

Paris, le 6 décembre 2013

**Éléments d'information sur le droit de l'Union européenne
applicable ou en cours d'élaboration**

(en application de l'article 86, paragraphe 7 du Règlement)

**Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
n° 1548**

Les commissions des Affaires économiques et des Affaires européennes de l'Assemblée nationale se sont prononcées, au travers les travaux de leur groupe de travail commun, sur les propositions de la Commission européenne relatives à la réforme de la Politique agricole commune (PAC) après 2013. Elles demandaient que cette réforme soit l'occasion de la mise en œuvre d'une **PAC plus juste, plus solidaire, plus durable et plus régulée**¹.

La réforme de la PAC a été adoptée définitivement le 20 novembre par le Parlement européen. 2014 sera une année transitoire pour les aides directes, la réforme entrant en application au 1^{er} janvier 2015.

Le **cadre financier pluriannuel 2014-2020** qui a fait l'objet d'un accord entre le Conseil européen et le Parlement européen fin juin et complété le 26 septembre dispose que le **budget agricole s'élèvera à 373,2 milliards d'euros, soit un recul de 3,4 %**, ce qui représente la plus forte baisse des politiques communes. Le Parlement européen a obtenu sa révision en 2016 et sa flexibilité entre années budgétaires et entre les deux piliers. En cas de dépassement des budgets annuels, un mécanisme dit de discipline budgétaire diminuera automatiquement les aides directes au-delà d'une franchise de 2000 euros par exploitation et par an. Pour la France, les crédits du premier pilier baisseront de 4 % environ par rapport à 2013, à hauteur de 7,5 milliards par an. Les crédits de la France au titre du second pilier (développement rural) sont en revanche en hausse de 150 millions, à hauteur de 1,4 milliard par an alors qu'ils baissent de plus de 8 % au niveau européen, à hauteur de 85 milliards d'euros.

¹ Rapport d'information n° 928 du 16 avril 2013.

L'architecture de la PAC ne change pas structurellement. Si le mécanisme de modulation disparaît (obligation de transfert d'un pourcentage des aides du premier pilier sur le développement rural), chaque État membre a la possibilité de transférer jusqu'à 15 % des sommes d'un pilier sur l'autre. Les aides à la gestion des risques et à l'agriculture biologique sont transférées sur le second pilier. Une réserve de 400 millions d'euros sera prélevée sur les paiements directs, soit environ 1 % et sera remboursée aux agriculteurs, l'année où elle ne sera pas dépensée.

A) Un rôle renforcé pour les décisions nationales

Au nom de la subsidiarité, cette réforme se caractérise par l'accentuation de la **renationalisation**, de nombreuses mesures étant laissées à la discrétion des États (possibilité d'utiliser les enveloppes nationales pour des soutiens couplés, caractère optionnel de certaines aides comme l'aide aux petits exploitants, critères du paiement vert à la carte). **La flexibilité entre les deux piliers est renforcée** ; les États membres auront la possibilité de transférer au maximum 15 % de leur enveloppe nationale destinée au premier pilier (aides directes) vers leur enveloppe consacrée au deuxième pilier (développement rural). Inversement, les États membres pourront transférer 15 % au maximum de leur enveloppe nationale consacrée au développement rural vers le premier pilier. Dans ce contexte, la déclinaison des mesures au niveau national sont particulièrement importantes. Pour la France, des orientations ont d'ores et déjà été données le 2 octobre par le Président de la République lors du Sommet de l'élevage mais les arbitrages définitifs seront connus à la fin de 2013.

B) Convergences et solidarité

1. La convergence des paiements de base :

La réforme acte la fin du système des références historiques, qui n'a plus de justification. S'agissant de la **convergence entre pays**, il a été décidé que les pays dont les aides du premier pilier par hectare n'atteignent pas 90 % de la moyenne européenne (soit 90 % de 270 euros, donc 244 euros), devront réduire d'un tiers cet écart de 2015 à 2020, avec un minimum de 196 euros par hectare à atteindre en 2019. Les pays dont les aides par hectare sont les plus élevées seront mis à contribution. Pour la France dont le montant moyen est de 294 euros par hectare, cela génère une baisse de 2,2 % des aides.

