



Commission européenne

Fact Sheet



LA SIMPLIFICATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE



Avant-propos

Introduction	3
1. Qu'est-ce que la simplification	4
2. La simplification de la PAC a fait ses preuves	6
3. Réforme et simplification de la PAC	8
4. Un processus continu	11
5. La prochaine phase de la simplification	13
6. Communication de la Commission relative à la simplification de la PAC	14

Europe Direct est une ligne téléphonique gratuite destinée à aider chacun à trouver les réponses aux questions qu'il se pose sur l'Union européenne : Nouveau numéro gratuit: 00 800 67 89 10 11

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet et peuvent être consultées à partir du serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006

ISBN 92-894-9503-0

© Communautés européennes, 2006
Reproduction autorisée en mentionnant la source.

Imprimé en Allemagne
IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE



Introduction

Le modèle agricole de l'Union européenne répond à la fois aux besoins des agriculteurs et aux attentes d'une société qui attache un prix particulier à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux, aux normes environnementales et à la préservation de l'environnement rural. La politique agricole commune (PAC) est conçue pour remplir l'ensemble de ces objectifs indépendamment des modes de production et des zones climatiques concernés. Elle comprend une vaste gamme de mesures et fournit de nombreux services d'intérêt public aux citoyens de l'UE.

Il est indiscutable que la PAC est une politique complexe. Si les agriculteurs se plaignent fréquemment de cette complexité, la PAC est également mal comprise du public en général. C'est pourquoi il est absolument indispensable de la simplifier pour qu'elle soit mieux comprise de tous, et que ce processus s'inscrive dans la continuité et s'appuie sur un dialogue ouvert avec toutes les parties concernées.

La PAC est financée par les citoyens de l'UE. Ils sont donc en droit d'attendre que leurs impôts soient utilisés de la manière la plus équitable et la plus efficace possible en évitant tout gaspillage. Cet objectif et le maintien de la confiance des citoyens requièrent l'existence de règlements, de vérifications et de contrôles financiers. De ce point de vue, la complexité de la PAC apparaît donc comme un phénomène quasi inéluctable.

Le problème posé par la simplification de la politique réside dans la recherche du juste équilibre entre simplicité et responsabilité. C'est là un processus qui s'inscrit dans la conti-

nuité car la PAC n'a cessé d'évoluer et continuera de le faire à l'avenir. L'un des grands objectifs des dernières réformes de la PAC (notamment celles de 1999 et de 2003) a été de simplifier son fonctionnement à la fois dans l'intérêt des opérateurs agricoles, des administrations et des citoyens. Ces réformes viennent compléter des efforts antérieurs en vue d'une modernisation et d'une simplification des règles existantes, la finalité ultime étant de réaliser les objectifs de la PAC en s'appuyant sur une législation minimale.

Cet effort de simplification fait partie du plan global à long terme de la Commission européenne visant à rationaliser le cadre réglementaire de l'UE et à réduire la charge administrative de manière à rendre les politiques communautaires plus compréhensibles et plus faciles à appliquer. Le Conseil des ministres (composé des ministres des États membres de l'UE) oriente également de plus en plus son action dans cette voie.

La simplification n'est pas seulement une fin en soi – elle doit comporter des bénéfices matériels, limiter les coûts, favoriser la croissance et l'emploi et garantir aux intéressés une utilisation optimale des fonds. Le processus de simplification entre maintenant dans une nouvelle phase qui est de nature à garantir la confiance des agriculteurs et des citoyens dans la PAC.

La simplification est devenue l'une des priorités essentielles de l'UE. La Commission présentera en 2006 un plan d'action relatif à la simplification de la PAC; une conférence est également prévue sur ce thème dans le courant de l'année.

Mariann Fischer Boel,
Membre de la Commission chargée de l'agriculture et du développement rural



1. Qu'est-ce que la simplification?

La simplification dans le contexte de la PAC signifie différentes choses et s'adresse à différentes catégories de la population. Elle pourrait être réalisée en réduisant simplement le volume de la réglementation. Mais la simplification implique bien davantage qu'une simple diminution du nombre de pages de réglementation. Même si cela permettait d'alléger le poids de la charge administrative pour les agriculteurs et les autorités publiques, cela pourrait également compromettre le contrôle de l'utilisation de l'argent des contribuables. C'est pourquoi la simplification doit s'inscrire dans un cadre politique et réglementaire bien déterminé.

