

PAC Post 2020 : Les plans stratégiques nationaux

Synthèse

Septembre 2019

La Commission Européenne a présenté ses propositions de réforme de la PAC en juin 2018. Les plans stratégiques nationaux en sont la principale innovation et seront au cœur des échanges entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des Ministres.

Ces plans sont une nouveauté de la prochaine PAC sur au moins deux aspects. Il s'agit d'un seul document qui détermine l'ensemble des dispositifs de l'Etat-membre sur les deux piliers d'une part et ils marquent une forte évolution vers la logique du résultat d'autre part.

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

La PAC 2014-2020 : des Plans de Développement Ruraux (PDR) pour marge de manœuvre nationale

Sous la programmation actuelle, les dispositifs sont décidés à plusieurs niveaux. Le cadrage général est établi par l'Etat-membre : transfert ou pas de budget entre le premier et le second pilier, dispositifs de premiers piliers et niveau de régionalisation sur le second pilier.

Sur le premier pilier, chaque Etat-membre fait ses choix en respectant le cadre européen (plancher, plafonds, mesures obligatoires...) notamment sur les modalités de convergence des aides, la mise en œuvre facultative du paiement redistributif et/ou des aides couplées). Ces décisions nationales sont simplement notifiées à la Commission Européenne, sans être regroupées dans un document unique.

En 2014, la France a fait le choix de confier aux Régions l'autorité de gestion de tous les dispositifs de second pilier à l'exception de la gestion des risques et de l'ICHN. L'enveloppe Feader 2014-2020 a été répartie entre les 29 régions françaises de 2014 et un document de cadrage général du second pilier a été réalisé.

Les 29 régions ont ensuite construit leur Plan de Développement Rural (PDR) en relation avec l'Etat-membre et avec les services de la Commission à partir des 26 mesures disponibles dans le document de cadrage national. Chaque PDR et ses adaptations au fil du temps doivent être approuvés par la Commission européenne.

Les Régions pilotent ces programmes dont elles sont autorité de gestion et en assurent une partie du cofinancement avec l'Etat, les Départements et les agences de l'eau notamment.

La PAC 2021-2027 : des plans stratégiques comme nouveauté

Dans la prochaine PAC, chaque pays de l'UE devra proposer un plan stratégique national à la Commission européenne. Etabli à partir d'un diagnostic sur chaque objectif assigné à la PAC, ce plan est un ensemble de mesures poursuivant les 9 objectifs de la PAC : assurer un **revenu équitable** aux agriculteurs, accroître la **compétitivité**, rééquilibrer les **pouvoirs** dans la **chaîne d'approvisionnement** alimentaire, agir contre le **changement climatique**, protéger **l'environnement**, préserver les **paysages** et la **biodiversité**, soutenir le **renouvellement des générations**, dynamiser les **zones rurales**, garantir la **qualité** des denrées alimentaires et la **santé**.

Dans leur structure, les plans stratégiques nationaux se rapprochent des PDR actuels, à ceci près que **les dispositifs doivent s'articuler** sur les deux piliers. Pour mémoire, dans le cas de la France, près de 80 % des fonds européens pour la PAC relèvent du premier pilier.

Dans sa proposition, la Commission européenne soutient l'**idée que** les plans stratégiques contribueront à une meilleure articulation et une meilleure cohérence entre les mesures des deux piliers.

On constate une forte évolution dans le niveau de cadrage des mesures proposées dans le texte européen. L'**idée est** de laisser davantage de **marge de manœuvre** aux Etats-membres. Par exemple, l'**aide aux agriculteurs des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques ne fait désormais l'objet que d'une quinzaine de lignes**. Il est seulement précisé que **c'est une aide par hectare versée annuellement** qui doit « indemniser les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des contraintes naturelles ou d'autres contraintes spécifiques dans la zone concernée ».

Un suivi de performance sera effectué, sur un rythme annuel ou pluriannuel, il conduira à la mise en application de mesures correctives ou de bonus selon les résultats obtenus. La construction d'**indicateurs** sera alors cruciale.

