

Accord politique sur la réforme de la Politique agricole commune : La France à l'heure des choix

Ce Focus a été réalisé par Aurélie TROUILLIER, Lucile LEFEBVRE, Nathalie GALIRI, Amélie CHAUVELLE, Victor PEREIRA
Chambres d'agriculture France, Direction Economie des agricultures et des territoires
et direction Relations publiques et communication, service Europe et action internationale.

Le cadre européen d'une nouvelle Politique agricole commune (PAC) « *plus juste, plus équitable, plus verte et transparente* » telle que souhaitée par la Commission européenne, il y a près de trois ans, entrera en vigueur dans son intégralité le 1^{er} janvier 2015.

La question majeure aujourd'hui en suspens reste la forme qu'elle adoptera en France. Si l'accord final obtenu entre les institutions européennes préserve, pour partie, les objectifs et les outils essentiels de la Politique agricole commune, elle offre de nombreuses marges de manœuvre aux Etats-membres. Aussi les choix nationaux qui seront pris pour mettre en œuvre la réforme de la PAC, tant pour la convergence, le recouplage ou le verdissement des aides, seront déterminants pour prendre en compte et conforter la diversité de l'agriculture française. La nouvelle politique agricole commune telle que façonnée au niveau européen doit aujourd'hui concilier les objectifs de compétitivité pour toutes les productions en confortant, sans les opposer, les systèmes agricoles français.



L'essentiel de l'accord politique obtenu sur la réforme de la PAC

Le principe d'une Politique agricole commune pour 28 Etats membres bénéficiant d'un budget sur sept ans et ses mécanismes et outils fondamentaux ont été préservés.

Si la nouvelle PAC offre de nombreuses options nationales, elle instaure des principes communs.

Un accord politique sur les éléments essentiels de la réforme a été trouvé le 26 juin 2013 entre les négociateurs de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, sous réserve de son approbation officielle à l'automne par les deux co-législateurs européens. Des principes communs ont été instaurés :

Une PAC plus juste et équitable

Les paiements directs seront distribués de façon plus équitable entre les Etats-membres (convergence externe) entre les régions et les agriculteurs (convergence interne) en s'écartant progressivement du système reposant sur des références historiques. Par ailleurs, seuls les agriculteurs actifs pourront bénéficier d'une aide aux revenus. Une liste noire d'entités, exclues du financement européen, telles que les aéroports ou les golfs, a été dressée au niveau communautaire. Afin d'encourager l'installation, un paiement supplémentaire de 25 % et obligatoire pour les Etats membres, a été accordé aux jeunes agriculteurs qui débutent dans la profession. Cette mesure vient s'ajouter aux dispositions, telles que les mesures d'investissement, prévues dans le cadre du dévelop-



© Jaulin J. CA Vendée, photothèque Chambres d'agriculture

Afin d'encourager l'installation, un paiement supplémentaire de 25 % et obligatoire pour les Etats membres, a été accordé aux jeunes agriculteurs qui débutent dans la profession.

pement rural. Afin de favoriser les petits agriculteurs, un paiement annuel de 500 à 1 250 euros, facultatif et fixé par l'Etat membre pourra également conforter l'idée d'une PAC plus juste et équitable.

Une PAC plus verte

Une part importante des paiements directs (30 % de l'enveloppe nationale) sera utilisée pour financer les mesures environnementales et contribuant à la lutte contre le changement climatique. Trois mesures de verdissement, en plus du principe d'éco-conditionnalité des paiements directs, devront ainsi être mises en place par l'agriculteur : le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures et le maintien d'une « surface d'intérêt écologique » d'au moins 5 % des terres arables. Néanmoins, afin que le principe d'un verdissement obligatoire ne pénalise pas les pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement, un système d'équivalence aux trois mesures a été mis en place.

Une PAC plus transparente et efficace

Les Etats-membres devront garantir une transparence totale à tous les bénéficiaires, aussi toutes les aides de la PAC seront rendues publiques. La liste des domaines à propos desquels les Etats-membres devront prodiguer des conseils aux agriculteurs a été étendue pour prendre en compte la conditionnalité, le verdissement ainsi que certaines mesures relatives aux programmes de développement rural. Ces derniers seront aussi mieux coordonnés avec les autres fonds européens au travers de l'approche multi-fonds et de la mise en place d'un cadre stratégique commun. Afin que la PAC soit efficace et pérenne, l'innovation sera un thème particulièrement soutenu par diverses mesures de développement rural, à l'exemple du Partenariat européen pour l'innovation (PEI) qui facilitera une plus grande coopération entre la recherche et les agriculteurs par le biais d'un plus grand transfert technologique.

La nouvelle Politique agricole commune n'aura néanmoins pas permis de renforcer et développer les outils de régulation des marchés nécessaires à l'agriculture. Les systèmes existants d'intervention publique et d'aide au stockage privé sont maintenus mais restent insuffisants face aux risques de volatilité des prix et d'incertitudes sur les marchés. Afin d'offrir davantage de sécurité, l'accord politique a cependant permis d'instaurer des instruments de gestion des risques dans le cadre du développement rural et de renforcer, par la reconnaissance des organisations de producteurs, la position des agriculteurs au sein de la chaîne alimentaire.



© Bonnard M. Chambre d'agriculture de la Vendée

Parmi les trois mesures obligatoires de verdissement : le maintien des prairies permanentes.

