

PAC : les arbitrages du plan stratégique national annoncés par le Ministre

PAC – juillet 2021

Après concertation des différentes parties prenantes, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a précisé, lors du conseil supérieur d'orientation du 13 juillet, ses arbitrages pour le plan stratégique national français dont le cadre avait été posé le 21 mai. Le projet français est bien entendu en phase avec le compromis européen de fin juin. Les plans stratégiques nationaux sont une des principales nouveautés de la réforme : chaque Etat membre doit y décrire ses choix en matière de dispositifs d'aides de premier et de second pilier.

La proposition du Ministre est dans la continuité de la programmation actuelle. Restent à définir les modalités fines des écorégimes et des aides couplées. Ce projet doit recueillir l'avis de l'autorité environnementale et être soumis à enquête publique avant d'être officiellement transmis à Bruxelles fin 2021.

Le plan stratégique national, la traduction nationale de la PAC européenne

Dans la prochaine PAC, dont la mise en œuvre a été repoussée à 2023, le rôle des Etats membres sera plus important que dans la PAC actuelle. Chaque Etat membre doit proposer un plan stratégique national (PSN) à la commission européenne. Ce plan est un ensemble de mesures poursuivant les objectifs de la PAC que sont assurer un revenu équitable aux agriculteurs, accroître la compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement des générations, dynamiser les zones rurales, garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

Les plans stratégiques nationaux s'étendent sur les deux piliers, contrairement aux programmes de développement rural actuels. Ils peuvent ainsi contribuer à une meilleure articulation et une meilleure cohérence entre les mesures des deux piliers. Ils ne concernent pas le volet gestion des marchés qui reste entièrement piloté de Bruxelles.

Les plans doivent être **établis dans le cadre fixé au niveau communautaire et approuvés par la Commission européenne avant mise en application**. Un Etat membre pourra amender son plan stratégique selon certaines règles, en en faisant la demande auprès de la Commission. Celle-ci dispose alors de 30 jours pour faire des observations et de trois mois pour approuver la demande.

Après évaluation au niveau français, le PSN final sera transmis à la Commission européenne avant le 1^{er} janvier 2022. En 2022, des négociations et une certaine harmonisation des différents PSN seront menées pour une **entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023**.

Les annonces françaises

Le 21 mai dernier, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, Julien Denormandie, a présenté le PSN français en indiquant que « les arbitrages s'inscrivent dans une vision politique tournée vers la souveraineté alimentaire ». Ces annonces ont été complétées le 13 juillet.

Les annonces se placent plutôt dans une logique de continuité par rapport à la PAC actuelle.

Les mesures sont détaillées dans la suite de cette note et leur équilibre budgétaire est synthétisé dans le tableau en annexe.

Le Ministre a, par ailleurs, présenté les impacts estimés de cette réforme par système et par territoire.

Dispositions générales

Le budget

Le budget total pour la prochaine PAC pour les 27 Etats membres de l'UE a été acté, après de nombreux débats, fin 2020 : il est de 269,5 milliards d'euros.

Dans ce total, la France a relativement conservé son budget, avec une enveloppe pour la programmation de 43,7 milliards d'euros, soit **9,4 milliards d'euros par an** (dont 8,7 milliards pour le PSN).

Dans ce budget, la France fait le choix de maintenir le **taux de transfert du premier pilier vers le second** à son niveau actuel de **7,53 %** pour ne pas réduire les soutiens de premier pilier.

La conditionnalité

La nouvelle conditionnalité se voit augmenter des mesures de l'actuel paiement vert.

L'agriculteur actif

La France a défini deux critères principaux pour qualifier un agriculteur actif. Pour bénéficier des aides de la PAC en 2023, les agriculteurs devront justifier d'une **cotisation contre les accidents du travail** et d'un âge **inférieur à l'âge légal de départ à la retraite à taux plein**, le but étant que celui qui perçoit des aides soit celui qui « travaille sur sa ferme ».

