

PAC après 2020

De nouvelles aides découplées de 1^{er} pilier

8^{èmes} Rencontres économie et marchés

18 septembre 2019

Les aides découplées 2021-27 sont définies succinctement dans la proposition de la Commission européenne publiée le 1^{er} juin 2018. Beaucoup de choix et de curseurs sont renvoyés aux « plans stratégiques » que les Etats-membres doivent proposer et faire valider à la Commission.

Dans les grandes lignes, ces paiements prolongent les aides découplées actuelles. Une aide de base découplée à la surface est maintenue ; le paiement vert disparaît mais on voit apparaître un « éco-dispositif » dont le contenu devra être précisé dans les plans ; l'aide redistributive est rendue obligatoire pour les Etats-membres ; l'aide aux jeunes agriculteurs est amplifiée.

Les propositions de la Commission européenne du 1/06/2018, les amendements proposés par la Commission agricole (Comagri) du Parlement Européen (non encore votés en plénière) ¹ et les amendements issus des discussions au Conseil ² sont analysés dans cette note, en l'état mi-2019.

Paiements directs 2014-2020 : cinq niveaux au sein du 1^{er} pilier

La PAC actuelle est fondée sur deux piliers.

Elle autorise déjà une subsidiarité importante quant aux paiements directs de 1^{er} pilier (annexe 2). La France fait partie des Etats-membres ayant opté pour une structure complète à 5 étages avec en particulier les deux niveaux optionnels possibles pour les Etats-membres : paiement redistributif et aides couplées.

Au-delà du choix de combiner les diverses aides, on note : l'option du régime simplifié « SAPS » hérité de la période 2006-2013 dans les pays de l'Est de l'Europe, et que la majorité d'entre eux ont conservé ; des choix variés de transfert entre piliers, les états de l'Ouest étant autorisés à transférer du 1^{er} vers le 2nd pilier, mais ceux de l'Est pouvant opérer dans les deux sens, déjà dans la phase 2014-2020 (annexe 3).

Pour 2021-2027, une nouvelle architecture des aides

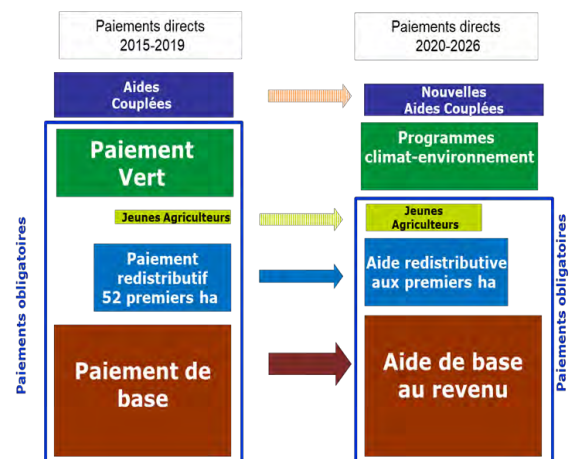
La proposition de la Commission sur la PAC en date du 1^{er} juin 2018 **maintient une structure basée sur deux piliers**.

Mais l'articulation des différents niveaux d'exigence et des différentes aides évolue.

Dans la proposition de la Commission pour la future PAC, le **paiement vert disparaît** du 1^{er} pilier mais les obligations de verdissement qui lui sont associées subsistent, en se fondant dans la conditionnalité.

Les autres aides évoluent mais leur principe demeure.

S'y ajoutent (toujours dans le 1^{er} pilier) **les « programmes pour le climat et l'environnement »**, dispositif nouveau, dont le niveau d'exigence est aussi élevé que celui des MAEC du 2nd pilier (interprétation APCA). Ces programmes sont optionnels pour l'agriculteur (même si les Etats-membres doivent les proposer).



Le montant futur des aides découplées encore très hypothétique

Le montant **global** disponible pour les aides découplées françaises dépendra :

- du **montant FEAGA global** qui devrait être décidé par les chefs d'Etat fin 2019.