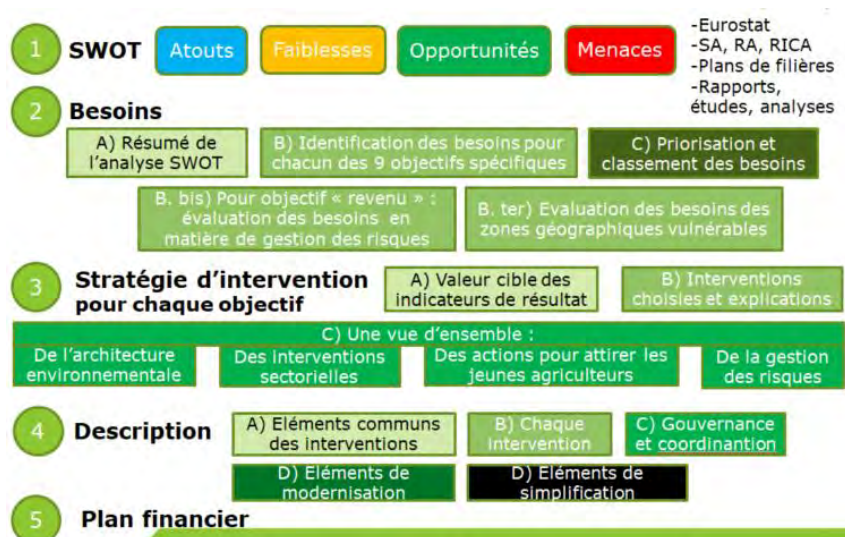
Un Etat-membre peut amender son plan stratégique au maximum une fois par an, en faisant la demande auprès de la Commission. Celle-ci dispose alors de 30 jours pour faire des observations et de trois mois pour approuver la demande.

Ces plans stratégiques ne concernent pas du tout le volet Gestion des marchés qui reste entièrement piloté de Bruxelles.

Une procédure cadrée

Cette nouvelle architecture du budget de la PAC est imaginée avant que le budget attribué à la PAC ne soit défini. Celui-ci devrait être arrêté fin 2019 **par les chefs d'Etat et de gouvernements**.

La procédure de **construction des plans stratégiques** devra s'organiser en cinq étapes principales :



Source : APCA

Une architecture budgétaire définie

Afin de garantir un caractère commun aux plans stratégiques nationaux définis par les Etats-membres, la Commission européenne propose que la structure budgétaire de ces plans réponde à plusieurs caractéristiques :

Précaution de lecture : nous discutons ici de part de budget alloué à certains postes (ou ensembles de postes), cela ne dit rien des montants qui y seront affectés dans la mesure où les fonds consacrés à la PAC évoluent, tout comme la répartition des fonds alloués au premier et au second pilier.

A – PREMIER PILIER

Tous les dispositifs résumés succinctement ici font l'objet de notes détaillées du pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie. Les échanges entre la Commission, le Parlement et le Conseil n'ont pas formellement démarrés. Ils ne sont donc pas abordés ici.

▲ L'aide de base au revenu

A l'heure actuelle, le paiement découplé (Droit à paiement de base, paiement vert et paiement distributif) représente 70 % du premier pilier en France (respectivement 30 %, 30 % et 10 %).

La Commission propose que l'Etat-membre octroie l'aide de base sous forme d'un paiement annuel découplé uniforme à l'hectare, avec des objectifs chiffrés en termes de convergence. Le paiement distributif deviendrait obligatoire pour tous les Etats-membres.

La Commission dans son document a fait le choix de ne pas encadrer ces paiements découplés avec des planchers et des plafonds, laissant aux Etats-membres le soin de les établir dans leur Plan Stratégique National pour répondre au mieux aux enjeux de chaque territoire.

La Commission agricole du Parlement Européen (Comagri) propose que 60 % de l'enveloppe du premier pilier soient consacrés au soutien du revenu de base et au paiement redistributif. La Comagri propose également que le paiement redistributif représente au moins 5 % du premier pilier. Le Conseil conserve l'essentiel de la formulation de la Commission.

