

Les principales dispositions de la future Politique agricole commune résultant de l'accord politique conclu lors du trilogue des 24-25 Juin et confirmé le 28 Juin 2021 par le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne

Améliorer la sécurité alimentaire de l'Union européenne

La crise sanitaire a mis en lumière l'importance d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne et la nécessité de renforcer la résilience du secteur face à la multiplication des aléas de toute nature (aléas sanitaires, climatiques, environnementaux, économiques). L'autonomie alimentaire de l'Union européenne est intrinsèquement liée à un secteur agricole et agroalimentaire robuste qui doit pouvoir subvenir aux besoins de la population européenne. Dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, cet objectif implique un soutien approprié pour assurer la viabilité économique des exploitations agricoles.

Les dispositions de l'organisation commune de marché ont été renforcées à l'occasion de cette réforme, à l'initiative du parlement européen, soutenue par la France. Les aides découplées continueront de jouer leur rôle d'un filet de sécurité pour les agriculteurs, tandis que les aides couplées, dont le volume a été maintenu permettront d'accompagner les filières les plus fragiles, indispensables à certains équilibres territoriaux (production ovine, bovine, riz, blé dur...) ou les filières nécessaires à la sécurité alimentaire et au renforcement de l'autonomie des exploitations (protéines végétales).

Les outils de régulation des marchés et des crises sont renforcés :

Dans le cadre de l'Organisation commune de marché (OCM), grâce à la mobilisation de la France, [le régime des autorisations de plantations viticoles est prolongé jusqu'en 2045](#), ce qui donnera de la visibilité au secteur vitivinicole sur le moyen terme et permettra d'assurer la régulation de l'offre de production, dans un contexte de fluctuations de plus en plus importantes.

Sur la base des propositions formulées par le Parlement européen, [les outils de gestion des marchés et des crises sont également confortés](#) : les observatoires de suivi des marchés sont désormais explicitement prévus dans le règlement, avec obligation pour la Commission de rendre compte de la situation des marchés au Parlement et au Conseil, les règles de régulation de l'offre sont étendues à tous les produits sous indication géographique, la mobilisation des outils de l'intervention publique (allongement des périodes) et des mesures exceptionnelles est également facilitée. La prise en compte des spécificités de la contractualisation dans la filière viticole pour les délais de paiement

est par ailleurs actée avec l'extension aux vins en vrac de la dérogation obtenue dans le cadre de la Directive sur la lutte contre les pratiques déloyales pour les raisins et les moûts. L'étiquetage de la déclaration nutritionnelle et de la liste des ingrédients des vins est prévu mais une phase transitoire sera mise en œuvre avant son entrée en application.

Enfin, afin de permettre une mobilisation efficace de financements européens en cas de crise, le fonctionnement de la réserve de crise actuelle a été revu et une [réserve agricole pluriannuelle](#), telle que l'avait proposé la Commission, est instaurée. Elle sera dotée de [450 M€ par an](#), avec la possibilité d'ajuster ce montant lors de la procédure budgétaire annuelle.

[Les enjeux de réciprocité des normes sont identifiés par les trois institutions dans la perspective de la révision de la politique commerciale :](#)

Les trois institutions ont souligné, à travers une déclaration commune, l'importance d'appliquer les normes de production de l'Union européenne aux produits importés, notamment en matière environnementale et sanitaire afin de garantir des conditions de concurrence équitables entre les producteurs des pays tiers et ceux de l'Union européenne. Un rapport de la Commission est attendu pour le premier semestre 2022. La France entend se saisir de ce sujet pendant sa Présidence, au premier semestre 2022.

[Les aides découplées continueront d'assurer le premier filet sécurité des revenus pour les agriculteurs :](#)

Sur le premier pilier, le paiement de base à l'hectare est maintenu. Il est désormais appelé « [soutien au revenu de base pour la durabilité](#) ». Ce paiement de base repose sur le principe d'un montant unique d'aide à la surface, avec la possibilité de maintenir un régime de droits à paiements et de différencier la valeur du montant à l'hectare par territoire homogène sur la base de critères socio-économiques ou agronomiques.