¹ Amendements du rapport HERRANZ et votés en Comagri le 2/4/2019 (« amendements de compromis »)

² Proposition de la Présidence autrichienne, 5/12/2018, et conclusions de la Présidence roumaine, 7/06/2019

- De la **répartition entre pays** du budget d'aides directes (convergence entre Etats-membres sur la base de la moyenne €/ha de SAU) décrite dans l'annexe VII de la proposition, mais à reconfirmer selon le CFP adopté.
- Pour la France, la proposition de la Commission induit une baisse des aides de 1^{er} pilier de 1 % en € courants, en partant des maquettes budgétaires réellement pratiquées (donc **après** les transferts effectués vers le 2nd pilier dans la période 2014-20).
- Des **transferts** futurs éventuellement opérés par la France au-delà (ou en-deçà) du niveau actuel.
 - De la décision de créer des **aides couplées** ou non, selon les Etats-membres.

Comme le montre l'étude d'impact de la Commission (Cf. note sur ce sujet), **les montants des différentes aides peuvent être extrêmement variables** selon les choix des Etats-membres.

Les paiements directs découplés, perçus sous quatre conditions

Ces aides sont de plusieurs types, mais soumises à quelques conditions communes :

- un **seuil minimal de surface** peut être instauré, en-dessous duquel les aides découplées ne sont pas versées, afin de limiter les coûts administratifs. Un tel montant existe actuellement (300 € en France).
- Les paiements directs (découplés et couplés) **ne doivent être attribués qu'à de « véritables agriculteurs »** (définition à préciser par l'Etat-membre). Le Conseil tient à ce que la définition soit nationale.
- Le total des paiements directs découplés et couplés est soumis au mécanisme du **plafonnement des aides par exploitation** (non traité dans cette note).
- Un éventuel mécanisme de **discipline financière**.

A noter que la proposition de la Commission est **très succincte**, et va laisser des marges de manœuvre aux états-membres : **7 pages** décrivent les paiements découplés, **contre 24** dans le texte de 2013 !

L'« aide de base au revenu pour un développement durable » prolonge le DPB

La proposition de la Commission prolonge l'actuel DPB

L'Etat-membre octroie l'aide de base **soit sous forme d'un paiement annuel découplé uniforme à l'hectare, soit en fonction des droits au paiement 2014-20**. Selon le mode d'attribution, certains détenteurs de DPB pourraient ne pas être attributaires de la nouvelle aide de base.

Dans le **cas d'une aide attribuée en fonction des paiements de base 2014-20**, et si les DPB présentent encore des écarts à la moyenne en 2020, les Etats membres veilleront à assurer la convergence de l'aide de base vers une valeur/hectare moyenne en 2026. Cette convergence est organisée **soit à l'échelle nationale, soit (art. 18) à l'échelle de « territoires confrontés à des conditions socio-économiques ou agronomiques similaires »**. **Aucune aide ne doit être inférieure à 75 % de la moyenne en 2026** (art. 20 §5) (l'obligation minimale était de 60 % sur 2014-20, la France avait atteint 70%).

L'aide de base est attribuée annuellement aux véritables agriculteurs déclarant des hectares admissibles (**activation des droits**, comme dans le système actuel des DPB).

L'étude d'impact

L'étude d'impact publiée par la Commission Européenne apporte un éclairage sur la différenciation contenue dans l'art.18. L'un des scénarios (« option 4 ») consiste à différencier le montant selon le couvert : un montant **majoré pour les surfaces en prairie** et moindre pour les autres surfaces.

Un autre scénario (« option 5 ») découle semble-t-il également de l'article 18 (peu explicite dans le texte), avec une **différenciation selon la tranche de surface par exploitation** (par ex. 1,5 fois la moyenne pour les 60 premiers hectares, versus 0,5 fois la moyenne pour les hectares au-delà du 180ème, avec une gradation pour les tranches intermédiaires).

Les amendements du Parlement européen

Il est demandé par la Comagri que le **paiement de base + le paiement redistributif constituent 60 %** au moins du montant des aides directes. Le paiement redistributif doit constituer 5 % de ces 2 aides.

Le principe de différenciation (art.18) est accepté. Il est proposé explicitement par la Comagri que l'aide de base puisse être **différenciée en faveur des zones à handicap naturel**.

