



Council of the European Union
General Secretariat

Brussels, 29 October 2025

WK 14223/2025 ADD 17

LIMITE

**AGRI
AGRIFIN
CADREFIN
FIN
CODEC
ENV
FORETS**

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

CONTRIBUTION

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on Horizontal Agricultural Questions (Post-2027 CAP)
N° Cion doc.:	ST 11733 2025 ADD 1 COR 1 + ST 11733 2025 ADD 1 + ST 11733 2025 INIT
Subject:	Regulation establishing the conditions for the implementation of Union support under the CAP - Comments from France on block III



Paris, le 28 octobre 2025

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES
À LA PRESIDENCE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE
SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL

Objet : Questions écrites portant sur le bloc 3 de la proposition de règlement établissant les conditions de mise en œuvre du soutien à l'Union à la politique agricole commune (PAC).

Annexe : Traduction de courtoisie.

Les autorités françaises prient la Présidence de bien vouloir trouver, ci-dessous, leurs commentaires et questions écrites portant sur le bloc 3 de la proposition de règlement établissant les conditions de mise en œuvre du soutien à l'Union à la politique agricole commune (PAC), à la suite des premières discussions qui se sont tenues dans le cadre du groupe « questions horizontales ».

En préambule, il est important de disposer d'un cadre de négociation cohérent. Certains éléments de ces questions écrites étant en partie discutés en groupes ad hoc CFP et PPNR, il convient avant tout de s'assurer que les éléments de réponse obtenus dans les différentes enceintes soient partagés afin d'éviter toute asymétrie d'information.

Concernant l'article 6 (aide au revenu dégressive fondée sur la surface)

D'une manière générale, les autorités françaises souhaitent souligner que, alors que les Etats membres s'étaient prononcés pour des évolutions modérées (« évolution et non révolution »), la nouvelle aide de base au revenu présente des évolutions majeures sur lesquelles il sera essentiel de débattre dans l'enceinte agriculture du Conseil et d'obtenir des clarifications de la part de la Commission.

Concernant l'objectif général de l'aide

La nouvelle aide prévoit un ciblage en fonction des revenus (1er alinéa du paragraphe 2) et un ciblage vers des populations prioritaires (2e alinéa du paragraphe 2), ce qui relève d'objectifs a priori distincts : le ciblage en fonction des revenus relève d'un objectif social (renvoyant à une sorte de revenu minimum) quand le ciblage vers des populations prioritaires relève plutôt d'un modèle d'agriculture à promouvoir et/ou accompagner dans son développement. Néanmoins, les populations visées par le ciblage (les jeunes agriculteurs, les femmes, etc.) ne seront pas forcément celles qui auront les revenus les plus bas. Les autorités françaises considèrent que ces cibrages multiples risquent de manquer de lisibilité, de poser d'importantes difficultés de mise en œuvre et de diluer le soutien budgétaire sur l'ensemble des exploitations visées. Elles demandent donc à la Commission d'explicitier l'objectif précis visé par cette aide, et en particulier comment elle envisage l'articulation du ciblage selon les revenus (1er alinéa du paragraphe 2) et du ciblage selon les différentes populations (2e alinéa du paragraphe 2). Elles souhaitent savoir si ces deux types de cibrages seront obligatoires, et quel type de ciblage devra être privilégié s'ils s'avéraient contradictoires (par

exemple si un Etat membre observe que les femmes ne sont pas spécifiquement associées à des exploitations à faible revenu).

La Commission peut-elle confirmer que le ciblage de l'aide n'obligera pas à exclure certains bénéficiaires et qu'il sera toujours possible de verser une aide, différenciée, à l'ensemble des agriculteurs ?

Concernant les modalités de ciblage (paragraphe 2)

Les autorités françaises s'interrogent sur les modalités de ciblage par le revenu.

Sur quel type de revenu le ciblage devra-t-il se baser (2e phrase du paragraphe 2) : les résultats économiques des exploitations agricoles ou le revenu disponible de l'exploitant / de son ménage ?

La Commission peut-elle préciser ce qu'elle entend précisément par « *most in need* » (2e alinéa du paragraphe 2) et selon quelle référence les Etats membres devront l'évaluer ? Est-ce par rapport au revenu moyen des agriculteurs ou des ménages en général ?

La Commission pourrait-elle détailler la méthodologie et les indicateurs qu'elle a utilisés pour qualifier le revenu des exploitations dans le cadre de son analyse sur la dégressivité et le plafonnement (fiche n° 21 du 7 octobre 2025) ?

De quelle manière les éventuels effets de seuil que pourraient entraîner le ciblage en fonction des revenus, et les risques inhérents d'optimisation par les agriculteurs, seront pris en compte ?

Les autorités françaises ont pris note de l'obligation de cibler les jeunes agriculteurs. Elles souhaitent souligner que le fait de citer explicitement d'autres catégories à cibler (2e alinéa du paragraphe 2) risque de créer des attentes insatisfaites du terrain pour les populations qui ne s'avèreraient pas prioritaires dans certains Etats membres. La Commission peut-elle confirmer qu'il ne sera pas requis des Etats membres la mise en place d'un ciblage pour l'ensemble des typologies de bénéficiaires cités dans l'article 6 ?

