

Politique agricole commune (PAC): paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien 2014-2020

2011/0280(COD) - 18/06/2012

La présidence a présenté aux ministres son rapport sur l'état d'avancement de la réforme de la politique agricole commune (PAC) (doc. [8949/12](#)).

Les États membres ont estimé que ce document reflétait bien et de façon précise, le débat au sein du Conseil, et formait ainsi une base solide pour les prochaines étapes du processus sous les présidences chypriote et irlandaise. Ils ont également noté que les prochaines présidences devront approfondir les travaux sur les questions restées en suspens. Certaines délégations ont fait des observations sur des points qui revêtent de l'importance pour elles, en particulier en ce qui concerne le **plafonnement, la convergence des paiements directs et l'écologisation**.

Le rapport met en lumière les progrès réalisés au cours du premier semestre de 2012 sur les propositions relatives à la réforme de la PAC. Il établit clairement **qu'il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout**.

Le rapport met en relief les efforts faits par la présidence, concernant particulièrement une souplesse accrue, la simplification et l'écologisation. Il indique les principales modifications qu'il est suggéré d'apporter aux propositions de la Commission et pour lesquelles la présidence a constaté un large soutien parmi les délégations.

Les modifications proposées par la présidence visent à régler un certain nombre de questions soulevées par les délégations, notamment en vue de veiller à ce que la future législation relative à la PAC soit applicable en pratique et puisse être mise en œuvre d'une manière économiquement rentable.

Le rapport recense également pour chaque proposition, les questions essentielles qui restent en suspens en juin 2012, y compris les questions figurant dans le cadre de négociation relatif à la rubrique 2 du cadre financier pluriannuel (CFP).

Le rapport établit une distinction entre trois catégories de questions:

- les questions sur lesquelles les délégations soutiennent largement les modifications que la présidence suggère d'apporter aux propositions de la Commission;
- les questions qui demeurent en suspens en juin 2012;
- les questions qui figurent dans le cadre de négociation relatif au cadre financier pluriannuel et sur lesquelles le Conseil européen se prononcera en dernier ressort.

Principales questions soulevées en ce qui concerne les paiements directs : les principales questions soulevées au sujet de la proposition sont :

- la convergence des paiements directs entre les États membres,
- un ciblage plus précis,
- une écologisation des paiements directs,
- la simplification des paiements directs pour les petits agriculteurs,
- la mise en place d'un nouveau régime de paiements de base,
-

le fait d'atteindre un niveau uniforme des paiements directs au sein des États membres et la possibilité de transférer des financements entre les piliers.

La question de la **convergence des paiements directs entre États membres** : la présidence a constaté que le principe d'une certaine convergence faisait l'objet d'un large soutien. Les délégations ont toutefois des points de vue différents quant au type de convergence. Certaines délégations sont favorables au modèle proposé, d'autres trouvent ce modèle trop limité et d'autres encore estiment que le modèle va trop loin en suggérant des plafonds en cas de pertes, un financement linéaire, etc. Plusieurs délégations ont fait savoir que cette question devrait être traitée parallèlement à celle de la future allocation des fonds en faveur du développement rural, tandis que d'autres sont opposées à ce point de vue.

La Commission propose un certain nombre de mesures visant à **mieux cibler les paiements directs**:

- des régimes spéciaux pour les **jeunes agriculteurs**,
- les **petits agriculteurs** et les **agriculteurs situés dans des zones soumises à des contraintes naturelles**,
- la limitation des paiements directs aux "**agriculteurs actifs**",
- le **plafonnement** des paiements directs pour les grandes exploitations,
- l'application, dans certaines conditions, d'un **régime de soutien couplé facultatif**.

Si le régime spécial en faveur des **jeunes agriculteurs** est très bien accueilli, une majorité de délégations souhaitent un régime facultatif qui laisse aux États membres le soin de décider de son application et de la forme à lui donner en fonction de leurs besoins, tandis que d'autres délégations seraient disposées à soutenir le régime obligatoire proposé. Les délégations sont favorables au régime facultatif proposé pour soutenir les **agriculteurs installés dans des zones soumises à des contraintes naturelles**.

Concernant la définition de "**l'agriculteur actif**", les délégations sont largement favorables au fait de faire porter l'admissibilité davantage sur les terres que sur le demandeur. Pour prétendre à des paiements directs, les demandeurs devraient exercer l'activité minimale sur leurs surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture. Un large soutien a également été manifesté pour permettre aux États membres d'aller plus loin et d'exclure, sur la base d'une liste négative établie partiellement au niveau de l'UE, ou sur la base de leurs propres critères, objectifs et non discriminatoires, les demandeurs dont les activités agricoles ne constituent qu'une part marginale de leurs activités économiques.