Un autre amendement de la Comagri propose que les Etats-membres soient autorisés à plafonner le nombre total d'hectares nationaux bénéficiaires de l'aide de base.

Concernant la convergence, la Comagri propose que l'étape à 75 % de la moyenne soit atteinte en 2024 et **qu'une convergence totale soit obligatoire pour 2026**.

Les discussions au sein du Conseil des Ministres

Le Conseil conserve la formulation de la Commission avec quelques précisions ponctuelles.

Les « programmes pour le climat et l'environnement », une aide nouvelle

Ou éco-scheme en anglais **ou éco-dispositif**

La proposition de la Commission

Cette aide est **nouvelle**, même si elle fait suite au paiement vert de la PAC 2014-20, qui disparaît dans le projet de la Commission.

La définition de l'éco-dispositif **reste très floue** dans le texte de la Commission. Elle en énonce les principes de base en moins d'une page et renvoie aux plans stratégiques nationaux.

Elle **doit être proposée par l'Etat-membre, mais est facultative pour l'agriculteur**.

Un point important est que l'aide est conditionnée par « le respect de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » allant « **au-delà des obligations de la [nouvelle conditionnalité]** », donc plus exigeante que l'actuel paiement vert, et de nature différente des MAEC (mais d'un niveau d'exigence équivalent selon l'APCA).

Elle est formulée soit sous forme d'un **montant forfaitaire** à l'hectare, s'ajoutant à l'aide de base (« top-up ») ; soit sous forme d'une **indemnisation des surcoûts** ou pertes de revenu découlant des pratiques.

L'étude d'impact

L'option 5 de l'étude d'impact donne des **exemples concrets** de « top-ups » : une aide/ha à **l'agriculture biologique** (200 €/ha pour les terres arables, 100 pour les prairies permanentes, 400 en arboriculture) ; un **top-up « prairies permanentes »** (hors bio) de 50 €/ha.

Cette option suggère également que **l'aide aux zones défavorisées** pourrait être traitée par un « top-up » spécifique (mais sans argumenter sur les fondements juridiques).

Les amendements du Parlement européen

La Comagri souhaite que **20 % au moins du budget d'aides de 1^{er} pilier** aille à l'éco-dispositif.

Elle propose que ces aides **puissent être ciblées sur des territoires** spécifiques.

Elle souhaite ouvrir ces mesures à des **groupes d'agriculteurs**.

Les **certifications** pour des pratiques favorables au climat et l'environnement pourraient être éligibles à ces aides. La Comagri ajoute la thématique du bien-être animal.

Elle demande aussi que les **pratiques existantes** ayant un impact favorable puissent être aidées.

Pour elle, le montant devrait être **incitatif** et **aller au-delà de la seule prise en charge des surcoûts** liés aux pratiques, sous forme d'un montant forfaitaire par exploitation ou à l'hectare.

Enfin, la Comagri suggère que les Etats-membres proposent **un registre de mesures éligibles**, permettant à la fois d'en illustrer le principe et de les différencier des MAEC.

Les discussions au sein du Conseil des Ministres

Divergence de vues sur le fait que les programmes environnement-climat doivent être obligatoires pour les Etats-membres ou non. **Crainte d'une sous-utilisation** par les agriculteurs.

L' « aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable »

La proposition de la Commission

C'est une déclinaison **obligatoire (pour les Etats-membres)** de l'actuel paiement redistributif, qui était optionnel dans la PAC 2014-20. L'aide est destinée aux agriculteurs bénéficiant de l'aide de base, et limitée à un nombre d'hectares par agriculteur, à définir dans les plans stratégiques.

Il peut s'agir d'un système à plusieurs niveaux (déjà possible actuellement : appliqué en Allemagne avec 50 € jusqu'au 30^{ème} ha et 30 € du 31^{ème} au 46^{ème}).

Les amendements du Parlement européen

La Comagri propose que cette aide puisse être **différenciée par territoire** (selon le même découpage que pour l'aide de base : art.18). C'était le cas en 2014-20, mais la proposition de la Commission ne le prévoyait pas.

Un budget minimal pour cette aide est proposé à 5 % du total des aides de 1^{er} pilier.