La différenciation des paiements pourra conduire à cibler préférentiellement certains types d'exploitations (selon notamment leurs productions, leurs éventuelles contraintes naturelles), pouvant bénéficier par ailleurs d'aides liées à ces mêmes caractéristiques (aides couplées, ICHN). Les autorités françaises s'interrogent sur l'intérêt de cibler ces catégories qui bénéficient d'autres soutiens par ailleurs.

La Commission a indiqué que si le DABIS mentionne les zones ICHN dans les catégories à cibler, il ne s'agit pas de compenser les pertes de revenus dans ce cadre. Cela signifie-t-il que l'objectif est d'aller au-delà de la compensation des pertes de revenus, pour compenser l'écart entre le revenu déjà rehaussé de l'ICHN, et un revenu de référence qui restera à définir ?

Les autorités françaises ont noté que la proposition prévoyait la disparition de l'aide redistributive complémentaire au revenu. La Commission a indiqué qu'il serait possible de réaliser un ciblage similaire à un paiement redistributif dans la mesure où celui-ci répond à un besoin local. A ce titre, sera-t-il possible d'introduire un paiement complémentaire ciblé sur les premiers hectares de l'ensemble des exploitations françaises ?

La Commission pourrait-elle préciser ce qu'elle entend exactement par la notion de « *family farmers* » mentionnée dans les catégories à cibler, et comment identifier ces exploitations ?

La formulation de la dernière phrase du 3^e alinéa du paragraphe 2 suggère que le ciblage des jeunes agriculteurs devrait prendre la forme d'un paiement par hectare. Cela signifie-t-il qu'il ne sera donc pas possible de définir un ciblage forfaitaire pour ces exploitations ?

Pour illustrer avec un cas pratique, la Commission peut-elle confirmer qu'il serait possible dans le cadre de cet article : (i) de verser un montant d'aide par hectare uniforme pour tous les agriculteurs sur le territoire national (sans différenciation en fonction du revenu) ; (ii) en prévoyant un montant d'aide additionnel pour certaines populations au choix de l'État membre, par exemple pour les jeunes agriculteurs ; (iii) de ne pas verser de montant additionnel aux exploitations situées dans les zones défavorisées si l'État membre le décide, même si leur revenu est plus faible, car elles sont déjà bénéficiaires de l'ICHN.

Concernant la dégressivité et le plafonnement (paragraphe 3 et 4)

Le ciblage serait combiné à une dégressivité et un plafonnement de l'aide, mais leur articulation peut poser question. En effet, si le ciblage vise à répondre à un besoin, la dégressivité et le plafonnement de l'aide pourraient conduire à réduire le soutien nécessaire, notamment pour certaines des catégories ciblées. Par exemple, si un Etat membre choisit de fixer le DABIS à 250€/ha pour les jeunes agriculteurs, alors un jeune agriculteur à la tête d'une exploitation de 100 ha serait impacté par la dégressivité puisque son montant d'aide dépasserait les 20 000€. La Commission confirme-t-elle que la dégressivité et le plafonnement s'appliqueront également aux populations visées par le ciblage ?

Les autorités françaises souhaitent bénéficier d'une analyse d'impact concernant l'application de la dégressivité et du plafonnement prévus par la proposition de texte.

Les autorités françaises se questionnent au sujet de la deuxième phrase du paragraphe 4 relatif à l'application du plafonnement pour les personnes morales, qui comporte un risque de complexité de mise en œuvre. La Commission peut-elle expliciter ce qu'elle entend précisément par « toutes les entités sous le contrôle d'une personne morale ou physique », et en particulier préciser la notion de contrôle (2^e phrase du paragraphe 4) ?

Il est aujourd'hui possible d'appliquer les plafonds au niveau des membres d'une personne morale quand ils contribuent à renforcer l'exploitation [équivalent de la « transparence GAEC » en France]. Cette possibilité sera-t-elle maintenue dans le cadre de l'application des seuils et plafonds liés à la dégressivité et au plafonnement du DABIS ? Plus généralement, les Etats membres pourront-ils choisir d'appliquer ou non ce principe pour les différentes aides prévoyant des mécanismes de dégressivité ou de plafonnement ?

Concernant les critères d'éligibilité à l'aide (paragraphe 5, 6 et 7)

Pourquoi la Commission a-t-elle prévu des critères d'éligibilité spécifiques à cette aide (s'appliquant aussi pour partie au paiement en faveur des petits agriculteurs), qui sont plus prescriptifs que ceux en vigueur sur la programmation actuelle ?

Qu'est-ce que la Commission entend par « agriculteur exerçant une activité agricole sur leur exploitation » (1^{re} phrase du paragraphe 5) ? Est-ce que la conduite de l'exploitation avec appel à des salariés ou des entreprises de travaux agricoles est considérée comme l'exercice d'une activité agricole sur l'exploitation ?

Les autorités françaises s'interrogent sur la mention de la sécurité alimentaire (1^{re} phrase du paragraphe 5) et sa définition précise. La Commission a indiqué le 8 octobre qu'elle considérerait que le maintien des terres en capacité de produire si nécessaire répondait également au besoin de sécurité alimentaire, et qu'il n'y avait donc pas de changement par rapport à la programmation actuelle. Peut-elle confirmer que cela signifie qu'il n'y aura pas d'exclusion de certaines cultures pour le bénéfice du DABIS (cultures non alimentaires par exemple) ?

