

La PAC post 2020 :

Les propositions législatives

**aGRICULTURES
& TERRITOIRES**
CHAMBRE D'AGRICULTURE
PAYS DE LA LOIRE

Juillet 2018

TERRES d'**a**VENIR



Cette note de synthèse a été rédigée par Pascale Labzaé et Pierre-Yves Amprou à partir des projets de règlements européens, des documents de travail produits par l'APCA et la Commission européenne. Les éléments développés restent pour la plupart provisoires et conditionnés à un accord politique entre les institutions européennes avant d'être applicables dans les Etats-membres (EM).



Introduction	5
Propositions législatives	6
Incertitudes sur le calendrier de négociation du CFP et de la PAC	6
Les aides directes du 1 ^{er} pilier (Feaga)	8
Les aides directes du 2 nd pilier (Feader)	13
Les interventions sectorielles	15
Le financement des 2 piliers (Feaga et Feader)	16
OCM unique et qualité des produits agricoles	17
Première analyse des propositions législatives	19
Les premières analyses d'impact	19
Les premières questions posées : les opportunités et les menaces	19
Conclusion	21
Annexes	23



Alors que les institutions européennes vont entamer la négociation du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et des instruments de la PAC (politique agricole commune) post 2020, le bilan de la PAC actuelle est mitigé. Son efficacité face à l'évolution du contexte multifactoriel et des enjeux du secteur agricole pose question. Entre limitation des mécanismes régulateurs des marchés, développement insuffisant des instruments de gestion des risques et complexité administrative contre-productive, les instruments de la PAC sont-ils encore adaptés aux besoins des entreprises agricoles ?

La Commission européenne propose un plan stratégique PAC qui laisse la subsidiarité à chaque Etat-membre (EM) pour construire, « à la carte », sa politique agricole, dans le respect des objectifs fixés par l'Union européenne, en utilisant l'ensemble des outils actuels de la PAC (1^{er} et 2nd piliers). La profession agricole partage les objectifs stratégiques de la PAC affichés par la Commission européenne : favoriser la résilience du secteur agricole, soutenir la protection de l'environnement et les actions de lutte contre le changement climatique et renforcer le tissu socio-économique des territoires ruraux. Cependant afin de donner du sens aux bénéficiaires de la PAC et aux citoyens européens, le besoin d'une Europe forte et ambitieuse et d'une PAC plus simple et plus lisible pour tous doit être réaffirmé. Pour que la PAC remplisse convenablement les objectifs stratégiques qui lui sont assignés, il faudrait également en améliorer la « valeur ajoutée », et ce des entreprises agricoles jusqu'au consommateur.

Après avoir rappelé les points essentiels des projets de règlements sur la PAC post 2020 (plans stratégiques, nouvelle architecture verte, paiements du 1^{er} pilier, mesures du 2nd pilier, interventions sectorielles, modes de financement des 2 piliers et OCM unique), la présente note pose une ébauche d'analyse des impacts, des opportunités et des menaces des propositions législatives.



Trois textes de référence

Les propositions législatives reposent sur 3 règlements respectivement relatifs :

- Aux plans stratégiques PAC : paiements directs, conditionnalité, développement rural, interventions sectorielles, système de conseil agricole et transferts financiers possibles entre les deux piliers,
- A l'organisation commune des marchés des produits agricoles, aux systèmes de qualités applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires et à différentes modalités portant sur les IGP des produits vinicoles aromatisés (règlement modificatif ou mini Omnibus),
- Aux dispositions horizontales : financement, gestion, contrôle de la PAC et réserve de crise.

Les 2 piliers maintenus

Dans le règlement horizontal de la PAC, il est proposé de maintenir la structure actuelle de la PAC reposant sur 2 piliers avec :

- D'un côté les mesures annuelles d'application générale dans le 1^{er} pilier,
- De l'autre, dans le 2nd pilier, des mesures reflétant des spécificités nationales et régionales dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Plus de subsidiarité mais une logique de résultats et non plus de moyens

La Commission européenne propose de renforcer le principe de subsidiarité pour que les EM puissent « mieux » adapter les mesures de la PAC au titre des 2 piliers à leurs contextes national et régionaux. Autre évolution, la PAC sera désormais mise en œuvre selon une logique de résultats (et non plus de moyens) à travers les plans stratégiques PAC.

L'application de la PAC continuera de s'appuyer sur la définition à l'échelle européenne de ce que sont les agriculteurs et les exploitations agricoles. La réglementation reste inchangée en la matière (voir définitions en annexe). Le cadre européen devient par contre plus flexible en permettant à chaque EM d'adapter les définitions communautaires suivantes dans les plans stratégiques : activité agricole, surfaces agricoles, surfaces admissibles, agriculteur véritable et jeunes agriculteurs (voir définitions en annexe).

Les plans stratégiques PAC

Des objectifs généraux et spécifiques fixés au niveau européen

Principale nouveauté proposée pour la prochaine PAC, chaque EM devra soumettre un plan stratégique PAC à la Commission européenne pour l'ensemble de son territoire. Très similaire au plan de développement rural de la PAC 2014-20, le plan stratégique PAC combinera la plupart des instruments de soutien de la PAC financés par le Feaga (y compris les interventions sectorielles) et par le Feader pour atteindre les objectifs de la PAC. Les EM peuvent décider que certaines ou l'ensemble des interventions du plan stratégique PAC soient établies au niveau régional.

Les instruments mobilisés dans le cadre du plan stratégique PAC doivent permettre de réaliser les 3 objectifs généraux suivants (déclinés en 9 objectifs spécifiques : 3 économiques, 3 environnementaux, 3 sociaux) :

- Favoriser un secteur agricole résilient et diversifié assurant la sécurité alimentaire,
- Soutenir les actions de protection de l'environnement et du climat,
- Renforcer le tissu socio-économique et des zones rurales.

Contenu, approbation, gouvernance et suivi des plans stratégiques PAC

Le contenu du plan stratégique PAC est très similaire au plan de développement rural 2014-20. Il doit inclure les sections et les annexes décrites dans le tableau suivant.

