

DOCUMENT DE TRAVAIL

PROPOSITIONS DU COPA-COGECA POUR LA SIMPLIFICATION DES PAIEMENTS DIRECTS ET DU VERDISSEMENT

Introduction

Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) actuelle, les paiements directs sont déterminants pour les agriculteurs et les coopératives agricoles de l'Union européenne en termes non seulement de viabilité économique mais aussi de durabilité sociale et environnementale. Les agriculteurs et les coopératives agricoles d'Europe souhaitent dès lors utiliser au mieux les opportunités offertes par les nouveaux régimes de paiements directs et s'engagent à mettre en œuvre avec succès la réforme de la PAC, conformément à ses objectifs.

Même si les règlements s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2015, les agriculteurs ont commencé à se préparer au changement plusieurs mois à l'avance, au moment de l'élaboration de leurs plans de semis ou de leurs décisions en matière de contrats de bail. Les premières expériences dans la mise en œuvre des nouvelles règles ont montré combien elles sont complexes et pesantes pour les agriculteurs. Dans certains cas, la mise en œuvre risque même de déboucher sur l'inverse des effets désirés.

Le fait de rendre la législation plus compréhensible pour ceux qui doivent l'appliquer peut prévenir des frustrations, faciliter la mise en œuvre et améliorer le respect des règles. En outre, la charge administrative prend aux agriculteurs un temps qui devrait être consacré à leurs activités principales et influence leurs décisions commerciales. La réduction de cette charge administrative est une condition préalable essentielle si nous voulons faire de l'agriculture européenne un secteur plus compétitif et durable.

C'est pourquoi le Copa-Cogeca se réjouit de l'annonce par le Commissaire Hogan du fait qu'il entend faire de la simplification une priorité clé pour 2015 et attend d'ores et déjà les résultats de l'exercice d'examen de la législation agricole. En outre, le Copa-Cogeca est disposé à contribuer à l'exercice de simplification en soumettant des propositions concrètes (Cf. ci-dessous).

Principes pour l'exercice de simplification

1. Par nature, les politiques ciblant de multiples et ambitieux objectifs telles que les politiques agricole et de développement rural impliquent un certain degré de complexité. En outre, l'agriculture est le seul secteur qui dispose d'une politique européenne véritablement commune et la PAC a largement contribué, avec succès, à la construction de l'Europe. **La simplification devrait respecter les objectifs de la PAC et prendre en considération la diversité de l'agriculture européenne.**
2. **Subsidiarité** Les États membres/régions pourraient se voir accorder davantage de flexibilité concernant les détails de la mise en œuvre et des contrôles, dans la mesure où cela n'entraîne pas de distorsions de la concurrence dans l'UE et ne met pas en péril la nature et le financement « communs » de la PAC.
3. **Stabilité** Un cadre politique européen fiable, notamment en période d'incertitudes sur les marchés, est fondamental pour permettre aux agriculteurs de planifier l'avenir. En conséquence, le Copa-Cogeca approuve le fait que l'exercice de simplification devant être réalisé en 2015 ne devrait pas modifier le compromis politique mais plutôt se concentrer sur les éléments susceptibles d'être amendés dans le cadre politique actuel.

Néanmoins, à plus long terme, nous devrions réfléchir aux défis rencontrés par les agriculteurs européens et leurs coopératives ainsi qu'à la manière dont la PAC pourra les prendre en considération. Au final, il est essentiel d'avoir une PAC qui fasse évoluer l'agriculture dans la direction de l'emploi et de la croissance, tout en tenant compte de l'environnement et du changement climatique.

Propositions préliminaires concernant la simplification des paiements directs et du verdissement, y compris le règlement horizontal (liste non exhaustive)

❖ Actions immédiates

Les lacunes dans les règles et le manque de clarté constituent les problèmes les plus urgents actuellement rencontrés par les agriculteurs de toute l'UE dans la mise en œuvre de la nouvelle PAC. Cela concerne notamment le verdissement. Les informations transmises aux producteurs ont mis du temps à l'être, sont incomplètes et parfois incohérentes. C'est pourquoi nous avons de nombreuses raisons de croire que le risque d'erreurs involontaires sera élevé durant la première année de la réforme, ce qui conduira à des réductions, voire à des retraits du paiement de verdissement.