Un accord au cœur du processus décisionnel européen

Commentaires et réactions sur l'accord politique obtenu entre les représentants de la Commission européenne, des Etats membres et du Parlement européen :



© Commission européenne

**DACIAN CIOLOȘ,
PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE**

« Je me réjouis de cet accord qui donne une nouvelle orientation à la Politique agricole commune en prenant mieux en compte les attentes de la société (...). Cet accord va conduire à des changements profonds : rendre les paiements directs plus justes et plus verts, renforcer la position

des agriculteurs au sein de la chaîne alimentaire, et rendre la PAC plus efficace et transparente. Ces décisions constituent une réponse forte de l'UE pour faire face aux défis de la sécurité alimentaire, du changement climatique, de la croissance et de l'emploi dans les zones rurales. »



© Parlement européen

**LUIS MANUEL
CAPOULAS SANTOS,
EURODÉPUTÉ
(SOCIALISTE, PORTUGAIS),
RAPPEUR SUR
LES RÈGLEMENTS
RELATIFS AUX PAIEMENTS
DIRECTS ET
AU DÉVELOPPEMENT
RURAL**

« La future PAC sera fondamentalement différente et la culture de dépendance par rapport au passé fait désormais bel et bien partie du passé. Nous sommes parvenus à garantir une plus grande protection environnementale (...). »



**MICHEL DANTIN,
EURODÉPUTÉ FRANÇAIS,
RAPPORTEUR SUR
LE RÈGLEMENT RELATIF
À L'ORGANISATION
COMMUNE DE MARCHÉ**

«Des instruments supplémentaires, afin de renforcer la position de négociations des agriculteurs mais également d'anticiper et de gérer les crises sont nécessaires vu le rôle amoindri des

autorités publiques sur le marché agricole européen. Il s'agit d'un objectif crucial pour le Parlement européen et il a largement été atteint».

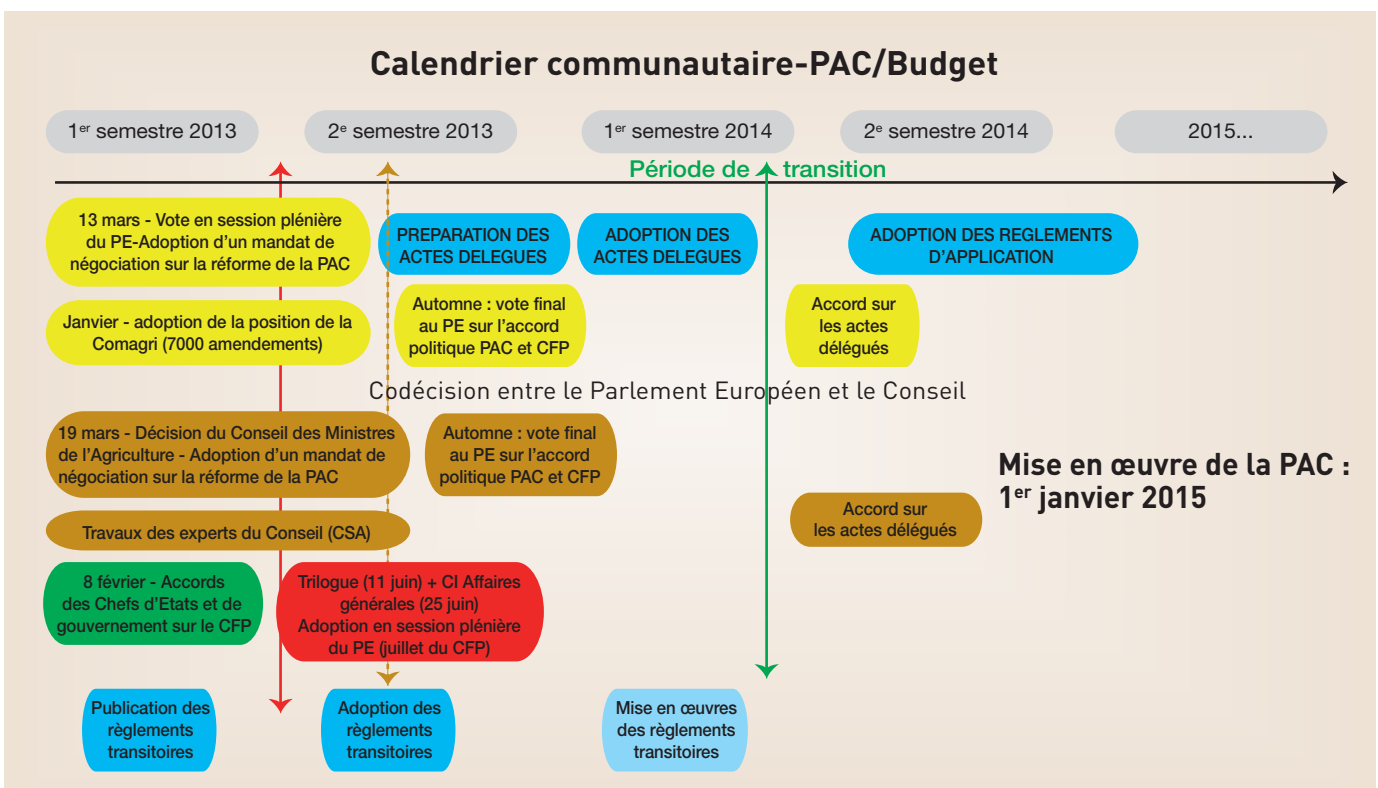


**STÉPHANE LE FOLL,
MINISTRE FRANÇAIS
DE L'AGRICULTURE**

«La nouvelle PAC permet surtout une redistribution des aides qui profite avant tout à l'élevage ainsi qu'aux exploitations créatrices d'emploi.

C'est le cas de ce qui s'appelle désormais les «paiements redistributifs» passant en particulier par des aides majorées aux 50 premiers hectares en France».