a) Simplification de la PAC – une approche à deux niveaux

Il convient de distinguer deux types fondamentaux de simplification:

i. Modifications techniques et administratives des systèmes existants

Il s'agit d'un processus continu d'actualisation et de consolidation de centaines d'actes législatifs sans modification de la politique menée. L'objectif est de regrouper dans la mesure du possible dans des actes législatifs uniques toutes les dispositions pertinentes régissant des domaines politiques particuliers. Cela permet aux acteurs intéressés de travailler à l'intérieur d'un cadre simplifié sans présupposer la compréhension d'innombrables dis-

positions dont certaines ont été édictées il y a quarante ans. Il est en outre possible de rationaliser les procédures administratives et les mécanismes de gestion afin de réduire les coûts. Il peut arriver que certains mécanismes jadis essentiels soient devenus caducs. Cette entreprise de simplification ne s'accompagne d'aucun changement en ce qui concerne les politiques existantes ou les objectifs de la PAC.

ii. Simplification de la politique – pour une politique agricole nouvelle et plus accessible

Ce second type de simplification implique en revanche une modification des politiques existantes quant au fond. Même si la PAC fait l'objet d'un réexamen permanent, les modifications sont généralement apportées à des intervalles de quelques années dans le cadre établi de paquets de mesures de réforme comme ce fut le cas notamment pour les dernières réformes en profondeur de la PAC de 1992, 1999 et 2003. Par ailleurs, on réalise maintenant des évaluations d'impact avant d'adopter définitivement les changements proposés – l'une des questions clés étant de savoir si «les propositions de réforme

Simplification = une PAC plus rentable

Objectifs:

- Faciliter l'accès à la législation relative à la PAC;
- Réduire les coûts de transaction pour les «clients» (agriculteurs, opérateurs, administrations);
- Éviter la charge superflue pour les administrations publiques;
- Supprimer les dépenses publiques inutiles (en maintenant les mesures de prévention de la fraude);
- Accroître la compétitivité du secteur agricole;
- Améliorer l'acceptation de la PAC par l'opinion.

simplifieront réellement la PAC». L'UE analyse également le succès de l'application de l'ensemble des mesures de la PAC, ce qui permet de remplacer ou de supprimer, le cas échéant, les instruments politiques inefficaces.

b) Importance de la simplification – pour l'ensemble des parties prenantes à la PAC

Historiquement, les principaux intéressés en ce qui concerne la PAC ont été jusqu'à présent les agriculteurs européens. C'est sur eux ainsi que sur d'autres acteurs de la chaîne de production que la PAC s'est principalement concentrée dans le passé. La PAC comporte désormais de nombreuses mesures intéressant plus largement les zones rurales et des acteurs du monde rural autres que les agriculteurs. Le volume de la réglementation s'est accru au fil des ans. Les agriculteurs de toutes les classes d'âge et de tous les types ont souligné la nécessité de limiter la charge administrative qui pèse sur eux.

Les consommateurs et les contribuables n'ont jamais été aussi bien informés qu'aujourd'hui en ce qui concerne la PAC. Ils souhaitent toutefois participer davantage à la formation de l'opinion et au processus de décision. La simplification de la PAC est importante pour maintenir leur confiance dans ses objectifs. Ils sont en droit de considérer comme naturel que les denrées alimentaires de leur choix leur soient fournies en quantité adéquate. Contrairement à la période d'après-guerre, les consommateurs et les contribuables d'aujourd'hui sont bien plus préoccupés par les

méthodes de production des denrées alimentaires et attachent davantage d'importance à une prise en compte appropriée des exigences du marché, des aspects environnementaux, de la sûreté et de la qualité des denrées alimentaires ainsi que du bien-être des animaux.

c) Comment la politique agricole s'inscrit-elle dans la perspective plus large de simplification au niveau de l'UE?

Les premières initiatives de simplification de la PAC sous la conduite de la direction générale de l'agriculture et du développement rural remontent à 1992; elles n'ont cessé depuis lors d'être poursuivies et actualisées. Il ne s'agit toutefois pas d'une entreprise isolée - elle s'inscrit bien plutôt dans la volonté globale de la Commission européenne d'améliorer la réglementation, qui a été récemment confirmée par sa communication du 25 octobre 2005 intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire»¹. Cette stratégie vise tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres à alléger le poids de la législation, à la rendre plus facile à appliquer et partant plus efficace dans la réalisation de ses objectifs.

Éléments clés de l'initiative de l'UE concernant l'amélioration et la simplification de la législation

À la suite de discussions approfondies au sein des institutions de l'UE et de consultations avec les États membres et les parties intéressées, y compris l'opinion publique, la Commission dans sa communication du 25 octobre 2005 a fait porter ses efforts de simplification et d'amélioration de la législation notamment sur les aspects suivants:

- Abrogation des dispositions communautaires inutiles, non pertinentes ou obsolètes;
- Codification de la législation existante, en partie afin d'en réduire le volume;
- Refonte d'actes juridiques, afin de préciser et d'actualiser leur contenu et d'en améliorer la cohérence;
- Recours accru à la «co-régulation», notamment grâce à l'utilisation de normes existantes indépendantes plutôt que par la création de nouvelles normes UE;
- Remplacement de directives par des règlements;
- Renforcement du contrôle de la transposition de la législation, notamment grâce aux technologies de l'information;
- Maintien d'un niveau minimal de consultation;
- Garantie de la réalisation d'évaluations d'impact.