Concernant la dérogation au critère d'activité agricole principale pour les pluriactifs (2^e phrase du paragraphe 5), les autorités françaises notent que l'article vise les « petits agriculteurs », alors que l'article 4 du règlement PPNR (définition d'agriculteur au 3(c)(ii)) mentionne les « personnes physiques ou petites personnes morales ». La Commission peut-elle préciser les raisons de ces différences de terminologie, et si elles entraînent une différence sur le fond ?

La Commission peut-elle expliciter les raisons qui l'ont conduite à restreindre aux petites exploitations la possibilité de prendre en compte des pluriactifs dont l'activité agricole n'est pas l'activité principale et à exclure de plus grosses exploitations pluriactives ?

Concernant l'article 7 (paiement en faveur des petits agriculteurs), les autorités françaises s'interrogent sur le caractère obligatoire de cette aide et son articulation avec le ciblage prévu sur les petits agriculteurs dans le cadre du DABIS. La coexistence de ces deux formes de soutien risque de poser des difficultés de planification et de mise en œuvre pour les Etats membres.

Concernant l'article 11 (aide couplée au revenu), les autorités françaises saluent le maintien des aides couplées au revenu dans la proposition de la Commission, conformément aux conclusions du Conseil de décembre dernier. Elles saluent également le fait de proposer des évolutions modérées sur ce dispositif, ce qui favorise la stabilité de dispositifs essentiels pour le revenu des agriculteurs.

Les autorités françaises souhaitent néanmoins obtenir des clarifications sur différentes dispositions de cet article.

Au paragraphe 1, les autorités françaises notent que l'octroi des aides couplées est maintenant une obligation pour les États membres. Pour quelles raisons avoir rendu cette aide obligatoire ? Quelle est la portée de cette obligation ? Les autorités françaises s'interrogent sur le fait de devoir planifier une enveloppe minimum dédiée à ce dispositif, et si certains secteurs devront être obligatoirement aidés au titre de cette disposition.

En ce qui concerne les secteurs et produits pouvant bénéficier d'une aide couplée, la Commission pourrait-elle en clarifier la liste précise et expliciter l'utilité de la référence à l'annexe I du règlement (UE) n° 1308/2013 ?

Les autorités françaises regrettent la suppression par rapport à la réglementation actuelle de l'exemption dont bénéficiaient les cultures protéiques d'avoir à démontrer les difficultés rencontrées par le secteur. La Commission pourrait-elle expliciter les raisons de cette suppression et les justifications acceptables en vue d'accorder une aide couplée à ce secteur ?

Les autorités françaises s'interrogent sur le contenu de l'annexe II relative au calcul d'équivalence entre espèces animales : pourquoi le porc, la volaille et les équins figurent-ils dans cette annexe, alors que l'alinéa 5 du paragraphe 1 exclut ces secteurs des aides couplées payées à l'animal ?

L'article 35 du règlement PPNR prévoit que le plafond peut être augmenté de + 5% pour autant que les fonds sont destinés aux cultures protéagineuses ou au secteur de la polyculture-élevage. Les autorités françaises s'interrogent sur la forme que pourrait prendre une aide couplée à la polyculture-élevage : quels pourront-être les critères d'éligibilité ? Les paiements seront-ils réalisés à l'hectare ou à l'animal ? Tout type d'élevage pourra-t-il être soutenu dans ce cadre ou seulement les ruminants ?

Les autorités françaises s'interrogent également sur la possibilité ouverte de soutenir l'herbe dans le cadre d'une aide couplée. Ce soutien pourra-t-il bénéficier aux prairies permanentes, dès lors que la définition des prairies permanentes n'est plus encadrée dans le règlement PPNR ? Pourra-t-il également bénéficier à des exploitations pratiquant des élevages non cités dans la liste limitative du 5^e alinéa du 1^{er} paragraphe (granivores par exemple) ?

Au paragraphe 3, les autorités françaises notent qu'une obligation nouvelle pèse sur les États membres de minimiser l'impact potentiel de leurs aides couplées sur le marché interne. Les autorités françaises demandent à la Commission de bien vouloir préciser comment cette obligation sera mise en œuvre et les critères sur la base desquels ledit impact sera évalué.

Au paragraphe 4, les autorités françaises notent qu'une obligation nouvelle pèse sur les États membres de tenir compte des impacts environnementaux des paiements couplés réalisés à l'animal, notamment en instaurant un critère de densité maximale de bétail dans les zones vulnérables aux nitrates. Les autorités françaises demandent à la Commission de bien vouloir préciser les modalités de cette obligation nouvelle, y compris en fournissant des exemples de tels critères. Les autorités françaises s'interrogent également sur le fait de savoir si toutes les aides payées à l'animal doivent inclure ce type de critères, même celles qui soutiennent des secteurs traditionnellement extensifs (petits ruminants). La Commission pourrait-elle en outre expliciter l'articulation entre cette obligation environnementale et la directive Nitrates ?

Les autorités françaises souhaitent avoir des précisions sur l'articulation entre les aides couplées et la nouvelle aide de base au revenu, qui prévoit la possibilité de cibler les paiements sur les secteurs en difficultés, notamment dans le cas où les exploitations les plus en difficulté correspondent dans les faits à une filière faisant l'objet d'une aide couplée.

Les autorités françaises notent la suppression de l'obligation de fixer comme condition d'admissibilité des animaux aux paiements couplés le respect des règles d'identification et d'enregistrement des animaux du règlement 2016/429. Un animal qui présente des défauts d'identification pourra-t-il de ce fait être éligible ?