Une nouvelle PAC mise en œuvre en France au 1^{er} janvier 2015



Après les nombreux débats au Parlement européen et au Conseil dans le cadre de la procédure de codécision, l'accord politique, tel qu'obtenu le 26 juin 2013, devra encore obtenir en ce début d'automne, l'approbation du Parlement européen avant d'être soumis au Conseil afin que l'ensemble des textes de la réforme puisse officiellement entrer en vigueur.

La Commission anticipant les procédures administratives nécessaires aux Etats-membres pour mettre en œuvre la nouvelle PAC et ainsi garantir la continuité avec les mesures actuelles, a proposé des mesures transitoires sur certains éléments de la politique (paiements directs et développement rural), qui seront adoptés rapidement d'ici à la fin de 2013.

Si l'ensemble de la réforme de la PAC n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015, il n'y aura cependant pas d'année blanche pour la PAC en 2014 !

Nouvelle architecture des aides du premier pilier : **Quelles sont les marges de manœuvre pour la France ?**

Le système de paiements directs acté au niveau européen s'écarte progressivement d'une répartition des aides basée sur des références historiques.

Les aides découplées devront converger à l'échelle du territoire européen mais également en France.

Une redistribution nouvelle et facultative est proposée aux Etats-membres : le paiement sur les premiers hectares. Un paiement consacré au verdissement est également introduit, mobilisant 30 % des aides totales. Dans cette nouvelle architecture, l'orientation par le couplage est possible offrant des marges de manœuvre à la France pour 15 % de son plafond budgétaire. D'autres aides ciblées seront mises en œuvre : un paiement découplé pour les jeunes agriculteurs, un régime spécifique pour les petits agriculteurs et une aide facultative aux zones à contraintes naturelles.

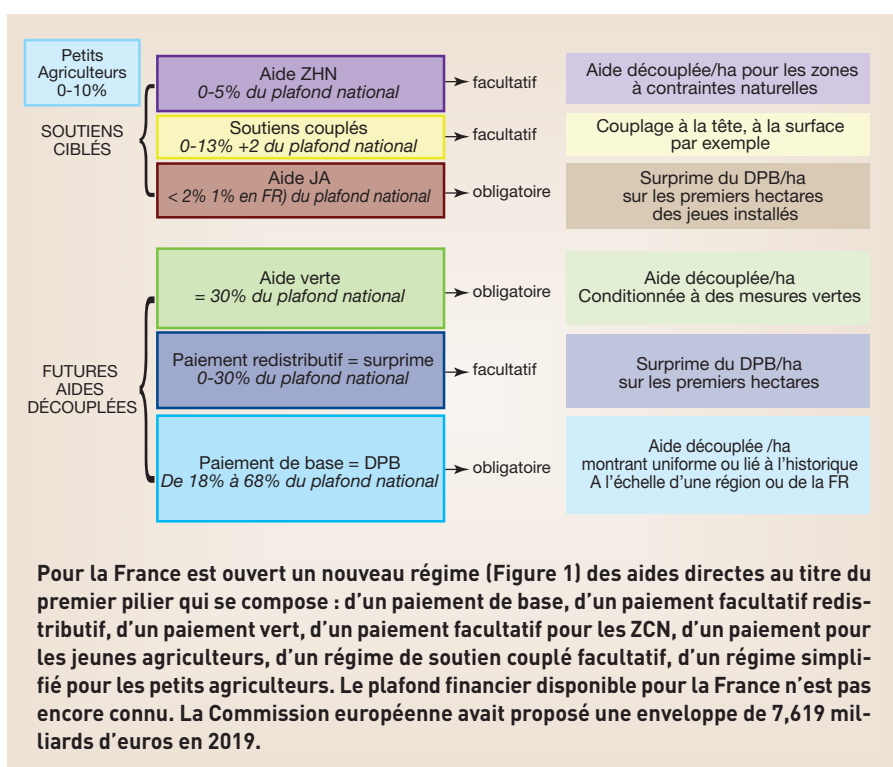


Figure 1 : Nouvelle architecture des aides du premier pilier

* DBP : Droit à paiement de base
 * ZHN : Zone à handicap naturel
 * ZCN Zone à contraintes naturelles

1. Nouveaux soutiens ciblés : Quels enjeux et quels choix nationaux ?

	Paiement supplémentaire obligatoire pour les Jeunes Agriculteurs	Régime spécifique facultatif pour les petits agriculteurs	Paiement facultatif pour les zones soumises à contraintes naturelles
Modalités	Revalorisation de 25 % du DPB sur les premiers hectares (de 20 à 90 premiers hectares) Mobilisant jusqu'à 2 % du plafond national. Pour les jeunes agriculteurs de moins de 40 ans dans les 5 premières années de leur installation.	Régime d'aide se substituant au schéma général (Figure 1) avec une conditionnalité simplifiée, sur choix volontaire de l'exploitant. Mobilisant jusqu'à 10 % du plafond Le montant par exploitation ne pourrait excéder 1 250 euros.	Aide à l'hectare ouverte en zone à contrainte naturelle. Zonage possible. Mobilisant jusqu'à 5 % du plafond national. Clause de rendez vous en 2018.
Chiffrage	Sur les 50 premiers hectares par exemple, ce soutien mobiliserait 1,2 % du plafond des aides.	190 000 petites exploitations (nomenclatures RGA) en France en 2010. Au maximum, ce dispositif pourrait mobiliser 237,5 millions d'€, soit au maximum 3 % du plafond national	13 millions d'hectares en zones défavorisées Un montant approximatif de 29 €/ha en zones défavorisées
Enjeux	Budgétaires : +/- 1 % du plafond représente +/- 2,8 € par hectare sur l'aide découplée Articulation avec les politiques du développement rural		
Choix nationaux	Nombre d'hectares à revaloriser Montant/ha Des critères tels que le type de formation minimale pourront cibler plus précisément les bénéficiaires.	Ouverture du dispositif Définition des petites exploitations	Ouverture du dispositif Bénéficiaires (montagne ou toutes les ZCN), Plafonnement de l'aide ZCN en nombre d'hectares et montant