▲ Le programme pour l'environnement et le climat

La Commission propose un dispositif nouveau dans le premier pilier. Cet éco-dispositif vise à valoriser des pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement au-delà du seul respect de la conditionnalité. La Commission envisage ce dispositif comme obligatoire pour les Etats-membres mais facultatif pour les agriculteurs.

Ce dispositif permet d'aller au-delà des règles actuelles du paiement vert qui ont été réintroduites dans la conditionnalité liée aux paiements découplés. Là encore, la Commission n'a pas fixé de niveau sur ce dispositif. Les modalités d'affectation de ces aides (forfait, aides à l'hectare...) seront définies dans les Plans Stratégiques Nationaux. Les programmes pour l'environnement et le climat auront un niveau d'exigence plus élevé que la conditionnalité et se différencient des MAEC du second pilier.

Après négociation avec la Commission environnement du Parlement européen, la Comagri fixe un plancher de 20 % des aides du premier pilier à ces dispositifs qui restent facultatifs pour les agriculteurs. Le conseil des ministres laisse apparaître des divergences quant au caractère obligatoire (pour les EM) du dispositif.

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

Selon la Commission, cette aide (paiement annuel découplé par hectare, doit représenter au moins 2 % du budget du premier pilier contre 1 % actuellement. A ce stade des discussions, ce point n'est pas remis en cause par la Comagri. Obligatoire à l'échelle européenne, ce dispositif devra être intégré dans les Plans Stratégiques Nationaux.

▲ Paiement d'une somme forfaitaire en faveur des petits agriculteurs

Il s'agit d'un paiement forfaitaire pour les petits agriculteurs. Facultatif pour les Etats-membres, ce dispositif devra être détaillé dans les Plans Stratégiques Nationaux.

▲ Les aides couplées

La Commission a proposé que les aides couplées qui restent facultatives ne dépassent pas 10 % du budget du premier pilier (2 % supplémentaires pour les protéagineux). Cela réduit de trois points le niveau **actuel en France**. Cette mesure n'introduirait pas de changement majeur si la France décidait dans son plan stratégique **de flécher le niveau maximal d'aides aux aides couplées**.

La Comagri du Parlement **refuse d'ouvrir les aides couplées** aux productions non-alimentaires qui se substituent à des matériaux fossiles.

▲ Programmes sectoriels spécifiques.

La commission a aussi proposé que 3 % maximum des enveloppes nationales puissent être consacrées aux programmes sectoriels spécifiques. Les organisations de producteurs et les associations **d'organisations de producteurs** seront les bénéficiaires de ces programmes (hors viticulture, houblon, apiculture, fruits et légumes et olives) **qui disposent d'enveloppes spécifiques**.

B – SECOND PILIER

Avec l'ambition de simplifier les textes, la Commission a proposé seulement huit articles au sujet du FEADER de la prochaine PAC quand il y en avait 29 pour la PAC 2014-2020.

Les programmes de développement rural doivent, comme pour les paiements directs, être adoptés dans le cadre des plans nationaux stratégiques. Comme dans le cadre de la PAC actuelle, les dispositifs du FEADER doivent être cofinancés.

La Commission propose que le cofinancement des mesures du second pilier soit fixé à 70 % dans les régions ultrapériphériques, 70 % dans les régions moins développées et 43 % pour le reste.

Le Conseil demande que la hausse des taux de cofinancement nationaux du FEADER soit moins importante.

La Comagri demande le maintien des taux actuels à l'exception des régions en transition.

