

LA PAC EXPLIQUÉE:

LES PAIEMENTS DIRECTS EN FAVEUR DES AGRICULTEURS 2015-2020



© Fotolia

La politique agricole commune (PAC) est la réponse apportée par l'Union aux questions portant sur la manière de garantir la sécurité alimentaire, l'utilisation durable des ressources naturelles et le développement équilibré des zones rurales de l'Europe.

Son objectif est de fournir un niveau de vie décent aux agriculteurs et aux travailleurs agricoles européens, ainsi que de garantir un approvisionnement alimentaire stable, diversifié et sûr pour les citoyens. Elle contribue également à la réalisation des priorités de l'Union, par exemple la création d'emplois et la croissance économique, la lutte contre le changement climatique et la promotion du développement durable.

Trois outils interconnectés aident la PAC à atteindre ces objectifs: des aides au revenu pour les agriculteurs (les «paiements directs»); des mesures de marché, afin par exemple de lutter contre une baisse brutale des prix; et le développement rural.

La présente publication se concentre principalement sur les paiements directs, qui constituent un élément clé de la politique qui fournit des aides au revenu des agriculteurs et fait la promotion de pratiques agricoles compétitives, durables et respectueuses de l'environnement. Les paiements directs aux agri-

culteurs européens se taillent la part du lion (72 %) dans le budget agricole actuel de l'Union.

Bien que les règles régissant les paiements directs soient établies au niveau de l'Union, leur mise en œuvre est gérée par les États membres directement, en vertu du principe connu sous le nom de «gestion partagée». Cela signifie que les autorités nationales sont responsables de la gestion et du contrôle des paiements directs versés aux agriculteurs de leur pays. Chaque pays dispose également d'un certain degré de flexibilité concernant la manière dont ces paiements sont accordés, afin de tenir compte des conditions agricoles nationales, qui peuvent grandement différer au sein de l'Union européenne (voir ci-dessous).

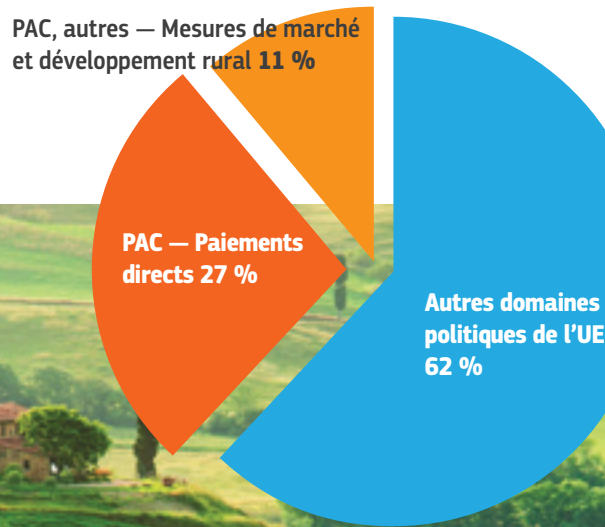
Environ 7 millions d'agriculteurs dans toute l'Union européenne bénéficient de ces paiements directs qui représentent souvent une part importante de leur revenu agricole (en moyenne, au cours des dix dernières années, près de la moitié du revenu des agriculteurs provenait de cette aide directe).

COMBIEN COÛTENT CES PAIEMENTS DIRECTS?

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 (les prévisions de dépenses de l'Union européenne pour sept ans) alloue 38 % de son montant total à la PAC afin de financer les dépenses réalisées au titre des mesures de marché, des paiements directs et des programmes de développement rural. Les **paiements directs** représentent environ 293 milliards d'euros pour cette période, soit 72% du budget total alloué à la PAC. **Cela revient à dépenser plus de 41 milliards d'euros par an pour les paiements directs.**

Figure 1. Part des paiements directs dans le budget de l'Union
Cadre financier pluriannuel 2014-2020 — Prix courants*

* Revenu affecté du FEAGA non inclus.
Source: Commission européenne



PAIEMENTS DIRECTS ET DÉVELOPPEMENT DE LA PAC

La politique agricole commune a soutenu le revenu agricole depuis ses origines, en 1962.

Elle a été créée à une époque où l'Europe n'était pas capable de répondre à la plupart de ses propres besoins alimentaires, et a donc été conçue afin d'encourager les agriculteurs à produire des denrées alimentaires en garantissant des prix et des revenus internes. À cet égard, elle a rempli avec succès son objectif, a favorisé la croissance économique et a encouragé le développement d'une vaste gamme de denrées alimentaires de qualité à des prix raisonnables pour les consommateurs européens. Cela ne s'est cependant pas fait sans heurts : à la fin des années 70 et dans les années 80, des problèmes sont apparus en raison d'une production excédentaire dans l'Union de certains produits essentiels par rapport à la demande, entraînant une accumulation coûteuse dans les stocks publics de denrées alimentaires. Cette situation a ainsi exercé une pression importante sur le budget et créé des tensions avec les principaux partenaires commerciaux internationaux de l'Union. Combinée à la prise de conscience croissante et aux inquiétudes concernant les effets négatifs de la production alimentaire intensive sur la qualité des eaux et des sols, elle a donné lieu à la première réforme majeure de la PAC au cours de sa trentième année d'existence.

La réforme de 1992 a changé en profondeur la politique. Les prix de soutien des produits agricoles principaux (comme les céréales et la viande bovine) de l'Union ont été progressivement réduits, ce qui a contribué à augmenter la compétitivité des produits agricoles européens sur les marchés mondiaux. Toutefois, afin d'éviter que les revenus des agriculteurs ne subissent une baisse correspondante, les paiements directs ont été introduits, sur la base des niveaux historiques de production (par zone ou par cheptel). Cela signifie essentiellement que l'aide apportée aux agriculteurs continuait d'être liée à la production, bien que les paiements fussent également conçus pour pro-

mouvoir des pratiques agricoles moins intensives et plus respectueuses de l'environnement.

En parallèle, il était de plus en plus admis qu'une politique de développement rural active nécessitait de la part des agriculteurs qu'ils préservent l'environnement naturel, les paysages traditionnels et le modèle d'exploitation agricole familiale privilégié par la société en général. Il y a eu une prise de conscience croissante du double rôle de l'agriculteur, en tant que producteur de denrées alimentaires et gardien des campagnes.

À partir de 2003, des réformes supplémentaires ont rompu le lien entre les paiements directs en faveur des agriculteurs et le type (et la quantité) de produits fournis par eux. Ce processus est connu sous le nom de «découplage». Le découplage a eu pour effet général de faire davantage progresser le secteur agricole vers la liberté du marché et de donner aux agriculteurs une liberté accrue pour produire en fonction de la demande, tout en mettant l'accent sur des règles plus strictes en matière de bien-être environnemental et animal, que les agriculteurs doivent respecter pour recevoir les paiements.

