

# PAC 2023-2027 : 1<sup>ers</sup> arbitrages du Plan Stratégique National

PAC – juin 2021

*Fin mai, le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a annoncé les premiers grands arbitrages du Plan Stratégique National, après concertation des différentes parties prenantes. Il se place dans le cadre européen, en se basant sur les positions du Conseil des Ministres de l'agriculture, là où des divergences subsistent. Ces plans stratégiques nationaux sont une nouveauté de la réforme qui confère davantage de marge de manœuvre aux Etats-membres en matière de distribution de leur enveloppe d'aides.*

*La proposition du Ministre est, pour ce qui est défini, dans la continuité de la PAC actuelle. Plusieurs points, restant à trancher, pourraient infléchir l'impact de cette réforme.*

## **Le Plan Stratégique National, marge de manœuvre 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 État-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 européen et approuvés par la Commission Européenne avant mise en application**. Le règlement européen étant actuellement encore en discussion à Bruxelles entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission européenne (trilogues), le Ministre a fondé ses hypothèses de travail sur l'accord des Ministres de l'agriculture, sans prise en compte des demandes du Parlement européen. Le PSN pourrait devoir s'adapter aux décisions européennes finales.

Après finalisation, le PSN sera transmis à la Commission européenne avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour évaluation et approbation. Un point sera particulièrement surveillé par la Commission : les écorégimes et leur compatibilité avec le Pacte Vert européen. Un certain nombre de voix s'élèvent pour faire remarquer que les écorégimes proposés par la France n'engagent pas beaucoup l'agriculture française dans le sens d'une réduction de l'usage des pesticides de 50% ou des engrais de 20% **L'entrée en vigueur se fera au 1<sup>er</sup> janvier 2023.**

## **Premières annonces françaises du 21 mai**

Le 21 mai dernier, le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, Julien Denormandie, a présenté le PSN français. **Les annonces se placent plutôt dans une logique de continuité par rapport à la PAC actuelle.** Le Ministre a présenté les premiers impacts de cette réforme par système et par territoire, estimés par ses services.

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

Certains points restent encore à préciser, comme la définition de l'agriculteur véritable, les aides couplées, les écorégimes, les mesures agro-environnementales et climatiques ou la gestion des risques. Les arbitrages auront probablement lieu dans l'été, après concertations et finalisation de l'accord au niveau européen.

## Des annonces qui se placent dans un budget arrêté au niveau européen

---

Le budget total pour la prochaine PAC pour les 27 États-membres de l'UE a été acté, après de nombreux débats, fin 2020 : il est de 269,5 milliards d'euros sur 7 ans. 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.

L'enveloppe française de 1<sup>er</sup> pilier voit son budget diminuer de 2,05 % du fait de la convergence entre États-membres. 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 (un peu plus de 550 millions d'euros).

## Les aides de 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) sous réserve d'accord européen. Le Ministre fait l'hypothèse que l'issue des négociations donnera raison au Conseil des Ministres de l'agriculture et non au Parlement. 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 (aujourd'hui) à une enveloppe forfaitaire.

Le **paiement redistributif** actuel et ses modalités sont maintenus : **10 %** de l'enveloppe des aides de 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> pilier, maximum autorisé par le texte européen (et avec une incertitude, si le PE obtient que soit retenue sa position à 12 %). Les évolutions majeures concernent les aides aux protéines (en hausse, prise sur les aides couplées animales) et les soutiens aux bovins dont le mécanisme est modifié. Ces aides nécessitent encore des précisions et font toujours l'objet de concertations :

- 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). Ces aides seront prioritairement tournées vers les exploitations de plaine, ZSCN et ZSCS, là où l'autonomie protéique doit être renforcée.
- Une nouvelle **aide couplée pour les petits maraichers** 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), à priori maintenues en l'état : pomme de terre féculières, 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<sup>er</sup> pilier.
  - Parmi ces aides, les aides ovines et caprines diminueront légèrement (ce qui devrait être compensé par la convergence du paiement de base pour ces systèmes).
  - Constituant la majeure partie de l'enveloppe d'aides couplées (735 millions d'euros actuellement), les **aides aux bovins laitiers (ABL) et viande (ABA) sont revues**. Un

nouveau mécanisme d'**aide à l'UGB** (unité gros bovin) fusionnera les aides actuelles. Il y aura une différence entre UGB lait et UGB viande. Quelques dizaines de millions d'euros seront ainsi transférés vers le secteur laitier. Le paramétrage et les critères restent aujourd'hui à finaliser.