Concernant l'article 12 (aide à la participation aux outils de gestion des risques)

Les autorités françaises ont noté la suppression, dans la rédaction de l'article 12, du taux maximal d'aide de 70 % applicable aux outils de gestion des risques dans la programmation actuelle. Elles souhaiteraient obtenir confirmation que le taux d'aide pour ces outils pourra désormais atteindre jusqu'à 100 %.

La Commission a indiqué que les Etats membres disposeront d'une marge de flexibilité pour déterminer les outils et les risques éligibles dans le cadre de l'article 12. Les autorités françaises souhaitent obtenir confirmation que le dispositif permettra de couvrir les principaux types de risques auxquels les exploitants sont exposés (risques climatiques, sanitaires et de marché), et s'appliquer aux différents instruments de gestion des risques identifiés dans la programmation actuelle (assurance, fonds de mutualisation, instruments de stabilisation du revenu).

La rédaction de l'article 12 mentionne désormais des aides « *pour la participation des agriculteurs aux outils de gestion des risques* », et non plus des aides « *aux outils de gestion des risques* ». Les autorités françaises s'interrogent sur la portée juridique de cette évolution, notamment en ce qui concerne les fonds de mutualisation. Elles souhaitent en particulier s'assurer que cette formulation continuera de permettre la mobilisation d'un soutien public pour les programmes d'indemnisation des fonds mutuels ; ainsi que pour les coûts administratifs liés à leur établissement, et qu'elle ne limitera pas le soutien à la seule prise en charge des cotisations des agriculteurs à ces fonds.

S'agissant du caractère désormais obligatoire de la mise en œuvre de l'article 12, sauf dans les cas où des systèmes nationaux assurent déjà une couverture des risques pour les agriculteurs, les autorités françaises souhaitent disposer d'une clarification sur l'étendue de cette obligation. Il importe en effet de déterminer si les Etats membres devront garantir la mise en place d'outils de gestion pour l'ensemble des types de risques et instruments, ou si la présence d'un outil couvrant au moins une catégorie de risque pourra être considérée comme suffisante pour satisfaire à cette exigence.

En ce qui concerne les modalités de calcul des pertes, l'article 12 introduit la possibilité de recourir à des méthodes alternatives pour les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs ne disposant pas d'historique de production. Les autorités françaises ont noté que la Commission a indiqué que cette flexibilité pourrait être étendue à d'autres cas justifiés. Elles considèrent qu'il serait pertinent que cette possibilité puisse s'appliquer également aux exploitants déjà installés et qui s'engagent dans de nouvelles productions. Ces exploitants ne disposent, de ce fait eux non plus, d'aucune référence historique pour ces nouvelles productions.

Enfin, les autorités françaises relèvent que la Commission a précisé que, dans le cadre de l'article 12, les aides pourront être versées directement aux compagnies d'assurance, à condition que le bénéfice soit intégralement répercuté aux agriculteurs. Cette disposition pourrait ouvrir la voie à la mise en place d'un mécanisme offrant aux agriculteurs une assurance « nette de subvention », dans lequel la subvention publique serait directement versée à l'assureur, permettant ainsi à l'exploitant de ne s'acquitter que de la part résiduelle de sa prime après déduction de cette subvention. Une telle modalité constituerait un levier important d'incitation à la souscription, tout en simplifiant le dispositif pour les bénéficiaires. Les autorités françaises souhaiteraient ainsi avoir confirmation de la possibilité de versement de l'aide directement aux assureurs.

Concernant l'article 13 (aide aux investissements en faveur des agriculteurs et des exploitants forestiers). Les autorités françaises rappellent la nécessité de disposer d'un comparatif entre ce qui était éligible au titre la programmation 2023-2027 et ce qui sera éligible à partir de 2028. En effet, au regard des trois scénarios d'investissement présentés par la Commission le 29 octobre, les autorités françaises constatent que les règles d'éligibilité proposées sur ces aides s'inscrivent en rupture avec l'actuelle programmation.

Spécifiquement, les autorités françaises s'interrogent sur le devenir des aides à la transformation et au secteur aval au sein du périmètre PAC, lorsque les projets ne sont pas spécifiquement portés par des agriculteurs. Compte tenu des règles présentées, ces aides devront-elles être spécifiées en dehors du chapitre PAC du PPNR ? De manière générale, il conviendrait de préciser les possibilités offertes par le projet de programmation 2028-2034 en ce qui concerne les aides à la transformation des produits agricoles et forestiers par le secteur aval.

Par ailleurs, les investissements en faveur des zones Natura 2000 seront-ils toujours éligibles au titre de la réglementation PAC ?

Les autorités françaises souhaitent que le mot « résilience » soit défini et souhaitent savoir si l'amélioration de la compétitivité est bien incluse dans ce terme.

Les autorités françaises souhaiteraient également clarifier l'éligibilité des projets collectifs, tels que l'irrigation collective (par exemple des infrastructures multi-usages), dont les bénéficiaires ne seraient pas uniquement des agriculteurs ou des exploitants forestiers. Les mesures spécifiques à ce type de projet dans le PPNR devront-elles être créées en dehors du chapitre PAC, car inéligibles à l'article 13 ? Les autorités françaises craignent en effet que l'inéligibilité des projets, portés par d'autres types d'acteurs que des agriculteurs, au titre de l'article 13 et donc du montant cantonné de la PAC, ne soit un frein au déploiement de projets d'irrigation collectifs, souvent portés par des intermédiaires publics, ou au développement de projets d'irrigation multi-usages.