Étant donné ces circonstances exceptionnelles, la Commission européenne devrait faire preuve d'une plus grande tolérance en 2015, première année de la réforme, afin qu'aucune réduction du paiement de verdissement ne soit appliquée dans le cas d'erreurs liées à une orientation tardive ou rétrospective de la part des autorités compétentes. De surcroît, un changement d'approche concernant les inspections, pour passer d'un système d'enquête et d'exécution au moyen d'un régime de pénalités à des visites d'orientation et de soutien dans un premier temps, s'avère nécessaire. Ceci aiderait les agriculteurs à mettre en œuvre le verdissement de manière correcte et à produire les bénéfices environnementaux souhaités. Dans cet objectif, la Commission européenne doit travailler rapidement en collaboration avec la Cour des comptes européenne et les autorités des États membres.

❖ Actions à court terme

Dans l'attente de plus amples informations concernant la mise en œuvre de la PAC, le Copa-Cogeca a identifié une nécessité de simplification technique dans les domaines suivants :

- Les paiements directs doivent cibler les agriculteurs actifs. Toutefois, le cadre réglementaire actuel n'est pas satisfaisant et nécessitera une administration supplémentaire complexe. C'est pourquoi il existe un risque que des agriculteurs engagés dans la production agricole soient exclus et que, de manière contradictoire, ceux qui ne le sont pas soient inclus.
- Il semble qu'il y ait un vide législatif concernant les transferts de droits sans terres dans les autres cas que la succession (par exemple : retraite de l'agriculteur).
- Verdissement
 - Les conditions qui sous-tendent la diversification des cultures devraient être clarifiées, comme par exemple la dérogation avec le seuil de 30 ha pour les terres arables prévue à l'Art. 44.3 (a) et (b) du Règlement n° 1307/2013. Il devrait en outre y avoir une plus grande flexibilité concernant les exigences pour les contrôles, par exemple les périodes de contrôle et les types de preuves acceptés (autres que la croissance des cultures ou les résidus) si la culture n'est plus présente sur le terrain.
 - La cartographie, la localisation et le calcul de la dimension des cultures et des surfaces d'intérêt écologique devraient être facilités. A titre d'exemple, dans le cadre de la notification de l'intention d'établir des cultures dérobées à des fins de surfaces d'intérêt écologique via la soumission du nombre d'hectares, il devrait être possible de ne pas indiquer la localisation exacte dans le système d'identification des parcelles agricoles. Cela éviterait également les sur-déclarations.
 - Les différentes exigences en matière de gestion pour les différentes surfaces d'intérêt écologique (par exemple bandes tampons, bandes de terre le long des forêts, bordures de champs) devraient être rationalisées.

- Le niveau de détail concernant les exigences en matière de gestion (par ex. : cultures dérobées) et les critères relatifs aux surfaces d'intérêt écologique (par ex. : haies, arbres et arbres alignés) devrait être simplifié/confié aux États membres.
- Du fait de la charge administrative prévue, certaines administrations nationales n'activent qu'un nombre limité de types de surfaces d'intérêt écologique, ce qui restreint les options disponibles pour les agriculteurs et pourrait potentiellement avoir un impact négatif sur les résultats environnementaux.
- Il convient d'évaluer l'impact des facteurs de conversion et de pondération sur les décisions des agriculteurs quant à l'utilisation de certaines surfaces d'intérêt écologique et de rationaliser/harmoniser dans la mesure du possible.
- La définition sur cinq ans des prairies permanentes crée des problèmes pour le classement des prairies temporaires en tant que terres arables ou prairies permanentes. Il devrait être possible de maintenir le statut de prairie temporaire (classée en tant que terre arable) même si l'agriculteur décide d'utiliser ces terres pour cinq ans et plus de manière continue en tant que prairie. Cela éviterait aux agriculteurs de labourer leurs terres simplement pour leur éviter de devenir des prairies permanentes.
- Les règles actuelles qui stipulent que les terres en jachère couvertes d'herbe durant cinq ans ou plus peuvent parfois être utilisées pour les surfaces d'intérêt écologique et parfois non prêtent à confusion.
- Le volume croissant d'informations requises rendra la demande d'aide plus complexe pour les agriculteurs, en particulier en 2015 en raison du laps de temps extrêmement court à leur disposition. Les changements suivants permettraient d'éliminer une partie de la charge administrative :
 - Il devrait au moins être possible de corriger les erreurs dans le processus de demande, même après l'expiration du délai prévu pour apporter des changements à la demande.
 - aligner les zones de référence du système d'identification des parcelles avec le moment de la demande, afin d'éviter une éventuelle correction rétrospective ;
 - définir des limites de tolérance pour la mesure de la surface éligible maximale par parcelle de référence (une tolérance de 2% ne tient pas suffisamment compte du niveau élevé de fragmentation des parcelles) ;
 - accroître le niveau de tolérance pour la sur-déclaration des surfaces de 0,1 à 0,5 ha ;
 - permettre aux États membres de décider du niveau de détail (deux décimales) par rapport à l'identification des parcelles agricoles sur l'exploitation afin de mieux adapter la précision aux méthodes utilisées par les États membres.
- Nous sommes extrêmement préoccupés par le fait que le nombre et l'ampleur des contrôles augmenteront en conséquence des nombreux régimes d'aides directes, de la nécessité de garantir que toutes les conditions d'admissibilité pour le verdissement soient contrôlées au moment approprié et du taux de contrôle plus important d'ici à ce que toutes les surfaces d'intérêt écologique potentielles aient été cartographiées. Il devrait être possible, sans pour autant miner la bonne gestion financière de la PAC, de :
 - vérifier toutes les exigences de verdissement qui pourraient être contrôlées au moment d'une seule inspection ;
 - prévenir les agriculteurs en vue d'une inspection relative aux paiements directs, à la conditionnalité ou au développement rural au moins quatorze jours avant un contrôle sur le terrain ;
 - appliquer une approche basée sur les risques aux contrôles de *tous* les régimes de paiement, afin que le taux de contrôle puisse être réduit (ou accru) en fonction des résultats précédents de l'agriculteur ;
 - accroître la transparence tout au long du processus d'inspection. Par exemple, les listes de contrôle doivent être facilement accessibles par l'agriculteur.
- Une tolérance accrue
 - L'ensemble du système de sanctions relatives au verdissement, y compris la réduction des paiements et les pénalités administratives, devrait être revu, étant donné que même