Contenu du plan stratégique PAC	
Sections	
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation des besoins • Stratégie d'intervention • Description des éléments communs à certaines interventions • Description des paiements directs et des interventions du développement rural spécifiés dans la stratégie • Description des programmes sectoriels et de leurs interventions • Plan de financement • Description de la gouvernance et de la coordination des structures incluant une évaluation des conditions ex ante • Description des éléments qui assurent la simplification et la réduction des charges administratives pour des bénéficiaires financiers 	
Annexes	
<ul style="list-style-type: none"> • Annexe I sur l'évaluation ex ante et l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) • Annexe II sur l'analyse SWOT • Annexe III sur la consultation des partenaires • Annexe IV sur un plan indicatif d'évaluation • Annexe V sur le financement national additionnel fourni dans le champ d'application du plan de soutien de la PAC • Annexe VI sur l'aide pour le coton 	

PEP Chambre d'agriculture PdL

Source : proposition de règlement UE - Commission européenne

Il devra être élaboré par chaque EM selon une procédure transparente et en accord avec leur cadre institutionnel et légal en partenariat avec les autorités publiques concernées, les partenaires économiques et sociaux, les organismes représentant la société civile.

Chaque EM devra transmettre son plan stratégique à la Commission européenne avant le 1^{er} janvier 2020. La Commission européenne évaluera chaque plan en examinant la prise en compte des objectifs globaux et spécifiques, le choix des mesures et l'allocation des budgets. Le plan devra être approuvé sous 8 mois après soumission. Une autorité de gestion sera désignée dans chaque EM pour gérer et mettre en œuvre le plan stratégique.

Un cadre de performance devra être construit pour chaque plan à partir d'une liste d'indicateurs et de méthodes de calcul précisés par la Commission européenne. Ces cadres permettront le suivi et l'évaluation du plan stratégique par l'EM et la Commission européenne via le rapport de performance qui lui sera transmis.

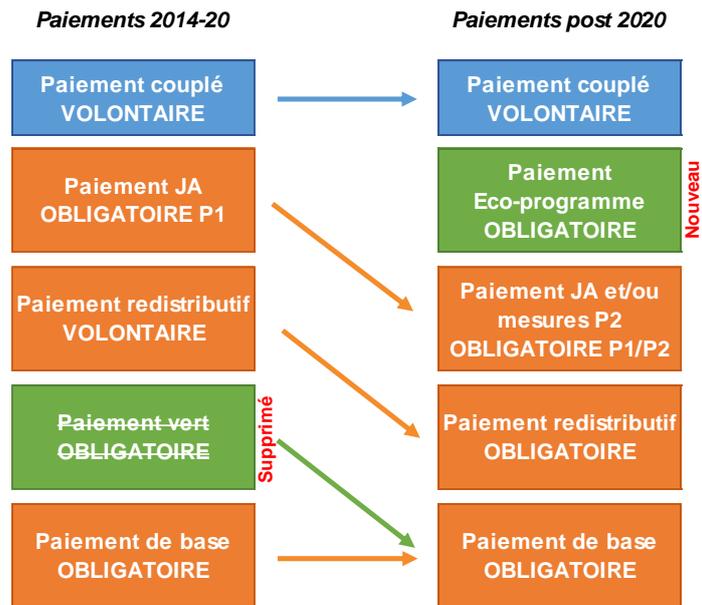
L'EM devra organiser une réunion annuelle de bilan avec la Commission européenne pour examiner la performance de son plan stratégique PAC. En cas de bilan insatisfaisant, la Commission européenne peut demander la mise en œuvre de mesures correctives nécessaires. Elle peut aussi décider une suspension des paiements en cas de sous-performance.

Le plan stratégique PAC doit également comprendre un système de conseil aux agriculteurs et aux autres bénéficiaires des soutiens de la PAC. Ces services de conseil agricole doivent couvrir les dimensions économiques, environnementales et sociales. Ils doivent mettre à jour les informations techniques et scientifiques développées par la recherche et l'innovation.

Les aides directes du 1^{er} pilier (Feaga)

La structure des paiements du 1^{er} pilier remaniée

Les aides directes du 1er pilier de la PAC



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

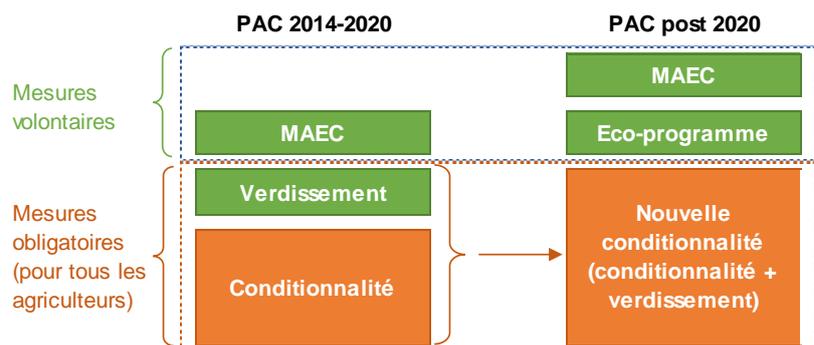
Source : proposition de règlement UE - Commission européenne

Les paiements directs du 1^{er} pilier conservent globalement leur structuration actuelle : composantes découplée et couplée (pour les EM qui en font le choix). Leur architecture environnementale est par contre refondue avec :

- La suppression du verdissement faute de bilan satisfaisant,
- L'élargissement de la conditionnalité,
- L'introduction de programmes volontaires pour le climat et l'environnement (éco-programme).

