



La proposition législative de la Commission européenne pour la future PAC renvoie la responsabilité de la politique agricole aux états membres

La Commission européenne a publié le vendredi 1^{er} juin 2018 sa proposition législative pour la réforme de la Politique agricole commune. Celle-ci va maintenant faire l'objet de négociations avec le Parlement Européen et le conseil des Ministres dans le cadre des trilogues.

Dans la PAC proposée pour 2021-2027, le changement majeur par rapport à la PAC actuelle (2014-2020) est le renvoi aux Etats membres de l'essentiel des décisions sur la définition des normes et la répartition des soutiens publics, qu'on peut résumer par le terme « renationalisation de la PAC ».

1. Une architecture à deux piliers autour de plans stratégiques nationaux

Comme annoncé dans sa Communication sur le sujet le 29 novembre dernier, la Commission insiste avant tout sur l'ampleur des changements qu'elle propose. La vision affichée et assumée est triple :

- Une montée en puissance des objectifs environnementaux/climatiques et sociaux,
- Une politique plus focalisée sur ses résultats ;
- Et une plus grande subsidiarité, c'est-à-dire une plus grande latitude laissée aux Etats membres, chargés d'élaborer leurs plans stratégiques nationaux pour les deux piliers, plans soumis à l'approbation de la Commission.

Même si les deux piliers existants sont maintenus, l'architecture de la future politique subit un changement fondamental : les textes de base européens, dont les projets sont ceux publiés le 1^{er} juin, sont beaucoup moins précis que les textes actuels au niveau des normes, mesures et types de soutiens, qui sont remplacés par des listes d'objectifs et d'indicateurs, et des catégories de mesures pour lesquelles presque tout, depuis la définition des agriculteurs et des hectares éligibles jusqu'au contenu des actions environnementales, sont laissés entièrement à l'appréciation des Etats membres (EM). Par comparaison avec la PAC actuelle :

- Toutes les normes précises disparaissent des textes européens : mesure de verdissement, conditions de production sur les aides couplées, nombre des 1^{ers} hectares de chaque exploitation pouvant bénéficier du paiement redistributif etc.
- Les divers soutiens du « mille-feuille » du 1^{er} pilier sont désormais définis comme les BCAE de la conditionnalité actuelle, c'est-à-dire sans aucun détail. Par exemple l'ancienne mesure de diversité d'assolement, très précise, disparaît. A la place, les mesures « Echo-scheme » sont définies comme « des pratiques agricoles bénéfiques au climat et à l'environnement » et la nouvelle BCAE 8 est définie par la « rotation des cultures » sans autre précision.

Si le contenu européen de la PAC est ainsi fortement allégé, les textes proposés imposent en revanche à chaque Etat membre, comme pour le 2nd pilier actuel (PDRR) mais de manière beaucoup plus détaillée, de préparer son programme national (ou ses programmes régionaux) PAC pluriannuels (pour 7 ans : 2021 à 2027), dans lesquels il détaillera ses choix de normes, mesures d'aide, conditions d'attribution et indicateurs de résultats quantifiés. Et la Commission aura pour rôle d'accepter ou de refuser ces programmes. Selon l'interprétation, ceci peut signifier une énorme augmentation des pouvoirs de la Commission (des pouvoirs quasi législatifs, puisque basés sur une réglementation imprécise), ou au contraire la disparition de tout point commun européen entre les 27 programmes

nationaux, si l'on suppose que la future Commission n'aurait pas un poids politique suffisant pour imposer ses vues.

2. Une conditionnalité renforcée

Le changement annoncé, et déjà largement commenté, est la disparition du paiement vert dont les principes sont intégrés dans la conditionnalité. En effet, par rapport à la PAC actuelle, le projet prévoit 4 nouvelles BCAE (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales) et une BCAE renforcée :

- Nouvelle BCAE « rotation » remplaçant l'actuelle diversité d'assolement
- Nouvelle BCAE « surfaces écologiques non productives » (pas de mention d'un taux minimal)
- BCAE renforcée « couverture des sols dans les périodes sensibles » (cf. SIE cultures dérobées)
- Nouvelle BCAE Usage d'un OAD de fertilisation (« outil de gestion durable des nutriments »)
- Nouvelle BCAE « maintien des prairies » (ratio) et interdiction de retournement des prairies sensibles

Mais la comparaison avec le verdissement s'arrête là. En effet, ces BCAE sont définies de manière tellement sommaire que les EM (voire les régions) seront, comme dans la conditionnalité actuelle, libres de fait de définir par exemple le nombre de cultures dans les rotations et les exemptions, ce qui ne peut conduire qu'à une divergence croissante de leurs normes environnementales.