¹ COM (2005) 535 final.



De plus amples informations concernant l'initiative «mieux légiférer» figurent à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/entreprise/regulation/better_regulation/simplification.htm

La Commission a également publié une communication le 19 octobre 2005 intitulée «Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la politique agricole commune»², qui propose une stratégie de simplification en profondeur de la PAC, notamment grâce à l'harmonisation des dispositions régissant les différents marchés agricoles et à l'élaboration d'un plan d'action au cours de l'année 2006. Cette initiative est décrite plus en détail à la section «Communication de la Commission».

d) Ce que la simplification de la PAC n'est pas

Il serait une erreur de penser que les initiatives de simplification constituent un moyen de rouvrir le débat sur la réforme de la PAC. La Commission ne propose pas de mesures de simplification dans la perspective de remettre en cause les réformes récentes de la PAC ou d'en introduire de nouvelles.

Un niveau nécessaire de réglementation doit être maintenu pour que la PAC puisse fonctionner correctement. Simplifier ne signifie pas relâcher les contrôles! En outre, l'UE doit se conformer à des obligations internationales et les règlements qui en découlent ne peuvent pas purement et simplement être supprimés de manière unilatérale.

² COM (2005) 509 final.



2. La simplification de la PAC a fait ses preuves

De par leur nature, de nombreuses réussites en matière de simplification n'ont pas fait les gros titres de l'actualité mais ceux que cela concerne remarquent certainement la différence. Petit bilan:

a) Réussites dans le domaine de l'agriculture

Depuis plus de dix ans, l'UE s'efforce de simplifier la PAC de différentes manières et avec des résultats non négligeables. La direction générale de l'agriculture de la Commission a joué à cet égard un rôle de pionnier et une nouvelle structure de départements mise en place au milieu des années 90 a mis en évidence l'effort de simplification (les initiatives politiques sont désormais étudiées systématiquement en fonction de critères de simplification).

Débroussaillage de la législation agricole

Depuis plusieurs années, la Commission procède à un réexamen régulier de la législation afin d'en recenser les éléments obsolètes. C'est ainsi que 520 dispositions de la législation agricole ont pu être supprimées au cours des seules années 2003 et 2004.

Aides d'État – un excellent exemple de simplification de la PAC

La PAC comporte des dispositions spéciales applicables à l'octroi d'aides d'État dans le secteur de l'agriculture. Toutefois, le cadre réglementaire mis en place au fil des ans est devenu de plus en plus complexe et difficile à appliquer, hypothéquant le bénéfice potentiel de ces dispositions. Depuis 1999 les règles en matière d'aides d'État font l'objet d'une simplification et d'une clarification.

En premier lieu, une base juridique unique et uniforme pour l'octroi des aides d'État en faveur de mesures de développement rural a été créée. Elle a permis de supprimer un certain nombre de textes juridiques obsolètes. Les règles concernant les aides au sauvetage et à la restructuration des exploitations agricoles ont été simplifiées et améliorées en 2004.

Un vaste règlement d'exemption est également entré en vigueur en 2004; il permet aux États membres et aux bénéficiaires de recourir dans le domaine des aides d'État à l'agriculture à un système d'autorisation accéléré impliquant moins de formalités administratives. Cette mesure de simplification a permis que dès 2004 environ 30 % de l'ensemble des nouvelles aides d'État puissent être versés dans les dix jours seulement suivant la notification de l'aide à la Commission (contre des délais de cinq à six mois antérieurement).

Enfin, un règlement concernant les aides de minimis est entré en vigueur le 1er janvier 2005. Il offre aux États membres une plus grande latitude dans l'octroi d'un soutien rapide (notamment dans les situations de crise). Les gouvernements peuvent accorder des aides d'un montant maximal de 3 000 EUR par agriculteur pour une période de trois ans, sans qu'un contrôle de la Commission soit nécessaire, pour autant que les montants budgétaires («enveloppes») fixés pour chaque État membre ne soient pas dépassés.

La Commission a réussi à simplifier les aides d'État de manière à ce que les mesures soient appliquées plus rapidement. L'agriculture ne s'en porte que mieux et la charge qui pèse sur les administrations nationales s'en trouve sensiblement réduite.

Transparence – la PAC est ouverte à l'examen

Parallèlement à la codification et à la consolidation³ des règles de la PAC, la Commission a rendu la législation beaucoup plus facilement consultable. Le site de la direction générale de l'agriculture de la Commission⁴ contient une masse d'informations concernant tous les aspects de l'élaboration, de la réglementation et de la vérification en matière de politique agricole. Ce site, accessible au public, fournit des liens avec les autorités agricoles de l'ensemble des États membres de l'UE, permettant d'obtenir des informations plus complètes sur la mise en œuvre de la PAC au niveau national et régional. Cette transparence est également favorisée par l'accessibilité de la législation de la PAC par l'intermédiaire du site EUR-Lex⁵.