Sur la **convergence interne**, tous les paiements par hectare en dessous de 90 % de la moyenne nationale ou régionale en 2014 combleront, par tranches annuelles égales, un tiers

de cet écart d'ici 2019, date à laquelle chaque exploitant devra recevoir un paiement direct au moins égal à 60 % de cette moyenne. Les agriculteurs les mieux lotis ne devront pas perdre plus de 30 % de leur paiement, si l'État membre le décide et le seuil minimum de 60 % pourra être abaissé pour respecter la limite de 30 %.

Ces modalités de la convergence ne seront pas à même de réduire profondément les inégalités dans l'attribution des aides directes dont il faut rappeler que 80 % sont attribuées à 20 % des exploitants de l'Union européenne. Alors que la moitié des citoyens européens sont favorables au plafonnement des aides, aucune mesure de plafonnement obligatoire n'est prévue, le niveau de 300 000 euros par exploitation proposé par le Parlement européen n'ayant pas été retenu. Seule a été adoptée une mesure de réduction du paiement au-delà de 150 000 euros (5 % des aides seront retenues au-delà de ces 150 000 euros) et la possibilité pour les États membres de plafonner à 300 000 euros. La possibilité de supprimer les premiers hectares que les commissions des Affaires économiques et des Affaires européennes avaient soutenue a été retenue dans la réforme : les États membres auront la possibilité d'utiliser 30 % de leur enveloppe nationale pour supprimer les 30 premiers hectares ou une superficie égale à la moyenne nationale.

En France, la convergence des aides sera progressive à partir de 2015 et atteindrait 70 % à la fin de la période. Les pertes liées à la mise en place de la convergence seraient plafonnées à 30 %. D'après les estimations du ministère de l'agriculture, la perte pour certains exploitants agricoles (céréaliers) serait de l'ordre de 25 %. Le choix de surdoter les 52 premiers hectares, avec l'application de mesures de transparence pour les seuls GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun), a été fait au nom du soutien de l'emploi et de l'activité dans les exploitations, notamment pour l'élevage. Cette majoration permettra d'atténuer les effets de la convergence pour certaines exploitations. Elle devrait être mise en place de façon progressive. Le choix de la mise en œuvre ou non de l'écrêtement et du plafonnement n'a pas été précisé.

2. L'aide aux jeunes agriculteurs :

Les États membres ont l'obligation d'octroyer aux jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) un paiement supplémentaire de 25 % pendant les cinq premières années de leur installation, dans la limite de 2 % de l'enveloppe nationale.

La déclinaison nationale de cette aide permettant d'accompagner la modernisation des entreprises agricoles concernerait 1 % des aides directes, soit 100 millions d'euros par an au travers du premier pilier (75 millions d'euros) et du deuxième pilier (25 millions d'euros).

Les modalités de calcul de cette aide ainsi que les surfaces à primer (entre 25 et 90 hectares) devront être déterminées.

C. La préoccupation de la durabilité

1. Une des mesures phares de la réforme est le verdissement des aides du premier pilier, c'est-à-dire l'attribution d'une partie des paiements directs à une condition de critères de respect de pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement. Cependant les conditions de l'application de ce verdissement sont telles qu'il sera difficile de changer les pratiques.

L'exploitant recevra 30 % de ses paiements directs en contrepartie du respect de ces bonnes pratiques. Ce paiement pour verdissement, qui doit représenter 30 % de l'enveloppe nationale, pourra être distribué de manière uniforme à l'hectare ou comme un pourcentage du paiement direct pour chaque agriculteur. En cas de non-respect de ces mesures, le paiement vert, c'est-à-dire 30 % de l'aide, sera supprimé à 100 % en 2015 et 2016, puis 125 % ensuite. Les trois critères à respecter sont :