3. Les paiements directs, une boîte à outils sans aucun garde-fou

Le mille-feuille actuel des paiements directs (1^{er} pilier) comprend, rappelons-le, 6 types de soutiens : l'aide découplée des base (DPB), le paiement vert, le paiement redistributif, les aides couplées, le paiement JA et les aides aux zones à contraintes naturelles (ce dernier non utilisé en France). Le futur mille-feuille n'en comprendrait plus que 5, financés à partir de l'enveloppe nationale des paiements directs (P1), avec les caractéristiques suivantes :

Soutiens de base au revenu pour la durabilité (SBRD) **obligatoires, sans plancher**

- Système de DPB ou SAPS, avec valeur uniforme nationale ou par territoire ou sur base historique (2020), au choix de l'EM
- Si base historique, convergence obligatoire en 2026 à au moins 75% de la moyenne, avec possibilité pour l'EM de limiter les baisses à 30% (ou plus)
- Pas d'enveloppe minimale en % du P1 (actuellement : $DPB+PV \geq 48\% P1$ après transferts vers P2)

Paiement redistributif complémentaire pour la durabilité (PRCD) **obligatoire, non plafonné**

- Caractère obligatoire théorique car pas d'enveloppe minimale en % du P1
- Pas d'enveloppe maximale en % du P1 (actuellement 30%)
- Montant/ha < moyenne des paiements directs

Paiements JA volontaires, non plafonnés

- Obligation de fait via une enveloppe minimale [paiement JA (P1) + aide installation (P2)] $\geq 2\%$ du P1 (actuellement enveloppe maximale paiement JA (P1) $\leq 2\%$ P1)

Paiements couplés volontaires, plafonnés

- Plafonnés à 10% du P1 (+2% pour les protéagineux), ce qui en France impliquerait une réduction par rapport au niveau actuel de 13% (+2%)

- Secteurs qui « traversent des difficultés » sans condition de non augmentation de leur production

Eco-scheme volontaire, non plafonné

- Nouveau paiement environnemental, activation et définition au choix de l'EM
- Forfait découplé ou compensation surcoût/perte de revenu, au choix EM
- Exigence > conditionnalité, contenu ≠ MAEC (rien sur le type de mesure ni les priorités)

Les EM, voire les régions, jouiraient d'une liberté plus grande qu'aujourd'hui dans le choix des paiements, leurs définitions et leurs montants, puisque, sur les 5 instruments dont 2 obligatoires et 3 facultatifs pour l'EM, un seul voit son enveloppe plafonnée (paiements couplés, en % de l'enveloppe budgétaire nationale P1 disponible) et aucun n'a d'enveloppe budgétaire minimale.

Sur les 2 paiements « obligatoires » (le soutien de base et le paiement redistributif), le texte est d'ailleurs incohérent car sans enveloppe minimale, l'obligation n'est que symbolique.

Il s'agit d'une véritable rupture par rapport à la PAC d'aujourd'hui : dans l'état actuel du texte, en l'absence de plafond (en % de l'enveloppe P1) aux budgets de deux des instruments, le paiement redistributif (contrairement à la PAC actuelle) et l'Eco-scheme, **rien n'empêche un EM de consacrer** par exemple respectivement 49% et 49% de son P1 à chacun de ces 2 soutiens, ou encore 1% et 97%, **pour ne garder qu'1% pour le paiement de base.**

4. Des menaces budgétaires sur les paiements directs et des possibilités de transferts accrues

Pour le 1^{er} et le 2^{ème} pilier français respectivement, les enveloppes en € courants sont de 7 148 M€ et 1 209 M€ pour chaque année entre 2021 et 2027 contre 7 437 M€ et 1 428 M€ en 2020, la dernière année de la PAC actuelle. La baisse **en valeur courante** est donc respectivement de **-3,9%** et **-15,3%** par rapport à 2020. Mais en **valeur réelle** (hypothèse d'inflation de 2% par an de la Commission), la baisse atteint **-11,1%** pour le 1^{er} pilier français et **-21,6%** pour le 2nd. Des chiffres très proches, bien qu'un peu plus défavorables, des propositions de la Commission pour l'ensemble de l'Europe, à -9,5% pour le 1^{er} pilier et -19,4% pour le second.

En plus des baisses budgétaires, un dispositif obligatoire et deux dispositifs facultatifs pour les EM fonctionnent en ponctionnant les paiements directs :

- La **dégressivité** entre 60 et 100 k€ par exploitation et le **plafonnement** au-dessus de 100 k€ deviennent **obligatoires**, alors que le plafond obligatoire actuel est de 250 k€ et qu'un EM peut s'en exempter s'il applique plus de 5% de paiement redistributif. La somme prise en compte est l'ensemble des paiements directs (§3) desquels sont retranchés les coûts de la main d'œuvre (salaires et charges), à la fois salariée et familiale, avec utilisation d'un forfait pour l'emploi non salarié ;
- Nouveauté, les EM peuvent, s'ils le souhaitent, ouvrir des **programmes opérationnels sectoriels nationaux**, et ceci au-delà des actuels secteurs de la vigne et des fruits et légumes, (qui sont déjà et resteraient dotés de leur propre enveloppe budgétaire).
 - Sont éligibles les secteurs suivants : céréales, sucre, lin, chanvre, houblon, semences, fourrages séchés, viandes, lait, œufs, horticulture, olive, vers à soie, banane ;
 - Les actions peuvent être des mesures de marché, fonds mutuels, R&D, promotion etc., obligatoirement gérées par et cofinancées par des OP/AOP ;
 - Obligation de cofinancement 50% OP et 50% P1, par prélèvement sur l'enveloppe nationale des paiements directs ;