Réduction des tâches de contrôle

Les réformes de la PAC qui ont débuté en 1992 ont comporté l'introduction du «système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)» dans chaque État membre. Ce système a non seulement permis d'améliorer le traitement des demandes d'aide présentées par les agriculteurs et de renforcer le contrôle du paiement des aides, mais également de faciliter la discipline budgétaire. Le SIGC demeure la clé de voûte du système des paiements de la PAC et à ce titre il a sensiblement contribué à l'amélioration de l'efficacité et du

contrôle. Des succès non négligeables ont déjà été obtenus – la vie des agriculteurs comme celle des administrations s'en trouve facilitée et l'argent des contribuables est mieux géré.

La Cour des comptes de l'UE a conclu (dans son rapport annuel concernant l'exercice financier 2004⁶) que le SIGC, s'il est correctement appliqué, constitue un système de contrôle efficace permettant de limiter le risque de dépenses indues.

Régime «petits exploitants»⁷

Dans les premières années qui ont suivi le passage au 21^e siècle, la Commission, ayant constaté que 20 % des agriculteurs recevaient chaque année moins de 1 000 EUR d'aides directes et que ces paiements ne représentaient

³ Codifier signifie assembler un acte juridique original plus tous les actes modificateurs ultérieurs dans un nouveau texte juridique. La codification crée des nouveaux textes juridiquement contraignants. La consolidation signifie l'actualisation de textes sans force juridique contraignante.

⁴ http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_fr.htm

⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/ind/fr_analytical_index_03.html

⁶ Voir: http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/docs/2004/en/AS_04_Kapitel_04.pdf

⁷ Règlement n° 1244/2001 du Conseil du 19 juin 2001 (JO L 173 du 27.6.2001) et règlement n° 1/2002 de la Commission du 28 décembre 2001 (JO L 1 du 3.1.2002).



que 1,2 % du budget total disponible pour ces aides, a mis au point un régime pilote permettant aux petits agriculteurs d'opter pour un paiement forfaitaire annuel plutôt que pour un montant calculé individuellement. Cela permet non seulement de réduire le nombre de formulaires de demande à remplir par les agriculteurs mais également de limiter la charge pesant sur les ressources administratives nationales (auparavant, les États membres devaient consacrer autant de ressources aux petits agriculteurs qu'aux plus gros, qui mobilisaient des montants beaucoup plus importants). Le régime a également fourni de précieuses indications pratiques pour l'élaboration du régime de paiement unique dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003.

b) Rapports d'avancement

Deux exercices d'évaluation (1997-2000 et 2001-2003) ont permis de recueillir plus de 200 propositions des États membres concernant les moyens de mener à bien la simplification. La Commission a été en mesure de donner suite à plus de la moitié de ces propositions. Les progrès accomplis dans la simplification de la PAC ont été soulignés dans deux rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil de 1999 et 2001⁸. Les enseignements de l'évaluation de 2001-2003 ayant été pris en compte dans le paquet réforme de la PAC de 2003, il n'a pas été nécessaire de rédiger un troisième rapport.

c) Participation des États membres

La responsabilité de l'application des dispositions de la PAC incombant essentiellement aux États membres, aucune simplification ne pourrait être mise en œuvre sans leurs suggestions, leurs contributions et leurs décisions (en dernier lieu aussi leur exécution).

3. Réforme et simplification de la PAC

En juin 2003, l'UE a réformé la PAC en profondeur. Cette réforme modifie radicalement les modalités du soutien de l'UE à son secteur agricole. La nouvelle PAC est axée sur les consommateurs et les contribuables tout en offrant aux agriculteurs de l'UE la liberté de produire en fonction de la demande du marché. La réforme vise également à simplifier la gestion de la PAC.

a) Vue d'ensemble de la réforme

L'objectif primordial de la réforme de la PAC de 2003 était de faire en sorte que les agriculteurs ne soient plus contraints de gérer leur exploitation dans l'optique d'obtenir le plus de subventions possibles au titre de la PAC, mais puissent orienter leurs pratiques de production et de gestion en fonction de la demande du marché et de la société en général. L'agriculteur ne disposerait pas du temps nécessaire pour le faire s'il devait sans cesse remplir des formulaires. De nombreux régimes d'aide institués dans les différents secteurs de l'agriculture ont été remplacés par le régime de paiement unique. À la suite de la décision de réforme, neuf règlements du Conseil et de nombreuses autres dispositions ont été presque immédiatement abrogés. D'autres ont été révisés en profondeur et simplifiés.

