

PAC 2014 - 2020 : les paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune européenne



Philippe VANDIEST - AWE

Le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 17 décembre dernier le nouveau règlement de Politique Agricole Commune européenne relatif au soutien de l'agriculture par l'octroi de paiements directs aux agriculteurs (règlement (UE) n° 1307/2013 paru dans le Journal officiel de l'Union européenne du 20 décembre 2013).

Ce nouveau règlement porte sur la période 2014-2020, mais n'engendrera de réels changements qu'à partir de 2015. D'ici là, les Etats membres doivent encore soumettre à l'accord de la Commission leurs propositions de répartition et d'utilisation du budget octroyé, se les voir accepter et, le cas échéant, se préparer à les mettre en œuvre. Ils doivent aussi définir les modalités d'application de certains articles du règlement. La nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) européenne qui définit le budget des aides directes à accorder aux agriculteurs, les types d'aides et leurs modalités d'octroi a fait l'objet de nombreuses négociations avec les Etats membres. Celles-ci ont permis d'apporter de nombreux avenants à la proposition initiale qui la rendent plus reconnaissante des spécificités agricoles des différentes régions de l'Union et qui lui permettent, à un niveau national ou régional, de mieux soutenir certains producteurs sans mettre d'autres en sévères difficultés.

Pensons ici à la convergence interne et externe des aides, c'est-à-dire à ce qu'on appelle le « lissage » de la valeur des droits au paiement. Initialement, la Commission proposait que d'ici 2020 les valeurs de tous les droits octroyés en Europe se regroupent autour de leur valeur moyenne et atteignent au moins 90 % de celle-ci (taux de convergence de 90 %). Elle proposait aussi que d'ici 2020 les valeurs de tous les droits octroyés dans un Etat membre deviennent identiques (taux de convergence de 100 %). On en est loin aujourd'hui, avec des taux de convergence externe et interne réduits respectivement à 75 % et 60 %.

Les propositions de répartition et d'utilisation du budget PAC en Wallonie à soumettre à l'accord de la Commission européenne ont été arrêtées par le Ministre Carlo Di Antonio. Il les a présentées aux quatre coins de la Wallonie lors de huit conférences tenues entre le 31 janvier et le 26 février, auxquelles plus de 2700 personnes ont participé. Des décisions doivent encore être prises concernant les modalités d'application de plusieurs articles du règlement. Tout doit être décidé pour le 1^{er} août au plus tard, date limite pour la remise à la Commission des propositions d'application du règlement par les Etats membres.

- PROPOSITIONS D'UTILISATION DU BUDGET EN WALLONIE À SOUMETTRE À LA COMMISSION -

Le plafond d'aide octroyé à la Belgique pour les paiements directs (aides dites du 1^{er} pilier) est de 536,1 millions d'euros en 2015. Ce montant régressera ensuite annuellement de 1,5 % pour s'établir à 505,3 millions en 2019 et 2020. Avec une répartition d'un peu moins de 54 % vers la Wallonie, l'enveloppe wallonne passera donc de

288 millions d'euros en 2015 à 271 millions en 2019.

La demande arrêtée par le Ministre wallon de l'Agriculture consiste à consacrer 21,3 % de ce montant au soutien couplé, 52 % aux suppléments à accorder au paiement de base et le solde, soit 26,7 %, au dit paiement de base.

Le soutien couplé

Le soutien couplé concernerait les vaches allaitantes (18 % de l'enveloppe), les brebis (0,2%) et les surfaces herbagères et fourragères (3,1%). L'aide aux surfaces herbagères (prairies permanentes et temporaires) et fourragères (maïs, betteraves et légumineuses) serait plafonnée à 50 ha par ferme et conditionnée à une charge animale d'au moins 1 UGB/ha. Si elle serait une aide supplémentaire accordée aux producteurs de viande bovine et ovine, elle serait aussi un soutien à d'autres secteurs de l'élevage et notamment aux producteurs de lait de vache et de chèvre. Concernant les vaches allaitantes et les brebis, aucune condition sectorielle n'a été émise à ce jour. Le montant de la prime couplée à la brebis devrait être de l'ordre de 25 €.