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** à hauteur de 0,5% des paiements directs (34 millions d'euros / an).

Au-delà de ces aspects aujourd'hui définis ou esquissés, le mécanisme des écorégimes reste à préciser.

## 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 du climat, de l'environnement et du bien-être animal. Cette aide nouvelle faisant encore débat au niveau européen, l'enveloppe minimale allouée n'est pas encore arrêtée pour l'UE, mais au vu des négociations en cours, elle pourrait être de 25 % (la souplesse dans la mise en œuvre faisant à ce stade encore débat). La France se pliera donc à cette exigence et affectera cette part d'enveloppe.

Trois voies d'accès à ces écorégimes ont été annoncées par le Ministre avec chacune deux niveaux d'aide :

- 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). La liste des certifications constituant le niveau 1 reste à définir. Les cahiers des charges des certifications environnementales seront revus en parallèle.
- Une **voie « infrastructures agro-écologiques (IAE) »**

A noter que les IAE seront aussi pris en compte dans les voies « pratiques » et « certification ».

Les critères et différents niveaux d'aide (standard et supérieur) de ces mesures restent à préciser. Toutefois, le souhait du Ministre est qu'un maximum d'agriculteurs accède à ces écorégimes, avec des marges de progression atteignables.

## Le second pilier

---

Le choix est fait de maintenir les niveaux d'aides du deuxième 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 et le soutien à la filière forêt-bois, la vie dans les territoires ruraux (LEADER). L'enveloppe qui leur est allouée est de 678 millions d'euros de FEADER<sup>1</sup> 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 désormais relèvent de l'État :

- **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 du taux de cofinancement européen sur cette mesure nécessite une hausse de la contrepartie nationale pour maintenir le paiement, ce qui a été acté.

---

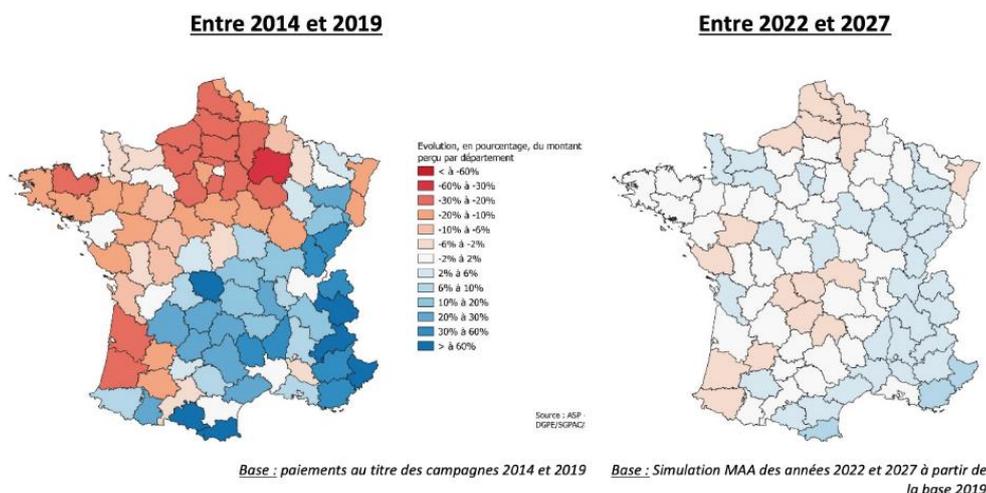
<sup>1</sup> FEADER : Fonds Européen de Agricole pour le Développement Rural (2<sup>nd</sup> pilier)

- **Les aides à l'agriculture biologique évoluent : l'aide à la conversion voit son enveloppe augmenter** dans le but d'accompagner le développement supposé des surfaces en AB avec un objectif de 18 % de la surface agricole en AB en France en 2027. Le volume de conversion est 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 orientée vers les 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 intermédiaires. Si la mise en place de MAEC forfaitaires est validée au niveau européen, 22 millions d'euros supplémentaires par an seront alloués aux Régions pour leur mise en œuvre, ce qui portera 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.