2. De nouvelles marges de manœuvre pour le couplage

	Soutiens couplés
Modalités	Dispositif facultatif permettant de cibler les bénéficiaires historiques du couplage Clause de rendez vous pour 2017 Mobilisation du plafond jusqu'à 13 %, ou plus par dérogation de la Commission, avec 2 % supplémentaires pour un soutien aux cultures riches en protéines (définition en suspens) Liste de productions restreintes : céréales, oléagineux, cultures protéagineuses, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pomme de terre féculière, lait et produits laitiers, semences, viande ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes et taillis à rotation rapide.
Chiffrage	Les aides actuellement couplées (dispositif « Article 68 ») de la PAC actuelle ainsi que les aides découplées récemment pourraient être reportées dans la future PAC (en montants modulés), en respectant le plafond de 13 % (Figure 2)
Enjeux	Budgétaires : +/-1% du plafond représente +/- 2,8€ par hectare sur l'aide découplée L'arbitrage entre les bénéficiaires historiques et de nouveaux bénéficiaires pour le couplage (débat laitier/allaitant).
Choix nationaux	Choix des productions soutenues par le couplage, montants/tête et montants/ha Critères d'éligibilité (lien avec l'organisation économique ou la prolificité par exemple)

Nouvelle distribution des aides découplées : de grands enjeux pour les choix nationaux français

1 L'accès «aides découplées» dans la future PAC

Le volet aides découplées se compose de trois soutiens : le DPB (Droit à Paiement de base), le paiement lié au verdissement (il est obligatoire et doit mobiliser 30 % du plafond national) et le paiement redistributif, dispositif qui permet de majorer les aides sur les premiers hectares des exploitations.

Ce volet «aides découplées» est ouvert en France aux «agriculteurs actifs»⁽¹⁾ qui ont été bénéficiaires de soutiens du premier pilier en 2014. Sur cette base, la France aura le choix d'exclure des vignes et des surfaces sous serres qui avaient été historiquement dotées, de pondérer le droit à paiement de base sur les surfaces peu productives, mais également de créer des droits pour de nouveaux bénéficiaires⁽²⁾. Sous réserve du respect de tous ces critères, toutes les surfaces de l'exploitation sont alors éligibles.

1. en sont exclus les terrains de sport et de loisirs, les aéroports, les sociétés immobilières, les compagnies de distribution des eaux, et les compagnies ferroviaires, mais cette liste peut être complétée par la France.
2. viticulture, fruits et légumes, pommes de terre, plantes ornementales et à des exploitants faisant la preuve d'une production agricole en 2013.

2. Les montants par hectare et par exploitation dépendront des choix nationaux

Le paiement vert sera versé, sous condition du respect de trois mesures (*encadré 1*), sur tous les hectares d'une exploitation, sous réserve que l'exploitant dispose d'au moins un droit. Son montant pourra être forfaitaire ou proportionnel au droit à paiement de base (*figure 3*). Le paiement redistributif ne sera versé que sur les hectares portant un Droit. Ce dispositif facultatif se construit selon trois curseurs (*figure 3*). Ce dispositif s'apparente à une dégressivité des aides en fonction de la taille de l'exploitation (*graphique 1*). Selon les choix fait sur l'ensemble des autres dispositifs, le plafond budgétaire pour le paiement de base (DPB) pourra ainsi varier entre 18 % et 68 % du plafond national, ce qui représente de 52 €/ha à 198 €/ha (*figure 3*). Un système dérogatoire peut également être mis en place pour garder une part d'historique en 2019 (*voir paragraphe suivant*).

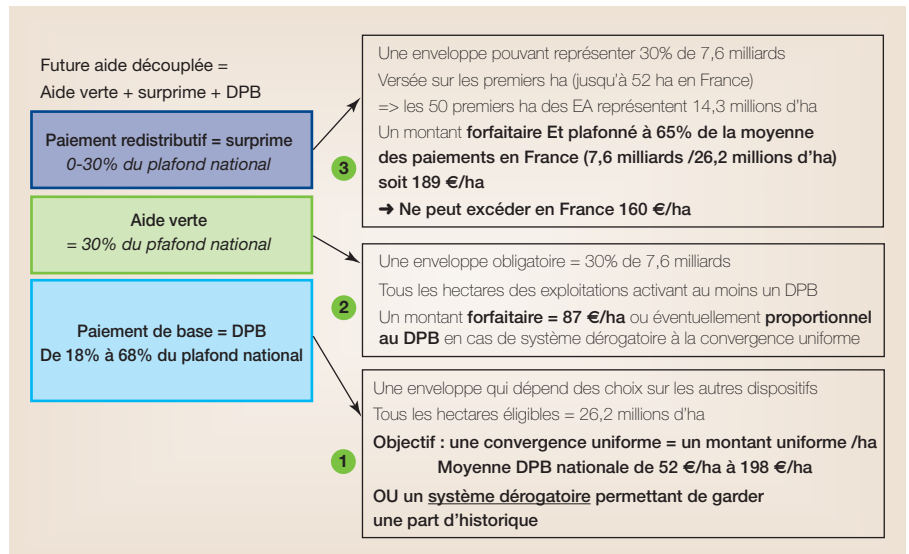
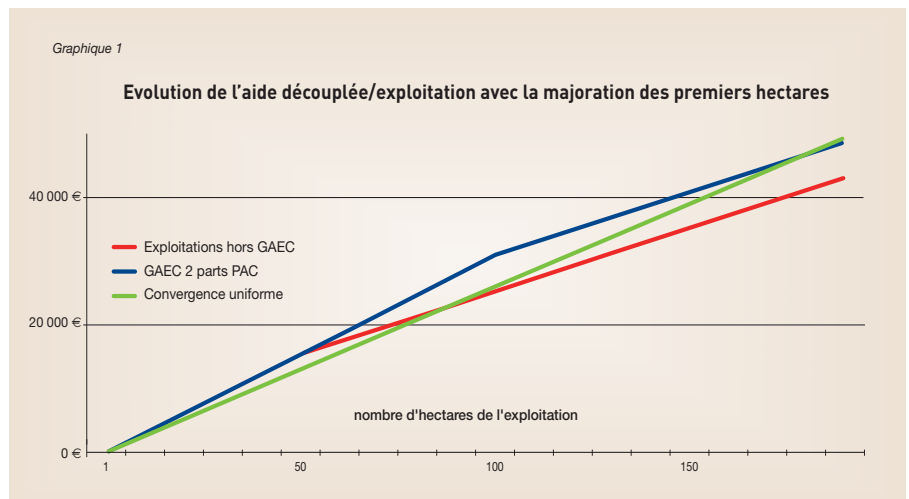