Le règlement européen précise qu'un soutien couplé :

- ne peut être accordé qu'en faveur d'un secteur agricole qui rencontre des difficultés alors qu'il est particulièrement important pour des raisons économiques, sociales ou environnementales,
- ne peut être accordé qu'au sein des régions de l'Etat membre où ces difficultés se présentent,
- ne peut être accordé que dans l'objectif de maintenir les niveaux actuels de production,
- est lié à des surfaces et rendements fixes ou à un nombre d'animaux fixe.

Il précise également que les Etats membres peuvent consacrer :

- 8 % de leur plafond national pour la mise en œuvre du soutien couplé,
- 13 % de leur plafond national s'ils ont consacré durant une année au moins entre 2010 et 2014 plus de 5 % de leur montant disponible pour l'octroi de paiements directs,
- 2% supplémentaires s'ils décident de consacrer 2 % au moins de leur plafond national pour soutenir la production de cultures riches en protéines,
- plus de 13 % de leur plafond national s'ils ont consacré durant une année au moins entre 2010 et 2014 plus de 10 % de leur montant disponible pour l'octroi de paiements directs. C'est dans le cadre de ce dernier alinéa que la Wallonie demandera à la Commission de pouvoir consacrer 21,3 % de son enveloppe au soutien direct, soit le même % qu'actuellement où 20 % sont consacrés à la prime à la vache allaitante et 1,3 % à la prime à l'herbe.

A partir de 2015, les éleveurs ovins devraient bénéficier d'un soutien couplé de 25 € par brebis.



Les suppléments à accorder au paiement de base

Le paiement de base octroyé aux agriculteurs peut être majoré par trois types d'aides complémentaires définis dans le règlement européen : un supplément d'aide pour les jeunes agriculteurs, un supplément d'aide pour une surface de base et un supplément d'aide pour la pratique de mesures favorables au climat et à l'environnement.

Le supplément d'aide pour les jeunes agriculteurs

Le supplément d'aide aux jeunes agriculteurs consacrerait 2 % du plafond annuel d'aide pour les paiements directs. Il a pour but d'aider les jeunes agriculteurs à s'installer et à démarrer leurs activités. Le montant de l'aide correspondrait à 25 % de la valeur moyenne de tous les droits au paiement de base (donc un montant forfaitaire identique pour tous) multiplié par le nombre de droits (= nombre d'ha admissibles au paiement de base) détenus par le jeune agriculteur, nombre qui serait plafonné à une valeur restant à définir. L'aide serait accordée durant 5 ans.

Le règlement européen précise qu'un supplément d'aide au paiement de base est octroyé par l'Etat membre aux jeunes agriculteurs :

- qui sont âgés de 40 ans au plus au cours de l'année d'introduction de la demande,
- qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole ou qui se sont installés au cours des 5 années précédant la première introduction d'une demande au paiement de base,
- pendant 5 années maximum.

Il précise également que l'Etat membre :

- peut définir des conditions supplémentaires à l'octroi du supplément d'aide pour les jeunes agriculteurs et notamment des conditions de qualification et/ou de formation,
- peut opter pour un supplément d'aide dont le montant est calculé :
 - en multipliant le nombre de droits détenus par le jeune agriculteur par :
 - * 25 % de leur valeur moyenne (supplément d'aide calculé individuellement),
 - * 25 % de la valeur moyenne de tous les droits au paiement de base (supplément d'aide calculé à un niveau national ou régional) et en limitant le nombre de droits à une valeur comprise entre 25 et 90.

en multipliant le nombre de droits moyens détenus par les jeunes agriculteurs par 25 % de la valeur moyenne de tous les droits au paiement de base (*montant du supplément d'aide forfaitaire et donc identique pour tous les jeunes agriculteurs*) et en limitant le montant forfaitaire accordé à un agriculteur à une somme ne dépassant pas le montant total de son paiement de base.

