

Politique agricole commune (PAC): paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien 2014-2020

2011/0280(COD) - 12/10/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : réforme de la Politique agricole commune (PAC) pour l'après 2013 (paiements directs).

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la Commission présente un ensemble de règlements qui définissent le **cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020**. Les propositions de réforme se fondent sur la [communication concernant la PAC à l'horizon 2020](#), qui décrit les grandes options politiques en vue de faire face aux défis à venir pour l'agriculture et les zones rurales et d'atteindre les objectifs fixés pour la PAC, à savoir : 1) une **production alimentaire viable**; 2) une **gestion durable** des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, 3) un **développement territorial équilibré**.

Un thème commun s'est dégagé tout au long du débat interinstitutionnel et du processus de consultation des parties prenantes, à savoir la nécessité de promouvoir l'utilisation efficace des ressources en vue d'une croissance intelligente, durable et inclusive pour l'agriculture et les zones rurales de l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020, en conservant la structure de la PAC **autour de deux piliers** qui utilisent des instruments complémentaires pour poursuivre les mêmes objectifs.

- **Le pilier I** couvre les paiements directs et les mesures de marché fournissant un soutien au revenu annuel de base des agriculteurs de l'Union européenne et un soutien en cas de perturbations spécifiques du marché.
- **Le pilier II** couvre le développement rural dans le cas où les États membres établissent des programmes pluriannuels et les cofinancent dans un cadre commun.

Le schéma défini dans la [proposition de la Commission pour le cadre financier pluriannuel \(CFP\) 2014-2020](#) prévoit que la politique agricole commune (PAC) devrait maintenir sa structure à deux piliers, en conservant pour chaque pilier un budget à sa valeur nominale de 2013 et en mettant clairement l'accent sur l'obtention de résultats pour les priorités clés de l'UE.

- Les paiements directs devraient promouvoir une production durable en affectant 30 % de l'enveloppe budgétaire aux mesures obligatoires, qui sont bénéfiques pour le climat et l'environnement.
- Les niveaux de paiement devraient peu à peu converger et les paiements aux grands bénéficiaires, être progressivement plafonnés.
- Le développement rural devrait être intégré dans un cadre stratégique commun avec d'autres fonds de l'UE en gestion partagée, qui soit plus orienté sur les résultats et soumis à des conditions ex ante plus claires et améliorées.

- Enfin, pour ce qui concerne les mesures de marché, le financement de la PAC devrait être renforcé par deux instruments en dehors du CFP: 1) une réserve d'urgence pour réagir aux situations de crise, et 2) l'extension du champ d'application du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Sur cette base, les principaux éléments du cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020 sont énoncés dans les règlements suivants:

- **proposition de règlement établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (règlement «paiements directs»)** ;
- [proposition de règlement](#) portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique») ;
- [proposition de règlement](#) relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (règlement «développement rural») ;
- [proposition de règlement](#) concernant le financement, la gestion et le suivi de la politique agricole commune («règlement horizontal») ;
- [proposition de règlement](#) établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles;
- [proposition de règlement](#) modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013 ;
- [proposition de règlement](#) modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs.

Le règlement «développement rural» s'appuie sur la [proposition de la Commission du 6 octobre 2011](#), qui établit des règles communes pour tous les fonds gérés dans un cadre stratégique commun. En outre, de nouvelles règles relatives à la publication d'informations sur les bénéficiaires tenant compte des objections émises par la Cour de justice de l'Union européenne sont également en cours de préparation.

ANALYSE D'IMPACT : les **trois scénarios** élaborés dans l'analyse d'impact sont les suivants:

- **un scénario d'adaptation**, qui maintient le cadre actuel, tout en remédiant à ses lacunes les plus importantes, telles que la répartition des paiements directs;
- **un scénario d'intégration**, qui suppose des changements politiques majeurs sous la forme d'un ciblage plus précis, de l'écologisation des paiements directs et d'un ciblage stratégique renforcé de la politique de développement rural dans le cadre d'une meilleure coordination avec les autres politiques de l'UE, ainsi qu'une extension de la base juridique permettant une coopération accrue entre producteurs;
- **un scénario de recentrage**, qui réoriente la politique exclusivement en faveur de l'environnement, avec une suppression progressive des paiements directs, en partant du principe que la capacité de production peut être maintenue sans soutien et que les besoins socio-économiques des zones rurales peuvent être satisfaits par d'autres politiques.

L'analyse d'impact conclut que **le scénario d'intégration** est le plus équilibré pour aligner progressivement la PAC sur les objectifs stratégiques de l'UE. Il sera également essentiel de mettre au point un cadre d'évaluation afin de mesurer les performances de la PAC à l'aide d'un ensemble commun d'indicateurs liés aux objectifs stratégiques.