Une nouvelle architecture verte de la PAC

Nouvelle architecture verte de la PAC



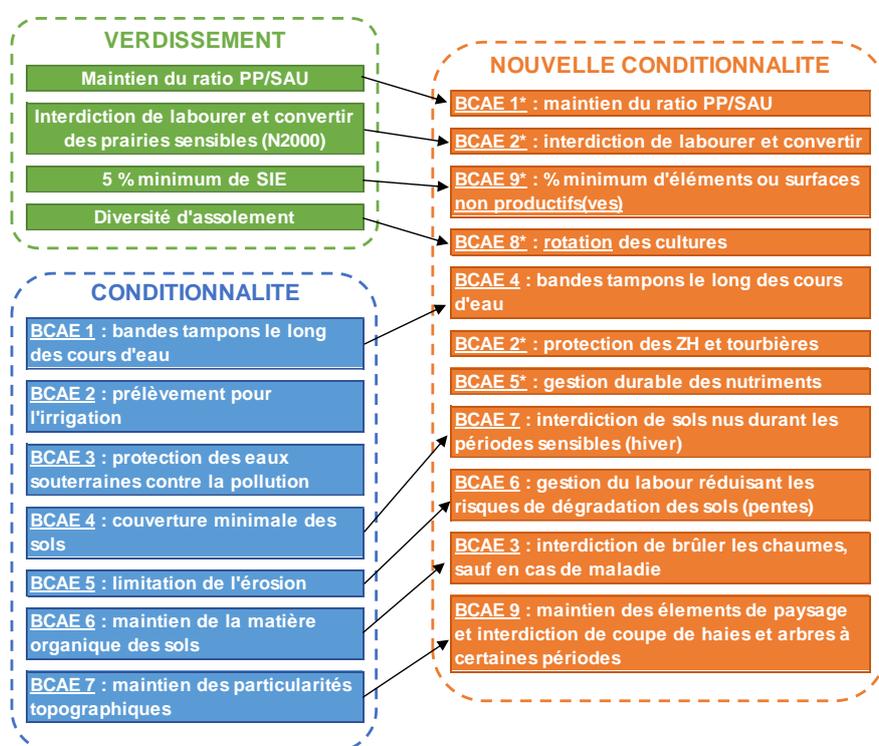
PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : proposition de règlement UE - Commission européenne

La Commission européenne souhaite développer les ambitions climatiques et environnementales en se basant sur les engagements internationaux de l'UE en termes d'objectifs climatiques via une nouvelle architecture verte de la PAC à 2 niveaux :

- Un 1^{er} niveau, obligatoire pour tous les agriculteurs de l'UE, y compris les agriculteurs biologiques, qui englobe la conditionnalité et le verdissement actuels. Les EM doivent inclure dans leur réglementation mettant en œuvre le plan stratégique PAC un système de conditionnalité qui comporte des exigences européennes (directives et règlements ; voir en annexe) et les standards des BCAE établies au niveau national (une dizaine dont 6 nouvelles ; voir schéma). Trois enjeux principaux sont visés : le climat et environnement, la santé (publique, animale et végétale) et le bien-être animal. Ce système prévoit par ailleurs des pénalités administratives aux bénéficiaires en cas de non-respect des exigences européennes et nationales.

Evolution de la conditionnalité (BCAE)



*nouvelle BCAE

FEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : APCA et proposition de règlement UE - Commission européenne

- Un 2nd niveau, volontaire et facultatif pour les agriculteurs :
 - « Eco-programme » dans le 1^{er} pilier, qui engloberait des mesures incitatives pour rémunérer les pratiques qui produisent des services environnementaux. L'éco-programme pourrait englober des mesures relatives à l'agriculture biologique, à d'autres démarches de certification (HVE, ...), et au stockage du carbone par exemple,
 - Et/ou MAEC dans le 2nd pilier, mesures qui resteraient basées sur un modèle de compensation de la diminution du revenu induit par le changement de pratiques.

Vers un plafonnement des paiements directs du 1^{er} pilier

Les EM doivent réduire le montant annuel des paiements directs versés à un agriculteur, allant au-delà de 60 000 €, de la manière suivante :

- Au minimum 25 % de réduction sur la tranche 60 à 75 000 €,
- Au minimum 50 % de réduction sur la tranche 75 000 à 90 000 €,
- Au minimum 75 % de réduction sur la tranche 90 000 et 100 000 €,
- 100 % de réduction sur les montants au-delà de 100 000 €.

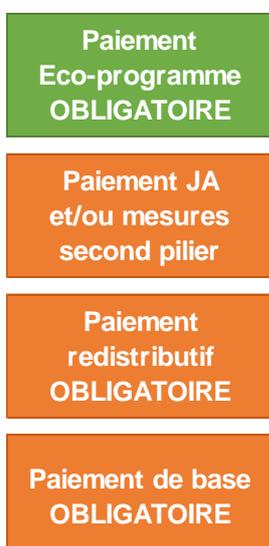
Avant de mettre en œuvre ce plafonnement et cette dégressivité, les EM doivent soustraire du montant des paiements versés à un agriculteur les composantes suivantes :

- Les salaires liés à une activité agricole déclarée par l'agriculteur, y compris les taxes et les cotisations sociales relatives à l'emploi, et
- Le coût équivalent de la main d'œuvre non salariée occupée régulièrement sur l'exploitation agricole et liée à une activité agricole, ne percevant pas de salaire ou percevant une rémunération inférieure au montant normalement payé pour les prestations fournies, mais rétribuée par le résultat économique de l'exploitation agricole.

Afin de calculer les montants de ces 2 composantes, les EM doivent utiliser le salaire moyen lié à une activité agricole au niveau national ou régional multiplié par le nombre d'unités de travail déclarées par l'agriculteur.

Le produit de la réduction des paiements doit être utilisé pour contribuer au financement des soutiens au revenu redistributif et ensuite aux autres aides découplées. Les EM peuvent aussi utiliser l'excédent du plafonnement pour financer les mesures du Feader au moyen d'un transfert. Ce transfert pourra être revu en 2023 et ne sera pas soumis à la limite maximum des transferts de fonds entre Feaga et Feader.

Les paiements directs découplés du 1^{er} pilier



Les EM doivent verser les paiements directs découplés uniquement aux agriculteurs véritables dont les surfaces admissibles de l'exploitation sont supérieures à la surface seuil fixée (par l'EM).

Ils sont composés des niveaux suivants :

- Soutien au revenu de base pour la durabilité,
- Soutien au revenu complémentaire redistributif pour la durabilité,
- Soutien au revenu complémentaire pour les jeunes agriculteurs,
- Programme volontaire pour le climat et l'environnement (éco-programme).



Une poursuite de la convergence interne du paiement de base d'au moins 75 %

Le paiement de base est un soutien découplé annuel versé à un agriculteur véritable par hectare admissible déclaré.

A titre dérogatoire, les petites exploitations, telles que définies par les EM peuvent recevoir des paiements sous forme d'un montant forfaitaire. Le paiement doit être uniforme par hectare si les EM ne font pas le choix de verser un paiement de base, basé sur le droit aux paiements.

Les EM peuvent également décider de différencier le montant de l'aide de base au revenu par hectare en fonction de différents groupes de territoires qui font face à des conditions socio-économiques ou agronomiques similaires.