Le premier pilier

Sur le premier pilier, tel que demandé par l'UE, **la convergence du paiement de base se poursuit**. Toutefois, elle ne sera pas totale puisque **la moitié « du chemin de convergence » restant** devra être menée entre 2024 et 2026, pour atteindre 85 % de la valeur moyenne du droit à paiement de base (DPB). Une limitation des pertes individuelles à 30 % est prévue. Lors de la précédente réforme, la convergence avait fortement impacté les aides normandes.

Le volume de l'enveloppe dédiée au **paiement annuel Jeunes agriculteurs est porté à 1,5 %** (101 millions d'euros/an). Il passera d'un paiement à l'hectare à une enveloppe forfaitaire.

Le **paiement redistributif** et ses modalités sont maintenus : **10 %** de l'enveloppe des aides de 1^{er} pilier, payés sur les **52 premiers hectares**.

Concernant les aides couplées, l'enveloppe globale est de 1,01 milliard d'euros par an, soit 15 % des aides de 1^{er} pilier, maximum autorisé par le texte européen. Les évolutions majeures concernent les aides aux protéines (en hausse, prises sur les aides couplées animales) et les soutiens aux bovins dont le mécanisme est modifié :

- Les **aides couplées aux protéines végétales** voient leur part de budget **augmenter** progressivement : de 2,3 % en 2023 (155 M€/an) à 3,5 % en 2027 (236 M€/an). La hausse de l'enveloppe de l'aide aux légumineuses fourragères sera prioritairement tournée vers les exploitations de plaine, ZSCN et ZSCS, là où l'autonomie protéique doit être renforcée. Les mélanges légumineuses fourragères - graminées redeviennent éligibles.
- Une nouvelle **aide couplée pour les petits maraîchers** ayant entre 0,5 ha et 3 ha de SAU (1 000 €/ha de cultures maraîchères) est mise en place à hauteur de 10 millions d'euros par an.
- Un montant de 0,54 % de l'enveloppe est réservé aux autres aides couplées végétales (36,4 millions d'euros), a priori maintenues en l'état : pomme de terre féculière, chanvre, houblon, semences de graminées, riz, blé dur, prunes destinées à la transformation, cerises destinées à la transformation, pêches destinées à la transformation, poires destinées à la transformation, tomates destinées à la transformation.

- Les **aides couplées aux productions animales voient leur niveau baisser** mécaniquement : de 12,6 % actuellement, elles constitueront 11 % de l'enveloppe de 1^{er} pilier.
 - Parmi ces aides, les aides ovines et caprines diminueront légèrement (ce qui devrait être compensé par la convergence pour ces systèmes).
 - Avec l'enveloppe d'aides couplées la plus volumineuse (735 millions d'euros actuellement), les **aides aux bovins laitiers (ABL) et viande (ABA) sont transformées** dans un nouveau mécanisme d'**aides à l'UGB** (unité gros bovin). Le Ministre a précisé les curseurs le 13 juillet :
 - il y aura une aide à l'UGB allaitant (104 €/UGB en 2023 et 91 en 2027) distincte de l'aide à l'UGB non-allaitant (57 €/UGB en 2023 et 51 en 2027) ;
 - les animaux éligibles devront avoir plus de 16 mois et être présents plus de 6 mois sur l'exploitation ;
 - garantie d'un socle de 40 UGB non-allaitants hors limite de chargement ;
 - plafond de 120 UGB allaitant dans la limite de 1,4 UGB/ha de SFP ICHN.
 Quelques dizaines de millions d'euros seront ainsi transférés vers le secteur laitier.

Enfin, les programmes opérationnels actuels sur les secteurs vitivinicole, l'apiculture et les fruits et légumes sont maintenus. Un **nouveau programme opérationnel** est mis en place pour les **filières des protéines végétales en priorité** à hauteur de 0,5 % des paiements directs (34 millions d'euros/an). 10 millions d'euros pourraient être fléchés vers d'autres filières qui présenteraient leur projet d'ici 2022.