- ne peut financer le supplément d'aide aux jeunes agriculteurs qu'à concurrence de 2 % maximum de son plafond d'aide annuel.

Le supplément d'aide pour une surface de base

Le supplément d'aide pour une surface de base, également appelé « aide pour les premiers ha » ou plus officiellement « paiement redistributif », consacrerait 20 % du plafond annuel d'aide pour les paiements directs. Le montant d'aide accordé à l'agriculteur serait de 20 % de la valeur moyenne de tous les droits au paiement de base (donc un montant forfaitaire identique pour tous) pour chacun des 50 premiers ha de son exploitation.

Le règlement européen précise que le paiement redistributif :

- peut être appliqué à un niveau régional si l'Etat membre a décidé d'appliquer le régime de paiement de base à un niveau régional (ce qui est le cas pour la Belgique),
- peut porter sur un maximum de 30 ha ou sur la taille moyenne des exploitations de l'Etat membre si cette moyenne est supérieure à 30 ha . (Pour la Belgique, cette moyenne est de 29 ha. Pour la Wallonie, elle est de 55 ha).
- a une valeur unitaire ne pouvant pas être supérieure à 65 % du montant moyen national ou régional du droit au paiement de base,
- dans le cas d'une personne morale ou d'un groupement de personnes morales ou physiques, le régime d'aide peut être appliqué au niveau des membres de cette personne ou groupement qui ont un statut similaire à celui de chef d'exploitation (statut d'indépendant). (Si deux personnes travaillent sur l'exploitation, le paiement redistributif s'appliquera deux fois).

Il précise également qu'aucun paiement redistributif ne pourra être accordé à un agriculteur qui, après le 18 octobre 2011, aurait scindé son exploitation dans l'objectif de bénéficier du régime du paiement redistributif ni à tout agriculteur dont l'exploitation résulte de cette division.

Une majoration conséquente est accordée aux jeunes et aux "pratiques vertes".



Le supplément d'aide pour la pratique de mesures favorables au climat et à l'environnement

Le supplément d'aide pour la pratique de mesures favorables au climat et à l'environnement, également appelé « **paiement vert** » ou encore « **supplément pour verdissement** » consacrerait 30 % du plafond annuel d'aide pour les paiements directs. L'aide accordée à l'agriculteur serait une majoration de 30 % de ses droits au paiement de base. Il s'agit donc là d'un montant calculé sur une base individuelle et non pas forfaitaire

comme pour les suppléments d'aide précédents. Les agriculteurs certifiés « **Bio** » bénéficieraient de plein droit de ce supplément d'aide tout en étant dispensés d'exercer les mesures prévues par le règlement.

Pour bénéficier de ce supplément au paiement de base, trois pratiques agricoles

devraient être exercées par l'agriculteur :

- la diversification des cultures :
 - avoir au moins deux cultures différentes si la surface de terres arables est supérieure à 10 ha et n'exercer la culture principale que sur 75 % au plus de cette surface,
 - avoir au moins trois cultures différentes si la surface de terres arables est supérieure à 30 ha et, d'une part n'exercer la culture principale que sur 75 % au plus de cette surface et, d'autre part n'exercer les deux cultures principales que sur 95 % au plus de cette surface.
 - une dispense à cette mesure serait accordée :
 - * si la surface de terres arables est de 10 ha au plus,
 - * si la surface de terres arables est inférieure à 30 ha et que plus de 75 % de cette surface est consacrée à des prairies temporaires ou à des jachères.
- le maintien des prairies permanentes existantes, avec un seuil de tolérance de 5 %,
- l'exercice d'une activité écologique sur 5 % de la surface de terres arables (dite « **surface d'intérêt écologique** » – SIE) :
 - une dispense à cette mesure serait accordée si :
 - * la surface de terres arables est de 15 ha au plus,
 - * la surface de terres arables est inférieure à 30 ha et que plus de 75 % de cette surface est consacrée à des prairies temporaires, à des légumineuses ou à des jachères,
 - * la surface de terres arables est inférieure à

30 ha et plus de 75 % de l'exploitation est couverte de prairies.