Le dernier élément des changements les plus récents apportés au système des paiements directs consiste à se rapprocher d'une distribution de l'aide plus juste, plus écologique et mieux ciblée. Depuis 2015, les agriculteurs actifs dans l'Union ont accès à des régimes obligatoires applicables dans tous les pays de l'Union, ainsi qu'à des régimes facultatifs s'ils sont établis au niveau national.

Pour plus d'informations concernant le système actuel, voir la section «les paiements directs aujourd'hui» à la page 4.

POURQUOI LES AGRICULTEURS ONT-ILS BESOIN D'AIDE?

La nourriture est un besoin humain stratégique, nécessaire à la survie, et provient principalement de l'agriculture.

Cependant, l'agriculture est une activité risquée — et souvent coûteuse. Les conditions météorologiques sont imprévisibles: les récoltes peuvent être détruites et la production et le revenu agricoles peuvent s'en trouver particulièrement mis en péril. Une telle situation est de toute évidence mauvaise pour les agriculteurs, mais également pour les consommateurs, car les chaînes d'approvisionnement alimentaire peuvent en subir les effets néfastes.

Figure 2. Revenu agricole



Les agriculteurs doivent également faire face aux caractéristiques particulières des marchés des produits agricoles de base. Tout le monde a besoin de nourriture pour survivre, mais la demande ne varie pas de manière significative si les prix chutent, comme cela pourrait être le cas pour d'autres produits. Cela signifie que les agriculteurs ne peuvent pas simplement vendre davantage de leur production afin de compenser des prix plus bas. De plus, les processus de production alimentaire sont longs: par exemple, une vache laitière a besoin de deux ans pour pouvoir commencer à produire du lait. Ces facteurs peuvent avoir un effet important sur les revenus des agriculteurs et pourtant ces derniers n'ont pratiquement aucun contrôle sur eux.

Les agriculteurs de l'Union subissent également la pression exercée par l'intensification du commerce mondial de denrées alimentaires et la libéralisation du marché dans de nombreux pays, ce qui entraîne une hausse de la concurrence, tout en créant de nouvelles opportunités pour les agriculteurs européens. Ces dernières années, la mondialisation et les fluctuations de l'offre et de la demande ont également rendu plus volatiles les prix du marché des produits agricoles, ce qui renforce les inquiétudes des agriculteurs. Par le passé, le prix de nombreux produits agricoles de base était relativement prévisible, ce qui donnait aux agriculteurs un certain degré de certitude quant à leurs revenus prévus et leur permettait d'investir dans leurs activités en toute confiance. La volatilité des prix supprime ce degré de certitude quant au revenu et rend moins probable la réalisation d'investissements par les agriculteurs. Cette situation menace alors la productivité et l'efficacité, ce qui peut avoir des répercussions sur l'approvisionnement en denrées alimentaires des consommateurs.

De plus, bien que les agriculteurs soient au cœur de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, puisqu'ils fournissent ces denrées, la nature fragmentée du secteur agricole les place en position de faiblesse quand il s'agit de négocier, contrairement à d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement, comme les fournisseurs d'aliments pour animaux et d'engrais ou les entreprises de transformation et de distribution alimentaires, qui sont de plus grande taille et mieux intégrés. Cette faiblesse relative désavantage les agriculteurs à l'heure des négociations.



L'ensemble de ces facteurs aggrave la situation déjà difficile en matière de revenus de nombreux agriculteurs. Le revenu agricole moyen est encore largement inférieur à celui du reste de l'économie et se situe à environ 40 % des revenus moyens dans l'Union pour la période 2010-2014.

Pourtant l'Union européenne est le **plus gros exportateur et importateur de production agricole au monde**. Bien que de nombreuses raisons puissent expliquer cette position forte du secteur agricole de l'Union, il ne fait aucun doute que les paiements directs ont aidé les agriculteurs européens à se concentrer de manière plus efficace sur les demandes du marché et à renforcer leur viabilité à long terme. Dans un environnement économique incertain et imprévisible, les paiements directs fournissent un filet de sécurité aux agriculteurs. Ils sont une source de revenu indépendante des fluctuations du marché et représentent donc une contribution très importante au revenu agricole général de nombreux foyers agricoles (jusqu'à la moitié environ du niveau de revenu total). Ils donnent également aux agriculteurs une plus grande liberté s'agissant de prendre des décisions commerciales.

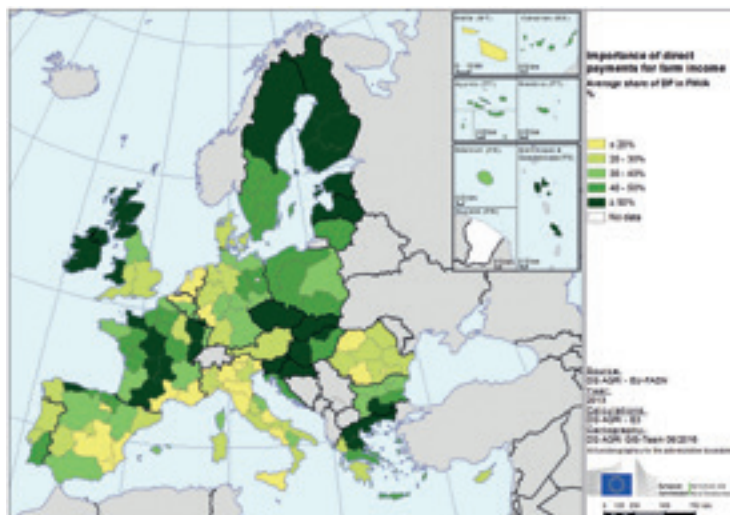


Figure 3. Importance des paiements directs pour le revenu agricole

Cependant, les paiements directs ne contribuent pas seulement à apporter un élément de certitude aux agriculteurs dans un monde incertain. Ils améliorent également les autres rôles que jouent les agriculteurs, à savoir protéger l'environnement et contribuer au développement de l'économie rurale. En soutenant le fonctionnement des exploitations agricoles, les paiements directs peuvent aider à conserver ou à créer des emplois dans de nombreux autres secteurs qui dépendent fortement de l'agriculture, du secteur alimentaire au tourisme rural. Près de 44 millions d'emplois dans le secteur de la transformation, du commerce et des services alimentaires dépendent d'un secteur agricole florissant.