[La réforme porte aussi la trace de la volonté politique des Etats-membres de faire évoluer les aides au revenu des agriculteurs vers une rémunération plus uniforme](#), à la fois à l'intérieur de chaque Etat-membre et entre les Etats-membres, en réduisant les disparités d'aides individuelles par hectare, héritée des références historiques, [et en instaurant des mécanismes de redistribution des aides](#).

[La convergence interne](#) devra ainsi être poursuivie pour les Etats-membres qui ont un [système de droits à paiement](#) afin d'atteindre 85 % de la moyenne en 2026. Elle s'accompagne d'une clause qui limite les pertes individuelles à 30%. En effet, la poursuite de la convergence interne ne doit pas déstabiliser les plus petites exploitations et les plus riches en emplois qui sont celles qui disposent des paiements de base à l'hectare les plus élevés. En France, où un effort important de convergence a déjà été réalisé sur la programmation actuelle, la poursuite de la convergence interne se traduira par la réduction de moitié de l'écart restant par rapport à la moyenne nationale.

[Les petites et moyennes exploitations continueront à bénéficier de soutiens accrus :](#)

La France est l'un des Etats-membres de l'UE où la distribution des aides en fonction de la taille des exploitations est la plus resserrée. Alors que dans l'UE 80% des aides sont perçues par 20% des exploitations, en France ce sont 52% des exploitations qui touchent 80% des aides. La France a ainsi soutenu, tout au long de la réforme, le principe d'un ciblage obligatoire des aides directes, comme

l'avait proposé initialement la Commission pour renforcer les soutiens au profit des petites et moyennes exploitations pourvoyeuses en emplois.

Le compromis politique prévoit que les Etats-membres consacrent au moins **10 %** de l'enveloppe des paiements directs au « **soutien au revenu redistributif complémentaire pour la durabilité** » qui permet de revaloriser les soutiens apportés aux premiers hectares de l'exploitation (dans la limite de la surface moyenne nationale) et d'assurer une meilleure répartition des aides entre les grandes exploitations et les exploitations de taille petite ou moyenne. Une dérogation au respect de ce taux minimum est prévue pour les Etats-membres qui seront en mesure de prouver qu'ils atteignent un équilibre de répartition des aides équivalent en mobilisant des dispositifs alternatifs tels que le plafonnement ou la dégressivité des paiements. La France maintiendra le dispositif de paiement redistributif, actuellement en vigueur.

A la demande de la France, et afin de soutenir l'emploi en agriculture, les spécificités des Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC) seront prises en compte comme sur la programmation actuelle, avec **la reconnaissance de la transparence GAEC** (prise en compte de chaque associé comme un exploitant individuel) qui sera appliquée à tous les plafonds et réductions d'aides, la transparence GAEC pouvant être déclinée dans tous les dispositifs d'aides qui le nécessitent dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique national.

Par ailleurs, les aides directes devront être octroyées à des **agriculteurs actifs** (ou agriculteurs véritables) sur la base de critères objectifs et non discriminatoires qui seront définis par les Etats-membres.

Le soutien au renouvellement générationnel en agriculture est renforcé :

Alors que la France, à l'image des autres pays européens, est confrontée au vieillissement de sa population agricole avec un âge moyen des exploitants de 52 ans, les financements en faveur des jeunes agriculteurs sont augmentés afin d'assurer le renouvellement des générations et la transmission des exploitations.

Un financement minimum, équivalent à **3%** de l'allocation des paiements directs devra être réservé dans chaque Etat-membre aux **jeunes agriculteurs** au sein du premier pilier au travers du soutien au revenu pour les jeunes agriculteurs (facultatif) et/ou dans le cadre du second pilier (aides à l'installation et aides à l'investissement). En France, ce sont 200 M€ annuels dédiés au minimum à l'installation, provenant du FEAGA et du FEADER (hors contrepartie nationale).