Taux de participation du FEADER	PAC 2014-2020	PAC 2021-2027	
		Proposition Commission	Amendements de Compromis PE
Taux maximum de contribution du FEADER des dépenses éligibles en fonction des territoires			
Régions ultrapériphériques	85%	70%	85%
Régions moins développées	85%	70%	85%
Régions en transition (catégorie 1)	75%	43%	65%
Régions en transition (catégorie 2)	63%		
Autres régions	53%		53%

Source : APCA

Selon la Commission, au moins 5 % de l'enveloppe nationale devraient être consacrés aux mesures Leader (comme aujourd'hui) et, 30 % aux mesures en faveur de l'environnemental (hors mesures en faveur des zones à handicaps naturels, alors que les paiements pour contraintes naturelles et spécifiques étaient inclus dans les 30 % dans le cadre de la PAC 2014-2020),

▲ L'ICHN

La Commission a proposé que les Etats-membres puissent octroyer des paiements annuels, par hectare, pour les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques selon les conditions établies dans les plans stratégiques nationaux. Ces paiements concerneraient les « véritables agriculteurs » (notion abordée plus loin dans cette note).

Le Parlement souhaite que le budget national de l'ICHN ne représente que moins de 40 % des mesures en faveur de l'environnement (qui représenteraient elles-mêmes au moins 30 % du budget alloué au second pilier). Le Conseil porte l'idée que ces paiements soient octroyés aux agriculteurs (la notion de « véritables » disparaît...).

▲ Aides aux jeunes agriculteurs

Il est proposé par la Commission que les Etats-membres puissent octroyer une aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Le Parlement souhaite conditionner l'octroi de cette aide à la présentation d'un plan d'entreprise. Selon le Conseil, cette aide doit uniquement concerner l'installation de jeunes agriculteurs qui remplissent les conditions fixées par les plans stratégiques nationaux.

▲ Outils de gestion des risques

La Commission propose que les Etats-membres octroient une aide aux outils de gestion des risques préalablement précisée dans leurs plans stratégiques. La Comagri souhaite que ça ne soit pas une obligation pour les Etats-membres.

▲ Investissements

Il est proposé par la Commission que les Etats-membres puissent octroyer une aide aux investissements selon les conditions de leur plan stratégique national. Le Parlement ajoute qu'afin d'être éligible au FEADER les opérations d'investissement doivent être précédées d'une évaluation d'impact environnemental.

C – EQUILIBRE GENERAL

▲ Contribution des politiques aux objectifs liés au climat

Dans les considérant du texte sur le Plan stratégique National, la Commission se fixe l'objectif global que 40 % des allocations soient consacrés aux objectifs liés au changement climatique à l'échelle européenne.

Ainsi, un facteur de pondération est attribué à chaque type d'intervention :

Intervention publique PAC	Facteur de pondération pour la contribution à l'atténuation du changement climatique
Eco-scheme du 1 ^{er} pilier	100 %
Engagements agroenvironnementaux et climatiques (MAEC, AB...)	100 %
Paiement de base au revenu durable	40 %
Paiement redistributif	40 %
Paiement pour les zones à contraintes naturelles ou spécifiques	40 %

Proposé par la Commission, ce dispositif ne fait pas l'objet d'amendement majeur de la part de la Comagri et du Conseil. Les plans stratégiques nationaux devront tenir compte de cet indicateur sans pour autant l'atteindre obligatoirement.

▲ Les transferts entre les piliers

La Commission propose que les Etats-membres puissent décider de transférer :

- jusqu'à 15 % des paiements directs vers le FEADER pour les années financières 2022-2027. C'était déjà possible dans la PAC 2014-2020. Ce taux peut être augmenté de 15 % si l'augmentation du FEADER permet de financer des interventions spécifiques à certains objectifs environnementaux et climatiques.
- 15 % du FEADER vers les paiements directs. Seuls quelques Etats-membres pouvaient réaliser ce type de transfert.

La Comagri souhaite que le transfert du premier pilier vers le second soit limité à 15 % (pas d'augmentation possible) et soit systématiquement conditionné à des objectifs environnementaux et climatiques. Elle souhaite également que les transferts du second pilier vers le premier soient limités à 5 % et soient conditionnés à l'alimentation des programmes pour le climat et l'environnement du premier pilier.

Le Conseil ne parvient pas à un consensus sur le niveau des transferts possibles.