Les paiements directs contribuent également à la gestion durable des ressources naturelles, ainsi qu'aux efforts plus larges de l'Union visant à lutter contre les causes et les effets du changement climatique. L'agriculture est responsable d'environ 10 % des émissions totales de gaz à effet de serre de l'Union et a donc clairement un rôle important à jouer afin de garantir un avenir plus écologique et plus durable. Ainsi, l'ensemble des agriculteurs recevant des paiements directs doivent respecter les normes environnementales établies par l'Union (qui font partie de ce qu'on appelle l'«écoconditionnalité» — voir ci-dessous). En 2015, une nouvelle composante du système des paiements directs, connue sous le nom d'«écologisation», a été mise en œuvre pour la première fois et couvre plus de 70 % des terres exploitées. Elle conditionne l'octroi d'une part significative des paiements directs à la réalisation d'actions bénéfiques pour l'environnement et le climat, par exemple la protection des sols, la biodiversité et la séquestration du carbone.



* The figure are the EU average of entrepreneurial income in agriculture per non-salaried annual work unit as a percentage of average wages in the total economy per full-time equivalent.

LES PAIEMENTS DIRECTS AUJOURD'HUI

Aperçu

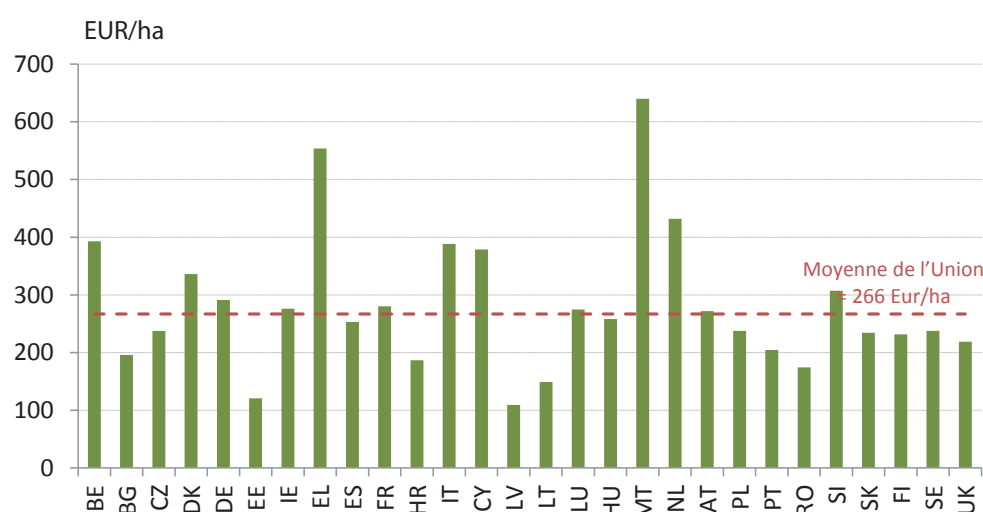
Les paiements directs sont accordés aux agriculteurs sous la forme d'une aide au revenu basée sur le nombre d'hectares exploités. Ce «paiement de base» est complété par une série d'autres régimes d'aide qui ciblent des objectifs ou des types d'agriculteurs spécifiques:

- un paiement direct «écologique» en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement;
- un paiement en faveur des jeunes agriculteurs;
- (lorsque cela est appliqué) un paiement redistributif pour fournir une aide améliorée aux petites et moyennes exploitations agricoles;
- (lorsque cela est appliqué) des paiements pour les zones soumises à des contraintes naturelles, où les conditions agricoles sont particulièrement difficiles, par exemple les zones montagneuses;
- (lorsque cela est appliqué) un régime pour les petits agriculteurs, un régime simplifié pour les petits agriculteurs remplaçant les autres régimes;
- et (lorsque cela est appliqué), une aide facultative couplée à la production afin d'aider certains secteurs rencontrant des difficultés.

En moyenne, le paiement s'élève à 266 euros par hectare éligible au paiement.



Figure 4. Paiements directs en euros par hectare (EUR/ha), valeurs moyennes pour 2015



Remarque: Sur la base des plafonds nets pour 2015 de l'annexe III du règlement (UE) n° 1307/2013 ¹ et de la zone totale déterminée estimée pour 2015 couverte par le régime de paiement de base ou par le régime de paiement unique à la surface dans chaque État membre.

COMMENT SONT ALLOUÉS LES FOND?



Le montant global des paiements directs en faveur des agriculteurs dans chaque État membre est limité chaque année par le montant de la dotation annuelle (officiellement dénommée l'«enveloppe financière») destinée au pays en question sur le budget de l'Union. Les autorités nationales peuvent décider des différents régimes de paiements directs qu'elles financent à l'aide de cette dotation, sous réserve de certaines limitations juridiques. Elles peuvent également décider de transférer des fonds vers ou en provenance de leurs dotations nationales en faveur du développement rural.

Dans le cadre de la réforme de la PAC de 2013, il a été convenu que les dotations sur le budget national devaient être progressivement ajustées afin d'obtenir une distribution des paiements directs plus équilibrée et plus juste. Ainsi, les différences entre les aides moyennes octroyées par hectare dans chaque pays de l'Union diminueraient grâce à un processus dénommé la «convergence externe» (voir le [Glossaire des termes de la PAC](#)).

Plus d'informations concernant la manière dont [les paiements directs sont gérés d'un point de vue financier](#).
Pour plus d'informations concernant les dépenses réelles, consulter [les rapports financiers](#).

1 Après les transferts vers ou en provenance des enveloppes pour le développement rural, en fonction des choix des États membres et après déduction des montants estimés des réductions.

QUI BÉNÉFICIE DES PAIEMENTS DIRECTS?

La majorité des agriculteurs de l'Union bénéficient des paiements directs: en 2015, environ 7 millions d'exploitations agricoles bénéficiaient d'aides, couvrant près de 156 millions d'hectares de terres, soit près de 90 % des terres exploitées (la superficie agricole utilisée - SAU).

Les agriculteurs peuvent demander des paiements directs chaque année. Pour être éligibles, ils doivent remplir l'ensemble des conditions suivantes chaque année:

Les paiements directs sont gérés conjointement par la Commission européenne et les 28 États membres de l'Union. Les autorités nationales sont chargées de la gestion du régime dans leur pays et disposent d'un certain degré de flexibilité afin d'adapter les règles aux conditions nationales.



Exigences minimales

De manière générale, aucun paiement direct n'est octroyé à l'agriculteur si le montant total dû et/ou la superficie des terres éligible au paiement sont trop faibles. Le seuil exact varie d'un pays à l'autre car il est fixé par les administrations nationales, mais il se situe en général entre 100 et 500 euros et/ou entre respectivement 0,3 et 5 ha.



Agriculteurs actifs

Seuls les agriculteurs ayant une exploitation dans l'Union et exerçant une activité agricole peuvent recevoir des paiements directs. Cette exigence d'«agriculteur actif» signifie que les particuliers et les entreprises telles que les aéroports, les services immobiliers et les terrains de sport, qui peuvent avoir des terres agricoles à leur disposition mais qui n'exercent pas d'activité agricole, ou seulement de manière très marginale, ne peuvent pas prétendre à une aide de la PAC.