Le règlement européen précise que :

- la notion de cultures différentes fait appel au genre botanique et au caractère hivernal ou printanier,
- les terres arables sont les terres labourées (les prairies permanentes et les cultures permanentes (vignobles, fruits) ne sont pas considérées),
- le maintien des prairies permanentes s'applique à un niveau national, régional ou individuel,
- en 2017, la Commission européenne évaluera la mesure relative à l'exercice d'une activité écologique sur 5 % de la surface de terres arables et portera éventuellement ce taux à 7 %,
- l'Etat membre doit décider parmi les surfaces suivantes lesquelles il considère comme d'intérêt écologique : les terres en jachère, les terrasses, les particularités topographiques, les bandes tampons, les terres en agroforesterie, les bandes bordant les forêts, les taillis à courte rotation sans apport de fertilisants minéraux ou de produits phytopharmaceutiques, les cultures dérobées et les cultures fixant l'azote,
- afin de tenir compte des caractéristiques des différents types de surfaces d'intérêt écologique, l'Etat membre peut utiliser les coefficients de conversion et de pondération définis par le règlement,
- chacune des trois pratiques agricoles obligatoires (diversification des cultures, maintien des prairies temporaires et surfaces d'intérêt écologique) peut être remplacée par une pratique équivalente définie par le règlement et pour laquelle l'agriculteur a souscrit un engagement (= Mesure Agri Environnementale – MAE),
- l'ensemble des trois pratiques agricoles obligatoires peut être remplacé par une pratique équivalente relevant d'une adhésion à un régime de certification environnemental,
- les pratiques équivalentes justifiées par un agriculteur comme pratiques de mesures favorables au climat et à l'environnement ne peuvent pas faire l'objet d'un double financement,
- les agriculteurs bénéficiant d'une certification « Bio » bénéficient de plein droit du supplément d'aide,
- en cas de non pratique de ces mesures favorables au climat et à l'environnement :
 - en 2018 : une sanction financière correspondant à 20 % de ce qu'aurait été le paiement vert sera infligée à l'agriculteur,

- à partir de 2019 : une sanction financière correspondant à 25 % de ce qu'aurait été le paiement vert sera infligée à l'agriculteur.

Le paiement de base

L'enveloppe disponible en Wallonie pour le paiement de base est ce qui reste de l'enveloppe initiale après déduction de la part du soutien couplé (21,3 %) et de la part des trois suppléments au paiement de base (52 %), soit 26,7 % du montant consacré aux paiements directs.

Chaque agriculteur actif bénéficiera du paiement de base au prorata du nombre de droits qu'il possède et qu'il peut activer, le nombre de droits activables ne pouvant, comme actuellement, être supérieur au nombre d'hectares éligibles à l'aide. L'Europe ayant souhaité que les Etats membres et les régions rompent totalement ou partiellement le lien liant la valeur des droits individuels à l'historique de l'exploitation (valeur des droits = valeur moyenne des droits entre les années 2000 et 2002), la Wallonie a opté pour une convergence de la valeur des droits vers une moyenne plutôt que pour un lissage de la valeur de tous les droits à cette moyenne.

Ainsi, tous les droits au paiement de base dont la valeur n'atteint pas 90 % de la valeur moyenne des droits attribués en Wallonie seront progressivement réévalués pour que 30 % de leur retard de valeur par rapport à 90 % de la valeur moyenne soient comblés d'ici 2019.

En outre, certains droits seront réévalués plus fortement pour que d'ici 2019 plus aucun droit n'ait une valeur inférieure à 60 % de la valeur moyenne des droits régionaux. L'enveloppe pour les paiements de base étant fermée, cette réévaluation de droits sera financée par une diminution des valeurs des droits qui sont supérieures à la moyenne. Pour ne pas mettre en difficulté les détenteurs de pareils droits, les droits d'une valeur supérieure à la moyenne ne pourront pas perdre plus de 30 % de leur valeur.