- Deux limites : pour chaque OP/AOP, la contribution P1 ne doit pas dépasser 5% de la valeur des produits mis en marché. Et surtout, le budget de l'ensemble des programmes opérationnels sectoriels (hors vigne, F&L) est **plafonné à 3%** de l'enveloppe nationale P1 ;
- **Les transferts du 1^{er} vers le 2nd pilier** sont largement déplafonnés puisque la proportion maximale du P1 passe des 15% actuels à 15% (cas général) + 15% (en cas d'affectation a des MAEC) + 2% (en cas d'affectation aux aides à l'installation), soit un **plafond total de 32% du P1** au lieu des 15% actuels. Le mécanisme pourrait tenter encore plus les EM soucieux d'économies budgétaires, car, comme dans la PAC actuelle, les sommes transférées sont exemptées de toute obligation de cofinancement national.

Si l'on raisonne en valeur courante, et sans prendre en compte la dégressivité/plafonnement dont les effets semblent devoir être assez faibles en France, les EM pourraient choisir de voir leur enveloppe totale des paiements directs (les 5 paiements cités plus haut) diminuer d'un montant **de -4%** (effet de la baisse budgétaire européenne sans de programme opérationnel ni transfert P1/P2) à **-39%** (3% de programmes opérationnels et 32% de transfert P1/P2).

5. Développement rural : des taux de cofinancement modifiés

La panoplie des mesures du développement rural serait dans le projet de la Commission peu modifiée par rapport à la PAC actuelle. On peut relever :

- Sur l'**ICHN**, un allègement des contraintes pesant sur les EM, qui auraient toute liberté sur le zonage (disparition des critères biophysiques), les montants et les conditions de productivité et de plafonnement ;
- En matière de **gestion des risques**, une « obligation » de mettre en place des aides aux assurances et fonds mutuels (définis comme dans la PAC actuelle) mais sans enveloppe minimale ce qui enlève toute portée à l'obligation ;
- Et une exemption explicite des pratiques de lissage fiscal vis-à-vis des restrictions liées aux Aides d'Etat ; en revanche, la réserve de précaution est une nouvelle fois omise dans le texte.

Par rapport à l'actuelle PAC, on relève peu de changements sur les planchers des mesures en % de l'enveloppe P2 : 30% minimum pour les MAEC (hors ICHN), 5% minimum pour l'approche Leader, et aucun plancher pour la gestion des risques ni plafond pour l'ICHN.

Les principaux changements sur le 2nd pilier sont finalement budgétaires :

- Une baisse de -15,3% du budget total FEADER (européen) du 2nd pilier français en valeur courante (-21,6% en valeur constante) ;
- La création d'une « réserve de performance environnement/climat » dans le P2, constituée par un prélèvement de 5% du budget FEADER P2 de 2027 (avant transferts P1/P2), la somme étant restituée en 2027 si les résultats environnementaux dépassent 90% de l'objectif ;
- Le taux de **cofinancement minimal par l'EM** reste nul pour les sommes transférées du P1 et il augmente de 47% (actuel) à **53%** dans le cas général, avec des changements pour 2 mesures essentielles :
 - Les MAEC et l'agriculture biologique, pour lesquelles il baisse de 25% (actuel) à **20%**
 - L'ICHN, où il augmente de 25% (actuel) à **30%** (impact potentiel annuel d'environ 50 à 60 M€ sur le budget national français)

6. Organisation commune des marchés : une réserve de crise reportable d'une année à l'autre

Ce règlement est le seul qui n'ait pas été entièrement réécrit par la Commission mais simplement amendé. On relève peu de changements dans les OCM sectoriels ni sur les mesures de marché, les mesures de gestion de crise (articles 219, 220 et 221) restant inchangées.

Seule modification notable, le mécanisme budgétaire de la « réserve de crise dans le secteur agricole », actuellement paralysée car explicitement prélevée sur les paiements directs, est revu dans le sens souhaité par de nombreuses organisations agricoles. Il s'agirait dans le futur d'une enveloppe de 400 M€/an (500 M€ actuellement), logée dans le budget FEAGA mais indépendante des paiements directs, activable par la Commission pour financer les 3 mesures de crise ci-dessus, avec une grande novation : les montants non dépensés seraient reportables l'année suivante et cumulables sans limite entre 2021 et 2027.

Le règlement final sur la future PAC différera sans doute de ces propositions, après des négociations entre les trois institutions européennes qui s'annoncent longues et complexes. Mais son contenu annonce une évolution vers plus de subsidiarité qui est lourde de menaces sur les contraintes de production et les soutiens des grandculteurs français. Donc sur leur compétitivité future. Des actions d'explication et d'influence seront nécessaires pour contenir cette évolution et limiter ses effets négatifs.

08-06-2018

Nicolas Ferenczi, nferenczi@agpb.fr