Avoir des terres agricoles à disposition et les utiliser pour une activité agricole

De manière générale, seules les terres adaptées à la production agricole sont considérées comme une superficie agricole (par exemple, les forêts sont en principe non éligibles). Les superficies agricoles comprennent les terres arables, les cultures permanentes et les prairies permanentes.

Toutefois, il ne suffit pas de simplement posséder ou avoir à disposition des terres agricoles: les agriculteurs doivent également prouver que ces terres sont utilisées pour une certaine forme d'activité agricole. En général, cela signifie l'élevage d'animaux ou la culture de produits agricoles (à des fins de récolte, de traite, d'élevage, etc.). Sinon, les agriculteurs doivent garantir que les terres sont maintenues dans de bonnes conditions agricoles, c'est-à-dire qu'elles sont adaptées au pâturage ou à la culture.



Pour de plus amples informations: [Critères d'éligibilité aux paiements directs](#)

Chaque année, les agriculteurs doivent demander une aide afin de recevoir les paiements directs et déclarer toutes les parcelles de leur exploitation agricole. Les autorités nationales aident les agriculteurs à déposer leurs demandes, qui sont de plus en plus souvent introduites par voie électronique. Les demandes comprennent des images, par exemple des cartes ou des images satellites, sur la base desquelles les agriculteurs peuvent indiquer les superficies déclarées, en utilisant les informations des années précédentes le cas échéant.

COMMENT LES AGRICULTEURS DOIVENT-ILS RESPECTER LES AUTRES RÈGLES DE L'UNION?

Il existe un lien entre les paiements de la PAC en faveur des agriculteurs et le respect des autres règles de l'Union relatives à la sécurité alimentaire, à la santé animale et végétale, au climat, à l'environnement, à la protection des ressources en eau, au bien-être animal et à l'état d'entretien des terres agricoles. Ce lien est connu sous le nom d'«écoconditionnalité».

Les agriculteurs doivent respecter toutes ces autres règles afin de pouvoir recevoir le montant total des paiements directs auxquels ils peuvent prétendre. À défaut, le niveau d'aide est réduit. Le montant de la réduction dépend du degré auquel l'agriculteur a enfreint les règles.

Deux ensembles de règles existent dans le cadre de l'écoconditionnalité:

- **Les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG):** ces ERMG se composent de 13 exigences législatives inscrites dans le droit de l'Union concernant la santé publique, la santé animale et végétale, l'identification et l'enregistrement des animaux, l'environnement et le bien-être animal.
- **Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE):** les agriculteurs doivent maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Cela signifie entre autres qu'ils doivent

protéger les sols contre l'érosion, conserver la matière organique et la structure des sols, éviter la détérioration des habitats, gérer l'eau et préserver les caractéristiques des paysages. Les normes précises auxquelles les agriculteurs doivent se conformer dans ces cas sont établies au niveau national, et non pas de l'Union.

QUELLE FORME PEUVENT PRENDRE LES PAIEMENTS DIRECTS?

Les États membres peuvent combiner différents régimes de paiements directs afin de garantir une aide efficace aux agriculteurs, en fonction de leur contexte national. Certains sont obligatoires, d'autres optionnels (voir Figure 5). L'ensemble des agriculteurs éligibles reçoivent, par exemple, le paiement de base et les paiements d'«écologisation» (sous réserve du respect des exigences en matière d'écologisation), tandis que d'autres agriculteurs peuvent également prétendre à un paiement supplémentaire en vertu du régime obligatoire en faveur des jeunes agriculteurs et, en fonction des choix opérés par les États membres, à un éventuel paiement supplémentaire en vertu de l'un ou plusieurs des régimes facultatifs.

Figure 5. La nouvelle conception des paiements directs

LES AGRICULTEURS DE L'UE ONT ACCÈS:

Aux régimes obligatoires

(tous les États membres):

- Paiement de base
- Paiement vert*
- Régime des jeunes agriculteurs

(+)

Aux régimes facultatifs

(Choix des États membres):

- Soutien couplé
- Aide dans les zones soumises à des contraintes naturelles
- Paiement redistributif

Tous les paiements soumis à l'écoconditionnalité

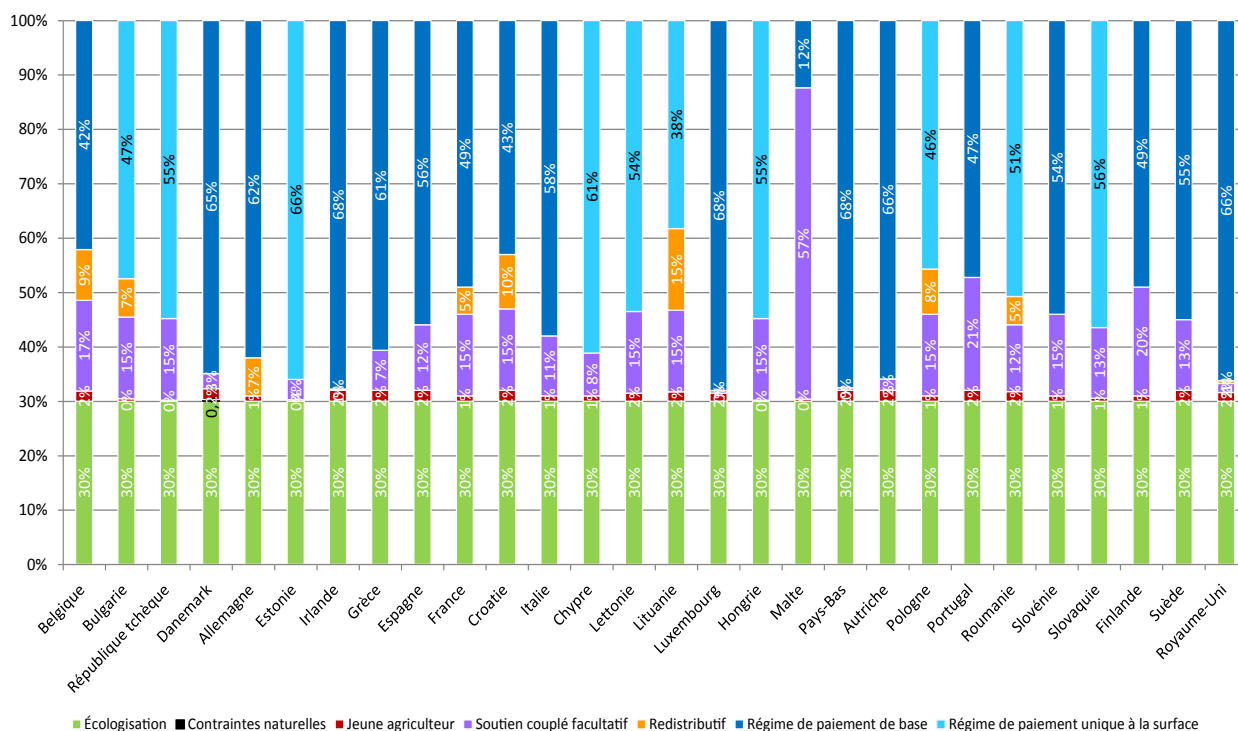
OU

À un régime simplifié pour les petits agriculteurs
(facultatif pour les états membres)

* Paiement pour des pratiques agricoles bénéfiques pour le changement climatique et l'environnement.