des infractions mineures auront pour conséquence des réductions disproportionnées des paiements directs.

- Un niveau de tolérance approprié devrait être introduit pour les « cas de force majeure et les circonstances exceptionnelles », y compris les conditions climatiques adverses, ainsi que pour les infractions mineures.
- Il est nécessaire de simplifier d'urgence les points de contrôle de la conditionnalité et de rendre le régime de sanctions plus proportionné.
- La portée du système d'avertissement précoce devrait être élargie pour couvrir *toutes* les obligations dans le cadre des régimes de paiement.
- Les règles du verdissement et les procédures de contrôle y associées ne devraient pas retarder les paiements aux bénéficiaires.

❖ Actions à moyen/long terme

- L'évaluation par la Commission des expériences acquises durant la première année d'application devrait tenir compte de la mise en œuvre globale des obligations de verdissement et non pas exclusivement de la question des surfaces d'intérêt écologique. Outre l'examen de la charge administrative causée par l'application du verdissement, de l'impact de la situation sur les conditions de concurrence et des répercussions sur le potentiel de production, l'évaluation devrait également analyser ce pourquoi certaines options ne sont pas utilisées (par exemple certains types de surfaces d'intérêt écologique, les mesures équivalentes, etc.) et les difficultés les plus fréquemment rencontrées par les agriculteurs.
 - Toute évaluation des bénéfices environnementaux devrait prendre suffisamment en considération les bénéfices à long terme. De plus, la situation environnementale générale sur les terres agricoles devrait être évaluée, par opposition aux bénéfices à court terme apportés uniquement par le verdissement (par exemple, de nouvelles améliorations dans des zones riches en biodiversité sont bien plus difficiles à obtenir via le verdissement que des améliorations dans des zones dépourvues de biodiversité).
 - Une fois que des expériences et des données suffisantes concernant la mise en œuvre des nouveaux régimes de paiements directs seront disponibles, la Commission devrait évaluer l'efficacité des mesures vis-à-vis de la réalisation des objectifs politiques et analyser la proportion coûts/bénéfices de ces mesures. L'objectif de cette évaluation devrait consister à obtenir de meilleurs résultats par rapport aux objectifs environnementaux, compte tenu de la viabilité économique de l'agriculture et de la nécessité d'emploi et de croissance.
 - Enfin, la liste dressée ci-dessus de suggestions visant à réduire la charge administrative ne devrait pas être considérée comme exhaustive. Nous actualiserons et réviserons cette liste au fil du temps, selon les expériences qui auront été acquises par les agriculteurs vis-à-vis des nouvelles règles. C'est pourquoi nous souhaitons vivement poursuivre le dialogue et continuer à nous engager auprès des institutions européennes, afin de donner suite à nos idées et de parvenir à une simplification.
-