Figure 3 : Mécanismes et montants/ha possibles des futures aides découplées (Hypothèses : Plafond national de 7,6 milliards d'euros et surface éligible de 26,2 millions d'ha)



Graphique 1 : La surprime sur les premiers hectares s'apparente à une dégressivité des aides en fonction de la taille de l'exploitation

3. puis éventuellement 7 % en 2017 après rapport de la Commission

ENCADRÉ 1 : LES OBLIGATIONS LIÉES AU VERDISSEMENT : 3 MESURES ET DES PRINCIPES D'ÉQUIVALENCE

«Prairies et Pâturages permanents»	«Surfaces d'intérêt écologique» = SIE	«Diversification des cultures»
«Ratio» prairies permanentes/ SAU à maintenir au niveau national, régional ou sub-régionale par rapport à 2014 Les prairies permanentes sont les terres adaptées au pâturage et qui font partie de pratiques locales établies	Pour les exploitations > 15 hectares 5 % SIE en 2015 ⁽³⁾ Coefficient d'équivalence topographique possible Exemption : lorsque 75 % ou plus des terres agricoles sont en prairies permanentes ou en cultures sous eau	De 10 à 30 hectares de terres arables : 2 cultures différentes + culture principale = maximum 75 % Au delà de 30 hectares : 3 cultures différentes + culture principale = maximum 75 % + deux premières cultures = maximum 95 % Exemptions : exploitation majoritairement en herbe et exploitation avec cultures sous eau

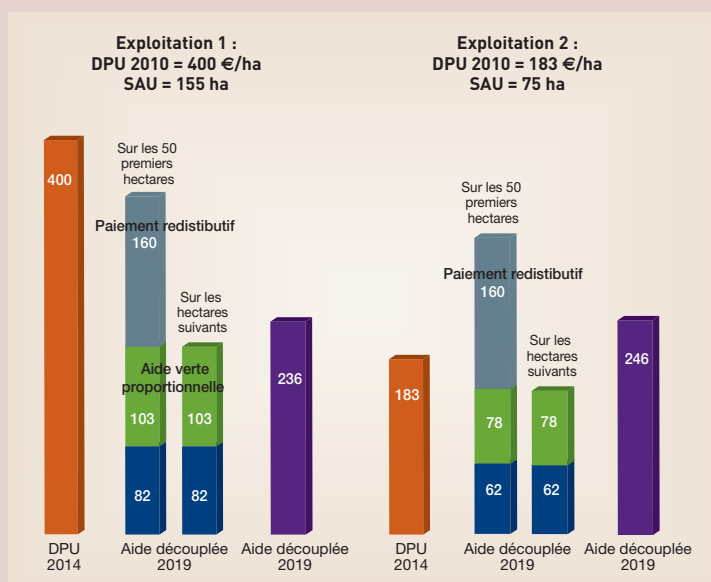
Les agriculteurs biologiques et les exploitations en Natura 2000 sont verts par définition
Pour chaque mesure la France peut proposer des équivalences pour les exploitations engagés dans des contrats MAE et/ou en certification environnementale. La Commission a défini les cahiers des charges MAE équivalents aux mesures vertes

Les modalités de la convergence

La France devra s'écarter progressivement des références historiques dans le montant du Droit à Paiement de Base, mais les modalités de cette convergence sont aménagées

Sur la période 2015-2019, la sortie des références historiques pourra être progressive. La France est ainsi libre de la mise en œuvre de sa convergence interne sous réserve de respecter les objectifs suivants :

- les agriculteurs qui aujourd'hui sont en dessous de 90 % ou 100 % du DPB moyen national en 2019 (de 52 €/ha à 198 €/ha selon les choix faits sur tous les autres dispositifs)



doivent s'approcher d'un tiers de ce 90 % ou de ce DPB moyen convergé,

- aucun DPB ne devrait avoir une valeur inférieure à 60 % du DPB moyen national,

- la baisse du DPB ne pourra être supérieure à plus de 30 % par rapport à une « valeur initiale unitaire ».

- de 2015 à 2019, les étapes de convergence doivent être linéaires.

La « valeur initiale théorique » ?

Si aujourd'hui une exploitation a un DPU égal à 150 % du DPU moyen France, alors en 2015, la valeur initiale du DPB de cette exploitation sera égale à 150 % du DPB moyen national.

Exemple des mécanismes de la convergence avec deux exploitations

L'aide découplée moyenne nationale est de 244 €/ha dans les deux exemples choisis⁽⁴⁾ : 157 €/ha pour les hectares non majorés et 317 € par hectare sur les hectares majorés.