La Figure 6 montre les dépenses consacrées à chacun de ces régimes sur la dotation allouée à chaque État membre. Elle ne distingue pas les dépenses consacrées au régime pour les petits agriculteurs qui, lorsqu'il est appliqué, constitue un paiement alternatif octroyé aux petits agriculteurs éligibles à la place de l'ensemble des autres régimes, mais sur les mêmes fonds.

Figure 6. Répartition des fonds entre les régimes de paiements directs (à l'exception du régime en faveur des petits agriculteurs) — Demandes pour l'année 2015



LE PAIEMENT DE BASE

Le paiement de base assure une aide au revenu de base pour les agriculteurs exerçant des activités agricoles. En fonction des choix réalisés par chaque autorité nationale, le paiement de base représente entre 12 et 68 % de leur dotation budgétaire nationale.

Le paiement de base est appliqué soit au titre du régime de paiement de base (RPB), soit au titre d'un régime transitoire simplifié, le régime de paiement unique à la surface (RPUS).

Le [RPB](#) se base sur des droits au paiement distribués aux agriculteurs.

Lors de la première année de mise en œuvre du RPB (2015), les agriculteurs éligibles ont reçu des droits au paiement. La règle générale voulait que chaque hectare éligible donne droit à un droit (bien que certains États membres aient appliqué des restrictions concernant le nombre de droits pouvant être attribués). Tous les droits octroyés à un même agriculteur ont la même valeur, mais les droits peuvent avoir différentes valeurs d'un agriculteur à l'autre si l'État membre a retenu une telle approche. Dans ce cas, le niveau antérieur des paiements directs en faveur de chaque agriculteur a été pris en compte (ou la valeur des droits dont ils bénéficiaient dans le cadre du régime de paiements directs précédent) afin d'éviter de modifier trop brusquement leur ni-

veau d'aide. Toutefois, puisque l'un des objectifs du nouveau système est de s'affranchir de ces références historiques, les États membres adoptant cette approche doivent accepter de réduire progressivement les différences de valeur des droits et de rapprocher ces valeurs de la moyenne (ou de les faire concorder) d'ici à 2019.

Le paiement effectif est versé aux agriculteurs actifs sur la base de l'activation des droits au paiement dont ils disposent et il est calculé en fonction des terres éligibles déclarées.

Dans certains États membres ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 et en 2007 ², c'est plutôt le régime de paiement unique à la surface (RPUS) qui est utilisé. Le RPUS est une mesure transitoire issue des traités d'adhésion de ces États membres. Le RPUS ne prévoit pas de droits au paiement, mais l'aide est versée sur la base des hectares éligibles déclarés par les agriculteurs et le niveau est le même pour tous les hectares dans un pays.

Le paiement de base est complété par d'autres paiements directs visant des problèmes ou des types de bénéficiaires spécifiques (le paiement en faveur de l'écologisation, le paiement en faveur des jeunes agriculteurs, etc.).

LE PAIEMENT REDISTRIBUTIF

Afin de redistribuer l'aide aux petits agriculteurs, les États membres peuvent consacrer jusqu'à 30 % de leur budget national à un [paiement redistributif](#) pour les premiers hectares éligibles. Un plafond fixé par les autorités nationales vient limiter le nombre d'hectares auxquels ce paiement peut être attribué (30 hectares ou la taille moyenne des exploitations agricoles dans l'État membre si celle-ci est supérieure à 30 hectares). Le montant par hectare est le même pour l'ensemble des agriculteurs du pays dans lequel il est appliqué et ne peut excéder 65 % du paiement moyen par hectare.

Dix États membres ont opté pour le paiement redistributif (la Belgique, en Wallonie uniquement; la Bulgarie; l'Allemagne; la France; la Croatie; la Lituanie; la Pologne; la Roumanie; le Royaume-Uni, au Pays de Galles uniquement; et le Portugal depuis 2017). Le montant du paiement complémentaire par hectare varie d'un pays à l'autre (en 2015, il était compris entre 25 euros en France et 127 euros en Wallonie).

Tableau 1. Mise en œuvre du paiement redistributif

États membres	Seuil(s) en hectare couvert(s) par le paiement redistributif		2015 Taux unitaire du paiement redistributif en EUR (*)
Belgique - Wallonie	Les premiers	30	127
Bulgarie	Les premiers	30	77
Allemagne	La tranche des premiers	30	50
	La tranche suivante de	30,01 - 46	30
France	Les premiers	52	25
Croatie	Les premiers	20	(**) 33
Lithuanie	Les premiers	30	49
Pologne	La tranche des premiers	3	0
	La tranche suivante de	3,01-30	40
Portugal	Les premiers	5	(***) 50
Romania	La tranche des premiers	5	5
	La tranche suivante de	5,1-30	51
Royaume-Uni - Pays de Galles	Les premiers	54	26

(*) Sur la base des notifications émises par les États membres en septembre 2016, à l'exception de la France (taux unitaire estimé).

(**) Pour la Croatie, ce montant augmentera dans les années à venir, avec l'introduction progressive d'un paiements directs plein niveau de

(***) Pour le Portugal, ce montant est estimé à compter de 2017.

² Les États membres suivants utilisent le RPUS: la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

LE PAIEMENT VERT EN FAVEUR DES PRATIQUES AGRICOLES BÉNÉFIQUES POUR LE CLIMAT ET L'ENVIRONNEMENT

Au fil des ans, la PAC a joué un rôle de plus en plus important dans le maintien et/ou le soutien du développement d'une agriculture durable dans l'Union, en promouvant des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

L'introduction d'un nouveau paiement direct vert dans le cadre de la réforme de 2013 constitue une nouvelle étape importante dans ce sens. Les États membres doivent allouer 30 % de leur dotation en paiements directs à ce paiement en faveur de l'écologisation.

Il s'agit là d'un nouvel ajout considérable aux instruments de la PAC, à savoir l'écoconditionnalité et les mesures de développement rural facultatives, consacré aux problèmes environnementaux et climatiques.

Les agriculteurs reçoivent le paiement direct vert s'ils peuvent démontrer qu'ils respectent trois pratiques obligatoires bénéfiques pour l'environnement (les sols et la biodiversité, notamment) et pour le climat.