– la *diversification des cultures* : pour les exploitations de plus de 30 hectares, la culture ne doit pas couvrir plus de 75 % des terres arables et les deux cultures principales ne doivent pas couvrir ensemble, plus de 95 %. Les exploitations de moins de 30 hectares peuvent ne comporter que deux cultures dont la principale ne doit pas dépasser 75 % de la surface. La rotation des cultures qui est la seule qui aurait permis de sortir d'une monoculture destructrice de la biodiversité et néfaste pour la qualité des sols n'a jamais été véritablement envisagée ;

– le *maintien des prairies permanentes* : les exploitants doivent maintenir à leur niveau de 2012 les surfaces en prairies permanentes et ils peuvent convertir 5 % de leurs prairies permanentes au maximum ;

– les *surfaces d'intérêt écologique (SIE)* : lorsque la surface agricole admissible d'une exploitation, à l'exception des surfaces consacrées aux pâturages permanents, couvre plus de 15 hectares, les agriculteurs devront consacrer 5 % de leur surface à des structures agro écologiques. Ce pourcentage est trop faible, très en retrait par rapport au pourcentage de 10 % préconisé par le groupe de travail commun aux commissions des Affaires économiques et des Affaires européennes et ne pourra être porté à 7 % qu'en 2017, après publication d'un rapport par la Commission et une proposition législative. Les mesures relatives à ces SIE sont largement laissées au choix des États alors que le groupe de travail avait souhaité que les mesures soient le moins possible à la carte, afin de limiter les distorsions entre États membres.

Ainsi, les États peuvent choisir parmi une liste les cultures considérées comme SIE : jachère, terrasses, bandes tampons, surfaces agro forestières, surfaces de pentes, plants fixant l'azote. Seront exemptés de cette obligation de SIE, les fermes comportant plus de 75 % de prairies permanentes, de surfaces en légumineuses ou de jachères et dont la surface reste inférieure à 30 hectares. La moitié de ce pourcentage pourra être mise en œuvre à l'échelle régionale et cette obligation peut être mise en place de manière collective entre plusieurs exploitations dans la mesure où les surfaces sont contiguës ;

– des *mesures d'équivalence* à ces trois critères ont été adoptées. Les exploitations certifiées en agriculture biologique sont considérées comme vertes par définition, ce qui est légitime. En revanche, des pratiques certifiées dans le cadre de mesures agroenvironnementales du deuxième pilier pourront être considérées comme équivalentes. Il existe un risque de double financement, même si pour certaines MAE n'allant pas au-delà des critères de verdissement, une réduction des aides au titre du deuxième pilier est prévue ;

– les grandes lignes du verdissement au niveau national ont été tracées. Il s'agira d'un verdissement appliqué de manière non forfaitaire mais individuelle et proportionnelle. La diversification des cultures n'est pas encore définie. Les modalités du verdissement sont un enjeu essentiel pour un changement significatif des pratiques.

2. Les soutiens couplés :

Les États membres auront la possibilité d'octroyer un soutien couplé dans la limite de 8 % de leur enveloppe nationale, plus 2 % pour les cultures protéiques, la limite de 8 % pouvant être portée à 13 % (plus les 2 %) pour ceux ayant couplé plus de 5 % des aides pendant au moins une année sur la période 2010-2014.

La France fera une utilisation totale de ces possibilités de couplage ; toutefois les sommes potentiellement mobilisables de l'ordre de 980 millions d'euros dépendront des transferts décidés du premier pilier vers le deuxième pilier. De plus, dans la mesure où les mesures du second pilier pourront être mises en œuvre en partie par les régions, celles-ci pourront à leur tour privilégier un type de production ou un territoire donné, dans le cadre des orientations nationales. Le budget des aides animales devrait être maintenu, avec toutefois des modalités de répartition modifiées, qu'il s'agisse de la prime à la vache allaitante, de la prime bovine, de la prime caprine, de l'aide au lait de montagne et celle du veau sous label. Une prime à la vache laitière et une aide à l'engraissement seront introduites, à hauteur de 130 millions d'euros. En plus des 13 %, 2 % des aides du premier pilier seront dédiés à la production de protéines végétales, selon trois volets, l'un pour les plantes fourragères

(luzerne, trèfle) ; l'un pour les protéagineux (pois, féverole, lupin) et un dernier pour la luzerne déshydratée, à hauteur de 150 millions d'euros.

