



PAC 2023-2027 : Point d'étape sur la future réforme

au 26 novembre 2021

Service Stratégie et Prospective

LES AIDES DECOUPLEES

Les informations contenues dans ce document sont basées sur le contenu de la version 1 du Plan Stratégique National (PSN) diffusée le 13 septembre; à ce stade ce ne sont que des propositions. Les choix français pour la mise en œuvre de la PAC à partir 2023 ne seront définitifs qu'après l'avis de l'autorité environnementale, la consultation publique au 2nd semestre 2021, puis la validation par la Commission européenne annoncée au plus tard au 1^{er} juillet 2022. Les montants unitaires indiqués sont des montants maximums provisoires, calculés sur la base d'une optimisation de l'enveloppe des aides couplées ; celle-ci n'étant pas extensible, ils peuvent s'avérer inférieurs.

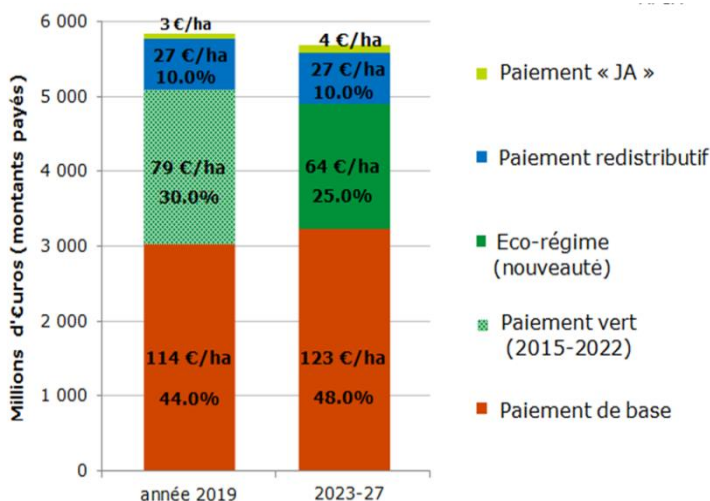
Les aides découplées du premier pilier sont les aides déconnectées de la production ; elles resteront l'essentiel du 1^{er} pilier de la PAC. La principale innovation est l'éco-régime, nouvelle aide qui prend la suite du paiement vert. Par ailleurs, la convergence des aides découplées vers la moyenne nationale, déjà engagée sur 2015-2019, se poursuit de 2023 à 2027.

Architecture des aides découplées

Les aides découplées représentent la plus grosse part du 1^{er} pilier de la PAC.

Elles diminuent légèrement entre 2019 et 2027 (de 223 à 218 €/ha en moyenne) pour deux raisons :

- le budget global du 1^{er} pilier pour la France baisse de 2 % (dès 2021).
- la nouvelle PAC va introduire 0.5 % de programmes opérationnels (PO) pris sur le 1^{er} pilier mais hors aides découplées, qui n'existaient pas dans la PAC actuelle.



Trois des quatre aides découplées actuelles continuent d'exister après réforme (2023 et suivantes), sous une forme proche : le paiement de base, le paiement redistributif, le paiement jeune agriculteur (JA) de 1^{er} pilier (qui passe de 1 à 1,5 % du 1^{er} pilier). L'une des aides découplées actuelles, le paiement vert, qui consomme 30 % du 1^{er} pilier actuel, disparaît (les conditions qui lui sont attachées intègrent la nouvelle conditionnalité – cf. fiche « conditionnalité »).

Un nouveau soutien est proposé, l'éco-régime ; il mobilisera 25% de l'enveloppe du 1^{er} pilier. En conséquence le nouveau paiement de base (DPBn) passera de 44 % du 1^{er} pilier actuellement à 48 %.

Les montants moyens par ha admissible sont indiqués dans le graphique pour donner la mesure de l'enjeu au niveau exploitation. Mais ils ne correspondent pas aux modalités réelles (par exemple le paiement redistributif est concentré sur les 52 premiers hectares, le paiement de base dépend de l'historique de chaque exploitation, l'éco-régime sera supérieur pour ceux qui rempliront toutes les conditions, etc...).