Les trois obligations d'écologisation sont:

1 La diversification des cultures

Cultiver une plus grande variété de cultures contribue à renforcer la résilience des sols et des écosystèmes. Cela permet de mettre un terme à la dégradation et à l'érosion des sols, tout en soutenant la capacité de production. Plus concrètement, les règles prévoient que les exploitations agricoles comprenant plus de 10 hectares de terres arables doivent cultiver au moins deux cultures et que celles comprenant plus de 30 hectares de terres arables doivent cultiver au moins trois cultures. De plus, la culture principale ne doit pas occuper plus de 75 % des terres arables. Un certain nombre d'exceptions à ces règles existent et tiennent compte de la situation particulière des agriculteurs, notamment des agriculteurs disposant d'une grande proportion de prairies, qui sont en elles-mêmes très bénéfiques pour l'environnement.

2 Le maintien des prairies permanentes

Les pâturages permanents représentent un moyen de piégeage du carbone très efficace et contribuent donc à la réduction du réchauffement climatique. La conservation des prairies sensibles d'un point de vue environnemental permet de préserver le carbone piégé dans le sol et de protéger les habitats de prairie. Les États membres fixent un ratio de prairies permanentes sur les terres agricoles au niveau national ou régional (avec une marge de flexibilité de 5 %). De plus, les agriculteurs ne peuvent pas labourer ou transformer les prairies permanentes dans les zones désignées comme sensibles. Plus d'un tiers des terres agricoles européennes sont des prairies permanentes faisant l'objet d'une protection visant tout particulièrement la séquestration du carbone; un cinquième de ces prairies sont classées comme des zones sensibles d'un point de vue écologique, afin de protéger la biodiversité et de stocker le carbone.

3 Les surfaces d'intérêt écologique

Les agriculteurs disposant de terres arables d'une superficie supérieure à 15 hectares doivent garantir qu'au moins 5 % de ces terres constituent une surface d'intérêt écologique visant à préserver et à améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles. Les surfaces d'intérêt écologique peuvent par exemple inclure des jachères, des éléments caractéristiques du paysage, des zones boisées, des terrasses, des haies ou des bordures boisées ou des cultures fixatrices d'azote, comme le trèfle ou la luzerne, qui contribuent à améliorer la matière organique des sols. Les haies, les arbres, les étangs, les fossés, les terrasses, les murs en pierre et les autres éléments caractéristiques du paysage sont des habitats importants pour les oiseaux et les autres espèces et contribuent à protéger la biodiversité et les pollinisateurs.

Le concept d'«équivalence» a été introduit afin de tenir compte de la diversité des systèmes agricoles et des conditions environnementales en Europe. Les États membres peuvent permettre aux agriculteurs de respecter l'une ou plusieurs des exigences d'écologisation au moyen de pratiques (alternatives) équivalentes. Cela signifie que certaines pratiques peuvent remplacer l'une ou plusieurs des trois mesures d'écologisation établies. Ces pratiques comprennent notamment des mesures ou des régimes de certification agro-environnementaux et climatiques semblables à l'écologisation et qui génèrent un niveau de bénéfice pour le climat et l'environnement équivalent ou supérieur.

Le principe qui régit ces méthodes d'écologisation est la rémunération des efforts mis en œuvre par les agriculteurs afin de protéger l'environnement et la biodiversité, puisque les prix de marché ne reflètent pas le travail qui y est lié.



LE SOUTIEN COUPLÉ FACULTATIF

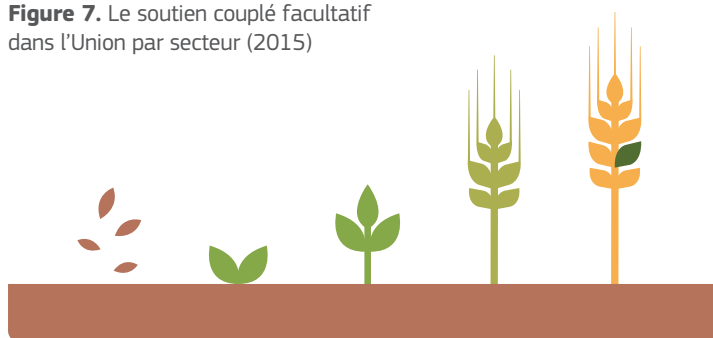
À la suite de la réforme de la PAC de 2003, de manière générale, les liens entre la perception d'un paiement direct et la production d'un produit spécifique ont été progressivement éliminés («découplage»). Les États membres peuvent cependant continuer de lier (ou de coupler) un montant limité des paiements directs à certains produits. L'objectif de ce type d'aide est de maintenir le niveau de production dans des régions ou des secteurs rencontrant des difficultés et présentant une importance particulière d'un point de vue économique, social ou environnemental.

L'ensemble des États membres (à l'exception de l'Allemagne) appliquent ce régime, bien que le montant des financements et l'éventail des secteurs couverts varient grandement d'un pays à l'autre.

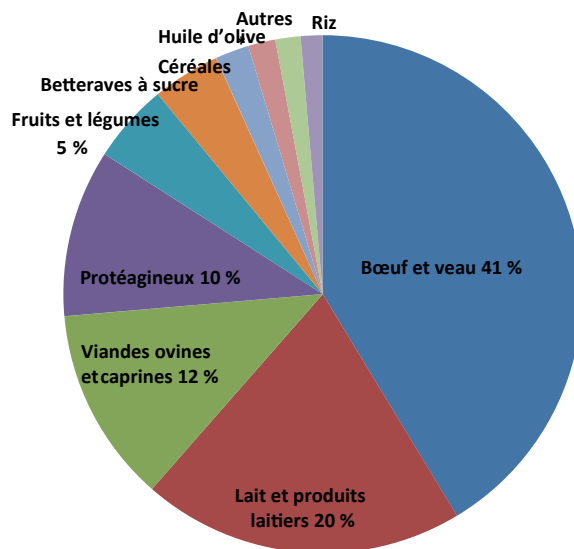
La part des paiements directs que les États membres peuvent consacrer au soutien couplé facultatif (SCF) se limite en général à 8 %, mais certaines exceptions sont autorisées.

Plus d'informations concernant [le choix des États membres de recourir au soutien couplé facultatif](#) pour la période 2015-2020, y compris les [principaux secteurs recevant une aide](#) et les [autres secteurs](#).

Figure 7. Le soutien couplé facultatif dans l'Union par secteur (2015)



Remarque: La catégorie «Autres» comprend les légumineuses à grains, les pommes de terre féculières, les fruits à coque, les graines, le houblon, le chanvre, les graines oléagineuses, les vers à soie et le lin. En principe, trois autres secteurs sont éligibles au SCF mais n'ont à ce jour été ciblés par aucun État membre: le fourrage séché, la canne à sucre et la chicorée et les taillis à courte rotation.