La réforme permet également la prise en compte des « **nouveaux agriculteurs** ». Cela permettra de soutenir les installations des agriculteurs après l'âge de 40 ans, dans le cadre de reconversions professionnelles. La mise en œuvre de cette possibilité sera en particulier du ressort des Régions qui prennent la responsabilité de la mise en œuvre des aides à l'installation sur le deuxième pilier de la PAC.

Le développement des plantes riches en protéines sera favorisé et les soutiens aux secteurs les plus fragiles seront maintenus :

L'enveloppe des aides couplées (jusqu'à 13 % + 2 % pour les soutiens aux protéines de l'enveloppe des paiements directs) est maintenue par rapport à la programmation actuelle, avec un ciblage sur les secteurs en difficultés. Cette enveloppe sera mobilisée pour favoriser la transition durable des systèmes de production, soutenir les filières les plus fragiles, renforcer leur structuration économique et enfin, améliorer la qualité des produits.

La mise en place de soutiens couplés au profit de plantes riches en protéines est en particulier facilitée afin de favoriser l'essor des légumineuses qui sont bénéfiques pour l'environnement et de réduire notre dépendance aux protéines végétales importées. A la demande de la France, les mélanges d'herbes et de légumineuses, lorsque les légumineuses sont prédominantes, pourront également bénéficier de soutiens couplés. A la différence des autres soutiens couplés, il ne sera pas nécessaire d'apporter d'éléments de justification prouvant le caractère avéré des difficultés rencontrées pour pouvoir mobiliser des aides couplées au profit des légumineuses.

En parallèle, il sera également possible de mobiliser une partie de l'enveloppe des aides directes au profit de programmes sectoriels mis en œuvre par des organisations de producteurs (OP) d'autres secteurs (par exemple dans le secteur des plantes riches en protéines) que les secteurs déjà couverts (fruits et légumes, vitiviniculture, apiculture, olive et huile d'olive, houblon) afin de renforcer la structuration économique des filières. Les enveloppes mobilisables doivent encore être précisées.

Les outils de gestion des risques sont amplifiés :

La panoplie des outils de gestion des risques du développement rural qui doivent permettre de renforcer la résilience des systèmes de production face aux aléas est maintenue (assurance récolte, fonds de mutualisation, instrument de stabilisation des revenus...). Les actions des interprofessions sont élargies en matière de prévention et de gestion des risques phytosanitaires, de santé animale, de sécurité alimentaire ou environnementaux, avec la possibilité de bénéficier de financements dédiés par extension d'accords.

Renforcer l'ambition environnementale et sociale de la PAC de manière harmonisée sur tout le territoire de l'Union européenne

La Commission européenne avait souhaité en 2018 faire de la PAC, un moyen pour la transition environnementale de l'agriculture, confrontée au défi du changement climatique. Les co-législateurs se sont mis d'accord [sur un renforcement de l'ambition environnementale de la PAC](#), dans le contexte du pacte vert et de la stratégie « de la ferme à la table », mais ils ont également veillé sous l'impulsion de la France à mettre en place des règles communes applicables sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, pour assurer un niveau de protection équivalent dans toute l'Europe et éviter les distorsions de concurrence entre Etats membres. La France a milité tout au long de la négociation, pour le maintien d'un cadre européen harmonisé en matière d'exigences environnementales, notamment au travers des critères de la conditionnalité et du seuil de dépenses environnementales prévu sur chacun des piliers.

La nouvelle architecture verte s'articule autour :