La Comagri a trouvé un amendement de compromis sur une limitation du montant unitaire de cette aide à **65 % maxi de l'aide de base** ; une limite en nombre d'hectares est également proposée, égale à la taille moyenne des exploitations du territoire considéré. Cela revient à poser les mêmes limites que dans le règlement 2014-20.

La Comagri affirme le **principe de transparence** (actuellement en vigueur pour les GAEC français), à condition que « la législation nationale attribue aux associés les mêmes droits et obligations qu'à un chef d'exploitation individuel ».

Les amendements du Conseil

Pas de consensus au Conseil sur cette aide : elle ne devrait **pas être obligatoire**.

L' « aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs »

La proposition de la Commission

Elle reprend le principe actuel, mais son **enveloppe est accrue** : au moins 2 % des budgets d'aides de 1^{er} pilier, contre « au maximum 2 % » dans la PAC actuelle.

L'aide est définie comme un « paiement annuel découplé par ha admissible ».

Les amendements du Parlement européen

Le complément pour les JA est défini pour une période maximale de 7 ans, et éventuellement différencié par territoire. Le nombre d'hectares concernés n'excède pas la taille moyenne des exploitations du territoire.

Les discussions au sein du Conseil des Ministres

Cette aide peut également servir à prolonger l'aide actuelle aux JA, si la période de 5 ans actuellement en vigueur déborde sur la future PAC.

Paieement d'une somme forfaitaire en faveur des petits agriculteurs

La proposition de la Commission

Il s'agit d'un paiement forfaitaire, déjà possible dans la PAC 2014-20 (appliqué en Allemagne), qui remplace les paiements directs de 1^{er} pilier découplés et couplés. Le détail du dispositif est renvoyé aux plans stratégiques. Le dispositif est facultatif pour les Etats-membres.

Les amendements du Parlement européen

La Comagri propose d'appliquer ce système aux agriculteurs demandant moins de 1 250 € sur moins de 10 ha. Elle propose que l'aide puisse être un montant forfaitaire ou un montant/ha différenciable par territoire (art.18).

Conclusion

La Comagri a rigidifié la répartition budgétaire entre les différentes aides de 1^{er} pilier, en inscrivant des pourcentages fixes, en particulier **60 % consacrés à l'aide de base et au paiement redistributif**.

La proposition de la Commission Européenne se basait sur des règles beaucoup plus larges par objectif (Cf. Plans stratégiques). Par ailleurs la Comagri plaide pour une **convergence totale**.

Les propositions du Conseil sont beaucoup plus ponctuelles à ce stade.

Jean HIRSCHLER – mis à jour le 5 septembre 2019

Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie

ANNEXE 1 : documents de référence

1-PROPOSITION DE LA COMMISSION (1/6/2018) COM (2018) 392 final
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_2&format=DOC

2-ETUDE D'IMPACT DE LA COMMISSION (1/6/2018)

Tome 1 : texte , 107 pages, anglais
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=DOC
 Tome 2 : annexes 1 à 4, 74 pages, anglais
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_2&format=DOC
 Tome 3 : annexes 5 à 10, 181 pages, anglais
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_3&format=DOC