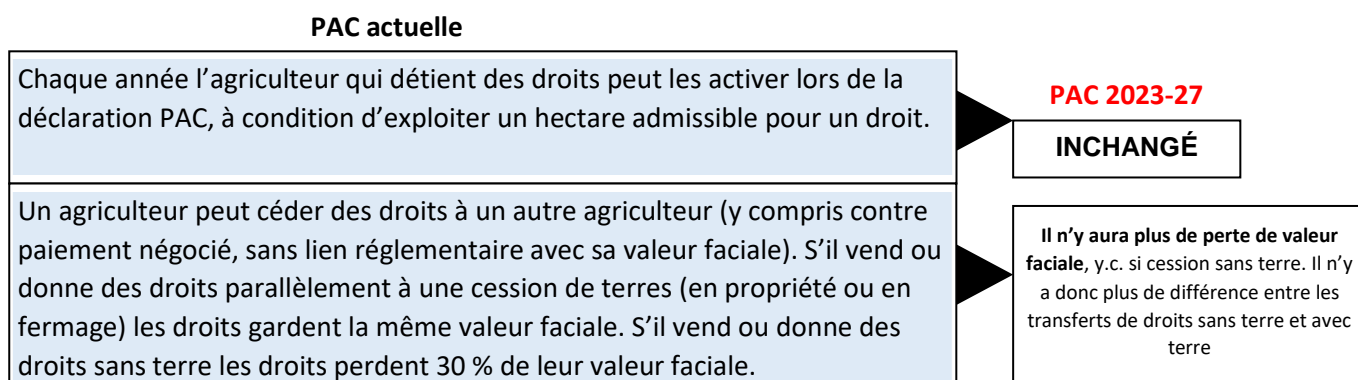
Cette répartition budgétaire des aides est maintenant connue avec un très bon degré de certitude.

Le paiement de base s'accroît un peu en montant mais évolue peu dans ses principes

Le paiement de base est fondé sur des droits à paiement (DPB) qui ont été forgés historiquement à partir des aides perçues dans les versions antérieures de la PAC par chaque agriculteur. Du fait qu'ils ont été créés dans des exploitations différentes, les droits n'ont donc pas tous la même valeur de paiement (ou valeur faciale). Cette aide change de nom pour devenir l'aide de base au revenu pour le développement durable. Le nouveau droit correspondant est le DPBn (le droit à paiement de base nouveau).

Il y a continuité entre le portefeuille de DPB actuel et celui des futurs DPBn : les DPB déjà possédés par les agriculteurs seront conservés et évolueront en fonction des règles de convergence décidées par le Ministère.

Les règles relatives à ces droits vont évoluer à la marge :



Le processus de convergence a réduit les écarts à la moyenne hexagonale des valeurs faciales, très diverses avant 2015. La convergence des DPB fut totale en Corse dès 2015. Pour chaque DPB, 70 % de l'écart à la moyenne existant en 2014 ont été gommés entre 2015 et 2019. Cette convergence est suspendue entre 2020 et 2022. La valeur moyenne du DPB est actuellement de 114 €/ha.

La convergence reprendra en 2023 puis en 2025.

En pratique, il faudra tenir compte du fait que le paiement de base passe de 44 à 48 % du 1^{er} pilier, et subit 2 % d'érosion budgétaire. Pour chaque droit actuel D, le DPBn de départ correspondant sera égal à $D \times 48/44 \times 0.98$. De ce fait, en première approche, et en supposant le nombre de droits constant, la valeur moyenne du DPBn devrait évoluer vers 123 €/ha¹ (France hors Corse – montant estimé).

¹Valeur retenue dans l'outil macroéconomique FNSP, et dans la calculatrice microéconomique v1 APCA

En 2023, seuls les DPBn très éloignés de la moyenne seront concernés (moins de 1% des droits). Les DPBn supérieurs à 1350 € seront abaissés à cette valeur. Inversement les DPBn inférieurs à 70% de la moyenne du DPBn seront réévalués à cette valeur. En conséquence tous les DPBn compris entre ces deux bornes restent inchangés en 2023.