Les autorités françaises notent que le financement des infrastructures hydrauliques n'est plus soumis à des critères d'éligibilité spécifiques, mais est conditionné, comme les autres types d'investissement à une "contribution globale à la résilience", "notamment dans le domaine du climat et de l'eau". Sous réserve de la flexibilité introduite dans la définition de la résilience (voir question ci-dessus), les autorités françaises s'interrogent sur la manière dont sera vérifiée cette contribution.

Les autorités françaises s'interrogent également sur la pertinence de la double modalité de financement (via la PAC ou via les fonds issus du reste du PPNR) en fonction du type de bénéficiaire direct (agriculteur ou autre type de structure), qui pourrait conduire à des modalités de financement très différentes pour des projets comparables avec de mêmes bénéficiaires finaux.

Concernant la mise en œuvre des scénarios présentés le 29 septembre 2025, la fluctuation des liens avec le règlement relatif au Fonds de partenariat national et régional constitue une importante source de complexification de la réglementation. Les autorités françaises s'interrogent ainsi sur la variation des règles de cofinancement et des dispositions financières applicables en fonction de la nature du bénéficiaire et de l'origine du financement (cantonné ou non).

Les autorités françaises regrettent la suppression des taux d'aide plus élevés pour les investissements permettant de reconstituer le potentiel de production agricole et pour les investissements non-productifs. Actuellement, ce taux est de 100%, y compris pour les investissements en faveur des sites Natura 2000. L'abaissement des taux pour les investissements verts comporte le risque de diminuer l'attractivité de ces mesures pour les bénéficiaires, dont les retombées économiques directes ou indirectes sont, par nature, insuffisantes pour compenser les coûts d'investissement et éventuellement d'entretien. Au vu des externalités positives de ces projets et de leur importance dans la résilience à long terme des structures agricoles et forestières, il apparaît souhaitable de maintenir le taux de soutien initié dans la précédente programmation.

Par ailleurs, il semble également nécessaire de définir dans la réglementation PAC ce qu'est une catastrophe naturelle et en particulier si cette définition inclut, pour le secteur agricole, les épizooties et les maladies végétales. En particulier, les aides à la reconstitution du potentiel agricole peuvent-elles être activées dans le cas où les dommages sont la conséquence des mesures de lutte adoptées pour faire face aux crises sanitaires ?

Les autorités françaises souhaitent également mentionner, pour la mise en œuvre de l'article 13, les dispositions relatives aux options de coûts simplifiés qui figurent à l'article 36 paragraphe 3 et à l'article 78

du règlement PPNR. L'article 78 prévoit une obligation pour les Etats membres d'utiliser les options de coûts simplifiés pour les opérations dont le montant est inférieur à 100 000 euros. A l'article 36 paragraphe 3, il est prévu que pour les opérations de l'article 13 avec une aide publique inférieure à 100 000 euros, l'aide doit prendre la forme de barèmes standards, de coûts unitaires, de montants forfaitaires ou de taux forfaitaires. Est-il possible de clarifier l'articulation entre ces deux articles ? La Commission peut-elle confirmer que le taux de soutien (par exemple de 75 %) peut bien être considéré comme un taux forfaitaire ? En d'autres termes, sera-t-il toujours possible en cas d'aide publique inférieure à 100 000 euros, d'appliquer un taux de soutien au montant éligible pour déterminer le montant d'aide ? En outre, dans la pratique, le recours à des montants forfaitaires peut conduire à dépasser ce taux maximum de soutien sur les coûts réels. Quelles seraient les conséquences dans ce cas ?

Concernant le paragraphe 5 de l'article 13, les autorités françaises souhaitent interroger la Commission sur la ou les raisons pour lesquelles seuls les instruments financiers sont évoqués, et non pas aussi les garanties budgétaires (comme c'est le cas dans le projet de règlement relatif au Fonds Européen de Compétitivité).

A noter que « cette exigence » mentionnée au point 5 de l'article 13 ne renvoie à aucune exigence mentionnée précédemment. Le texte devrait donc être clarifié sur ce point.

Enfin, au point 6 de l'article 13, un délai spécifique pour la mise aux normes des exploitations est prévu pour les jeunes agriculteurs. Les autorités françaises souhaitent savoir pourquoi cette tolérance n'est pas prévue pour tous les nouveaux installés, même lorsque ces derniers ne remplissent pas les conditions pour entrer dans la catégorie « jeune agriculteur ». En effet, ces derniers rencontrent potentiellement les mêmes défis de mise aux normes à la reprise d'exploitations.

Annex – Courtesy translation

Subject : Written questions on Block 3 of the proposal for a regulation laying down the conditions for implementing Union support for the common agricultural policy (CAP)

The French authorities kindly request the Presidency to find below their comments and written questions on Block 3 of the proposed regulation laying down the conditions for implementing Union support for the common agricultural policy (CAP), following the initial discussions held within the “horizontal questions” group

Firstly, it is important to have a consistent framework for negotiations. As some aspects of these written questions are being discussed in ad hoc MFF and NRPP groups, it is important to ensure that the responses obtained in the various forums are shared in order to avoid any asymmetry of information.

With regard to Article 6 (Degressive area-based income support), in general, the French authorities wish to emphasize that, while the Member States had opted for moderate changes (“evolution rather than revolution”), the new basic income support introduces major changes which will need to be discussed in the Agriculture Council and clarified by the Commission.