⁸ COM (1999) 156 final et COM (2001) 48 final (accessible via: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_lip.html).

b) Le régime de paiement unique: un fort potentiel de simplification

Le regroupement d'un grand nombre d'aides directes au revenu des agriculteurs en un paiement unique – au titre du régime de paiement unique (RPU) – a constitué l'élément majeur de simplification de la PAC. Si la décision d'introduire le RPU a été prise en juin 2003, elle peut être considérée comme une étape logique du processus entamé dès 1992. La réforme de la PAC de 1992 introduisait le concept d'aide directe aux agriculteurs dans un certain nombre de secteurs, modèle qui a ensuite été étendu avec la réforme de 1999. Le RPU n'est plus lié à la production d'un agriculteur (en d'autres termes, il est «découplé» de la production), et l'un de ses principaux objectifs est de stimuler le potentiel entrepreneurial des agriculteurs. Dans sa version de découplage intégral⁹, le RPU permet aux agriculteurs d'introduire une seule demande d'aide par an et les contrôles portent sur l'ensemble de l'exploitation.

c) Potentiel de simplification supplémentaire dans le cadre du RPU

La réforme de la PAC offre aux États membres de nombreuses options en ce qui concerne le mode de mise en œuvre des mesures «sur le terrain». C'est d'eux que dépend dans une large mesure la réussite de la simplification. La plupart des variantes (et complications) enregistrées dans la mise en œuvre de ces mesures résultent de demandes spécifiques des États membres, qui souhaitent répondre à des situations propres à leurs régions. L'expérience des premières années d'application du RPU devrait permettre à l'avenir de supprimer progressivement ces modalités spéciales, donnant ainsi la possibilité à l'UE de s'acheminer vers un modèle encore plus simple de RPU.

⁹ Tous les États membres n'appliquent pas encore le RPU selon un mode de découplage intégral.

Le régime de paiement unique (RPU) en bref

La réforme de la PAC de 2003 a mis en place un nouveau système de paiement unique par exploitation (aide au revenu) et rompu le lien existant entre l'aide et la production (découplage). Le RPU remplace la plupart des aides directes octroyées jusqu'ici aux agriculteurs.

Principales caractéristiques du régime:

- Tous les agriculteurs peuvent demander à bénéficier d'aides directes;
- Le paiement unique est une aide annuelle au revenu des agriculteurs basée sur leurs droits à la prime au cours de la période de référence 2000 - 2002 (à l'exception des nouveaux États membres);
- Les agriculteurs peuvent bénéficier d'aides directes pour autant qu'ils maintiennent leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et respectent les exigences prévues en matière de santé publique, de santé animale et végétale, de protection environnementale et de bien être des animaux (écoconditionnalité);
- Les agriculteurs qui ne respectent pas ces exigences s'exposent à une réduction de leurs aides directes;
- Les agriculteurs ont la possibilité de décider du contenu de leur production en réponse à la demande sans perdre le droit au bénéfice de l'aide;
- Tous les États membres devraient avoir mis en place le régime de paiement unique d'ici 2007 au plus tard (d'ici 2009 dans le cas des nouveaux États membres).



Exemple pratique de simplification de la PAC par l'intermédiaire du régime de paiement unique

Options offertes aux États membres pour l'application du RPU

Plusieurs options s'offrent aux États membres pour le calcul et le paiement des aides. La principale différence réside dans la question de savoir si le RPU est calculé sur la base des aides directes individuelles octroyées à l'agriculteur au cours d'une période de référence passée (approche dite «historique») de sorte que les producteurs individuels bénéficient de montants différents, ou si un montant moyen est calculé et versé de manière uniforme à l'échelle d'une région ou d'un pays («aide forfaitaire»). Dans ce dernier cas, une distinction peut être faite entre terres arables et pâturages.

Il existe également une solution intermédiaire qui permet aux États membres d'octroyer une aide mixte historique et forfaitaire qui ne connaît pas de variation dans le temps («statique»), ou d'appliquer une méthode mixte évoluant dans le temps («dynamique»), généralement conçue de manière à ce que la part de RPU basée sur des références historiques diminue au fur et à mesure que la composante forfaitaire augmente, ce qui permet d'effectuer une transition de l'approche de base à l'approche forfaitaire.

Parallèlement au RPU, les États membres peuvent également conserver certains éléments d'aide directe couplés à la production (dénommés «découplage partiel»). Les États membres disposent ici d'un nombre limité d'options au niveau national ou régional.

Le choix d'un État membre: l'exemple irlandais

L'Irlande a opté pour une formule d'une simplicité remarquable:

- découplage intégral pour tous les régimes relevant de la première phase de réforme de la PAC de 2003 (à compter du 1er janvier 2005);
- aide RPU traditionnelle pour les agriculteurs ayant exercé une activité agricole au cours des années de référence 2000, 2001 et 2002, qui ont bénéficié au cours de l'une ou plusieurs de ces années de primes «animaux» et/ou d'une aide aux cultures arables et qui poursuivront leur activité en 2005. Le régime s'applique également aux producteurs laitiers détenteurs d'un quota le 31 mars 2005.