BASE JURIDIQUE : article 43, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : le règlement proposé concernant les paiements directs fixe **des règles communes pour le régime de paiement de base et les paiements y afférents**. Il vise à mieux cibler le soutien sur certaines actions, certaines zones ou certains bénéficiaires, ainsi qu'à faciliter la convergence du niveau de soutien dans les États membres et à travers toute l'Union.

1) **Un régime unique à travers l'UE, le régime de paiement de base**, remplacera à compter de 2014 le régime de paiement unique et le régime de paiement unique à la surface. Ce régime se fondera sur des droits au paiement alloués au niveau national ou régional à tous les agriculteurs, en fonction de leurs hectares admissibles au cours de la première année d'application.

2) **L'aide de base au revenu concernera uniquement les agriculteurs actifs** exerçant véritablement des activités agricoles. En outre, il est prévu de réduire progressivement et de plafonner le soutien accordé aux gros bénéficiaires, tout en tenant dûment compte de l'emploi.

3) Les **paiements** suivants sont également accordés:

- un paiement (30 % du plafond national annuel) pour les agriculteurs qui recourent à des **pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement**. L'agriculture biologique bénéficie automatiquement de ce paiement, alors que, dans les zones Natura 2000, les agriculteurs devront satisfaire aux exigences applicables dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec la législation relative à Natura 2000;
- un paiement facultatif (jusqu'à concurrence de 5 % du plafond national annuel) pour les **agriculteurs des zones soumises à des contraintes naturelles** spécifiques (zones délimitées de la même manière qu'aux fins du développement rural);
- un paiement (jusqu'à concurrence de 2 % du plafond national annuel) pour les **jeunes agriculteurs** qui s'installent, pouvant être complété par une aide à l'installation dans le cadre du développement rural.

Dans le même temps, le règlement proposé:

- établit un **régime simplifié pour les petits exploitants agricoles** (jusqu'à concurrence de 10 % du plafond national annuel), qui reçoivent le paiement d'un montant forfaitaire remplaçant tous les paiements directs ;
- prévoit un régime de **soutien couplé facultatif** pour certains types d'agriculture ou certains systèmes agricoles qui rencontrent des difficultés et qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales; le soutien est fourni dans la mesure nécessaire pour maintenir les niveaux de production actuels (jusqu'à concurrence de 5 % du plafond national annuel, avec la possibilité de dépasser ce taux dans des cas particuliers) ;
- maintient la possibilité de paiements directs nationaux complémentaires en faveur de la **Bulgarie et de la Roumanie** et prévoit une aide spécifique au coton.

Pour ce qui est de la **simplification**, le nouveau système de paiements directs se fondera sur un type unique de droits au paiement et rationalisera les règles de transfert, simplifiant ainsi sa gestion.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : en prix courants, il est proposé que la PAC se concentre sur ses activités essentielles, avec **317,2 milliards d'EUR alloués au pilier I et 101,2 milliards d'EUR alloués au pilier II** au cours de la période 2014-2020.

Le financement du pilier I et du pilier II est complété par un **financement supplémentaire de 17,1 milliards d'EUR**, consistant en un montant de :

- 5,1 milliards d'EUR pour la recherche et l'innovation,
- 2,5 milliards d'EUR pour la sécurité alimentaire,
- 2,8 milliards d'EUR pour l'aide alimentaire en faveur des personnes les plus démunies sous d'autres rubriques du CFP,
- 3,9 milliards d'EUR dans une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole,
- jusqu'à 2,8 milliards d'EUR dans le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en dehors du CFP.

Le budget total serait ainsi porté à **435,6 milliards d'EUR pour la période 2014-2020**.

Répartition des aides entre les États membres : il est proposé que pour tous les États membres dans lesquels les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne de l'UE, un tiers de cet écart soit comblé. Les plafonds nationaux figurant dans le règlement relatif aux paiements directs sont calculés sur cette base.

Aide au développement rural : celle-ci est répartie selon des critères objectifs liés aux objectifs politiques en tenant compte de la répartition actuelle. Les régions moins développées devraient continuer à bénéficier de taux de cofinancement plus élevés, ce qui concerne également certaines mesures telles que le transfert de connaissances, les groupements de producteurs, la coopération et le programme Leader.

Enfin, une certaine **flexibilité** est introduite pour les transferts entre piliers (à concurrence de 5 % des paiements directs): du pilier I vers le pilier II pour permettre aux États membres de renforcer leur politique de développement rural et du pilier II vers le pilier I pour les États membres dans lesquels le niveau des paiements directs reste inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

ACTES DÉLÉGUÉS : la proposition contient des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.