Lorsque la valeur des droits au paiement n'est pas uniforme dans un EM (cas de la France) ou dans un groupe de territoires, alors les EM doivent assurer une convergence de la valeur des droits au paiement de base vers une valeur uniforme en 2026 au plus tard en :

- Déterminant la valeur unitaire du droit au paiement avant convergence proportionnellement à sa valeur et celle du paiement vert pour l'année 2020,
- S'assurant qu'au plus tard en 2026 tous les paiements devront avoir une valeur d'au moins 75 % de la valeur moyenne 2026 pour le paiement de base,
- Fixant, en 2026 au plus tard, un niveau maximum de la valeur des droits aux paiements au niveau national ou pour chaque groupe de territoires.

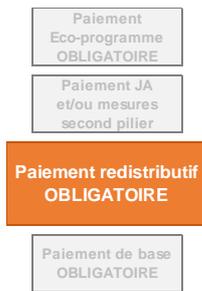
Les EM doivent financer les augmentations de la valeur des droits au paiement nécessaires dans le cadre de la convergence en réduisant la différence entre la valeur unitaire des droits au paiement déterminés avant la convergence et le montant de la valeur moyenne unitaire du paiement de base pour l'année 2026. Et le cas échéant, grâce à l'établissement d'un plafond maximum de la valeur des droits comme indiqué plus haut. Cette réduction peut être appliquée à tout ou partie des droits au paiement sur la base de critères objectifs et non discriminatoires. Ces critères peuvent inclure la fixation d'une réduction maximale ne pouvant pas être inférieure à 30 %.

Une réserve nationale obligatoire

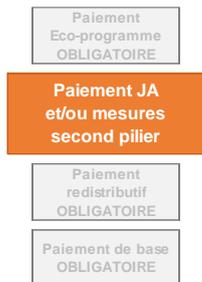
Les EM qui décident de verser des paiements de base basés sur les droits au paiement doivent gérer une réserve nationale. Les EM doivent utiliser leur réserve en priorité aux agriculteurs suivants :

- Jeunes agriculteur qui se sont installés pour la première fois,
- Agriculteurs qui se sont installés pour la première fois en tant que chefs d'exploitation avec la formation appropriée ou les compétences nécessaires, telles que définies par l'EM pour les jeunes agriculteurs.

A l'exception d'un cas de transfert par héritage, les droits aux paiements ne peuvent être transférés qu'à des agriculteurs véritables.



Les EM doivent obligatoirement prévoir un soutien redistributif au revenu sous la forme d'un paiement découplé complémentaire par hectare pour assurer une redistribution des soutiens des grandes exploitations vers les petites et moyennes structures. Pour ce faire, ils doivent établir un montant par hectare ou différents montants correspondant à différentes classes de surfaces, ainsi que le nombre maximum d'hectares admissibles par exploitation. Le montant par hectare du paiement redistributif ne doit pas excéder le montant moyen national des paiements directs par hectare.



Les EM peuvent octroyer un paiement complémentaire aux jeunes agriculteurs qui sont nouvellement installés dans le cadre de l'obligation de dédier au moins 2 % de leurs paiements directs à l'objectif « attirer de nouveaux agriculteurs et faciliter le développement de l'entreprise ». Ce paiement prend la forme d'un paiement annuel découplé par hectare admissible. Si les fonds ne sont pas mobilisés dans le cadre du 1^{er} pilier, ils doivent être transférés dans le 2nd pour répondre au même objectif.



Les EM doivent proposer un soutien pour des systèmes volontaires favorables au climat et à l'environnement. Ils doivent établir une liste des pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat permettant d'atteindre un ou plusieurs objectifs environnementaux et climatiques suivants :

- Contribuer à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique, et à la production d'énergies durables,
- Contribuer au développement durable et à la gestion efficace des ressources naturelles, telles que l'eau, le sol, l'air,
- Contribuer à la protection de la biodiversité, développer les services écosystémiques et préserver la nature et les paysages.

Ces pratiques doivent inclure des engagements allant au-delà :

- de la nouvelle conditionnalité,
- des exigences minimum relatives à l'utilisation des fertilisants, des produits phytosanitaires, du bien-être animal, ainsi que des autres exigences obligatoires établies au niveau national et par la réglementation européenne,
- des conditions de maintien des surfaces agricoles.

Et sont différentes des engagements pour l'environnement et le climat du 2nd pilier.

Ces paiements doivent prendre la forme de paiements annuels par hectare admissible et doivent être octroyés soit :

- en tant que paiements additionnels aux paiements directs découplés,
- sous forme de paiements destinés à indemniser les bénéficiaires pour tout ou partie des coûts additionnels induits ou des pertes de revenu causés par les engagements, tels que définis pour les engagements agro-environnementaux et climatiques (système de rémunération similaire aux MAEC).

Les soutiens couplés du 1^{er} pilier

Paiement couplé
VOLONTAIRE

Les EM peuvent octroyer des soutiens couplés destinés à soutenir des secteurs, des productions ou des types spécifiques d'agriculture qui subissent des difficultés à améliorer leur compétitivité, leur durabilité ou la qualité de leurs produits. Au maximum 10 % des soutiens directs peuvent être alloués aux soutiens couplés (contre 13 % pour la PAC 2014-20). Il est possible pour un EM de dépasser de 2 % ce 1^{er} plafond si ces soutiens sont alloués aux protéagineux. Un cas dérogatoire au plafond de 10 % est cependant présenté dans le règlement pour les EM qui utilisaient plus de 13 % des aides directes pour les aides couplées durant la PAC 2014-20.

L'aide couplée est versée sous forme d'un paiement annuel par hectare pour les surfaces et par têtes de bétail définies comme éligibles. Les soutiens couplés peuvent être accordés aux secteurs suivants (identiques à la PAC 2014-20) : céréales, oléagineux, cultures protéagineuses, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, viande ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes, taillis à courte rotation.

Les aides directes du 2nd pilier (Feader)

Les domaines d'interventions du développement rural proposés par la Commission européenne pour la prochaine PAC recouvrent globalement ceux de la programmation 2014-20. L'ensemble de ces interventions devra répondre aux objectifs globaux et spécifiques poursuivis par le plan stratégique PAC. Les propositions législatives offrent néanmoins plus de flexibilité dans le choix et l'application des mesures tout en cadrant la part des fonds du 2nd pilier fléchés vers des interventions en faveur de l'environnement et du climat.