Regarding the general objective of the aid

The new aid provides for targeting based on income (first subparagraph of paragraph 2) and targeting of priority populations (second subparagraph of paragraph 2), which are a priori distinct objectives: targeting based on income is a social objective (referring to a kind of minimum income), while targeting priority populations is more a matter of promoting and/or supporting a particular model of agriculture. However, the populations targeted (young farmers, women, etc.) will not necessarily be those with the lowest incomes. The French authorities consider that these multiple targets risk lacking clarity, posing significant implementation difficulties and diluting budgetary support across all the farms targeted. They therefore ask the Commission to clarify the specific objective of this aid, and in particular how it envisages coordinating targeting according to income (first subparagraph of paragraph 2) and targeting according to different populations (second subparagraph of paragraph 2). They would like to know whether these two types of targeting will be mandatory, and which type of targeting should be given priority if they prove to be contradictory (for example, if a Member State observes that women are not specifically associated with low-income farms).

Can the Commission confirm that targeting aid will not require certain beneficiaries to be excluded and that it will still be possible to pay differentiated aid to all farmers?

Regarding the targeting arrangements (paragraph 2)

The French authorities have questions about the income targeting arrangements.

What type of income should targeting be based on (second sentence of paragraph 2): the economic results of agricultural holdings or the disposable income of the farmer/his household? Can the Commission clarify what it means precisely by “most in need” (second subparagraph of paragraph 2) and what reference Member States should use to assess this? Is it in relation to the average income of farmers or households in general?

Could the Commission provide details on the methodology and indicators it used to classify farm income in its analysis of degressivity and capping (fact sheet No. 21 of October 7, 2025)?

How will any threshold effects that could result from income-based targeting, and the inherent risks of optimization by farmers, be taken into account?

The French authorities have taken note of the obligation to target young farmers. They wish to emphasize that explicitly mentioning other categories to be targeted (second subparagraph of paragraph 2) risks creating unmet expectations on the ground for populations that may not be considered a priority in certain Member States. Can the Commission confirm that Member States will not be required to implement targeting for all the types of beneficiaries mentioned in Article 6?

The differentiation of payments could lead to preferential targeting of certain types of farms (particularly according to their production and any natural constraints), which may also be eligible for aid linked to these same characteristics (coupled aid, ANC). The French authorities question the value of targeting these categories, which already receive other forms of support.

The Commission has indicated that although the DABIS mentions ANC areas among the categories to be targeted, the aim is not to compensate for income losses in this context. Does this mean that the objective is to go beyond compensating for income losses, in order to compensate for the gap between the income already enhanced by the ANCs payments and a reference income that has yet to be defined?

The French authorities noted that the proposal provided for the disappearance of the additional income redistributive aid. The Commission indicated that it would be possible to target aid in a similar way to a redistributive payment, provided that this meets a local need. In this respect, will it be possible to introduce an additional payment targeted at the first hectares of all French farms?

Could the Commission clarify what exactly it means by the term “family farmers” mentioned in the categories to be targeted, and how these farms are to be identified?

The wording of the last sentence of the third subparagraph of paragraph 2 suggests that targeting young farmers should take the form of a payment per hectare. Does this mean that it will not be possible to define a flat-rate target for these farms?

To illustrate with a practical example, can the Commission confirm that it would be possible under this article: (i) to pay a uniform amount of aid per hectare to all farmers in the national territory (without differentiation based on income); (ii) to provide for additional aid for certain groups chosen by the Member State, for example young farmers; (iii) not to pay additional aid to farms located in less-favored areas if the Member State so decides, even if their income is lower, because they already receive ANC aid.

Regarding degressivity and capping (paragraphs 3 and 4)

Targeting would be combined with degressivity and a cap on aid, but how these elements would work together raises questions. While targeting aims to meet a need, degressivity and capping aid could lead to a reduction in the support required, particularly for some of the targeted categories. For example, if a Member State chooses to set the DABIS at €250/ha for young farmers, then a young farmer running a 100-hectare farm would be affected by degressivity since his aid amount would exceed €20,000. Does the Commission confirm that degressivity and capping will also apply to the populations targeted by the targeting?

The French authorities would like to see an impact assessment of the application of degressivity and capping as provided for in the proposed text.

The French authorities have questions about the second sentence of paragraph 4 concerning the application of the cap to legal persons, which could be complex to implement. Can the Commission clarify what it means precisely by “all entities under the control of a legal or natural person,” and in particular clarify the concept of control (second sentence of paragraph 4)?

It is currently possible to apply ceilings at the level of the members of a legal entity when they contribute to strengthening the farm [equivalent to “Agricultural cooperative groupe transparency (*Transparence GAEC*)” in France]. Will this possibility be maintained in the context of the application of thresholds and ceilings linked to degressivity and the capping of the DABIS? More generally, will Member States be able to choose whether or not to apply this principle to the various aid schemes providing for degressivity or capping mechanisms?

Regarding eligibility criteria for aid (paragraphs 5, 6, and 7)

Why has the Commission established specific eligibility criteria for this aid (which also apply in part to payments to small farmers) that are more prescriptive than those in force under the current programming period?

What does the Commission mean by “farmers carrying out agricultural activities on their farms” (first sentence of paragraph 5)? Is running a farm with the help of employees or agricultural contractors considered to be carrying out agricultural activities on the farm?