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 estimés par les services du Ministère

Le premier constat de cette proposition, posé par la communication ministérielle elle-même, 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 %). Ainsi, l'impact territorial annoncé par le Ministère est le suivant (en comparaison à la précédente réforme) :



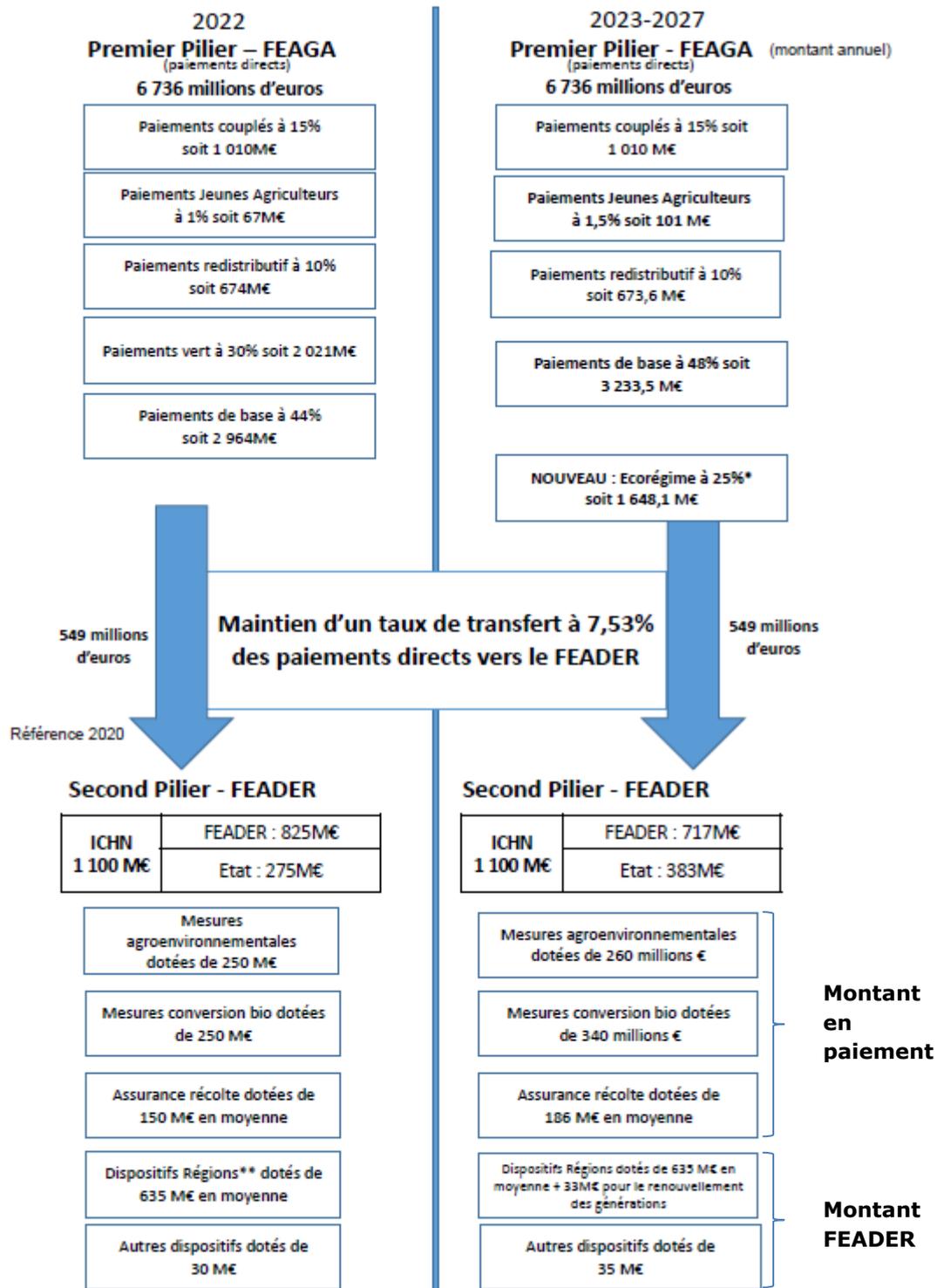
### Évolution des paiements directs et ICHN par département (source MAA)

En ce qui concerne les filières, le choix fait est celui d'un rééquilibrage (fondé sur les montants par hectare). 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 questions restent en suspens**, notamment écorégimes et aides couplées animales, **pourraient infléchir ces tendances.**

## ANNEXE : les évolutions des aides (source Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)

Les évolutions induites par la réforme 2023-2027



\* : Hypothèse de convention car le taux sera fixé par la réglementation européenne  
 \*\* : Installation Jeunes agriculteurs, Forêts, LEADER...