Domaine d'intervention du développement rural

Intervention	Descriptif de l'intervention	Cible	Cofinancement (¹)
Paiements pour engagements agro-environnementaux et climatiques (> 30 % du Feader)	Prise en compte obligatoire dans le plan stratégique PAC Intégration possible des aides à l'agriculture biologique, à l'agroforesterie et couvrant d'autres besoins spécifiques nationaux, régionaux, locaux. Paiements annuels versés pour engagements allant au-delà des exigences standards et différentes des mesures de l'éco-programme (compensation des surcoûts et des pertes de revenu). Durée d'engagement de 5 à 7 ans, voire plus si nécessaire. Paiement par ha ou forfaitaires.	Agriculteurs et autres bénéficiaires.	80%
Paiements pour contraintes naturelles (ICHN)	Indemnisation de tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de contraintes naturelles ou spécifiques. Paiement annuel par ha.	Agriculteur véritable.	65% (²)
Paiements pour désavantages spécifiques du fait d'exigences obligatoires	Indemnisation de tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu du fait de l'application d'exigences réglementaires : zones Natura 2000, autres zones de protection de la nature avec restrictions environnementales, bassins versants. Paiement annuel par ha.	Agriculteur, gestionnaires forestier et autres gestionnaires de foncier.	80%
Soutien aux investissements	Soutien aux investissements matériels et/ou immatériels Taux de soutien maximum de 75 % augmenté pour certains investissements spécifiques.	Pas de bénéficiaires explicitement mentionnés.	43% (²) 80% (investissements non productifs)
Soutien aux entreprises rurales	Soutien de l'installation des jeunes agriculteurs tels que définis réglementairement. Soutien des start-up rurales liées à une activité agricole ou forestière ou la diversification de revenu des exploitations. Soutien des activités non agricoles en zones rurales liées à l'agriculture ou à la forêt, ou à la diversification du revenu des exploitations. Soutien versé sous la forme d'un montant forfaitaire limité à un montant de 100 000€.	Jeunes agriculteurs et start-up rurales.	43% (²)
Soutien aux outils de gestion des risques	Participation financière pour le paiement des primes d'assurance récolte et aux fonds de mutualisation, y compris les coûts administratifs de mise en œuvre. Etablissement par l'EM des conditions suivantes : - Types et couverture éligibles à l'assurance récolte et aux fonds de mutualisation, - Méthode de calcul des pertes et facteurs de déclenchement de la compensation, - Règles de constitution et de gestion des fonds de mutualisation. Taux maximum de soutien du coût éligible de 70 %. Seuil de déclenchement du soutien à partir de 20 % de perte de production annuelle ou de revenu (par rapport à moyenne triennale ou olympique).	Agriculteurs véritables.	43% (²)
Coopération	Soutien à la coopération dans le cadre du partenariat européen d'innovation (PEI) du développement local mené par les acteurs locaux dans le cadre de Leader.	Pas de bénéficiaires explicitement mentionnés.	80%
Connaissance : information-formation	Promotion de l'accès à la formation, au conseil et au transfert d'information. Soutien équivalent à 75 % du coût des actions d'information ou fixe de 200 000 € maximum.	Entreprises agricoles, forestières et rurales.	43% (²)
Leader (> 5 % du Feader)		Pas de bénéficiaires explicitement mentionnés.	80%

(¹) Part prise en charge par le Feader (solde par l'EM)

(²) Taux maximum

Les interventions sectorielles

Une ouverture des interventions sectorielles à d'autres secteurs

Les dispositions relatives aux interventions sectorielles feront partie intégrante des plans stratégiques PAC pour garantir une meilleure cohérence des interventions PAC. A ce titre, elles sont supprimées du règlement OCM unique et intégrées dans le règlement qui traite des plans stratégiques PAC.

Les EM devront mettre en place des interventions sectorielles dans les secteurs des fruits et légumes, de l'apiculture et vitivinicole. Les EM seront libres de mettre en œuvre des interventions dans d'autres secteurs de leur choix. Les bénéficiaires en seront des OP ou des AOP au travers de programmes opérationnels pour inciter au regroupement.

Interventions sectorielles par secteur d'activité	
Secteur	Obligatoire ou volontaire
Fruits et légumes	Obligatoire
Apiculture	Obligatoire
Viticulture	Obligatoire pour les EM viticoles, dont la France
Houblon	Volontaire
Oléiculture	Volontaire
Riz, sucre, fourrages séchés, semences, lin, chanvre, bananes, plantes vivantes et produits de la floriculture, viande bovine, lait et produits laitiers, viande de porc, viandes ovine et caprine, œufs, viande de volaille, vers à soie	Volontaire

PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire Source : proposition de règlement UE - Commission européenne

Ces interventions sectorielles devront permettre d'atteindre un ensemble d'objectifs sectoriels détaillés et listés dans la proposition législative. Certains objectifs sont obligatoires, les autres facultatifs. Les EM devront choisir une ou plusieurs mesures pour chaque objectif poursuivi. La proposition législative donne une liste de mesures très peu détaillées (logique de résultats plutôt que de moyens) et relègue l'opérationnalisation des mesures aux EM. Les objectifs poursuivis et les mesures sélectionnées pour les atteindre seront précisés dans le plan stratégique PAC. A titre d'exemple, pour les filières fruits et légumes, les EM devront viser les objectifs obligatoires suivants :

- Promotion, développement et mise en œuvre de méthodes de production respectueuses de l'environnement, utilisation durable des ressources naturelles (particulièrement la protection des ressources eau et sol),
- Contribution à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

Ils devront également prendre en compte 2 autres objectifs et fixer les mesures pour atteindre l'ensemble de ces objectifs.

Les EM pourront décider de transférer jusqu'à 3 % de l'enveloppe paiements directs vers les interventions pour les « autres secteurs » (hors viticulture, houblon, apiculture, fruits et légumes et olive).

Le financement des 2 piliers (Feaga et Feader)

Une baisse de la part du Feaga dédiée aux aides couplées

Au maximum 10 % des soutiens directs peuvent être alloués aux soutiens couplés (contre 13 % pour la PAC 2014-20). Il est possible pour un EM de dépasser de 2 % ce 1^{er} plafond si ces soutiens sont alloués aux protéagineux. Un cas dérogatoire au plafond de 10 % est cependant présenté dans le règlement pour les EM qui utilisaient plus de 13 % des aides directes pour les aides couplées durant la PAC 2014-20.