En 2025, la convergence comporte deux étapes (simultanées dans les faits) :

1/ pour les DPBn éloignés de la moyenne, le mécanisme de convergence de 2023 est reconduit avec des bornes plus resserrées : 1 000 € et 85 % de la moyenne.

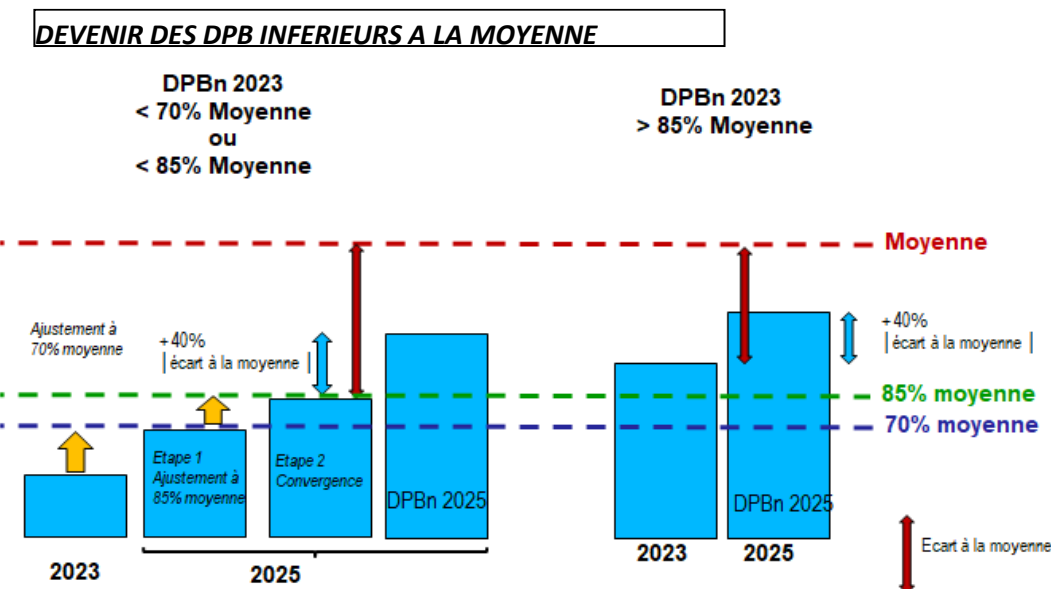
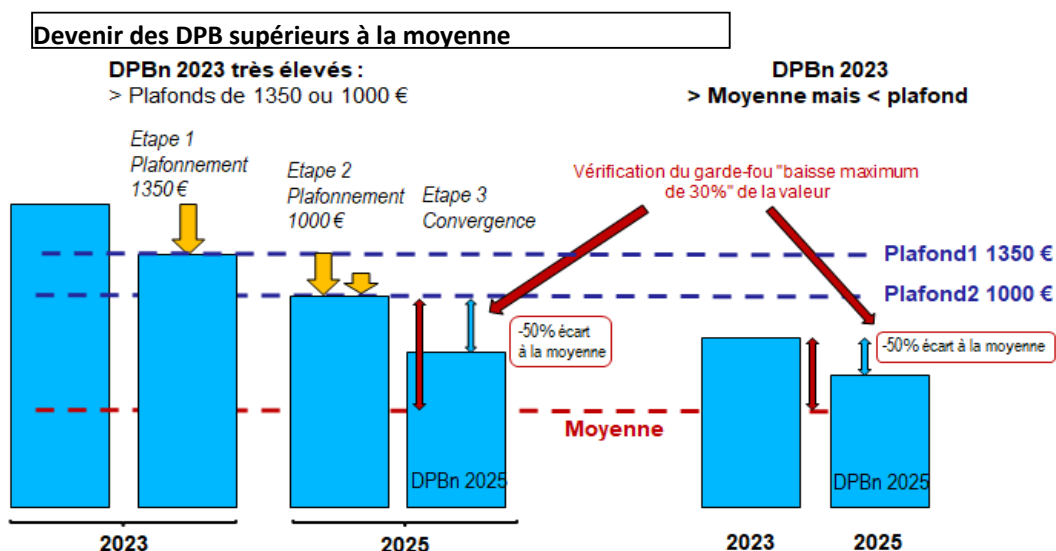
2/ puis, en seconde étape :

2a/ les DPBn supérieurs à la moyenne (y.c. ceux ramenés à 1000 € dans la 1^{ère} étape) convergeront en une fois de la moitié de l'écart à la moyenne.