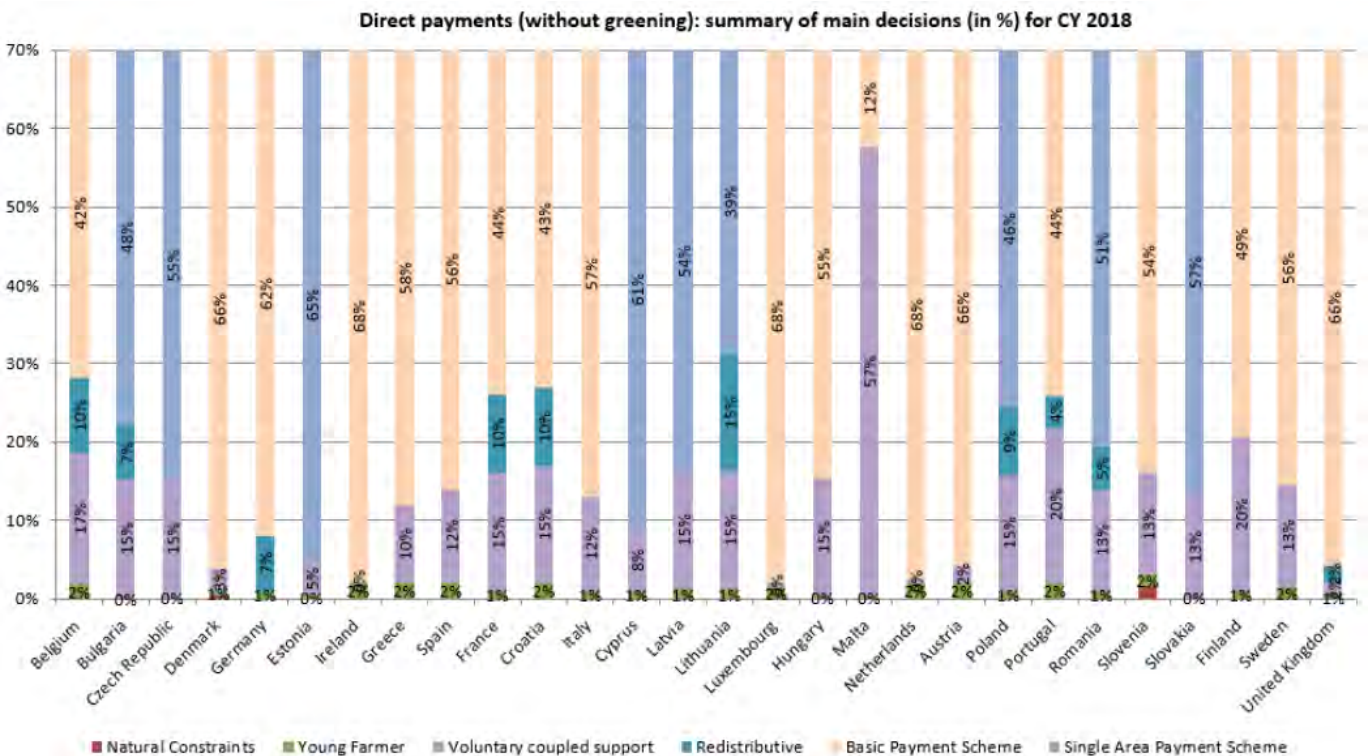
3-RAPPORT COMAGRI HERRANZ-GARCIA

version initiale :
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-AM-629667_FR.pdf

Après négociation en Comagri (23/05/2019) :
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_EN.html

4-CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE ROUMAINE, 7/6/2019
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10008-2019-INIT/fr/pdf>

ANNEXE 2 : PAC 2014-20 - Décisions 2018 des états-membres sur les paiements directs
 (% du budget affecté à chaque aide, les 30 % manquant allant obligatoirement à l'aide verte)



Source : Direct payments 2015-2020 - Décisions taken by Member States: State of play as from December 2018, Information note, Commission Européenne, fév. 2019

ANNEXE 3 : PAC 2014-20 - transferts entre piliers décidés par les Etats-membres

Table 1: Flexibility between pillars

From DP to RD in % of national ceilings (max percentage 15%)						
Financial year	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Claim year	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FR	3.0%	3.3%	3.3%	3.3%	7.5%	7.5%
LV	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%	7.5%
UK	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%	10.8%
BE	2.3%	2.3%	3.5%	3.5%	4.6%	4.6%
CZ	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	1.3%	1.3%
DK	5.0%	5.0%	6.0%	7.0%	7.0%	7.0%
DE	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
EE	6.1%	6.1%	14.3%	15.0%	14.9%	15.0%
EL	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
NL	4.0%	4.0%	4.1%	4.2%	8.3%	8.4%
RO	1.8%	1.8%	2.3%	2.2%	0.0%	0.0%
LT	3.4%				3.4%	6.5%

Du 1^{er} vers le 2nd pilier

From RD to DP in % of national ceilings (max percentage 15% or 25% for some MS)						
Financial year	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Claim year	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HR	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%
MT	0.0%	0.8%	1.6%	2.4%	3.1%	3.8%
PL	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%
SK	21.3%	21.3%	21.3%	21.3%	21.3%	21.3%
HU	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%

Du 2nd vers le 1^{er} pilier