Le règlement européen précise tous les pourcentages de progression et de réduction de valeur de droit arrêtés par le Ministre Di Antonio. Comme il permet aussi le lissage de la valeur des droits, il permet donc aussi de réévaluer les droits qui n'atteignent pas 100 % de la valeur moyenne selon la méthode précisée ci-dessus, le taux de 90 % décidé par le Ministre étant le taux minimum permis.

- LE PROFIL DU BÉNÉFICIAIRE DE PAIEMENTS DE BASE RESTE À DÉFINIR -

Des décisions importantes doivent encore être prises, notamment en ce qui concerne Des décisions importantes doivent encore être prises, notamment en ce qui concerne la définition de l'« agriculteur actif » qui seul pourra bénéficier de paiements directs et en ce qui concerne les conditions d'octroi de ces paiements. Ces décisions concernent notamment les articles 9 et 10 du règlement.

Article 9 – Agriculteur actif

- *Aucun paiement direct n'est octroyé pour des surfaces aptes au pâturage ou à la culture si une activité minimum définie par l'Etat membre n'y est pas exercée.*
- *Aucun paiement direct n'est octroyé à des demandeurs qui exploitent des aéroports, des services ferroviaires, des sociétés de services des eaux, des services immobiliers, des terrains de sports et de loisirs. Cette liste peut être complétée par l'Etat membre. Exception est faite si le demandeur démontre qu'une des conditions suivantes est rencontrée :*
 - a) les paiements directs s'élèvent à minimum 5 % de ses recettes totales d'origine non agricole,*
 - b) son activité agricole n'est pas négligeable,*

c) son activité principale ou son objet social est l'exercice d'une activité agricole.

- *L'Etat membre peut décider de n'octroyer aucun paiement direct à un demandeur dont l'activité agricole est négligeable par rapport à ses autres activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole.*
- *Les points b) et c) ne s'appliquent pas au demandeur dont les paiements directs ne dépassent pas un montant défini par l'Etat membre et qui n'est pas supérieur à 5000 €.*

Article 10 – Conditions minimum d'octroi des paiements directs

- *Les Etats membres décident dans laquelle des situations suivantes ils n'octroient pas de paiements directs à un agriculteur :*
 - a) lorsque le montant total des paiements directs est inférieur à 100 € ;*
 - b) lorsque la surface de l'exploitation est inférieure à 1 ha (seuil pouvant être porté à 2 ha par la Belgique).*
- *Si l'Etat membre choisit d'appliquer un seuil par surface (b), il doit cependant appliquer un seuil par montant (a) pour les agriculteurs bénéficiant d'un soutien couplé lié aux animaux qui ne posséderaient pas la surface requise (b).*

- LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX PAIEMENTS DIRECTS PAR LES AGRICULTEURS ACTIFS -

Ces conditions sont définies par les articles 21 et 24 du règlement.

Article 21 - Droits au paiement de base

Un soutien de base peut être octroyé aux agriculteurs actifs qui :

- a) obtiennent des droits au paiement par une première attribution, par une attribution à partir de la réserve nationale ou par transfert,*
- b) détiennent en 2014 des droits au paiement, pour autant que l'Etat membre ait décidé de maintenir ces droits.*

Article 24 - Première attribution des droits au paiement

Une première attribution de droits au paiement de base peut être octroyée aux agriculteurs actifs :

- a) qui ont eu droit pour 2013 à se voir octroyer des paiements, avant toute réduction ou exclusion,*

- b) qui n'ont pas reçu de paiement en 2013 du fait :*
 - 1. qu'ils produisaient des fruits, des légumes, des pommes de terre de conservation, des plants de pommes de terre ou des plantes ornementales,*
 - 2. qu'ils cultivaient des vignobles.*
- c) qui n'ont jamais détenus de droits au paiement et qui peuvent prouver qu'à la date fixée par l'Etat membre pour la demande d'aides pour l'année 2013 ils exerçaient une activité agricole.*