Une hypothèse de rapprochement de 60 % du DPB moyen national est faite pour l'exploitation 2, dont l'historique de

DPU est inférieure à la moyenne nationale ; pour l'exploitation 1, une baisse maximale de 30 % est mise en œuvre entre la valeur initiale de son DPB en 2015 et son DPB en 2019.

Pour l'exploitation 1 la valeur initiale théorique en 2015 est de 105 €, pour l'exploitation 2, la valeur initiale théorique est de 48 €

On voit dans le cas de l'exploitation 1 que la limitation à -30 % de la baisse sur le

DPB n'empêche pas une baisse des aides totales de l'exploitation supérieur à 30 % par rapport à la situation actuelle avant réforme.

⁴ Budget de 7,6 milliards d'euros, prélèvement de 1 % pour le dispositif Jeunes Agriculteurs, de 15 % pour les soutiens couplés, de 30 % pour l'aide verte et de 30 % pour le paiement redistributif, il reste 24 % du plafond national pour la mise en œuvre du droit à paiement de base, 26,2 millions d'ha éligibles.

En résumé pour le volet « aides découplées »		
Accès aux aides	Choix nationaux	Définition de l'agriculteur actif Nouveaux bénéficiaires des aides Surface à doter (exclusion ou non, niveau de pondération)
Paiement lié au verdissement	Enjeux	Budgétaires : +/-100 000 d'ha dotés représentent +/- 0,8 € par hectare
	Choix nationaux	Paiement vert forfaitaire ou proportionnel Les choix des systèmes d'équivalence pour l'aide verte
Paiement redistributif	Enjeux	Impact sur l'évolution des aides en fonction d'un paiement proportionnel ou forfaitaire
	Choix nationaux	Distorsion avec les autres Etats membres dans le choix des équivalences Ouverture du dispositif Choix des curseurs : nombre d'hectares, enveloppe budgétaire, graduation
Paiement de base	Choix nationaux	Mise en place d'une limitation de la baisse des aides Rythme de convergence
	Enjeux	Dégager les choix de convergence tenant compte de l'hétérogénéité des systèmes

Politique de développement rural

Un champ d'intervention quasi-identique

La nouvelle programmation européenne 2014-2020 de la politique de développement rural ne connaît pas de bouleversement dans l'expression de ses grands objectifs par rapport à 2007-2013.

Ces objectifs demeurent au nombre de trois, et traitent respectivement d'économie, d'environnement et de développement territorial⁽¹⁾. Ainsi, le champ d'intervention couvert par la programmation 2007-2013 se retrouve quasi à l'identique dans la programmation 2014-2020.

Cette nouvelle programmation connaît toutefois plusieurs changements de différentes natures :

- elle participe à la nouvelle logique d'articulation de l'intervention des fonds FEADER – FEDER – FSE – FEAMP dans les Etats membres,
- elle est soumise à de nouveaux principes : accent sur l'innovation, introduction d'une logique de résultat par le biais d'une réserve de performance de 5 %, introduction d'un minimum de 30 % d'emploi du FEADER sur ICHN et MAEC,
- elle est structurée selon une nouvelle architecture, exprimée dans le projet de RDR 3 : 6 priorités, suppression des axes, réduction du nombre de mesures de 40 à 26,
- elle ouvre la possibilité de recourir à des sous-programmes thématiques,
- elle inclut les outils de gestion des risques, qui passent ainsi du pilier 1 au pilier 2 de la PAC (cf. encadré),

- elle crée un réseau en lien avec le partenariat pour l'innovation (PEI),
- elle prévoit un taux de co-financement unique de 53 % pour les régions développées, de 63 % pour les régions en transition (sauf installation, formation, création de groupement de producteurs, coopération et Leader : 80 %) et de 75 % pour l'ICHN et les MAEC⁽²⁾.

La mise en œuvre de la nouvelle définition zones à handicap naturel ou spécifique a été repoussée à 2018.

GLOSSAIRE

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

FSE : Fonds social européen

FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

ICHN : Indemnités compensatoires de handicap naturel

MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques

RDR : Règlement de développement rural

PHAE Prime herbagère agro-environnementale

PDRR : Plan de développement rural régional

PMBE : Plan de modernisation des bâtiments d'élevage

1. Art. 4 du projet de RDR 3 en cours de consolidation, à l'issue du trilogue de juin 2013 : (1) fostering the competitiveness of agriculture ; (2) ensuring the sustainable management of natural resources, and climate action ; (3) achieving a balanced territorial development of rural economies and communities including creating and maintaining of employment.

2. Sous réserve d'acceptation du Parlement européen



Décentralisation et logique d'articulation

Au niveau national, nous ne disposons pas, à ce jour⁽³⁾, d'éléments budgétaires nationaux ou régionaux et aucune analyse comparative ne peut être réalisée par rapport au budget 2007-2013. Néanmoins, il est établi que deux grands changements vont affecter la préparation et la mise en œuvre française de la politique de développement rural.

Premier grand changement, la logique d'articulation entre les fonds FEDER – FSE – FEADER – FEAMP.

Cette logique induit, d'une part, l'élaboration d'un document stratégique entre la France et l'Union européenne – dit accord de partenariat – qui doit permettre à la Commission européenne d'avoir des garanties de bonne utilisation de ces fonds, et de façon cohérente, pour répondre à la stratégie UE 2020 de croissance intelligente, durable et inclusive.