- > d'une [conditionnalité des aides renforcée](#) (c'est-à-dire les exigences de base que les agriculteurs doivent respecter) avec notamment [l'intégration des critères du verdissement](#) actuel dans la conditionnalité : rotation des cultures obligatoire pour améliorer la qualité des sols (incluant les cultures intermédiaires) avec la possibilité de reconnaître des pratiques équivalentes telles que la [diversification](#) des cultures ; relèvement des seuils relatifs aux surfaces d'intérêt écologique afin de renforcer la contribution de la PAC à la préservation de la biodiversité : les agriculteurs devront dédier [4 % des terres arables à des éléments et surfaces non productifs](#) (jachères et infrastructures agro-écologiques) ou 7 % des terres arables à des éléments et surfaces non productifs, à des cultures dérobées ou à des cultures de plantes fixant l'azote sans utilisation de produits phytosanitaires, dont au moins 3 % d'éléments et surfaces non productifs.
- > d'un [système obligatoire de paiements pour services environnementaux](#), l'éco-régime sur le premier pilier, assorti d'un seuil de dépenses à respecter, à hauteur d'au moins 25% des paiements directs annuels. Cet éco-régime est facultatif pour les agriculteurs et permettra de rémunérer des pratiques agricoles favorables au climat et à l'environnement, lesquelles seront définies par les Etats-membres et devront nécessairement aller au-delà des exigences de la ligne de base de la conditionnalité.

Des flexibilités (avec possibilité de réallouer vers d'autres interventions (notamment les paiements découplés), les montants programmés pour l'éco-régime mais non dépensés en gestion), associées à des reprogrammations obligatoires sont prévues, en particulier en 2023 et 2024 pour permettre aux Etats-membres de calibrer les mesures et éviter des pertes de crédits sur le premier pilier qui fonctionne en gestion annuelle. Ces souplesses dans la gestion de l'éco-régime plébiscitées par le Conseil inciteront les Etats-membres à prévoir des mesures ambitieuses sur le plan environnemental. En parallèle, le paiement vert de l'actuelle programmation est supprimé.

- > des [mesures agro-environnementales et climatiques et des soutiens à l'agriculture biologique](#) pourront continuer à être mobilisés sur le deuxième pilier afin d'accompagner la transformation durable des systèmes de production.

Par ailleurs, des [obligations de dépenses environnementales sont fixées pour les programmes opérationnels fruits et légumes](#) (15 % des dépenses doivent être dédiées à des actions en faveur de l'environnement contre 10% ou 2 actions actuellement) et les programmes nationaux d'aides à la viticulture (5 % des dépenses et une action). Dans le cadre de ces PNA à la viticulture, des soutiens aux investissements au bénéfice de l'amont viticole pourront être mobilisés afin notamment d'accompagner la réduction des intrants.

Au minimum [35% de l'enveloppe du deuxième pilier des Etats-membres \(fonds Feader\) devront être alloués aux objectifs environnementaux et climatiques](#) avec la prise en compte de l'ICHN à hauteur de 50% (contre 100% sur la période actuelle) et des autres mesures comptabilisées (dont investissements verts et bien-être animal) à hauteur de 100%.

L'accord final adopté par les co-législateurs prévoit également des dispositions pour s'assurer de [la bonne articulation avec les objectifs du Pacte vert](#), déclinés en particulier dans les stratégies « De la ferme à la table » et « Biodiversité », auxquelles la PAC devra contribuer en tant qu'outil d'accompagnement, en synergie avec d'autres leviers (politiques et réglementaires). Lors de l'approbation des plans stratégiques nationaux, la Commission évaluera la cohérence et la contribution des PSN prévus par les Etats-membres avec les objectifs du Pacte vert. En cours de programmation, les plans stratégiques nationaux devront également être alignés, si nécessaire, avec les évolutions de la réglementation environnementale.

La nouvelle PAC répond à l'objectif transversal de [40% des dépenses](#) consacrées à [l'objectif de lutte contre le changement climatique](#) (qui prend en compte 40% du paiement de base découplé, 40% de l'ICHN, et 100% des engagements environnementaux et climatiques) mais la Commission pourra proposer une méthodologie alternative de comptabilisation des dépenses au niveau global par acte délégué, au 1^{er} janvier 2026.

Les enjeux de durabilité seront également mieux pris en compte dans la politique des signes de qualité, avec la possibilité de [prendre en compte les objectifs de durabilité dans les indications géographiques](#). Les cahiers des charges AOP et IGP pourront prendre en compte des critères relatifs à la contribution de ces produits au développement durable.

