des prairies permanentes existantes;
- la constitution d'une surface d'intérêt écologique correspondant à au moins 5 % des terres arables de l'exploitation, pour les exploitations de plus de 15 hectares (prairies permanentes et cultures pérennes non comprises): bordures de parcelles, haies, arbres, jachères, particularités topographiques, biotopes, bandes tampons, surfaces boisées, cultures fixant l'azote.

Tout manquement aux obligations de «verdissement» se traduira par des sanctions très élevées: une fois la transition terminée, les contrevenants perdront jusqu'à 125 % des paiements «verts». Pour éviter de pénaliser les agriculteurs qui se souciaient déjà des questions d'environnement et de durabilité, le texte prévoit un régime d'équivalence «verte», selon lequel l'application anticipée de pratiques bénéfiques est considérée comme le respect de ces obligations de base. Par exemple, aucune exigence supplémentaire ne sera imposée aux producteurs d'agriculture biologique, car il est démontré que leurs pratiques apportent clairement un bénéfice écologique. Pour les autres, des systèmes agro-environnementaux peuvent comprendre des mesures qui seront considérées comme équivalentes. Le nouveau règlement dresse la liste de ces



pratiques équivalentes. Pour éviter de subventionner deux fois les mêmes mesures, les aides au titre des programmes de développement rural doivent prendre en compte les obligations de «verdissement».

5. Paiements couplés (facultatifs pour les États)

Pour remédier à d'éventuelles conséquences préjudiciables de la «convergence interne» sur des secteurs ou zones particulièrement sensibles, les États membres disposent de la possibilité de prévoir des paiements couplés, c'est-à-dire associés à des productions particulières. L'option est limitée à 8 % de l'enveloppe nationale si l'État membre verse déjà des aides couplées, voire à 13 % si le niveau de celles-ci dépasse les 5 %. La Commission peut autoriser, le cas échéant, un niveau plus haut. En outre, il est possible d'ajouter 2 % pour les paiements couplés destinés aux protéagineux.

6. Zones soumises à des contraintes naturelles (moins favorisées) (paiement facultatif)

Les États membres ou leurs régions peuvent accorder un paiement supplémentaire allant jusqu'à 5 % de l'enveloppe nationale pour les zones classées comme soumises à des contraintes naturelles.

7. Agriculteurs actifs (obligatoire pour les États, mais avec une application flexible)

Pour résoudre le problème que posent les agriculteurs «qui se tournent les pouces» et combler un certain nombre de lacunes juridiques, qui permettent à des sociétés de réclamer des paiements directs, alors que leur objet n'est pas en premier lieu agricole, la réforme renforce les règles définissant un agriculteur comme actif. Les États membres sont tenus de respecter une nouvelle liste négative d'activités pour lesquelles le versement de paiements directs est exclu, à moins que l'entreprise en question ne puisse montrer qu'elle pratique effectivement une activité agricole (on peut avancer que le règlement «omnibus» a assoupli ces critères de preuve [règlement (UE) 2017/2393, JO L 350 du 29.12.2017, p. 15]) (voir fiche [3.2.9](#)). Les États membres ont la possibilité de compléter la liste négative en y incluant d'autres activités.

8. Superficies admissibles (avec application flexible)

L'année 2015 est définie comme étant la nouvelle année de référence pour les déclarations de terres. Les États membres qui peuvent s'attendre à une forte augmentation des surfaces déclarées admissibles sont autorisés à limiter le nombre des droits à paiement délivrés en 2015 à 135 % ou à 145 % de la surface totale déclarée en 2009.

9. Régime des petits agriculteurs (facultatif)

La nouvelle PAC permet aux États membres d'accorder aux petits agriculteurs le bénéfice d'un régime simplifié en cas de paiement annuel allant jusqu'à 1 250 euros, indépendamment de la taille de l'exploitation. Les participants sont soumis à des obligations moins strictes de conformité et sont exemptés de tout «verdissement». Le coût total du régime des petits agriculteurs ne peut excéder 10 % de l'enveloppe nationale, sauf si l'État membre choisit d'accorder aux petits agriculteurs ce qu'ils auraient reçu sans un tel régime.



10. Conditionnalité (obligatoire)

Les dispositions sur la conditionnalité sont confirmées et simplifiées, en subordonnant le versement des paiements directs au respect par les agriculteurs: a) de normes établies par les États membres relatives aux conditions agronomiques et environnementales visant à limiter l'érosion des sols, à maintenir la structure et les taux de matières organiques des sols et à assurer un niveau minimal d'entretien; b) des normes européennes en vigueur en matière de santé publique, de santé animale, d'environnement et de bien-être des animaux. Si les règles de la conditionnalité ne sont pas respectées par un agriculteur, les paiements directs auxquels il peut prétendre sont partiellement diminués, voire totalement supprimés. Le texte confirme que la directive-cadre sur l'eau et la directive sur un usage durable des pesticides seront incorporées dans le système de conditionnalité dès qu'il sera établi que tous les États membres les appliquent convenablement et que les obligations des exploitants en la matière auront été clairement définies.

11. Le mécanisme de discipline budgétaire et financière (obligatoire)

Un mécanisme de discipline budgétaire s'applique afin de maintenir les dépenses du premier pilier de la PAC en deçà de plafonds budgétaires annuels fixés dans le cadre pluriannuel des perspectives financières (voir fiche [1.4.3](#)). Un ajustement des paiements directs sera proposé lorsque les prévisions indiqueront un dépassement du total des dépenses prévues lors d'un exercice donné. L'éventuelle réduction ne portera pas sur les 2 000 premiers euros versés à chaque agriculteur. En outre, les paiements directs préalablement alloués aux agriculteurs pourront aussi être minorés lors de chaque exercice pour alimenter la nouvelle «réserve de crise» des marchés jusqu'à 400 millions d'euros (voir fiche [3.2.4](#)).

12. Système intégré de gestion et de contrôle (obligatoire)

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC — connu également sous son sigle anglais IACS) est également confirmé et renforcé. Il inclut au moins les éléments suivants: une base de données informatisée, un système d'identification des parcelles agricoles, un système d'identification et d'enregistrement des droits à paiement direct, un système intégré de contrôle et un système d'identification de chaque agriculteur introduisant une demande d'aide.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le 13 mars 2013, le Parlement européen a adopté un ensemble de résolutions sur les propositions législatives relatives à la PAC après 2013 [[P7_TA\(2013\)0084](#) à [P7_TA\(2013\)0087](#), JO C 36 du 29.1.2016, p. 240 à 704], qui ont servi de mandat de négociation avec le Conseil. Après plusieurs trilogues, un accord politique a été trouvé le 26 juin 2013. Cependant, quelques arbitrages entre le Parlement et le Conseil ont été nécessaires pour clarifier certains aspects financiers des paiements directs et du développement rural. Ces points réglés, le Parlement européen a adopté, le 20 novembre 2013, immédiatement après l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020, un ensemble de résolutions [[P7_TA\(2013\)0490](#) à [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 du 24.11.2016, p. 270 à 280] exprimant une fois encore son accueil favorable de la nouvelle PAC. Dans le cadre du réexamen à mi-parcours du



cadre financier pluriannuel 2014-2020, les amendements présentés par le Parlement ont amélioré les règles des paiements verts et des versements aux jeunes agriculteurs. Un accord avec le Conseil a été dégagé en octobre 2017 et le texte a été publié en décembre 2017 [règlement (UE) 2017/2393, JO L 350 du 29.12.2017, p. 15].

Albert Massot
05/2019