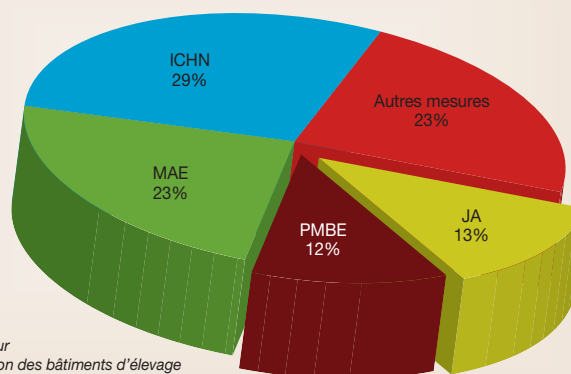
- Un calendrier de mise en œuvre de la politique de développement rural et d'élaboration des documents nationaux de programmation correspondant lié à celui des autres fonds est d'autre part, établi. En d'autres termes, le lancement de la nouvelle programmation française est toujours prévue pour 2014 et les documents correspondants de programmation sont en cours de rédaction.

LA NOUVELLE LOGIQUE « INTER-FONDS » :

- met sous tension l'élaboration de la programmation 2014 – 2020 sur le plan calendaire,
- offre une possibilité d'un meilleur emploi des fonds FEDER et FSE pour le développement des territoires ruraux,
- met dorénavant le pilier 2 de la PAC dans une double perspective politique : celle de la PAC et celle de la politique régionale.

Le pilier 2 en France sur 2007-2013

concentration de 77% de la dépense publique totale sur ICHN, MAE, JA, PMBE



JA : dotation jeune agriculteur
PMBE : Plan de modernisation des bâtiments d'élevage
ICHN : Indemnité compensatoire de handicap naturel
MAE : Mesure agro-environnementale

Second grand changement : la décentralisation aux Régions de l'élaboration des documents de programmation – soit des Programmes de développement rural régionaux (PDRR) – et des fonctions d'autorité de gestion. Chaque Région assurera donc l'élaboration, la révision et le suivi du PDRR, le pilotage de la maquette financière correspondante, la concertation avec les partenaires régionaux, l'animation et la communication sur la programmation, la mise en œuvre de LEADER. Les PDRR sont donc les documents de programmations de référence.

Toutefois, cette décentralisation régionale du développement rural ne signifie pas le désengagement de l'Etat et de son administration :

- en termes de pilotage, un comité Etat-Région national sera mis en place pour assurer différents points de cohérence : entre pilier 1 et pilier 2 de la PAC, entre PDRR et enjeux nationaux et européens, entre les actions mises en œuvre par les Régions ; en parallèle, des comités Etat-Régions seront mis en place dans chaque région pour assurer la concertation entre les deux parties prenantes,

- en termes de programmation, un cadre national du partenariat Etat-Régions, est en cours d'écriture et fixe dans un premier volet les orientations stratégiques et les principes de gouvernance de plusieurs mesures du dévelop-

pement rural pour lesquelles l'Etat tient à assurer une cohérence d'action nationale, (cf. schéma),

- en termes financiers, l'Etat demeure un co-financeur national de premier plan avec en particulier le co-financement total de l'ICHN, voire des outils de gestion des risques et de soutien à l'herbe s'ils sont activés et la participation prévue au co-financement national pour l'installation, les MAEC, l'agriculture biologique, les mesures de compensation de contraintes environnementales, la modernisation des exploitations agricoles ; ainsi, pour mémoire, sur 2007-2013, ICHN – JA – MAE représente 60 % de la dépense publique totale,

- en termes de mise en œuvre opérationnelle, des conventions régionales de partenariat et de mise à disposition des services de l'Etat vont être établies, afin que les régions puissent recevoir l'assistance des services de l'Etat.

D'intenses négociations

Dans les mois à venir, les négociations seront denses et porteront en particulier sur :

- les répartitions budgétaires entre régions et entre mesures, d'ores et déjà de fortes tensions sur les maquettes

3. Septembre 2013

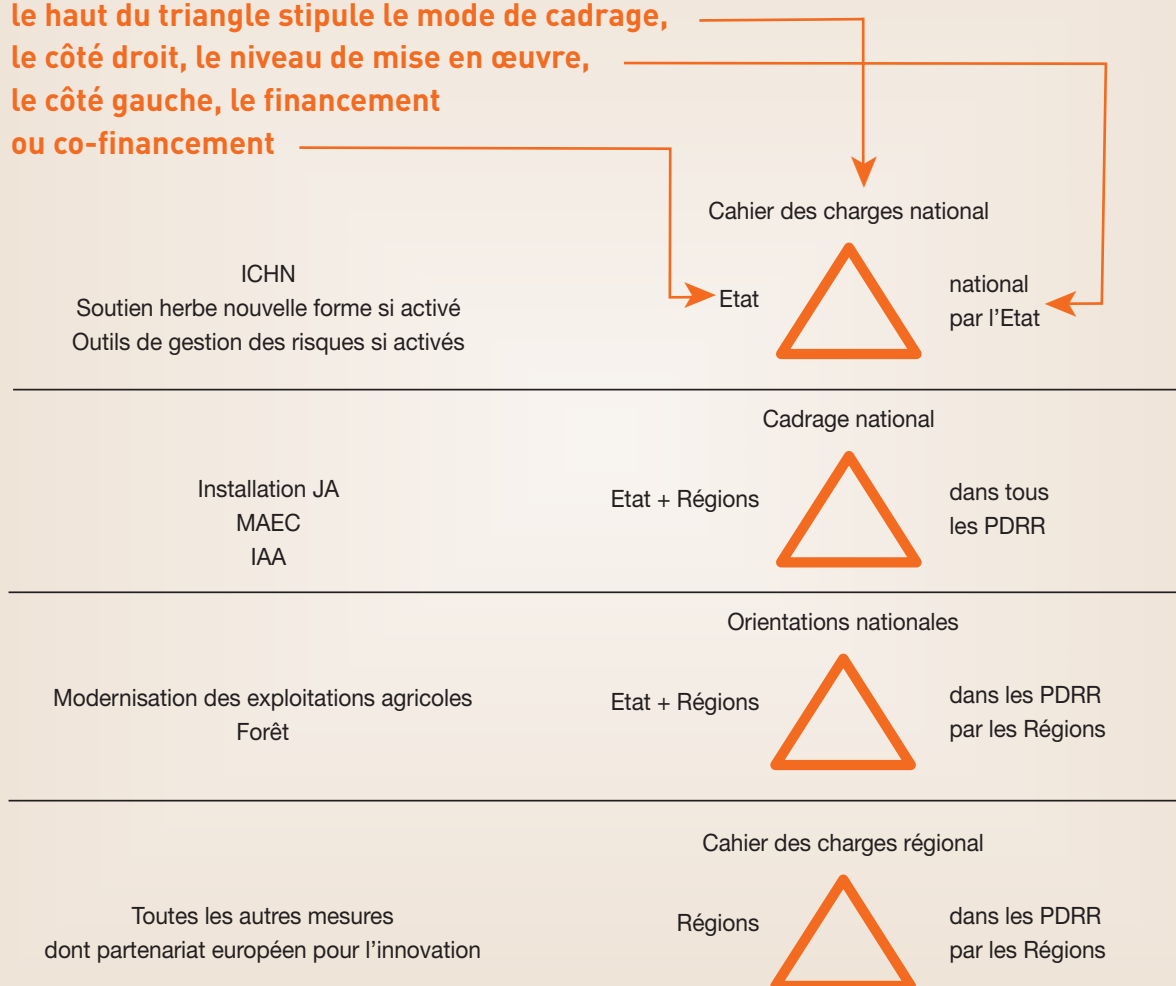
financières sont pressenties, du fait du contexte budgétaire national, du déploiement de mesures classiques comme ICHN, MAEC, JA, modernisation, de l'augmentation des taux de cofinancement du FEADER et de certains fléchages : 5 % sur LEADER, 10 % relevant de la priorité 6 du RDR3 (promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique),