Le principe du **plafonnement** des paiements directs pour les grandes exploitations figure dans le cadre de négociation relatif à la rubrique 2 du cadre financier pluriannuel. Certaines délégations sont opposées au principe du plafonnement.

Si le régime spécial en faveur des **petits agriculteurs** est largement soutenu en tant qu'élément de simplification majeur, une nette majorité de délégations souhaitent un régime facultatif qui laisse aux États membres le soin de décider de son application et de la forme à lui donner, en fonction de leurs besoins. Un petit nombre de délégations jugent insuffisante l'allocation de 10% au régime. Un certain nombre de délégations se demandent si les petits agriculteurs devraient être totalement exemptés des critères en matière de conditionnalité.

Le principe de **l'écologisation** et la proportion proposée de 30% des paiements directs soumis à ce principe figurent dans le cadre de négociation relatif à la rubrique 2 du cadre financier pluriannuel. Certaines délégations demandent un niveau inférieur à 30%. Toutes les délégations souhaitent une approche souple et efficace au regard des coûts de l'écologisation, de manière à dégager le maximum de bénéfices environnementaux tout en préservant la viabilité économique des exploitations et en maintenant la charge administrative et les exigences en matière de contrôle à un niveau minimum, et à faire face à la diversité des situations environnementales et agronomiques des différents États membres. Un grand

nombre de délégations estiment que **7% de surfaces d'intérêt écologique est un pourcentage trop élevé**. De manière générale, un grand nombre de délégations conviennent que la plupart des modifications suggérées par la présidence vont dans le bon sens pour améliorer l'approche proposée par la Commission en matière d'écologisation, même si certaines d'entre elles doivent encore être débattues. Les délégations ont également salué comme une mesure allant dans le bon sens, la plus grande flexibilité envisagée par la Commission dans son document de réflexion concernant l'application de l'écologisation.

La présidence a constaté que les modifications qu'elle suggérait au sujet du **régime de paiement de base** faisaient l'objet d'un large soutien, en particulier celles accordant aux États membres une certaine flexibilité quant à l'année de référence et donc quant à l'admissibilité des agriculteurs pour participer au régime, et celles visant à permettre aux États membres disposant d'un modèle régional de conserver les droits au paiement existants, d'exclure certaines surfaces et de limiter le risque de ne pas utiliser les fonds et de ne pas profiter de la flexibilité dans l'utilisation de la réserve nationale. Un petit nombre de délégations, préoccupées par les effets, pour les éleveurs, de la fin des droits spéciaux au paiement, demandent des dispositions transitoires. **Certaines délégations demandent que davantage de surfaces soient exclues du régime de paiement de base.**

La plupart des délégations des États membres qui appliquent le **régime de paiement unique à la surface** veulent maintenir ce système au-delà de 2013. En cas de passage à un nouveau système de paiements directs, la plupart de ces délégations voudraient avoir la possibilité de mettre en place, dans leurs futurs paiements, des droits au paiement différenciés sur la base de leurs paiements couplés, des paiements de soutien spécifiques, des paiements séparés et des paiements complémentaires au niveau national.

En ce qui concerne l'objectif proposé consistant à atteindre **un niveau (ou une valeur) uniforme des droits au paiement dans le cadre du régime de paiement de base** au niveau national ou régional d'ici 2019, un certain nombre de délégations remettent en cause l'objectif général de la proposition dans un système presque entièrement découplé et demandent de la flexibilité. Plusieurs délégations sont préoccupées par l'impact de la réaffectation des fonds découplés sur les exploitations individuelles ainsi que sur les différents secteurs et régions et suggèrent un mécanisme qui limite l'importance des gains et des pertes pour les exploitations individuelles. Certaines délégations veulent pouvoir différencier la valeur des droits au paiement selon que l'on a affaire à des terres arables ou à des pâturages permanents. La plupart des délégations qui appliquent un modèle historique ou hybride souhaitent un processus d'ajustement plus progressif et concentré en fin de période, ainsi qu'une date d'échéance postérieure à 2019.

La question de la **flexibilité entre les piliers** figure dans le cadre de négociation relatif à la rubrique 2 du cadre financier pluriannuel. Cet instrument est accueilli favorablement par les délégations. Plusieurs délégations souhaitent que les fonds transférés du pilier I vers le pilier II ne fassent pas l'objet d'un cofinancement national, certains États membres envisageant la possibilité d'un transfert annuel. Certains États membres percevant enfin peu de paiements directs rejettent la possibilité d'un transfert du pilier II vers le pilier I.