Pourquoi l'Irlande a-t-elle choisi le régime des paiements intégralement découplés?

C'est la solution la plus simple

Compte tenu de la situation particulière de l'agriculture irlandaise, il n'a pas été jugé souhaitable de maintenir certains régimes en partie couplés à la production. C'est l'une des principales raisons de la décision de procéder au découplage intégral des aides. Il convenait également de faire en sorte que toutes les grandes entreprises agricoles liées au sol soient couvertes par la réforme. C'était pour les agriculteurs l'occasion d'axer davantage leur production sur les impératifs du marché et sur la demande du consommateur final, et partant d'améliorer leurs revenus. L'hypothèse était qu'un RPU intégralement découplé de la production fournirait une meilleure base pour une agriculture et une industrie agroalimentaire compétitives qu'un système imposant aux agriculteurs de prendre des décisions d'exploitation en fonction de critères d'éligibilité aux aides.



4. Un processus continu – La simplification se poursuit



Il serait erroné d'envisager la simplification comme un événement ponctuel lié à une échéance déterminée. La simplification de la PAC a progressé au fil du temps et elle va se poursuivre au fur et à mesure des changements importants qui interviennent.

a) Politique de développement rural

En juin 2005, le Conseil a adopté de nouvelles dispositions en matière de développement rural¹⁰. Ces réformes devraient simplifier considérablement les mesures de développement rural au cours de la période 2007-2013 et les rendre plus faciles à appliquer et à contrôler.

Une nouvelle approche dans le cadre des programmes stratégiques nationaux permettra par exemple de fixer des priorités claires et de coordonner le processus de programmation. Chaque programme de développement rural sera doté d'une seule autorité de gestion et d'un seul organisme payeur, dont les fonctions et les responsabilités seront précisément définies.

b) Financement de la PAC

À la suite de la réforme de la PAC de 2003 et de la décision de 2005 concernant le financement du développement rural, le système budgétaire complexe de la PAC ainsi que les procédures de financement des mesures de développement rural et autres par l'intermédiaire de différents Fonds structurels complexes, sont remplacés¹¹, ce qui permettra de simplifier considérablement le financement de la PAC. La gestion financière et le contrôle des fonds de la PAC s'en trouveront également renforcés et modernisés, améliorant ainsi la discipline budgétaire. À l'avenir, un Fonds unique – le FEAGA¹² – couvrira les mesures de la PAC liées aux aides directes et aux mesures de marché (par exemple les

subventions à l'exportation), et un autre Fonds – le FEADER¹³ – concernera le développement rural. En règle générale, les mêmes règles (par exemple en ce qui concerne le rôle des organismes payeurs des États membres et la procédure d'apurement des comptes) s'appliqueront aux deux Fonds.

c) Aides d'État

Une extension du règlement d'exemption accélérera encore davantage le paiement des aides d'État aux agriculteurs. Les règles concernant les aides d'État seront également simplifiées par la réduction du nombre de textes juridiques, qui passera de sept actuellement à trois (une série de lignes directrices et les règlements d'exemption et de minimis). Les États membres ont été invités à formuler des propositions en vue d'autres mesures de simplification dans ce domaine.

d) Transmission de rapports

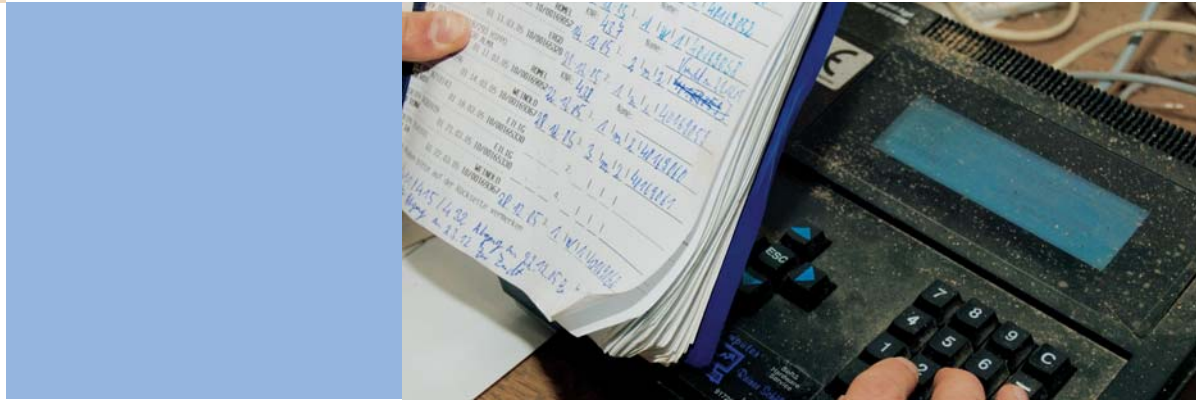
La Commission continue de rechercher en liaison avec les administrations nationales des moyens de simplifier les procédures de transmission des rapports. Une première étude a abouti à l'adoption de toute une série de simplifications et à l'élaboration de lignes directrices en la matière. Les travaux en vue de l'amélioration de l'utilisation des outils TI se poursuivent.