- le contenu des conventions régionales de partenariat et de mise à disposition,
- les équilibres à trouver avec les choix nationaux qui seront opérés dans le pilier 1, pour arbitrer sur la revalorisation de l'ICHN et la sortie de la PHAE,
- les cahiers des charges de certains dispositifs qui restent à affiner et valider comme les MAEC,

- l'élaboration des PDRR et leur négociation par les Régions avec la Commission européenne,
- l'articulation des PDRR entre eux et avec les programmes opérationnels, en particulier pour les territoires supra-régionaux comme les massifs,
- la place des acteurs du développement agricole auprès des Régions.

Projet de cadre national du partenariat Etat-Régions Le type de gouvernance prévu

- le haut du triangle stipule le mode de cadrage,
- le côté droit, le niveau de mise en œuvre,
- le côté gauche, le financement ou co-financement



DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES RENFORCÉS DANS LE SECOND PILIER DE LA PAC

Dans un contexte d'instabilité économique et climatique croissante, la réforme à venir propose une boîte à outils élargie pour la gestion des risques. L'utilisation qui en sera faite reste au libre choix de l'Etat français. Les évolutions marquantes sont les suivantes :

– La portée des outils actuels est étendue. Le champ de l'assurance récolte est élargi aux incidents environnementaux⁽⁴⁾, celui des fonds de mutualisation aux aléas climatiques et aux infestations parasitaires. Pour ces deux instruments, il devient possible d'avoir recours à des indices pour évaluer les pertes.

– Un nouvel outil de stabilisation des revenus est proposé. Il vise à compenser les chutes de revenu brutales et repose sur la mutualisation entre professionnels⁽⁵⁾.

– Les outils de gestion des risques passent du premier au second pilier de la PAC. Les règles de financement sont modifiées.



Dégâts de la grêle sur des abricots à maturité.

© Hostainou E., Chambre d'agriculture du Roussillon, Photothèque Chambres d'agriculture

Les enjeux au niveau français portent aujourd'hui sur le choix des outils à mettre en œuvre, leur articulation et leurs modalités de financement.

Concernant le choix des outils et leur articulation, il s'agit notamment de répondre aux questions suivantes :

– Comment éviter que, comme c'est actuellement le cas, une partie des agriculteurs soit sans couverture contre les risques climatiques ?

– Les assurances indicelles⁽⁶⁾ peuvent-elles apporter des réponses pour les cultures où l'assurance récolte peine aujourd'hui à se développer ? Moins coûteuses que les assurances classiques, elles nécessitent cependant un bon calibrage des indices pour que les pertes évaluées restent proches des pertes réelles.

– Faut-il créer un fonds de stabilisation des revenus et dans quel délai ?

Concernant les modalités de financement :

Actuellement, les aides publiques aux outils de gestion des risques sont issues à 75 % du budget européen et à 25 % du budget de l'Etat. A partir de 2015, la contribution issue du budget européen sera au maximum de 63 % des dépenses publiques dans les régions en transition et 53 % dans les autres régions. Par ailleurs, la possibilité de réaliser un transfert de fonds du premier vers le second pilier de la PAC pourrait être ouverte. Si la France faisait le choix de réaliser un tel transfert, 100 % des fonds dédiés aux outils de gestion des risques seraient issus du budget européen.

4. épisodes de pollution, de contamination ou de dégradation de l'environnement (cela ne couvre pas les risques généraux comme le changement climatique).

5. La présentation détaillée du fonds de stabilisation des revenus est disponible dans la revue Chambres d'agriculture n°1010 de février 2012.

6. assurances dont le déclenchement est basé sur des indices de perte de récolte, climatiques (précipitations, température) ou biologiques (quantité de biomasse) par exemple.