Aides à l'installation dans le 1^{er} et/ou le 2nd pilier

Au moins 2 % des paiements directs doivent contribuer à attirer de nouveaux agriculteurs et faciliter le développement de leurs entreprises, ainsi que le renouvellement des générations, via :

- Un paiement complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs ou,
- Des subventions à l'installation dans le Feader et financées par un transfert du 1^{er} pilier vers le 2nd pilier.

Jusqu'à 3 % du 1^{er} pilier pour financer les interventions sectorielles des autres secteurs

Le financement des secteurs autres que fruits et légumes, apiculture, viticulture, houblon et olive) est plafonné à 3 % du Feaga. L'aide est limitée à 5 % de la valeur de la production commercialisée. Les fonds européens ne peuvent pas participer à plus de 50 % des dépenses dans le cadre de ces interventions.

Les taux cofinancements du Feader : taux maximum et dérogations

Le plan stratégique PAC doit fixer un taux maximum de cofinancement Feader applicable à toutes les interventions (43 % contre 53 à 75 % selon le développement économique des régions dans la PAC 2014-20). Les taux de cofinancement maximum sont différents pour les régions les moins développées et les régions ultrapériphériques (70 % contre 85 % dans la PAC 2014-20) et pour l'CHN dans les zones à contraintes naturelles et spécifiques (65 %). La contribution minimum du Feader est de 20 %.

Deux dérogations sont accordées à ces deux précédentes règles :

- 100 % de contribution du Feader pour les opérations recevant des fonds transférés depuis le Feaga (1^{er} pilier) : autrement dit, maintien du fait qu'un cofinancement de l'Etat n'est pas obligatoire en cas de transfert du 1^{er} pilier vers le 2nd,
- 80 % pour :
 - les mesures agro-environnementales et climatiques (de type MAEC, maintien à l'agriculture biologique, agroforesterie...),
 - LEADER,
 - les zones désavantagées de type Natura 2000,
 - les investissements non productifs,
 - les mesures de coopération.

Au moins 30 % du total du Feader doit être dédié aux interventions qui répondent aux objectifs environnementaux et climatiques. Sont exclus de ce plafond de 30 % les paiements pour contraintes

naturelles et spécifiques (alors que ceux-ci y étaient inclus dans le cadre de la PAC 2014-20). La part du total du Feader réservé pour Leader doit s'élever à au moins 5 %.

Les transferts possibles entre 1^{er} et 2nd piliers

Au 1^{er} août 2020, les EM peuvent décider de transférer jusqu'à 15 % des paiements directs du 1^{er} pilier des années calendaires 2021-26 vers le 2nd pour les années financières 2022-27. Il est également possible de transférer 10 % du 2nd pilier vers le 1^{er}. Le taux de ce transfert peut être augmenté de 15 % si les EM utilisent cette augmentation du Feader pour financer les interventions spécifiques aux objectifs environnementaux et climatiques. Il peut être augmenté de 2 % dans d'autres cas spécifiques. Les EM peuvent revoir leur décision jusqu'au 1^{er} août 2023.

L'évaluation de la contribution des politiques des EM aux objectifs liés au changement climatique

La Commission européenne souhaite que 40 % de l'ensemble des fonds mis en œuvre dans le cadre des plans stratégiques PAC soient consacrés aux objectifs liés au changement climatique. Pour en réaliser l'évaluation, un facteur de pondération sera appliqué aux différentes allocations financières mobilisées par l'EM dans son plan stratégique PAC.

Facteur de pondération représentant la contribution des politiques européennes au changement climatique par type d'intervention	
Interventions publiques PAC	Facteurs de pondération
Eco-programme du 1 ^{er} pilier	100%
Engagements agro-environnementaux et climatiques (types MAEC, maintien à l'agriculture biologique, agroforesterie)	100%
Paielement de base au revenu durable	40%
Paielement redistributif	40%
Paielements pour les zones à contraintes naturelles et spécifiques	40%

PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : proposition de règlement UE - Commission européenne

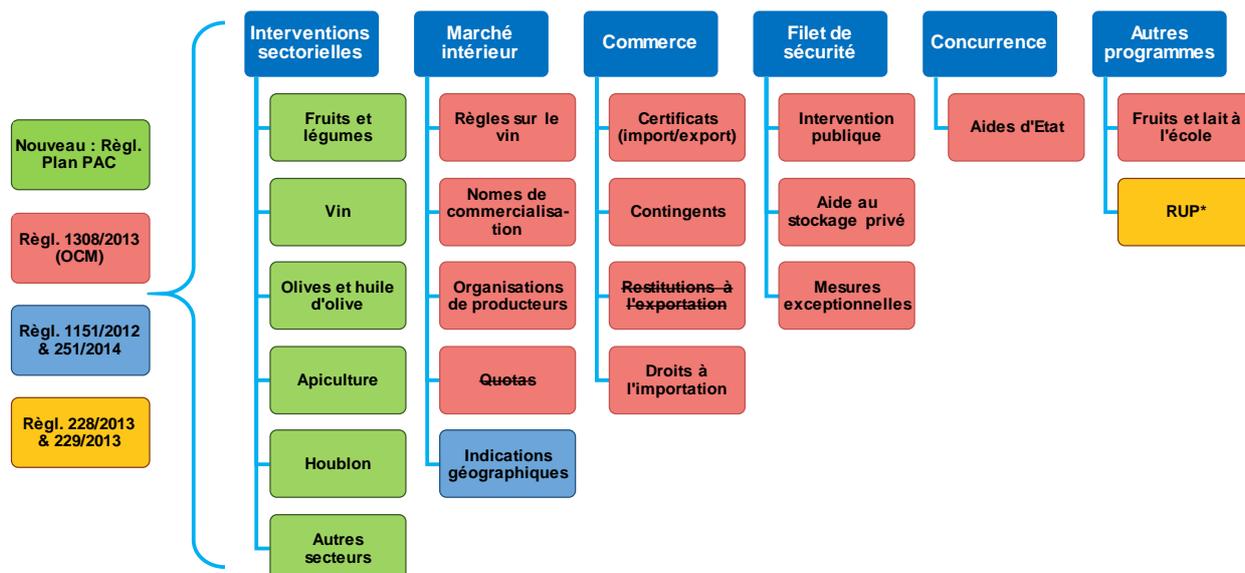
OCM unique et qualité des produits agricoles

Quelques évolutions introduites par le règlement modificatif ou mini Omnibus

La Commission européenne prévoit de maintenir l'architecture et les principales caractéristiques du règlement OCM unique. Le projet de règlement le modifie sur un nombre limité de dispositions, tout comme le règlement relatif aux systèmes de qualités applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires et celui portant sur les différentes modalités portant sur les IGP des produits vinicoles aromatisés.

Pour mémoire le règlement OCM acté en 2013 régit les domaines suivants : les interventions sectorielles, le marché intérieur, les règles de commerce, les filets de sécurité, les règles de concurrence et d'autres programmes comme la distribution de fruits et de lait dans les écoles et les régions ultrapériphériques.

Un cadre commun pour les marchés



*régions ultrapériphériques
PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : Commission européenne

Le projet de règlement modificatif introduit les principales évolutions suivantes :

- Transfert des interventions sectorielles du règlement OCM unique vers la proposition de règlement qui traite des plans stratégiques PAC puisqu'ils en feront partie intégrante,
- Simplification du système des IG pour renforcer sa compréhension par les consommateurs, favoriser sa promotion et réduire ses coûts administratifs,
- Modifications spécifiques aux règles de la politique vitivinicole sur le marché intérieur,
- Suppression des quotas sucre,
- Suppression des articles relatifs aux restitutions à l'exportation,
- Plafonnement des programmes Fruits à l'école et Lait à l'école.



Les premières analyses d'impact

40 % des paiements directs de la PAC consacrés aux objectifs liés au changement climatique

L'évolution de l'architecture environnementale de la PAC impose la mise en œuvre d'un éco-programme, financé par le Feaga, dans le plan stratégique PAC de chaque EM. Conjointement, la Commission européenne souhaite que 40 % des paiements directs de la PAC (1^{er} et 2nd piliers) soient consacrés aux objectifs liés au changement climatique. La projection de l'application de la structure actuelle de la PAC en 2021 montre qu'il faudrait mobiliser plus de 200 M€ sur les éco-programmes en France pour atteindre l'objectif de 40 %, soit 3,3 % du 1^{er} pilier.

Le plafonnement des aides du 1^{er} pilier

Les propositions législatives réintroduisent le plafonnement obligatoire des aides directes du 1^{er} pilier dans chaque EM : total au-delà de 100 000 € par exploitation après déduction des charges salariales et de la rémunération du travail des chefs d'exploitation et dégressif entre 100 et 60 000 €. L'analyse des données PAC 2016 indique que près de 1 400 entreprises agricoles des Pays de la Loire reçoivent plus de 60 000 € (sur 25 500 bénéficiaires) dont près de 1 200 GAEC. Entre mécanisme de soustraction des charges de travail et application de la transparence pour les GAEC (non évoquée par les propositions législatives), l'impact de cette mesure qui pourrait devenir obligatoire ne présente pas d'enjeux macroéconomiques dans la région.

30 % des fonds du 2nd pilier dédiés aux mesures liées à l'environnement, au changement climatique, à la biodiversité (hors ICHN)

Le fléchage d'au moins 30 % des fonds du 2nd pilier vers les mesures liées à l'environnement, au changement climatique et à la biodiversité (hors ICHN) pourrait avoir des conséquences sur la répartition des fonds du 2nd pilier et sur de nouveaux transferts P1 vers P2. Cette obligation vérifiée sur la prochaine programmation ne serait en effet respectée que dans les régions de la moitié nord de la France selon des simulations réalisées par l'APCA.

Les premières questions posées : les opportunités et les menaces des propositions législatives

Une complexité accrue

Tout en offrant la possibilité de mieux ajuster la PAC « aux réalités du terrain », les plans stratégiques PAC introduisent une logique de résultat dans la mise en œuvre de la PAC. Outre les questions posées sur la nature des indicateurs qui seront suivis et sur les impacts potentiels en cas d'écart par rapport aux objectifs fixés, quelles seront les conséquences de cette subsidiarité accrue en termes de transfert de complexité, de distorsions entre EM et de risques de renationalisation de la PAC ?

Hormis l'introduction de l'éco-programme, les propositions législatives maintiennent globalement la structure des paiements

directs du 1^{er} pilier en leur assignant le rôle de premier filet de sécurité du revenu des agriculteurs. Cependant offrent-ils une couverture suffisante à la volatilité croissante des marchés et à la multiplication des aléas climatiques et sanitaires ?

Une poursuite de la convergence interne équitable ?

La poursuite de la convergence interne (au moins 75 %) est programmée jusqu'en 2026 malgré un effort de redistribution des aides du 1^{er} pilier déjà conséquent de certaines régions comme l'Ouest de la France, pour qui c'est le premier facteur de baisse des soutiens. Quel équilibre introduire entre cette convergence et le niveau global de soutien aux exploitations ? Par ailleurs quelles seront les cibles du nouveau paiement redistributif : quelles classes de SAU et quels montants ? L'évolution de ces 2 mécanismes devra être expertisée car ils présentent des enjeux importants pour les Pays de la Loire.

La mise en place de l'éco-programme pourrait s'imposer (voir analyses d'impact). Ces mesures dédiées à la lutte contre le changement climatique constitueront-elles de réelles opportunités pour les entreprises agricoles (rôle dans le stockage du carbone par exemple) ou pourraient-elles ne se réduire qu'à de l'optimisation budgétaire 1^{er} pilier / 2nd pilier ?

Saisir l'opportunité des interventions sectorielles en élevage ?

Le principe des aides couplées est maintenu en reconnaissance de leur rôle d'accompagnement et de structuration des filières. Cet « effet-levier » est-il constaté dans toutes les filières concernées par le couplage ? La possibilité offerte par les propositions législatives d'étendre le dispositif des interventions sectorielles à d'autres secteurs que les fruits et légumes et la viticulture, peut-elle constituer une opportunité à saisir pour les filières d'élevage de l'Ouest ? L'enjeu de la place de la production agricole dans la chaîne alimentaire demeure en effet toujours d'actualité dans un contexte où les efforts d'organisation économique des filières restent à poursuivre et de régulation des marchés réduite à sa plus simple expression.

S'agissant du 2nd pilier, face à la baisse sensible du Feader sur la programmation 2021-27, accentuée par le recul des taux de cofinancement, les régions agricoles de l'Ouest ne courent-elles pas le risque de subir des transferts 1^{er} pilier / 2nd pilier supplémentaires ? De même, les politiques d'investissement et de gestion des risques pourraient-elles manquer d'ambitions suffisantes face aux enjeux ?



Les propositions législatives sur la PAC ont, à l'instar du projet de CFP 2021-27, suscité de vives réactions de la part des EM et des organisations agricoles à l'échelle européenne comme au niveau national. Ces propositions qui constituent la base de négociation qui commencera cet automne font pour le moment l'objet de nombreuses critiques.

Les interrogations sont fortes sur les conséquences multiples de la subsidiarité accrue : complexité administrative, distorsions entre EM, voire renationalisation de la PAC. Certains EM remettent en cause le caractère obligatoire du plafonnement et de la dégressivité du paiement de base. Pour d'autres, c'est la poursuite des convergences externe et interne qui est problématique. La nouvelle architecture verte est également mise en cause par la formulation d'interrogations sur la réelle distinction entre éco-programme (1^{er} pilier) et MAEC (2nd pilier).

En ce début d'été, l'heure est encore à l'appropriation des textes, aux interrogations et à l'expression des critiques. La rentrée lancera la phase des contre-propositions puis des négociations. La présidence autrichienne affiche l'ambition de faire progresser autant que possible les travaux des ministres de l'agriculture au cours du prochain semestre sur les propositions législatives de la PAC post 2020 conjointement aux débats sur le prochain CFP et à la négociation du Brexit.



Définitions communautaires : une réglementation inchangée

Agriculteur

Une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et qui exerce une activité agricole telle que définie par les EM.

Exploitations

Ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur qui sont situées sur le territoire d'un même EM.

Définitions communautaires à adapter pour chaque EM dans le plan de soutiens PAC : un cadre européen plus flexible

Les EM doivent fournir dans leur plan stratégique PAC les définitions d' « activité agricole », « surfaces agricoles », « surfaces admissibles », « agriculteurs véritables », et « jeunes agriculteurs ».

Activité agricole

Doit être définie d'une manière à inclure à la fois la production de produits agricoles listés dans l'Annexe I du TUE et du TFUE, y compris le coton et les taillis à courte rotation, ainsi que le maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture, sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes.

Surface agricole

Doit être définie d'une manière à prendre en compte les terres arables, les cultures permanentes et prairies permanentes. Les termes « terre arable », « cultures permanentes » et « prairies permanentes » devraient être spécifiées par les EM en suivant le cadre suivant :

- Terre arable : doit être une terre cultivée destinée à la production de cultures ou superficies disponibles pour la production de cultures mais qui sont en jachère, y compris les superficies mises en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 et à l'article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013,
- Cultures permanentes : doivent être des cultures hors rotation, autres que les prairies permanentes et les pâturages permanents, qui occupent les terres pendant une période de cinq ans ou plus et qui fournissent des récoltes répétées, y compris les pépinières et les taillis à courte rotation,

- Prairies permanentes : doivent être définies comme des terres qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou plus, utilisées pour la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées ensemencées naturellement ou non. Ces terres peuvent inclure d'autres espèces telles que des arbustes et/ou des arbres qui peuvent être pâturés ou produire des aliments pour animaux.

Hectare admissible

Doit être défini d'une manière à inclure toute surface agricole des exploitations :

- qui, durant l'année pendant laquelle des soutiens sont demandés, est utilisée pour une activité agricole ou, lorsque cette surface est également utilisée pour des activités non agricoles, est principalement utilisée pour des activités agricoles, et qui est à la disposition de l'agriculteur. Dans des cas dûment justifiés pour des raisons environnementales, les hectares admissibles peuvent également inclure certaines surfaces qui ne sont utilisées pour des activités agricoles que tous les 2 ans,
- qui donne droit aux paiements du Titre III, chapitre 2, sous-section 1 de ce règlement ou sous le régime de paiement de base ou le régime de paiement à la surface du Titre III du règlement (UE) n° 1307/2013.

Les surfaces utilisées pour la production de chanvre ne sont admissibles que si les variétés utilisées présentent un contenu en tetrahydrocannabinol qui n'excède pas plus de 0,2 %.

Agriculteur véritable

Doit être défini afin de garantir qu'aucune aide n'est octroyée à des personnes dont l'activité agricole ne forme qu'une partie négligeable de l'ensemble de leur activité économique ou ceux dont l'activité économique principale n'est pas l'agriculture, tout en veillant à ne pas exclure des aides les agriculteurs pluriactifs.

Les EM doivent définir quels agriculteurs ne sont pas considérés comme des agriculteurs véritables, sur la base de conditions de revenu, de main d'œuvre sur l'exploitation, de statut de la société et/ou d'inscription dans un registre.

Jeune agriculteur

Doit inclure :

- un âge maximum qui ne peut dépasser 40 ans,
- des conditions pour être chef d'exploitation,
- les formations ou compétences appropriées.



La conditionnalité comporte les exigences européennes (directives et règlements) suivantes :

- Directive cadre sur l'eau 2000/60 (EC),
- Directives nitrates 91/676 (EEC),
- Directive oiseaux sauvages 2009/147 (CE),
- Directive habitats naturels, et faune et flore sauvage 92/43 (CEE),
- Règlement relatif à la sécurité alimentaire 178/2002 (EC),
- Directive 96/22 (EC) sur l'interdiction d'utiliser certaines substances, notamment hormonales, dans les élevages,
- Directive 2008/71 (EC) sur l'identification porcine,
- Directive 1760/2000 (EC) sur l'identification bovine,
- Directive 21/2004 (EC) sur l'identification ovine et caprine,
- Directive 999/2000 sur l'éradication de certaines maladies transmissibles,
- Règlement 2016/429 relatif à certaines maladies transmissibles,
- Règlement 1107/2009 relatif à la protection des plantes,
- Directive 2009/128 (EC) sur l'utilisation des pesticides,
- Directives relatives au bien-être animal 2008/119 (CE), 2008/120 (CE) et 98/58/EC.



Avec la contribution financière
du compte d'affectation spéciale
«développement agricole et rural»



Contacts Pôle Economie et Prospective Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr (Angers – La R/Y)
Christine GOSCIANSKI	Tél. 02 41 18 60 57	Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr (Angers)
Gilles LE MAIGNAN	Tél. 02 53 46 61 70	Mail : gilles.lemaignan@pl.chambagri.fr (Nantes)
Eliane MORET	Tél. 02 43 67 37 09	Mail : eliane.moret@pl.chambagri.fr (Laval)
Pascale LABZAE	Tél. 02 43 29 24 28	Mail : pascale.labzae@pl.chambagri.fr (Le Mans)