¹⁰ Règlement n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277, 21.10.2005).

¹¹ Règlement n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 (JO L 209, 11.08.2005).

¹² Le Fonds européen agricole de garantie.

¹³ Le Fonds européen agricole pour le développement rural.



e) RPU simplifié dans les nouveaux États membres

Une formule encore plus simple de RPU est appliquée dans huit des nouveaux États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 - il s'agit du régime simplifié de paiement à la surface (SAPS), qui prévoit l'octroi à tous les agriculteurs d'un montant forfaitaire à l'hectare, rendant superflue la réalisation de contrôles complexes des droits au paiement.

Le SAPS est plus facile à gérer que le RPU ou des formes antérieures de paiements directs, car le producteur est tenu de fournir un moins grand nombre d'informations. Dans le cadre du SAPS, les règles de la nouvelle PAC réformée concernant le respect de l'écoconditionnalité sont également facultatives.

f) Rafrâichissement de l'Acquis Communautaire¹⁴

Le recensement et la suppression des actes juridiques obsolètes se poursuivent et la Commission explore de nouveaux moyens d'améliorer la structure et la présentation de la législation agricole de l'UE. Ces nouvelles méthodes pourraient comprendre notamment la réalisation «d'audits légaux» afin de supprimer les dispositions superflues et de remplacer les multiples dispositions sectorielles par des règles horizontales applicables à l'ensemble des secteurs. Cela fournirait de nouvelles possibilités de simplifier les mécanismes de gestion dans des domaines tels que les procédures d'importation et d'exportation, le stockage public et privé, les procédures d'appels d'offres, les mécanismes de transmission de rapports, etc.

¹⁴ Il s'agit de l'ensemble des principes, politiques, dispositions légales, pratiques, obligations et objectifs adoptés ou élaborés au sein de l'UE. L'acquis communautaire se compose essentiellement des traités, de l'ensemble de la législation adoptée à ce jour et des arrêts de la Cour de justice européenne.

5. La prochaine phase de la simplification

Le processus de simplification va se poursuivre et s'étendre. La PAC sera encore davantage rationalisée et dans sa forme simplifiée elle pourra être appliquée plus largement aux différents secteurs agricoles. D'autres initiatives moins spectaculaires pourraient être envisagées telles que l'application à l'échelle de l'UE des 25 du RPU simplifié (SAPS), l'échange des meilleures pratiques, l'amélioration de la transparence.

a) Poursuite de la rationalisation

Avec la réforme de 2003, le cadre législatif de la PAC a été simplifié, notamment grâce à la mise en place d'un cadre juridique horizontal pour tous les paiements directs et au regroupement de toute une série de régimes d'aide dans le RPU. La Commission envisage d'étendre ce concept de manière à rationaliser les 21 régimes d'aide restants¹⁵ pour des produits spécifiques. Étant donné leurs nombreuses caractéristiques communes, une harmonisation devrait être possible.

La rationalisation n'implique aucune modification substantielle des instruments et mécanismes existants. Ce processus ne devrait par conséquent soulever aucune controverse. La Commission examine actuellement la possibilité de présenter en 2006 une première proposition en ce sens.

b) Simplification de la PAC dans d'autres secteurs

Le 24 novembre 2005, le Conseil des ministres est parvenu sur la base des propositions présentées par la Commission en juin à un accord politique sur la réforme du «régime» communautaire d'aide au secteur du sucre. Parmi les nombreuses modifications détaillées figurent également un certain nombre de simplifications (qui porteront pleinement leurs fruits après une phase de transition), dont:

- le remplacement des quotas de production actuels par un régime de quotas unique;
- la poursuite de la suppression de l'intervention publique en faveur d'un régime d'aide au stockage privé;
- l'intégration de l'aide directe au revenu dans le RPU.

Les dispositions et règlements concernant d'autres secteurs (par exemple le vin, les fruits et légumes frais et transformés, l'agriculture biologique et la politique de qualité) feront prochainement l'objet d'un réexamen. Les règlements concernant les normes de commercialisation des oeufs (c'est à dire les règles d'étiquetage) devraient être remplacés par des dispositions plus simples et plus rationnelles.



c) Meilleures pratiques

La Commission espère mettre en place un réseau d'experts agricoles à l'échelle communautaire en vue de l'échange des meilleures pratiques pour l'application de la législation de la PAC. Les enceintes existantes telles que la conférence biennale des organismes payeurs pourraient servir d'indicateurs dans ce domaine.

d) Accès public

La Commission a décidé de doter tous les sites web de ses départements d'une page offrant aux groupes intéressés et au public la possibilité de formuler des observations concernant la législation communautaire.

