

PAC post 2020

Second pilier : propositions réglementaires

PAC post 2020 - Analyse

juin 2018

La proposition réglementaire de la Commission européenne sur le second pilier de la PAC traduit un désengagement important de l'Union européenne dans cette politique. La baisse de 15 % du budget FEADER fléchi sur la France serait compensée par une hausse des cofinancements nationaux. Cette hausse est estimée à 60 M€ d'euros pour la Normandie (30 % de plus). Chaque Etat membre devra construire un plan stratégique PAC qui comprendra aussi le second pilier. Ce nouveau dispositif, si il est décidé, nécessitera une nouvelle articulation entre l'Etat et les Régions, devenues autorité de gestion du FEADER dans la précédente programmation

Budget 2021-2027 du second pilier : baisses significatives

Au stade actuel des propositions réglementaires tant sur les perspectives financières (budget global) que sur les propositions réglementaires de la Commission sur la future PAC, les sommes allouées au second pilier de la PAC (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural – FEADER) sont orientées à la baisse.

- ▲ 78,8 milliards d'euros courants sur les 7 ans à l'échelle européenne sans le Royaume-Uni (en baisse de 13 % en euros constants).
- ▲ 8,4 milliards d'euros courants sur les 7 ans pour la France (en baisse de 15 % en euros courants). La France avait bénéficié d'une hausse de 1 milliard de sa dotation 2014-2020, soit 150 M€ de plus par an avant tout transfert entre piliers. La baisse pour la prochaine programmation est estimée à 200 M€ par an, atteignant un budget inférieur à celui de la période 2007-2013.

Cette baisse s'accompagne de la diminution des taux de cofinancement européen sur le second pilier. Cette mesure est proposée pour atténuer la baisse du budget européen dans les politiques de second pilier.

Les Etats membres ont la possibilité de transférer jusqu'à 15 % du budget du premier pilier (Fonds Européen Agricole de Garantie - FEAGA) vers le second pilier. Ils peuvent aller au-delà pour financer des mesures à objectifs environnementaux et climatiques et le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs.

Des mesures resserrées à articuler avec l'éco-dispositif volontaire du premier pilier

8 dispositifs de second pilier sont présentés dans le projet de règlement contre 20 mesures actuellement.

- ▲ Paiements pour engagements agro-environnementaux et climatiques, comprenant les MAEC. Le système de rémunération des MAEC est conservé (compensation des surcoûts).
- ▲ Paiements pour contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques régionales.
- ▲ Paiements pour les zones défavorisées du fait de certaines exigences obligatoires (Natura 2000 et Directive Cadre sur l'Eau - DCE).
- ▲ Investissements : les Etats membres (et sans doute leurs régions) auront une grande latitude pour définir leur stratégie de soutien à l'investissement en zone rurale (agricole, forestier, développement local...) ; l'article donne simplement une liste des investissements inéligibles (grosses infrastructures qui dépassent une stratégie de développement local, achats de droit à paiement, de terres (sauf JA et objectifs environnementaux), animaux, plantes annuelles, taux d'intérêts de dettes, certains projets d'irrigation non compatibles avec la bonne conservation des masses d'eau).
- ▲ Installation des jeunes agriculteurs et start-up rurales.
- ▲ Outils de gestion des risques : conformes aux dispositifs actuels révisés lors de l'Omnibus.
- ▲ Coopération.
- ▲ Echanges de connaissances et d'informations.
- ▲ Programme Leader.

On retrouve quasiment toutes les thématiques **mais ces dernières sont regroupées**. Sauf erreur d'interprétation, à ce stade, il y a des mesures actuelles qui paraissent sortir :

- ▲ Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et agroalimentaires.
- ▲ Soutien à la conversion en AB (retour dans le premier pilier dans l'éco-dispositif ?) alors que le maintien semble possible sous forme de MAEC.
- ▲ Conseil agricole : il n'est question que d'échange de connaissance, le conseil est-il inclus ?
- ▲ Création d'Organisation de Producteur : à mettre en lien avec l'ouverture des Programmes Opérationnels à tous les secteurs agricoles financée sur le premier pilier.

Une forte baisse des cofinancements européens

Les taux de cofinancement sont fixés comme suit dans la proposition :

- ▲ 70 % dans les régions les moins avancées et ultrapériphériques (contre 85 % en 2014-2020).
- ▲ 43 % pour le reste. La notion de région en transition disparaît dans le FEADER. **C'était** le cas de l'ancienne Basse-Normandie **qui bénéficie actuellement d'un taux de 63 %** contre 53 % dans les autres régions de France comme l'ancienne Haute-Normandie.

Certaines mesures voient leur taux de cofinancement progresser : mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC, maintien à l'agriculture biologique, agroforesterie...) et mesures sur les zones désavantagées de type Natura 2000 (et DCE). Le taux est proposé à 80 % contre 75 % actuellement.

Le taux de 80 % est maintenu pour les mesures de coopération, les investissements non productifs et les programmes LEADER.

Le taux de 75 % pour l'ICHN est réduit à 65 %.

Le soutien à l'installation (DJA) qui est cofinancé à 80 % aujourd'hui n'est pas évoqué dans les dérogations. Sauf erreur, le taux serait donc de 43 %.

Une première estimation très grossière pour la Normandie donne les résultats suivants :

L'application de ces nouveaux taux de cofinancement sur un budget FEADER réduit de 15 % (baisse de l'enveloppe nationale) soit 350 M€ pour la Normandie contre 412 M€ pour 2014-2020, nécessite **une hausse de 60 millions des contreparties nationales (+ 30 %)** pour aboutir à un soutien total du territoire estimé à 600 M€ sur la période (identique à 2014-2020).

Remarques : l'Etat et les collectivités locales disposeront-ils des capacités financières pour compenser ainsi la baisse des soutiens européens de second pilier ? Sans la capacité à mobiliser ces sommes, les soutiens européens seront alors sous-consommés.

Gouvernance : une nouvelle articulation à trouver entre l'Etat et les régions

La proposition réglementaire de la Commission confie aux Etats membres la construction d'un plan stratégique PAC. C'est donc ce document qui définira les lignes de partage pour la mise en œuvre en France de la politique du second pilier.

Cette politique peut, comme c'était le cas précédemment, bénéficier d'un transfert du premier pilier limité à 15 %. Les fonds transférés pourront être utilisés sans contrepartie nationale. Le FEADER devra consacrer 5 % à la mesure LEADER et 30 % à des interventions qui répondent à des objectifs environnementaux et climatiques.

En terme de calendrier, il semble assez difficile que les Etats membres et les régions disposent de suffisamment de temps pour être prêts dès 2020, compte tenu de la nécessité de boucler le plan stratégique national et d'obtenir sa validation au niveau européen avant de finaliser les programmes régionaux.

*Michel LAFONT
Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie
Mise à jour le 6 juin 2018*