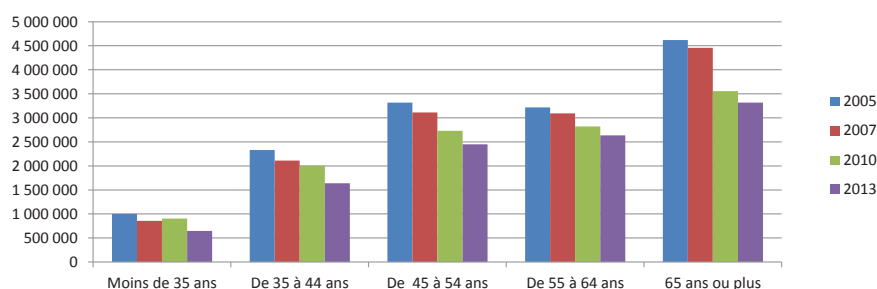
LE PAIEMENT EN FAVEUR DES JEUNES AGRICULTEURS

Encourager de nouveaux arrivants à s'installer est essentiel pour l'avenir de l'agriculture et des communautés rurales, et ce d'autant plus que la population agricole de l'Union est vieillissante. En 2013, pour chaque agriculteur âgé de moins de 35 ans, neuf étaient âgés de plus de 55 ans. En effet, plus de la moitié des gérants d'exploitation agricole sont âgés de plus de 55 ans, tandis que seuls 6,9 % des agriculteurs sont âgés de moins de 35 ans.

C'est pour cette raison que le paiement en faveur des jeunes agriculteurs (PJA), un paiement complémentaire en sus du paiement de base, est obligatoire dans tous les États membres. Il est accordé pour une durée maximale de cinq ans à partir du moment où un jeune agriculteur prend la tête d'une exploitation agricole. Le PJA peut représenter jusqu'à 2 % des dotations nationales totales pour les paiements directs.

Figure 8. Répartition des agriculteurs par groupe d'âge

Agriculteurs par groupe d'âge (en nombres absolus), EU-27



De plus, dans les pays qui mettent en œuvre le régime de paiement de base, les jeunes agriculteurs nouvellement installés sont prioritaires lors de l'octroi des droits au paiement, qui représente une procédure nécessaire pour l'accès au système de paiements directs dans ces pays ³.

Les programmes de développement rural de l'Union fournissent également une aide aux jeunes agriculteurs, sous la forme d'une aide au démarrage.

³ Dans les pays qui appliquent le régime de paiement unique à la surface, les nouveaux arrivants tels que les jeunes agriculteurs ont accès au système sans droits au paiement.

LE RÉGIME DES PETITS AGRICULTEURS

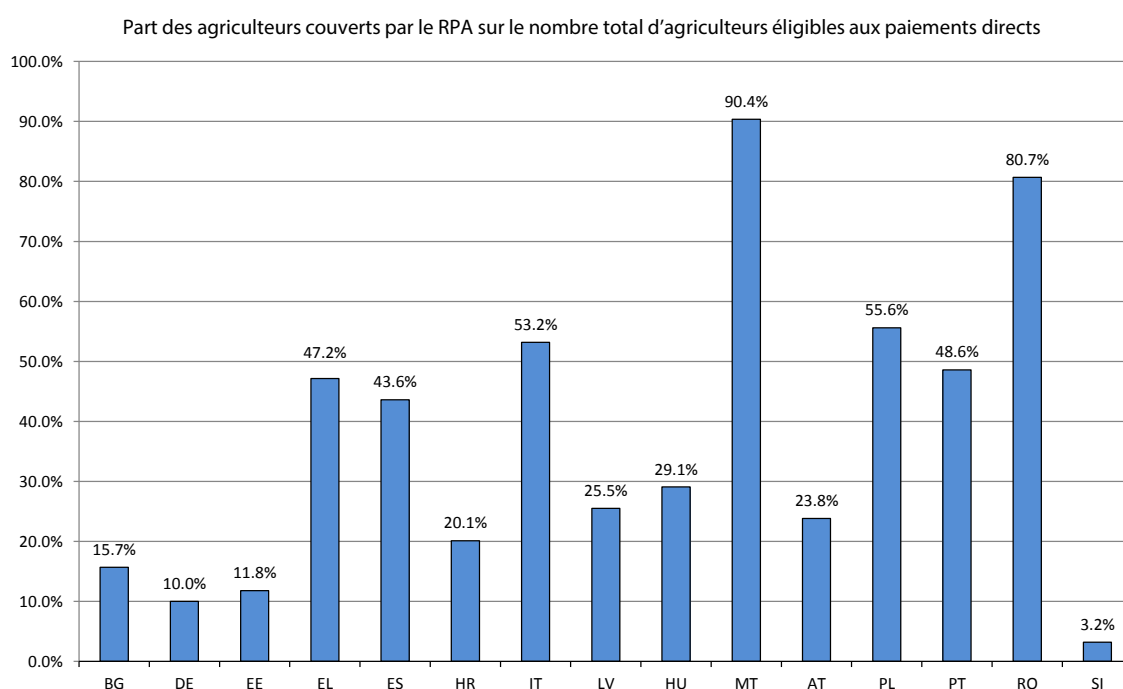
Dans l'Union, plus de trois quarts des exploitations agricoles sont de petite taille, en dessous de 10 hectares, et une très grande majorité d'entre elles font moins de 5 hectares.

Afin de tenir compte de la situation spécifique de ces exploitations agricoles, les États membres peuvent appliquer le [régime des petits agriculteurs](#) (RPA), un régime de paiements directs simplifié dans le cadre duquel un paiement unique est accordé aux agriculteurs qui décident de participer à ce régime. Le niveau maximal du paiement est établi au niveau national, mais ne peut en aucun cas excéder 1 250 euros. Le régime des petits agriculteurs prévoit notamment des procédures administratives simplifiées et les agriculteurs qui y participent sont exemptés des sanctions et contrôles liés à l'écologisation et à l'écoconditionnalité.

Ce régime est appliqué dans 15 pays de l'Union: la Bulgarie, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Hongrie, Malte, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie. En 2015, en moyenne, le RPA a représenté plus de 5 % des dépenses pour les paiements directs dans ces pays, mais avec des différences significatives d'un pays à l'autre (par exemple de plus de 30 % à Malte à moins de 1 % en Bulgarie, en Allemagne et en Slovaquie).

En ce qui concerne les bénéficiaires, le régime couvre plus de 90 % des bénéficiaires à Malte et plus de 80 % des bénéficiaires en Roumanie, comme le montre la figure 9 ci-dessous. Dans d'autres pays, ce pourcentage varie de 3,2 % en Slovaquie à 55,6 % en Pologne.