¹⁵ Connus officiellement comme organisations communes de marché (OCM), ces régimes sont destinés à contrôler les différents marchés agricoles afin de garantir aux agriculteurs un revenu stable et aux consommateurs un approvisionnement continu en denrées alimentaires.



6. Communication de la Commission – «Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la PAC»

Le 19 octobre 2005, Mariann Fischer Boel, membre de la Commission chargé de l'agriculture et du développement rural, a présenté une communication de la Commission relative à la simplification de la PAC¹⁶. Cette communication s'inscrit dans le cadre de la contribution de la PAC à la stratégie de Lisbonne révisée de l'UE en faveur de la croissance et de l'emploi en

Europe et constitue une étape sur la voie d'une meilleure gouvernance. Elle comporte des réflexions concernant les possibilités et les limites d'une simplification dans le domaine de l'agriculture et vise à alimenter la discussion sans qu'il s'agisse d'un ensemble de propositions.

Les grandes lignes de la communication sur la simplification de la PAC

La communication constitue une étape supplémentaire du processus continu de simplification de la politique agricole et de la législation dans le cadre de la PAC.

Ce processus de réflexion devrait se solder en dernière instance par l'élaboration d'une structure législative plus simple et plus rationnelle pour la PAC. La possibilité d'un ensemble unique de dispositions applicables à tous les produits agricoles est également envisagée. Cela pourrait impliquer le remplacement des (21) organisations de marché actuelles par une «organisation commune de marché unique».

Pour le secteur agricole, les administrations nationales et la Commission, cela se traduirait par une réduction des formalités administratives et par des dispositions plus faciles à comprendre et à appliquer.

Les coûts à charge de toutes les parties intéressées seront réduits.

Cela aboutira à la création d'une PAC continuant de répondre à la complexité des réalités concrètes en matière économique et environnementale, mais débarrassée de la lourdeur administrative superflue.

¹⁶ COM (2005) 509 final - des informations complètes figurent à l'adresse:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/simplification/index_fr.htm

a) Une seule réglementation pour la politique de marché

Le concept d'OCM unique constitue l'un des principaux éléments de la communication. L'objectif est de remplacer la multitude de dispositions sectorielles (dont de nombreux éléments sont communs) par un ensemble unique de règles harmonisées dans les domaines classiques de la politique de marché (intervention, aides au stockage privé, contingents tarifaires à l'importation, restitutions à l'exportation, mesures de sauvegarde, promotion des produits agricoles, règles applicables aux aides d'État, communications et transmission de données) sans altérer la substance des instruments et mécanismes en place. Cela permettrait non seulement de rationaliser et de réduire le volume de la législation existante, mais également de simplifier sensiblement la vie des intéressés, administrateurs ou autres, tels que les négociants. Il ne s'agit **en aucun cas** d'une nouvelle réforme de la PAC, mais uniquement d'une simplification de la législation en matière agricole, d'un point de vue technique et non pas politique.

b) Autres éléments de la communication

Processus de consultation

La consultation des parties intéressées est une dimension fondamentale de la simplification. Une conférence sur ce sujet est prévue pour 2006; elle sera axée sur les points de vue, les besoins et les propositions des parties intéressées, notamment les administrations des États membres et les organisations de producteurs. Des représentants des nouveaux États membres seront également invités à faire part de leurs propres expériences concernant la toute nouvelle introduction de la PAC.

La consultation des acteurs intéressés se fera également de manière continue, notamment par courrier électronique et par internet.

Plan d'action

La discussion autour de la communication devrait aboutir à des propositions concrètes en vue d'autres mesures de simplification. La Commission élaborera au cours du premier semestre 2006 un plan d'action destiné à mettre en lumière de nouvelles mesures de simplification envisageables, qui seront examinées au sein du groupe d'experts de la Commission chargé de la simplification de la PAC.

Examen analytique

Des études analytiques supplémentaires seront menées afin d'explorer les possibilités d'autres mesures de simplification. Il est prévu de dresser un inventaire des mécanismes de gestion afin de faciliter ce processus.

Formation

Outre l'examen précité, des mesures de formation et de sensibilisation internes seront mises en œuvre parmi lesquelles une formation du personnel dans le domaine de la rédaction juridique et des séminaires sur le sens et les objectifs de la simplification.

Utilisation des systèmes TI

Les outils informatiques peuvent contribuer de manière évidente et non négligeable à la saisie et à la transmission rapides, fiables, sûres et transparentes de données entre les États membres et la Commission. Le système CIRCA pour la transmission de documents et le projet AMIS Quota pour la gestion des contingents tarifaires constituent des exemples de systèmes TI simples, dont l'utilisation est appelée à se renforcer à l'avenir.

KF-74-06-467-FR-C



ISBN 92-894-9503-0



9 789289 495035