Les écorégimes

Nouveauté de la réforme, ils sont volontaires pour les agriculteurs et permettent l'octroi d'une partie des aides directes sous réserve de mise en œuvre par les agriculteurs de mesures en faveur de l'environnement et du bien-être animal. L'enveloppe minimale allouée est de 25 %. Les arbitrages européens fixent un plancher à 20 % sur les deux premières années de mise en œuvre.

Trois voies d'accès à ces écorégimes ont été annoncées par le Ministre avec chacune deux niveaux d'aide (54 €/ha et 76€/ha) :

- Une **voie « pratiques »** : diversité des assolements sur terres arables, couverture de l'inter-rang en cultures pérennes et non-labour des prairies permanentes.
- Une **voie « certification »** : Agriculture Biologique (AB) et agriculture à Haute Valeur Environnementale (HVE) en constituent le niveau 2 (le plus élevé). Le niveau 1 sera constitué dans un premier temps par le niveau 2 de la certification environnementale auquel s'ajoute au moins un des cinq indicateurs de la HVE. Le Ministre a précisé que le référentiel HVE serait prochainement révisé.
- Une **voie « infrastructures agro-écologiques (IAE) »** avec 10 % de la SAU en IAE pour accéder au niveau 2 et 7 % de la SAU pour le niveau 1. Le Ministre a précisé que le coefficient d'équivalence des haies serait augmenté (0,1 ha pour 100 mètres de haie actuellement).

Une « prime haie », dotée de 40 millions d'euros, viendra s'ajouter aux montants des écorégimes des voies « certification » et « pratiques » si l'exploitant peut justifier l'équivalent de plus de 6 % de sa SAU en haies.

Le second pilier

Le choix est fait de maintenir les niveaux d'aide du second pilier par une augmentation des cofinancements nationaux.

La gestion du second pilier évolue, les Régions sont gestionnaires des mesures non surfaciques : la dotation aux JA, les aides à l'investissement, les aides au conseil et à l'innovation, le soutien de la transition, le soutien de la filière forêt-bois et le soutien de la vie dans les territoires ruraux (LEADER).

L'enveloppe qui leur est allouée est de 678 millions d'euros de FEADER¹ dont 33 millions d'euros supplémentaires fléchés pour accompagner le renouvellement des générations (but d'accompagner 7 500 installations par an).

En ce qui concerne les mesures surfaciques qui relèvent de l'Etat :

- **L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) est maintenue** dans son budget (1,1 milliard d'euros de paiement par an) et dans son ciblage actuel. La baisse de cofinancement européen sur cette mesure nécessite une hausse de la contrepartie nationale pour maintenir le paiement.
- **Les aides à l'agriculture biologique évoluent : l'aide à la conversion voit son enveloppe augmenter** (de 250 à 340 millions d'euros de paiements) dans le but de renforcer le développement des surfaces en AB avec un objectif de 18 % de la surface agricole en AB en France en 2027. Le volume de conversion est par ailleurs attendu en hausse du fait de la mise en place de l'écorégime certification. **Les aides au maintien disparaissent.**
Cette évolution de l'aide à l'AB, uniquement dédiée aux potentiels nouveaux producteurs, fait débat auprès des représentants de l'AB.
- Les **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** ont un budget de **260 millions d'euros par an en paiement** dont 30 millions par an déployés spécifiquement sur les zones à bas potentiel. 22 millions d'euros supplémentaires par an seront alloués aux régions pour la mise en œuvre de MAEC forfaitaires, ce qui porte à 700 M€ annuel le montant total des crédits FEADER pour les régions. La mesure de transition portée par les Chambres d'agriculture est financée par cette enveloppe globale.
Le Ministre a précisé que le nouveau menu des MAEC 2023-2027 proposera des MAEC équivalentes aux MAEC actuelles souscrites par au moins trois agriculteurs. Viendront s'y ajouter deux MAEC ciblées sur le bien-être animal (ruminants et monogastriques) et une MAEC pour les pollinisateurs.