Figure 9. Part des agriculteurs couverts par le RPA sur le nombre total d'agriculteurs éligibles aux paiements directs



LES PAIEMENTS POUR LES ZONES SOUMISES À DES CONTRAINTES NATURELLES

Les zones soumises à des contraintes naturelles (ZCN) sont des zones où l'agriculture est entravée par des contraintes naturelles ou par d'autres contraintes spécifiques. Les zones sont délimitées par les États membres sur la base de critères biophysiques (comme l'inclinaison du terrain, par exemple). Les ZCN incluent en général les zones montagneuses, mais elles ne s'y limitent pas.

Jusqu'à 5 % de la dotation nationale pour les paiements directs peuvent être consacrés à des paiements complémentaires pour les agriculteurs se trouvant dans ces ZCN. Cette option n'est à l'heure actuelle appliquée qu'au Danemark, depuis 2015, et en Slovaquie, depuis 2017.

Il est également possible de fournir une aide aux agriculteurs se trouvant dans ces zones dans le cadre des programmes de développement rural, ce qui est principalement le cas.

PAIEMENTS DIRECTS: COMMENT FONCTIONNENT-ILS EN PRATIQUE?

Les États membres sont responsables de la mise en œuvre et du contrôle primaire des paiements versés aux agriculteurs. À cette fin, ils ont mis en place un **système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)**, un réseau de bases de données interconnectées utilisées pour recevoir et traiter les demandes d'aide et les données qui s'y rattachent.

Le système attribue un numéro d'identification unique à chaque agriculteur, ainsi qu'à toutes les parcelles agricoles (le système d'identification des parcelles agricoles — SIPA) et, le cas échéant, aux animaux. Le système couvre également le traitement des demandes d'aide.

Dans les États membres, le SIGC est géré par des organismes payeurs agréés. Il recouvre l'ensemble des régimes d'aide par paiements directs, ainsi que certaines mesures pour le développement rural. Il permet également de gérer les contrôles instaurés afin de garantir que les exigences et les normes mises en place au titre des dispositions en matière d'écoconditionnalité sont respectées.

AUTRES MESURES D'AIDE DE L'UNION

L'Union soutient la compétitivité et la durabilité de l'agriculture en Europe en finançant un ensemble de mesures d'aide (dont les paiements directs) au moyen du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Outre les paiements directs en faveur des agriculteurs, l'aide se traduit également par des mesures de marché et des programmes de développement rural.

Les mesures de marché sont utilisées si les forces du marché classiques sont défaillantes, par exemple en cas de chute brutale de la demande due à une alerte sanitaire ou de chute des prix due à une offre excédentaire temporaire. Dans de tels cas, la Commission européenne peut activer des mesures de soutien du marché, en finançant un secteur particulier concerné, représentant en moyenne 5 % des dépenses agricoles totales de l'Union. Cette part du budget, qui est financée par le FEAGA, comprend également des éléments tels que la promotion des produits agricoles de l'Union et les programmes de l'Union à destination des écoles.

Les programmes de développement rural, quant à eux, financent des projets individuels dans des exploitations agricoles et/ou pour d'autres activités dans les zones rurales, en se fondant sur les priorités économiques, environnementales ou territoriales. Ils sont financés par le FEADER et couvrent des projets tels que les investissements et la modernisation dans les exploitations agricoles, les subventions à l'installation en faveur des jeunes agriculteurs, les mesures agro-environnementales, la conversion au biologique, l'agro-tourisme, la rénovation des villages ou l'accès à l'internet à large bande dans les zones rurales. Ces mesures représentent près de 25 % du financement de la PAC; elles sont généralement cofinancées par des fonds nationaux, régionaux ou privés et s'étendent souvent sur plusieurs années.

Bien que les paiements directs et les mesures de marchés aient traditionnellement été envisagés comme des mesures d'aide distinctes des programmes de développement rural, ils sont de plus en plus combinés afin d'apporter aux agriculteurs l'aide la plus efficace et la plus adaptée possible, dans le respect de toute la diversité de l'agriculture de l'Union.





UN AVENIR DURABLE POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE DE L'UNION

Les agriculteurs ont toujours un rôle stratégique essentiel à jouer s'agissant de fournir des denrées alimentaires, mais la politique agricole commune ne se limite pas à garantir que l'Europe puisse se nourrir elle-même. Elle contribue également à certains autres objectifs clés de l'Union européenne: stimuler l'emploi et la croissance dans le secteur alimentaire et agricole, parvenir à la durabilité, lutter contre le changement climatique et procurer plus d'avantages à la société.

- Le secteur alimentaire est un employeur majeur dans l'Union: il fournit 44 millions d'emplois (et 7 % du PIB), dont une part importante est située dans les régions les plus pauvres. Il est essentiel d'assurer un certain degré de stabilité aux revenus agricoles et de soutenir les investissements dans les exploitations agricoles au moyen de la PAC, non seulement pour les agriculteurs, mais également pour le secteur alimentaire dans son ensemble. Le commerce de produits agro-alimentaires est également une pierre angulaire de l'économie de l'Union: depuis 2009, l'Union est un exportateur net de denrées alimentaires et de boissons, la valeur des exportations agro-alimentaires de l'Union s'élevant, selon les estimations, à 122 milliards d'euros par an, avec une croissance annuelle régulière de 8,6 % ces dix dernières années.
- Grâce aux paiements directs et aux programmes de développement rural, la PAC aide également l'Union à respecter ses engagements vis-à-vis des objectifs de développement durable des Nations unies; elle joue en effet un rôle actif dans la promotion de l'approche consistant à «produire plus avec moins», tout en s'efforçant d'atténuer les effets du changement climatique. La PAC est également la politique agricole ayant le plus faible effet de distorsion des échanges si on la compare aux politiques des autres grands pays producteurs, et contribue par conséquent de manière positive aux objectifs de développement durable des Nations unies.

L'agriculture ne se limite donc pas à la production des denrées alimentaires dont nous avons besoin pour vivre. Les agriculteurs ont toujours joué un rôle clé s'agissant de façonner le paysage de l'Europe et continueront de le faire à l'avenir, tout en répondant aux demandes toujours plus exigeantes des consommateurs pour des denrées alimentaires saines, de qualité et à prix abordables. Grâce à l'aide qu'elle apporte aux agriculteurs et aux communautés de manière générale, la PAC est un acteur essentiel de ce façonnage continu de la vie rurale, dont les bénéfices sont ressentis par tous, où qu'ils vivent.

Pour plus d'informations concernant les paiements directs, veuillez consulter l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments_fr



Print:
KF-01-17-323-FR-C
ISBN 978-92-79-67895-0
doi:10.2762/9582

PDF:
KF-01-17-323-FR-N
ISBN 978-92-79-67859-2
doi:10.2762/444416