Enfin, une [conditionnalité sociale](#), promue par la France au cours des négociations, sera mise en place dans la PAC, en incluant pour la première fois le respect de certaines exigences européennes en matière de conditions de travail et de protection des salariés pour bénéficier des aides, selon des règles uniformes dans l'Union européenne. L'attribution des aides directes du premier pilier ou de certains paiements surfaciques annuels du second pilier (MAEC et ICHN) seront conditionnées au respect par l'exploitant de certaines législations européennes concernant le droit et la protection des travailleurs. Cette conditionnalité s'appliquera partout de la même façon sur l'ensemble du territoire européen.

Renforcer le pilotage par la performance et simplifier la mise en œuvre de la PAC

La Commission européenne avait souhaité dans sa proposition initiale, introduire un [nouveau modèle de mise en œuvre](#), appuyé sur la [performance](#), dont l'ambition est de mettre l'accent sur les résultats et les performances, avec un système laissant davantage de latitude aux Etats-membres pour décider de la meilleure façon d'atteindre des objectifs communs¹ définis au niveau européen, tout en répondant davantage aux spécificités territoriales. Ce nouveau modèle est fondé sur l'obligation pour chaque Etat-membre d'élaborer un [plan stratégique national \(PSN\)](#) dans lequel il est tenu de décrire la manière dont il prévoit d'allouer les fonds issus des deux piliers pour répondre aux besoins identifiés à la suite d'une analyse approfondie et en accord avec les objectifs européens. Chaque plan stratégique fera l'objet d'une approbation par la Commission européenne. Les Etats-membres devront [mettre en œuvre les plans stratégiques nationaux tels qu'approuvés par la Commission](#) et cette dernière pourra effectuer des contrôles pour vérifier ce point.

Ce nouveau modèle de mise en œuvre est assorti d'un changement de logique dans le mode d'évaluation par la Commission européenne de ce que font les Etats-membres, à savoir qu'au lieu de contrôler les moyens et donc la conformité des aides à des règles d'éligibilité détaillées, elle s'attachera à vérifier les résultats des plans stratégiques nationaux à partir d'indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact et confiera aux Etats-membres la responsabilité de garantir le respect des règles d'éligibilité des bénéficiaires. Par rapport à la proposition initiale de la Commission, le cadre de performance a été fortement simplifié sous l'impulsion de la France, afin de sécuriser la mise en œuvre de la PAC par les Etats-membres et les bénéficiaires et réduire la charge administrative afférente.

Enfin, le règlement horizontal détaille, en complément du règlement sur les plans stratégiques, les modalités de fonctionnement du nouveau modèle de mise en œuvre et les règles financières. Plusieurs avancées majeures par rapport à la proposition initiale portent sur la simplification de la PAC, afin d'assurer dans de bonnes conditions, sa mise en œuvre opérationnelle. La France a fait inscrire dans le règlement, [la reconnaissance légale au niveau européen du « droit à l'erreur »](#), qui permettra de prendre en compte les erreurs de bonne foi commises par les bénéficiaires. Le nouveau modèle de mise en œuvre introduit par ailleurs davantage de subsidiarité dans l'établissement du cadre de contrôles et de sanctions.

Le [monitoring](#) (qui doit permettre à terme un suivi en temps réel des parcelles et simplifier l'instruction administrative) sera mis en œuvre par les Etats-membres en deux temps : d'abord une mise en œuvre partielle (avec des interventions retenues par les Etats membres) au plus tard au 1er janvier 2023 et ensuite une mise en œuvre totale au plus tard au 1er janvier 2024. La France a obtenu que la mise en œuvre du monitoring se fasse de manière progressive.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude et les conflits d'intérêts, la Commission doit travailler à rendre l'outil Arachne (outil d'exploitation des données) utilisable par tous. Dans cette attente, son utilisation reste volontaire au moins jusqu'en 2025.

¹ 9 objectifs spécifiques communs sont assignés à la PAC : *assurer un revenu équitable, accroître la compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement de génération, dynamiser les zones rurales et garantir la qualité des denrées et la santé.*