3. Le développement rural :

La France a fait le choix de la **régionalisation** de la gestion du deuxième pilier, dans le cadre des orientations nationales ; le montant du transfert du premier pilier vers le second pilier doit être déterminé. Ont été décidés les orientations nationales suivantes :

– sur l'axe compétitivité des exploitations : un nouveau plan de modernisation des bâtiments d'élevage, avec une enveloppe doublée (200 millions d'euros par an), une dotation aux jeunes agriculteurs et des prêts bonifiés ;

– sur l'axe protection de l'environnement : la fin de la PHAE (prime à l'herbe) mais la création d'une MAE systèmes herbagers, hors zone ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel) ; la définition de nouvelles mesures agroenvironnementales climatiques (MAEC), avec une enveloppe en hausse ;

– sur l'axe zones à handicap naturel : la revalorisation de l'ICHN, l'intégration de la prime à l'herbe, l'ouverture à la production laitière et la hausse du plafond à 75 hectares, la refonte des cartes des zones ICHN est reportée à 2018.

D. Les instruments de régulation

Les commissions des Affaires économiques et des Affaires européennes avaient plaidé pour plus de régulation. Certains mécanismes ont été maintenus comme les droits de plantation de vignes sous forme d'un nouveau régime d'autorisation de plantations applicable à partir de 2016 , avec extension de 3 à 5 ans de la période de validité des droits existants ainsi que , jusqu'en 2017, les quotas sucriers.

La reconnaissance des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles a été étendue à tous les secteurs. En matière de droit de la concurrence, les dispositions du paquet lait ont été étendues aux secteurs de la viande bovine et des grandes cultures ; ainsi les agriculteurs auront la possibilité de négocier collectivement des contrats pour la fourniture de viande bovine, de céréales, de grandes cultures, sous réserve de conditions et garanties, la Commission européenne devant publier les lignes directrices sur les questions liées au droit de la concurrence.

Les subventions à l'exportation sont maintenues mais cet outil ne pourra être activé qu'exceptionnellement en cas de crise, ce qui explique que les subventions ne soient

plus attribuées à ce titre au secteur de la volaille. En cas de crise, le mandat de la Commission européenne est élargi pour prendre des mesures. Réservé jusqu'alors au secteur du beurre et de la viande porcine, l'aide au stockage privé sera élargi à d'autres produits (lait écrémé, fibre de lin).

En revanche, s'agissant du secteur laitier, à l'approche de l'abolition des quotas laitiers confirmée après 2015, aucune mesure n'a été prise pour aller au-delà du paquet lait entré en vigueur en octobre 2012 et qui vise à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs dans le cadre de relations contractuelles. Aucun début de réflexion n'a été engagée sur la possibilité d'introduire des mécanismes contra cycliques qui pourraient tout à la fois apporter une réponse à la volatilité des prix agricoles, au caractère inégalitaire des conditions d'attribution des aides et à l'incitation à la monoculture.

E. La question du contrôle des actes délégués de la Commission européenne

1. Des actes délégués et des actes d'exécution de la Commission européenne sont nécessaires à la mise en place de la réforme de la PAC. Ils posent la question de leur contrôle démocratique

Les actes délégués et d'exécution ne peuvent être adoptés qu'après approbation formelle des règlements de base par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Dans le cas des actes délégués, il s'agit de textes visant à compléter des dispositions de ces règlements qui ne sont pas considérées comme essentiels.