The French authorities have questions about the reference to food security (first sentence of paragraph 5) and its precise definition. On October 8, the Commission indicated that it considered that maintaining land in a productive state where necessary also met the need for food security, and that there was therefore no change from the current programming. Can it confirm that this means that certain crops will not be excluded from the DABIS (e.g., non-food crops)?

With regard to the exemption from the main agricultural activity criterion for multi-activity farmers (second sentence of paragraph 5), the French authorities note that the article refers to “small farmers,” whereas Article 4 of the NRPP Regulation (definition of farmer in 3(c)(ii)) refers to “natural persons or small legal entities.” Can the Commission clarify the reasons for these differences in terminology and whether they result in a difference in substance?

Can the Commission explain the reasons that led it to restrict the possibility of taking into account multi-activity farmers whose agricultural activity is not their main activity to small farms and to exclude larger multi-activity farms?

With regard to Article 7 (Payment for small farmers), the French authorities are questioning the mandatory nature of this aid and how it fits in with the planned targeting of small farmers under the DABIS. The coexistence of these two forms of support may pose planning and implementation difficulties for Member States.

With regard to Article 11 (Coupled income support), the French authorities welcome the retention of income-linked aid in the Commission's proposal, in line with the Council's conclusions of last December. They also welcome the fact that moderate changes are being proposed to this system, which promotes the stability of systems that are essential to farmers' incomes.

The French authorities would nevertheless like clarification on various provisions of this article.

In paragraph 1, the French authorities note that the granting of coupled aid is now an obligation for Member States. Why has this aid been made mandatory? What is the scope of this obligation? The French authorities question whether they will have to plan a minimum budget for this scheme and whether certain sectors will be required to receive aid under this provision.

With regard to the sectors and products eligible for coupled support, could the Commission clarify the precise list and explain the purpose of the reference to Annex I to Regulation (EU) No. 1308/2013?

The French authorities regret the removal, compared to the current regulations, of the exemption enjoyed by protein crops from having to demonstrate the difficulties encountered by the sector. Could the Commission explain the reasons for this removal and the acceptable justifications for granting coupled support to this sector?

The French authorities have questions about the content of Annex II concerning the calculation of equivalence between animal species: why are pigs, poultry, and horses included in this annex, when paragraph 1(5) excludes these sectors from coupled aid paid per animal?

Article 35 of the NRPP Regulation provides that the ceiling may be increased by +5% provided that the funds are intended for protein crops or the mixed farming sector. The French authorities are questioning the form that coupled aid for mixed farming could take: what could the eligibility criteria be? Will payments be made per hectare or per animal? Will all types of livestock farming be eligible for support under this scheme, or only ruminants?

The French authorities are also considering the possibility of supporting grassland under a coupled aid scheme. Will this support be available for permanent grassland, given that the definition of permanent grassland is no longer covered by the NRPP regulation? Will it also be available to farms practicing livestock

farming not mentioned in the exhaustive list in the fifth subparagraph of the first paragraph (e.g., grain-fed livestock)?

In paragraph 3, the French authorities note that Member States now have a new obligation to minimize the potential impact of their coupled aid on the internal market. The French authorities ask the Commission to clarify how this obligation will be implemented and the criteria on the basis of which this impact will be assessed.

In paragraph 4, the French authorities note that Member States have a new obligation to take into account the environmental impact of coupled payments made per animal, in particular by introducing a maximum livestock density criterion in nitrate-vulnerable areas. The French authorities ask the Commission to clarify the details of this new obligation, including by providing examples of such criteria. The French authorities also question whether all animal-based aid must include this type of criterion, even aid supporting traditionally extensive sectors (small ruminants). Could the Commission also explain the link between this environmental obligation and the Nitrates Directive?

The French authorities would like clarification on the relationship between coupled aid and the new basic income support, which provides for the possibility of targeting payments at sectors in difficulty, particularly where the farms most in difficulty are in fact part of a sector receiving coupled aid.

The French authorities note the removal of the requirement to comply with the animal identification and registration rules of Regulation 2016/429 as a condition of eligibility for coupled payments. Will an animal with identification defects therefore be eligible?

With regard to Article 12 (Support for participation in risk management tools), the French authorities noted the removal, in the wording of Article 12, of the maximum aid rate of 70% applicable to risk management tools in the current programming period. They would like confirmation that the aid rate for these tools may now reach up to 100%.

The Commission has indicated that Member States will have some flexibility in determining the eligible tools and risks under Article 12. The French authorities would like confirmation that the scheme will cover the main types of risks to which farmers are exposed (climate, health, and market risks) and apply to the various risk management instruments identified in the current programming (insurance, mutual funds, income stabilization instruments).

The wording of Article 12 now refers to aid “for farmers' participation in risk management tools” rather than aid “for risk management tools.” The French authorities are questioning the legal implications of this change, particularly with regard to mutual funds. In particular, they wish to ensure that this wording will continue to allow public support for mutual fund compensation programs, as well as for the administrative costs associated with their establishment, and that it will not limit support to covering farmers' contributions to these funds alone.

With regard to the now mandatory implementation of Article 12, except in cases where national systems already provide risk coverage for farmers, the French authorities would like clarification on the scope of this obligation. It is important to determine whether Member States will have to ensure that management tools are in place for all types of risks and instruments, or whether the existence of a tool covering at least one category of risk can be considered sufficient to meet this requirement.

With regard to the methods for calculating losses, Article 12 introduces the possibility of using alternative methods for young farmers and new farmers who do not have a production history. The French authorities noted that the Commission had indicated that this flexibility could be extended to other justified cases. They consider that it would be appropriate for this possibility to also apply to established farmers who are engaging in new production activities. These farmers also have no historical reference for these new production activities.

Finally, the French authorities note that the Commission has specified that, under Article 12, aid may be paid directly to insurance companies, provided that the benefit is passed on in full to farmers. This provision could

pave the way for the establishment of a mechanism offering farmers “subsidy-free” insurance, in which the public subsidy would be paid directly to the insurer, thus allowing the farmer to pay only the residual portion of his premium after deduction of this subsidy. Such an arrangement would be a significant incentive to take out insurance, while simplifying the system for beneficiaries. The French authorities would therefore like confirmation that the aid can be paid directly to insurers.

With regard to Article 13 (Support for investments for farmers and forest holders), the French authorities reiterate the need for a comparison between what was eligible under the 2023-2027 program and what will be eligible from 2028 onwards. Indeed, in view of the three investment scenarios presented by the Commission on October 29, the French authorities note that the proposed eligibility rules for this aid represent a break with the current programming.

Specifically, the French authorities question the future of aid for processing and the downstream sector within the CAP scope when projects are not specifically led by farmers. Given the rules presented, will this aid have to be specified outside the CAP chapter of the NRPP? In general, it would be advisable to clarify the possibilities offered by the 2028-2034 programming proposal with regard to aid for the processing of agricultural and forestry products by the downstream sector.

Furthermore, will investments in favor of Natura 2000 areas still be eligible under CAP regulations?

The French authorities would like the term “resilience” to be defined and would like to know whether improving competitiveness is included in this term.

The French authorities would also like to clarify the eligibility of collective projects, such as collective irrigation (e.g., multi-purpose infrastructure), whose beneficiaries would not be solely farmers or foresters. Should specific measures for this type of project in the NRPP be created outside the CAP chapter, as they are ineligible under Article 13? The French authorities fear that the ineligibility of projects carried out by actors other than farmers under Article 13, and therefore under the CAP's ring-fenced budget, could hinder the rollout of collective irrigation projects, which are often carried out by public intermediaries, or the development of multi-purpose irrigation projects.

The French authorities note that the financing of water infrastructure is no longer subject to specific eligibility criteria but, like other types of investment, is conditional on an “overall contribution to resilience,” “particularly in the field of climate and water.” Subject to the flexibility introduced in the definition of resilience (see question above), the French authorities question how this contribution will be verified.

The French authorities are also questioning the relevance of dual financing arrangements (via the CAP or via funds from the rest of the NRPP) depending on the type of direct beneficiary (farmer or other type of structure), which could lead to very different financing arrangements for comparable projects with the same final beneficiaries.

With regard to the implementation of the scenarios presented on September 29, 2025, the fluctuation in links with the regulation on the National and Regional Partnership Fund is a major source of regulatory complexity. The French authorities are therefore questioning the variation in co-financing rules and financial provisions applicable depending on the nature of the beneficiary and the origin of the funding (earmarked or not).

The French authorities regret the removal of higher aid rates for investments to restore agricultural production potential and for non-productive investments. Currently, this rate is 100%, including for investments in Natura 2000 sites. Lowering the rates for green investments risks reducing the attractiveness of these measures for beneficiaries, whose direct or indirect economic benefits are, by their very nature, insufficient to offset the costs of investment and, where applicable, maintenance.

Given the positive externalities of these projects and their importance in the long-term resilience of agricultural and forestry structures, it seems desirable to maintain the level of support initiated in the previous programming period.

Furthermore, it also seems necessary to define in the CAP regulations what constitutes a natural disaster and, in particular, whether this definition includes, for the agricultural sector, epizootic diseases and plant

diseases. In particular, can aid for the restoration of agricultural potential be activated in cases where the damage is the result of control measures adopted to deal with health crises?

The French authorities would also like to mention, for the implementation of Article 13, the provisions relating to simplified cost options set out in Article 36(3) and Article 78 of the NRPP Regulation. Article 78 requires Member States to use simplified cost options for operations costing less than EUR 100,000. Article 36(3) stipulates that for transactions covered by Article 13 with public aid of less than EUR 100,000, the aid must take the form of standard scales, unit costs, lump sums, or flat rates. Is it possible to clarify the relationship between these two articles? Can the Commission confirm that the support rate (e.g., 75%) can indeed be considered a flat rate? In other words, will it still be possible, in the case of public aid of less than EUR 100,000, to apply a support rate to the eligible amount in order to determine the amount of aid? Furthermore, in practice, the use of flat-rate amounts may lead to this maximum support rate for actual costs being exceeded. What would be the consequences in this case?

With regard to Article 13(5), the French authorities would like to ask the Commission why only financial instruments are mentioned and not budgetary guarantees (as is the case in the draft regulation on the European Competitiveness Fund).

It should be noted that “this requirement” mentioned in point 5 of Article 13 does not refer to any requirement mentioned previously. The text should therefore be clarified on this point.

Finally, point 6 of Article 13 provides for a specific deadline for young farmers to bring their farms up to standard. The French authorities would like to know why this tolerance is not provided for all new entrants, even when they do not meet the conditions for entry into the “young farmer” category. Indeed, the latter potentially face the same challenges in bringing their farms up to standard when taking over farms.