Une grande diversité d'options possibles dans les aides directes

Dans les études d'impact qui accompagnent les propositions de règlement, Plusieurs options sont présentées par la Commission européenne sur la base de quelques hypothèses communes (budget en baisse, mesures de marché inchangées, conditionnalité élargie).

Option 1 « Scénario de référence sans réforme ».

Option 3a « Priorité à l'environnement et à la stabilité économique ».

Option 3b « moindre ambition environnementale, focus sur la redistribution ».

Option 4 « Environnement et économies durables ».

Option 5 « Focus sur les petites exploitations et l'environnement ».

Une note du Pôle Economie & Prospective des Chambres d'Agriculture de Normandie porte spécifiquement sur l'étude d'impact de ces propositions réglementaires. Nous n'entrerons donc pas dans les détails de ce travail ici.

Il est alors nécessaire de rappeler deux points :

- ces options ont été présentées par la Commission européenne elle-même. Ceci laisse à penser que **de tels plans pourraient être validés par la Commission**. Cette évaluation est basée sur les propositions de la Commission qui réduisent pourtant l'amplitude des résultats par rapport aux chiffres évoqués plus haut (proposés par le Parlement).
- Malgré quelques hypothèses communes, ces scénarios **simulent des politiques agricoles très différentes les unes des autres**. Ceci ferait de la PAC un véritable projet agricole de l'Etat-mMembre.

La définition de « véritable agriculteur » reviendra à chaque Etat-membre afin de mieux cibler les bénéficiaires de la PAC. Ils devront être « définis de façon à garantir qu'aucune aide au revenu n'est accordée aux personnes dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole, sans exclure la possibilité de soutenir les agriculteurs pluriactifs ». Cette définition doit s'appuyer sur des « éléments tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation, l'objet social et l'inscription aux registres », ce qui laisse de grandes marges de manœuvre à chaque Etat-membre pour adopter sa propre définition.

Quel calendrier pour un paiement des aides en 2022 ?



Source : APCA

En France, l'Association des Régions de France et le Ministère de l'agriculture sont tombés d'accord en début d'été sur un calendrier serré qui donne la possibilité à chaque Région d'organiser une consultation afin de produire une contribution d'ici la mi-novembre sur le diagnostic et les besoins de chaque territoire sur chaque objectif de la PAC. Les régions contribueront aussi en 2020 au travail de concertation sur la définition des outils et dispositifs à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Le budget doit être précisé par le Conseil européen composé **des chefs d'Etats et de gouvernements** d'ici la fin de l'année 2019.

- Une version amendée du texte sur les plans stratégiques a été adoptée en Comagri en avril 2019. **Il doit désormais être examiné par l'ensemble du Parlement nouvellement élu.** Il semble, selon les dernières informations en provenance du Parlement, **que l'on s'achemine vers une** présentation des textes travaillés par la Comagri sortante directement en plénière. Le Conseil des Ministres doit arrêter une position commune.
- Les deux Co législateurs (Parlement et Conseil des ministres) et la commission devront ensuite travailler à la convergence des textes en trilogue.

Quelques questions

- Ce nouveau modèle **d'organisation** est présenté comme une simplification du dispositif par la Commission. Cet exercice demandera néanmoins une articulation fine **entre l'Union Européenne, l'Etat et les Régions** qui en France pourraient rester autorité de gestion pour une partie (plus ou moins importante ?) **de ces aides.** **Les expériences récentes quant à l'octroi des aides du second pilier** soulignent que la simplification envisagée par la Commission **n'est pas garantie dès à présent.**
- **Bien que les plans stratégiques s'inscrivent dans un cadre budgétaire commun,** les Etats-membres peuvent conduire des plans stratégiques très différents les uns des autres. Le renforcement **des marges de manœuvre des Etats-membres** interroge le caractère *commun* de la politique agricole... commune.

Florian FOUGY – mise à jour le 13/09/2019

Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie

PAC Aides directes, enveloppes françaises : Une nouvelle architecture financière

Légende :

- Obligatoire
- Volontaire
- Indicatif