Cette convergence se fera dans la limite de 30% de baisse de la valeur initiale du droit (mécanisme de « garde-fou ») mais sans que ce garde-fou ne puisse faire entorse au plafond de 1000 €.

2b/ Les DPBn inférieurs à la moyenne (désormais tous supérieurs à 85 %, après la 1^{ère} étape) seront augmentés de 40% de l'écart.

Schémas d'après Bertrand DUMAS, CRA Nouvelle-Aquitaine :



Le paiement redistributif : pas de changement en 2023

Le paiement redistributif est une aide dé耦plée attribuée aux bénéficiaires de la PAC qui activent des droits à paiement. Il est financé par une enveloppe correspondant à 10 % du budget du premier pilier (672 M€ versés en 2019) et est payé sur les 52 premiers ha de chaque bénéficiaire (305 900 en 2019). 13,7 millions d'hectares en sont bénéficiaires et son montant unitaire payé en 2019 est de 49 €/ha doté.

Depuis 2021, l'enveloppe de cette aide est soumise à la baisse de 2 % du budget européen du premier pilier pour la France.

A partir de 2023, le paiement redistributif est maintenu dans les conditions antérieures (10 % de l'enveloppe du premier pilier, affecté sur les 52 premiers hectares), ce qui devrait porter son futur montant unitaire à 48 €/ha doté.

Le Paiement Jeunes Agriculteurs (PJA) devient un paiement forfaitaire par exploitation

Actuellement le paiement JA est un paiement à l'hectare complémentaire des DPB activés, dans la limite de 34 ha par exploitation comportant un JA. En 2020 son montant était de 102 €/ha doté (90 €/ha doté en 2019).

Pour en bénéficier, le jeune agriculteur doit :

- Avoir 40 ans ou moins au 31 décembre de l'année de la première demande du paiement de base,
- S'être installé dans les 5 dernières années,
- Avoir un diplôme de niveau IV (bac) ou une valorisation des compétences acquises par l'expérience professionnelle.

Depuis 2018, le paiement JA est versé pendant 5 ans à partir du dépôt de la demande.

Une société agricole peut être considérée comme "JA" si au moins un des associés répond à la définition de jeune agriculteur.

A partir de 2023 plusieurs changements concerneront cette aide :

Le PJA devient un paiement forfaitaire par exploitation. Son montant sera de l'ordre de 3 800 €/exploitation.

Pour y avoir droit, il faudra respecter plusieurs critères :

- *Détenir au moins 1 DPB*
- *Répondre à la définition du JA lors de la première demande de DPB qui doit intervenir au plus tard l'année civile suivant l'installation.*
- *Etre dans une situation de 1ère installation*
- *Demander le paiement JA au plus tard dans les 4 années suivant la 1ère demande de DPB*

Le paiement JA sera versé pendant 5 ans à partir du dépôt de la demande.

Pour les bénéficiaires de l'actuel PJA avant 2023, ils continueront de percevoir la nouvelle aide pour la durée restante des 5 ans. A noter, que, comme aujourd'hui, une société ne pourra bénéficier qu'une seule fois du PJA, même en cas d'entrée d'un nouveau JA.

Les questions encore en suspens :

- La définition du JA pouvant bénéficier du PJA, en particulier
 - Limite d'âge pour être bénéficiaire du PJA (doit être compris entre 35 et 40 ans)
 - Le niveau de diplôme ou équivalences requises
- Les conditions spécifiques pour les sociétés, notamment l'application de la transparence GAEC

L'éco-régime succède au paiement vert

Disparition du paiement vert en 2023

L'actuel paiement vert, grande nouveauté de la PAC 2014-2020, se poursuivra jusqu'à fin 2022, il disparaîtra ensuite. Il était financé par 30 % du budget du premier pilier (2 012,8 M€ versés en 2019) et était versé proportionnellement à la valeur des DPB activés aux agriculteurs qui respectait 3 points :

- