

# Le Point sur les propositions législatives de réforme de la PAC



Samuel Féret – 8 Nov. 2011  
« Groupe Pac 2013 » - [www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)

# Plan de la présentation

- 1- Contexte et Orientations de la réforme post-2013
- 2- Propositions législatives
- 3- Position des acteurs institutionnels

# 1. Contexte et Orientations de la réforme de la PAC

# Processus du réforme de la PAC : où en est-on ?

## **Etape 1 : 2008-2009**

- Présidence FR de l'UE
- Bilan de santé de la PAC

## **Etape 2 : 2009-2011**

- Débats sur l'avenir de la PAC
- Consultations de la CE

## **Etape 3: 2011-2013**

- Propositions législatives
- Position des EM et du Parlement
- Négociations de la réforme

## **Etape 4 : 2013-2014**

- Mise en œuvre de la réforme PAC
- Choix nationaux



# Le contexte de la réforme de la PAC

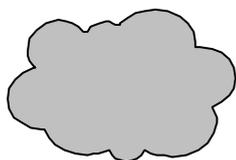
- **Stratégie 2020** : cadre structurant pour toutes les politiques CE ; promouvoir une croissance « intelligente, verte et inclusive »
  - **Traité de Lisbonne** : confère des pouvoirs étendus au Parlement européen ; co-décision avec le Conseil des ministres
  - **Négociations parallèles** sur les perspectives financières de l'UE 2014-2020 et sur toutes ses politiques
  - **Poids des déficits publics** dans les Etats membres : pressions accrues pour ne pas augmenter le budget de l'UE et pour réduire les dépenses agricoles
- ⇒ **Pressions internes** plus fortes que lors des négociations des années 90's où l'agenda international dominait (OMC)

# Résultats de la consultation

- Besoin d'une PAC forte et basée sur deux piliers, pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire, de la gestion durable des ressources et du développement territorial
- La PAC devrait jouer un rôle dans la stabilisation des marchés et des prix
- Opinions diverses sur le ciblage des aides (redistribution et plafonnement)
- Les deux piliers doivent jouer un rôle pour améliorer la performance environnementale et climatique de la PAC ; alors que de nombreux agriculteurs estiment que c'est déjà le cas, le grand public attend que le 1er pilier soit utilisé plus efficacement
- Inclusion des régions les moins favorisées dans la croissance et le développement
- Cohérence de la PAC avec les autres politiques de l'UE : environnement, santé, commerce, développement...
- L'innovation, l'esprit d'entreprise et la fourniture de biens publics comme éléments clés pour aligner la PAC sur la stratégie UE 2020

# Options politiques de réforme

<b>Paie- ments directs</b>  <b>Mesures de marché</b>  <b>Développe- ment rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une répartition plus équitable entre États membres et entre agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une répartition plus équitable entre États membres et entre agriculteurs</li> <li>• Un «verdissement» des paiements directs</li> <li>• Un plafonnement des paiements</li> <li>• Un soutien aux petites exploitations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un abandon progressif des paiements directs</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationalisation et simplification des mesures existantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationalisation et simplification des mesures existantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandon progressif de la plupart des mesures</li> <li>• Maintien de la «clause de perturbation» en cas de crises graves</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuite des efforts particuliers en matière de changement climatique, de biodiversité, de bioénergies et d'innovation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accent plus important sur l'environnement, le changement climatique, la restructuration, l'innovation et les initiatives locales</li> <li>• Outils de gestion des risques et outil de stabilisation des revenus</li> <li>• Nouveaux critères de répartition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux mesures liées à l'environnement et à la fourniture de biens publics</li> </ul>
	<b>Option 1</b>	<b>Option 2</b>	<b>Option 3</b>



# Budget de la PAC dans le CFP 2014-2020

- **La PAC bénéficierait de €418,4 Mds :**
  - €317.2 Mds sur le 1er pilier (€45,5 Mds/an) et
  - €101.2 Mds sur le 2<sup>nd</sup> pilier (€14,4 Mds/an)
- **Ressources additionnelles (€17,1 Mds) :**
  - €5,1 Mds pour la recherche et l'innovation
  - €2,5 Mds pour la sécurité sanitaire des aliments
  - €2,8 Mds pour le PEAD (€400 M/an)
  - €3,9 Mds pour une réserve de crise
  - 2,8 Mds du Fonds Européen pour la Globalisation
- **Total de € 435,6 Mds en € courants = inflation non prise en compte = baisse du budget de la PAC**

Note: € en prix courants

# Comitologie

- Le Traité de Lisbonne (TFUE) modifie les règles de la « comitologie » de l'UE, c'est-à-dire le processus décisionnel de l'administration.
- Le traité a créé une nouvelle catégorie d'actes juridique: les **actes délégués** :  
“*la Commission verra ses pouvoirs renforcés pour adopter les actes délégués...*”
  - Le Conseil et le Parlement européen peuvent ainsi déléguer à la Commission (CE) le pouvoir de compléter ou de modifier certains éléments non essentiels d'un acte législatif, notamment sur ses aspects techniques.
- *Le Traité renforce les **actes d'exécution** de la Commission. Si la mise en œuvre du droit européen dans les Etats-membres (EM) appartient à ces derniers, certaines mesures européennes nécessitent une **mise en œuvre uniforme** dans l'UE.*
  - Dans ce cas, la CE est autorisée à adopter les actes d'exécution relatifs à la mise en œuvre de ces mesures.

# Paquets législatifs

- **12 oct : présentation des propositions législatives sur la réforme de la PAC sur :**
  - Financement, monitoring, conditionnalité, contrôle, FAS
  - Paiements directs en 2013
  - Paiements directs après 2013
  - FEADER
  - OCM
  - Certaines aides et aides à l'export
  - Vin
- **A venir ultérieurement :**
  - Partenariat Européen de l'Innovation (PEI)
  - Programme Européen d'Aide aux plus démunis (FSE)
  - Règles de publication des informations relatives aux bénéficiaires des aides de la PAC

## 2. Contenu des projets législatifs de réforme de la PAC

# Règlement horizontal

- Principe de conditionnalité simplifié : on passe de 18 à 13 ERMG (directives) et de 15 à 8 BCAE (Bonnes conditions agri. et envtales)
- Les directives DCE et sur l'utilisation durable des pesticides seront intégrées quand les EM les auront transposées dans leur législation nationale
- Renforcement des contrôles dans les régions où les infractions à la conditionnalité sont plus importantes et persistantes, et d'imposer des sanctions aux EM si leurs agences de paiement n'exercent pas correctement les contrôles
- Périmètre du système de conseil agricole élargit au-delà de la conditionnalité, à la durabilité et à la compétitivité de l'agriculture
- A partir de 2017 et tous les 4 ans, la Commission devra présenter un rapport d'impact de la PAC réformée sur trois priorités : production alimentaire viable, gestion durable des ressources naturelles et développement territorial équilibré.

# Paievements directs réservés aux seuls agriculteurs actifs

Aucun paiement n'est octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupes de personnes physiques ou morales dans l'un des cas suivants :

- Les montants annuels des paiements directs est inférieur à 5% des recettes totales provenant des activités non-agricoles au cours de l'exercice fiscal le plus récent

ou

- Leurs surfaces agricoles sont des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées à la culture ou au pâturage, et ils n'exercent pas sur ces surfaces une activité agricole minimale définie par les EM

# Paielements directs

## Introduire de l'équité (convergence interne) :

- Fin des aides individuelles historiques et passage à un paiement uniforme / EM au niveau régional avant le 1er jan. 2019
- Plafonnement des aides au revenu (paiement « vert » non concerné) à 300 K€ et dégressivité à partir de 150 K€ en prenant les coûts salariaux en compte :
  - 20 % pour les montants compris entre K€ 150 et K€ 200
  - 40 % pour les montants compris entre K€ 200 et K€ 250
  - 70 % pour les montants compris entre K€ 250 et K€ 300
  - 100 % pour les montants au-dessus de K€ 300
- Coûts salariaux déclarés par l'exploitation non pris en compte dans la réduction

# Paielements directs

- **Améliorer le ciblage, via un nouveau système de paiement qui remplace le système de paiement unique (DPU) en 2014, et se décomposant ainsi :**

- Paiement de base (revenu)
  - Paiement aux pratiques bénéfiques au climat et à l'environnement (30%)
  - Paiement petits agriculteurs (10% max.; forfait de €1000 max remplaçant toutes aides reçues)
  - Paiements Jeunes agriculteurs (2% max.)
  - Aides Zones défavorisées (5% max.)
  - Aides recouplées (5% max.)
  - Aide spécifique au coton (BG, GR, PT, SP)
- } facultatif

# Paielements directs (suite)

## Introduire un paiement aux pratiques bénéfiques au climat et à l'environnement :

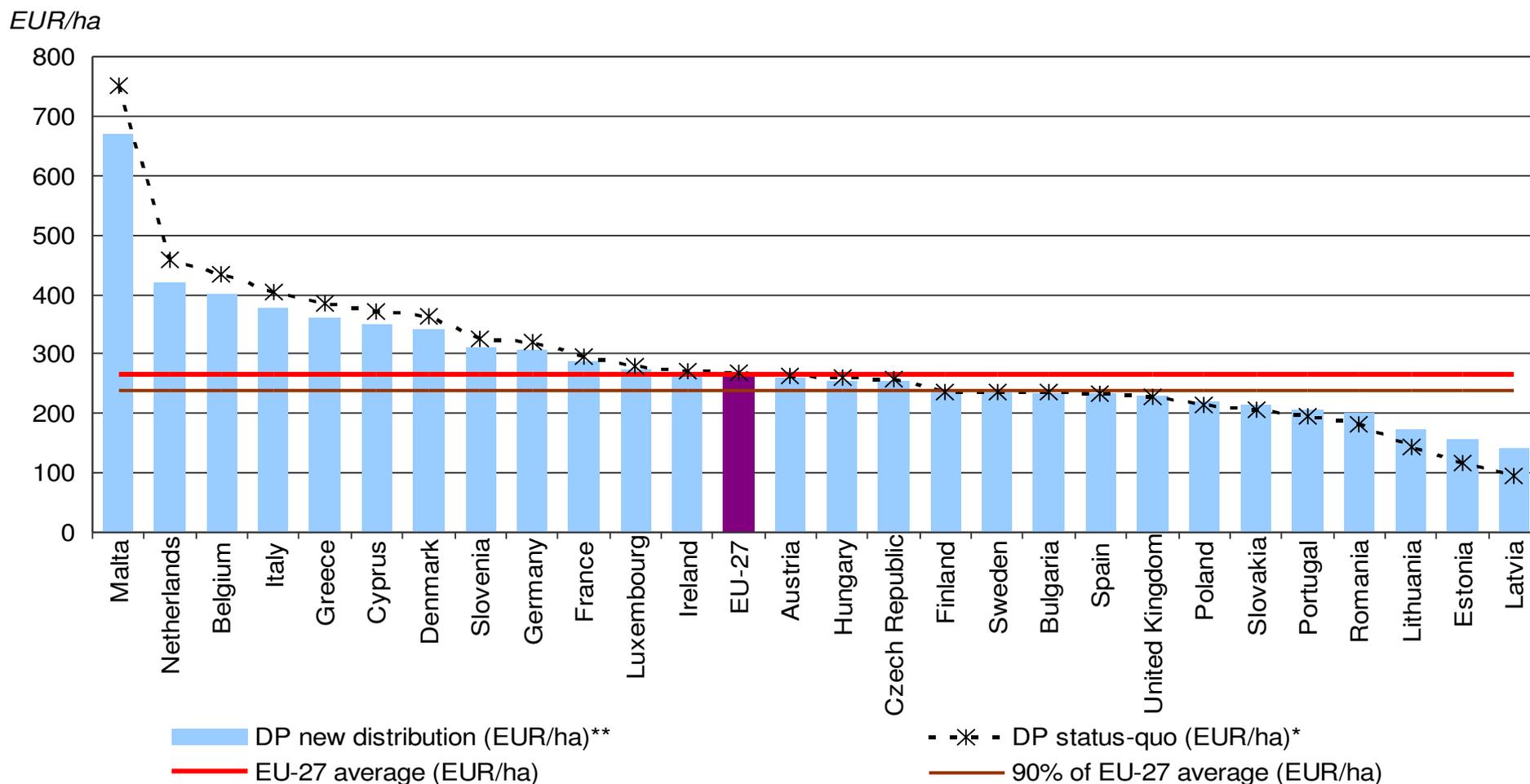
- Sur chaque exploitation, respecter les mesures suivantes là où elles sont pertinentes :
  - Diversification de l'assolement: 3 cultures différentes sur les terres arables, la principale <70% et les deux autres > 5% chacune;
  - Maintien des prairies permanentes (2014 année de réf.);
  - 7% en surfaces d'intérêt écologique (à l'exclusion des surfaces consacrées aux prairies permanentes, les terres mises en jachère, terrasses, particularités topographiques, bandes tampons et surfaces boisées)
- Les exploitations certifiées en agriculture biologique reçoivent *ipso facto* ce paiement « vert » sans avoir à respecter les mesures ci-dessus

# Convergence entre EM

## Enveloppes nationales 2014-2020

- Les EM ayant des aides directes inférieures à 90% de la moyenne UE verraient 1/3 de ce fossé comblé
  - FI, SW, BG, SP, UK, PO, SK, PT, RO, LT, LV et EE
- Transfert financé par des coupes sur les EM bénéficiaires :
  - NL -8%, IT-6%, D et FR-3 à 4%... sur la période 2014-2020
- Flexibilité entre les deux piliers de la PAC:
  - jusqu'à 10% de l'enveloppe des paiements directs du P1 sur le P2
  - Jusqu'à 5% pour du P2 vers le P1 pour FI, SW, BG, SP, UK, PO, SK, PT, RO, LT, LV et EE

# Redistribution des paiements directs en compensant 1/3 de la différence entre le niveau actuel et 90% de la moyenne UE en 2020



\* Calculated on the basis of all direct aids on the basis of Council Regulation (EC) No 73/2009, after modulation and phasing-in, except POSEI/SAI and cotton and potentially eligible area 2009

\*\* Calculated on the basis of Annex II to DP proposal for claim year 2019 (budget year 2020) and potentially eligible area (PEA) 2009

# Développement rural

- Un Cadre Stratégique Commun à tous les fonds structurels, (FSE, FEDER, FEADER, Fonds de cohésion, Fonds pour la pêche) traduisant la stratégie UE 2020 en objectifs thématiques
- Un Contrat de partenariat entre l'UE et l'EM
- Conditionnalités macro-économiques en lien avec la coordination des politiques économiques
- Conditionnalités ex-ante pour tous les fonds et d'autres spécifiques pour chaque fonds : transposition de directives
- Stratégie nationale de DR, analyse SWOT
- Réserve d'efficacité de 5% de chaque fonds (évaluations en 2017 et 2019)

# Six priorités du développement rural qui remplacent les axes (1)

1. Transfert des connaissances dans les secteurs agricoles et forestiers : promotion des réseaux d'innovation, renforcement des capacités et renforcement des liens avec la recherche ;
2. Compétitivité de l'agriculture et la viabilité des exploitations : faciliter la restructuration et la diversification du secteur agricole ainsi que le renouvellement des générations ;
3. Organisation de la chaîne alimentaire et la gestion du risque en agriculture : renforcement des groupement de producteurs et des inter-professions, organisation de circuits courts, outils de gestion des risques

# Six priorités du développement rural qui remplacent les axes (2)

4. Préservation et l'amélioration des écosystèmes dépendants des secteurs agricoles et forestiers : biodiversité/paysages, stockage du carbone, gestion de l'eau et gestion des sols ;
5. Efficience des ressources et la transition vers une économie « décarbonée » dans les secteurs agroalimentaires et forestiers : améliorer l'efficience de l'utilisation de l'eau en agriculture, de l'énergie en agriculture et dans l'agroalimentaire, faciliter la production de biomasse et réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane ;
6. Potentiel de croissance et d'emplois et développement des zones rurales : diversification et création d'activités, inclusion sociale et réduction de la pauvreté, développement local et Leader.

# Développement rural (suite)

- Les EM doivent reconduire leur niveau de soutien à l'actuel axe 2 pour la prochaine période 2014-2020 en indiquant qu'ils devraient consacrer au moins 25% de l'enveloppe à des mesures agroenvironnementales et climatiques, à l'agriculture biologique et à des paiements pour contraintes naturelles.
- Possibilité de sous-programmes thématiques : jeunes agriculteurs, montagne, petits agriculteurs, circuits courts et restructuration, bénéficiant ainsi d'un taux d'aide avantageux
- 25 mesures au lieu de 40 ; Agriculture biologique, mesure distincte des MAE ; Méta-mesure « Coopération »

# Développement rural (fin)

- Chaque mesure ou opération doit satisfaire à au moins une de six priorités du DR
- Montant du plafonnement et de la dégressivité des aides du P1 affecté sur les mesures « innovantes » du P2
- Réseau PEI, Groupes opérationnels, Conseil agricoles pour la diffusion des innovations et des bonnes pratiques
- Taux de cofinancement de l'UE plus élevé pour le transfert des connaissances, les groupements de producteurs, la « coopération » et Leader

# OCM

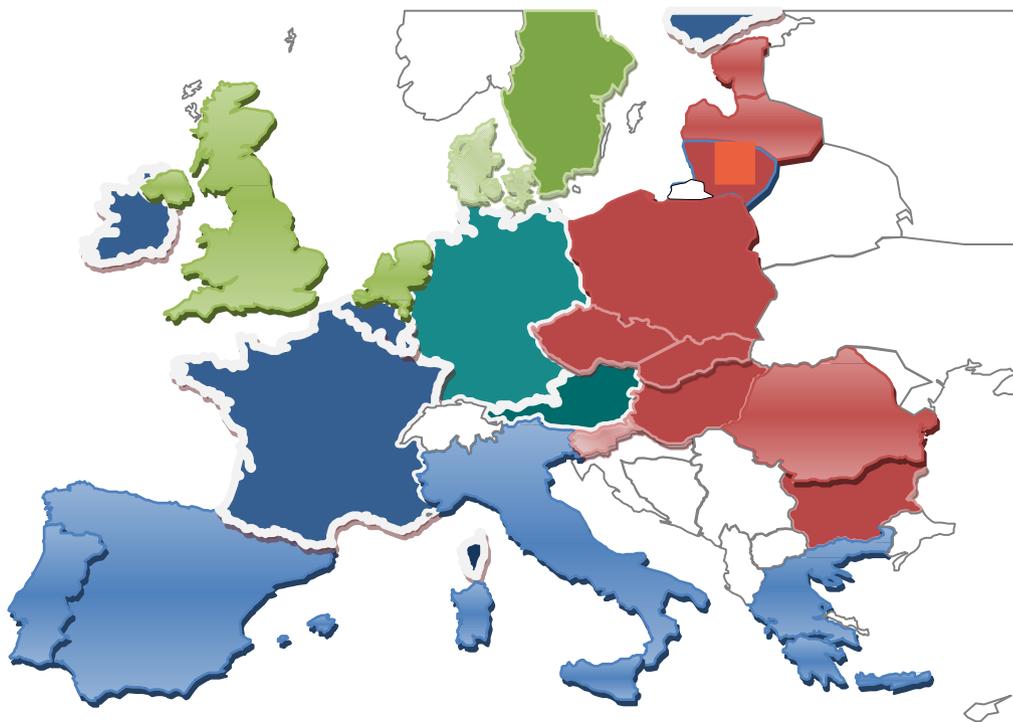
- Abandon des quotas sucriers au 30 sept. 2015 au lieu de 2016
- Mesures de prévention et de réparation des perturbations des marchés (art. 154-161), avec notamment la réserve d'urgence en dehors du FEAGA
- Extension du rôle des organisations de producteurs (OP) et des interprofessions à tous les secteurs
- Suppression des dispositifs spécifiques pour le houblon et le ver à soie, de même que l'aide à l'écoulement de la poudre de lait dans l'alimentation animale et l'intervention sur le blé dur et le sorgho
- Droits de plantation viticoles appelés à disparaître fin 2015 ou au plus tard fin 2018 si un EM décide de maintenir un dispositif national similaire
- Subventions à l'export demeurent dans la panoplie des outils de la PAC
- Mesures de lutte contre la volatilité des prix renvoyées aux actes délégués et d'exécution (art. 154)

## **3- Position des acteurs institutionnels**

# Positions types des EM sur la PAC après 2013

## EM pour une PAC moins coûteuse : « A CAP green & lean »

- Diminution du budget par baisse plus ou moins progressive des DPU
- Développement des mesures du 2<sup>nd</sup> pilier pour « la croissance verte »
- Mesures ciblées sur l'environnement, l'innovation, les biens public



## EM réclamant plus d'égalité : « A fairer CAP »

- Répartition des aides par «flat rate» (taux unique par hectare)
- Flexibilités entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> piliers
- Besoin du 2<sup>nd</sup> pilier pour la restructuration du secteur agricole

## EM « conservateurs » : « food security & competitiveness »

- 1<sup>er</sup> pilier fort et DPU essentiellement historiques (sf Allemagne)
- Stabilisation des marchés (sf Allemagne) et/ou outils de gestion des risques
- Subsidiarité (« flexibilités ») accrue

# Conseil des ministres (1)

## Convergence entre EM

- Contre: B, IT, PT, SP
- Pour: NEMs, FR

## Convergence interne / aide uniforme en UE

- Pour: CZ, FI
- Contre: FR

## Plafonnement

- Contre le principe: D, CZ, SK, UK

# Conseil des ministres (2)

## Verdissement P1

- contre le principe: IT, L, SK
- Pas contre mais à simplifier: BG, D, B, GR, LT, HU, FI, RO, FR
- Pas contre mais plus flexible (menu): NL, IE, PT, SP
- Pas contre mais préfère via P2 : UK, AT

## OCM à renforcer

- B, IT, FR, NL, SP, L (lait) ; LT, RO, FI, SK (quotas sucriers)

## Développement rural à renforcer

- CZ, SP, PT, GR, LV
- D et FR (Zones Défavorisées)

# Position des autorités françaises

- Soutien la convergence entre EM mais demande une subsidiarité et des délais pour la convergence interne (non au projet actuel)
- Soutien le verdissement du 1er pilier depuis le début mais ses modalités ne sont pas satisfaisantes (% et mesures)
- OCM unique : pour des outils de régulation efficaces et une amélioration des instruments de gestion des crises
- Améliorer les propositions sur le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs dans la chaîne alimentaire et l'organisation collective
- Prolonger les quotas sucriers jusqu'en 2020
- P2 marqué de sceau de la complexité ; attends des avancées politiques réelles sur les zones défavorisées simples avant toute discussion
- Disposer d'un budget au moins équivalent au niveau actuel

Source : Réunion Commission de l'agriculture et du développement rural et Conseil "Agriculture et pêche", 111107.

# Comagri (Parlement européen)

- Alliance PPE/S&D sur les rapports législatifs
    - PD et DR: Capoulas Santos (S&D)
    - OCM: Dantin (PPE)
    - HZ: La Via (PPE)
  - Critique des projets de la CE en fonction d'intérêts nationaux
    - Textes qui n'améliorent pas la simplification de la PAC
    - Verdissement = paperasserie supplémentaire
    - Convergence entre EM insuffisante pour NEMs
    - OCM: mesures de marché très insuffisantes; fin des quotas sucriers contestés
- Conservatisme sur la stratégie de réforme
- Pas de position sans connaître le budget de la PAC

# Calendrier prévisionnel

- 18 Nov. 2010 : Communication sur la PAC après 2013
- 25 Jan. 2011 : Deadline pour la Consultation
- Nov-Mai 2011 : Etude d'impact de la réforme (DG Agri)
- Juin. 2011 : Rapport du Parlement européen sur la réforme
- 12 Oct. 2011 : Paquets législatifs (COM)
- **Fin 2011 – Début 2013 : Négociations Conseil / Parlement**
- 2013 : Choix des Etats membres et élaboration des programmes de développement rural
- 1er jan. 2014 : Application de la réforme

[www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)



[www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)