Dans le cas des actes d'exécution, il s'agit d'assurer que les décisions des deux colégislateurs sont appliquées, dans le détail, de façon uniforme dans tous les États membres. Une fois l'acte délégué adopté par la Commission européenne, s'ouvre une période de contrôle de deux à quatre mois par le Conseil et le Parlement européen. Si les colégislateurs ne s'y sont pas opposés dans ce délai, l'acte est publié au journal officiel et s'applique. Dans le cas des actes d'exécution, le contrôle par les États membres a lieu avant son adoption. C'est la procédure dite de comitologie : le texte est soumis au vote des représentants des États membres.

La Commission européenne compte finaliser les actes délégués de la réforme au début de 2014 de façon à pouvoir les soumettre au Parlement européen et au Conseil à temps pour conclure la procédure avant la fin de la législature, les élections européennes ayant lieu du 22 au 25 mai 2014. La procédure d'adoption des actes délégués pose la question de leur contrôle démocratique car l'écriture de sous chapitres qui n'avaient pas été détaillés lors du trilogue seront rédigés par la Commission. Alors que le Traité de Lisbonne a instauré une

codécision en matière agricole, le Parlement a en fait peu de moyens humains et matériels pour contrôler ce que fait la Commission.

2. Le risque de non-respect du mandat de transcription technique confié à la Commission

Le 11 novembre, vingt-trois États membres dont la France, l'Espagne, la Pologne et la Suède ont présenté, au Conseil spécial agricole, une note commune pour affirmer leur opposition à plusieurs actes délégués prévus par la Commission européenne relatifs à :

– **l'éligibilité au paiement pour les jeunes agriculteurs** : le projet d'acte délégué impose des conditions très restrictives aux jeunes qui s'installent en tant que personne morale. Dans certains pays, les deux tiers des jeunes agriculteurs seraient exclus de facto du bénéfice de ce soutien spécifique ;

– **les dispositions prévues pour faire respecter le principe du « non double financement » au titre du paiement vert du premier pilier et des mesures agroenvironnementales du deuxième pilier** : les services de la Commission ont annoncé leur intention d'appliquer une correction forfaitaire pour l'agriculture biologique. Or il était entendu que ce correctif ne serait imposé qu'à trois des pratiques recensées comme équivalents au verdissement : couverture hivernale du sol ; cultures dérobées ; production sur des terres arables sans utilisation d'engrais ou de produits phytopharmaceutiques, non irriguées, non semées avec la même culture deux ans de suite et dans un lieu fixe. Alors que la réforme vise à mettre en œuvre une PAC plus verte, une réduction forfaitaire des paiements dédiés à l'agriculture biologique serait contraire à l'objectif posé par le législateur ;

– s'agissant **surfaces d'intérêt écologique**, les bandes admissibles le long des bordures de forêt devront être sans production agricole alors que cette exigence est explicitement exclue par le Conseil et le Parlement européen. Il en va de même pour le critère qui empêcherait de qualifier leurs terres sous cultures dérobées de SIE ou encore pour l'exigence qui rendrait impossible la production conventionnelle sur des surfaces comportant des cultures fixatrices d'azote. De façon générale, la proposition d'acte délégué pour les SIE ne respecte pas les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février qui précisent que l'obligation de prévoir une telle surface dans chaque exploitation sera mise en œuvre d'une manière qui n'impose pas que les terres en question soient retirées de la production ;

– S'agissant des **prairies permanentes**, il est prévu des critères supplémentaires pour que les États s'assurent que « le rapport entre les terres consacrées aux prairies permanentes et la superficie agricole totale déclarée ne diminue pas de plus de 5 % comparé à

un ratio de référence ». Or aucune obligation supplémentaire n'avait été envisagée par les colégislateurs, toute mesure à prendre au-dessous de ce seuil devait être volontaire et laissée à la responsabilité des États membres.

– les modalités de **soutiens couplés** sont restreintes ; ainsi alors que les secteurs ovin et caprin devraient être éligibles, ce soutien couplé devrait être restreint aux femelles. Il en est de même pour les cultures protéagineuses et oléagineuses qui seraient limitées à certaines variétés.

– la Commission envisage de permettre à un agriculteur dont les droits à paiement auraient été limités par un État membre, à disposer d'un certain nombre de droits provenant de la réserve nationale.