La gestion des risques reçoit une enveloppe annuelle de paiement de 186 millions d'euros pour financer l'assurance récolte (+ 24 %) mais le Ministre reconnaît que ces crédits sont insuffisants. Des travaux sont en cours au niveau français sur cet accompagnement de la gestion des risques avec notamment une réforme « en profondeur » de l'assurance récolte.

Des impacts modérés

Le premier constat de cette proposition (voir impact territorial en annexe 1) est que, **contrairement à la PAC précédente, les impacts économiques pour les agriculteurs seront bien plus modérés** (inférieurs à 4 % pour un territoire ou une filière auxquels il faut ajouter une baisse globale de budget de 2 %).

En ce qui concerne les filières, le choix fait est celui d'un rééquilibrage. Pour les grandes cultures et la polyculture élevage, qui avaient fortement perdu lors de la dernière réforme, ce sera la stabilité. En revanche les producteurs de lait devraient bénéficier d'un bonus de 2 % malgré la baisse entraînée par la convergence, alors que les producteurs de viande bovine devraient voir leurs aides diminuer de 3 à 4 %.

A noter que les simulations du Ministère ont été publiées le 21 mai et ne tiennent pas compte des derniers arbitrages annoncés le 13 juillet mais surtout de l'adaptation des agriculteurs notamment sur les écorégimes et les aides couplées.

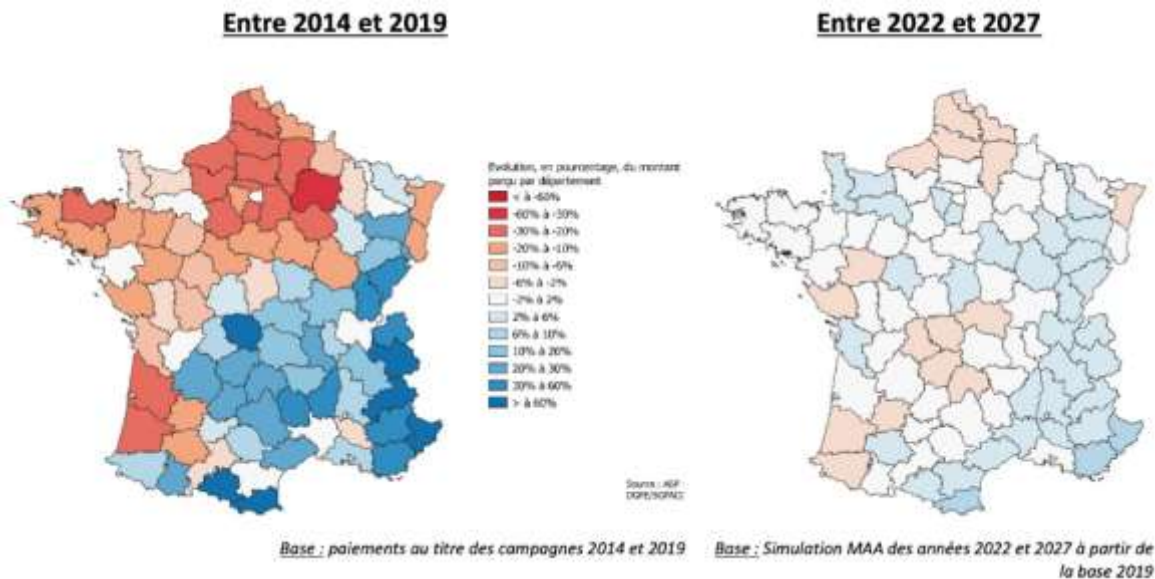
Pour aller plus loin : annonces du Ministre du 21 mai

www.agriculture.gouv.fr/reforme-de-la-pac-julien-denormandie-presente-les-arbitrages-du-plan-strategique-national

Michel Lafont & Elodie Turpin – Service Economie, Veille & Prospective

¹ FEADER : Fonds Européen de Agricole pour le Développement Rural (2nd pilier)

ANNEXE 1 : évolution des paiements directs et ICHN par département (source MAA)



ANNEXE 2 : évolutions des aides (source MAA)

Les évolutions induites par la réforme 2023-2027

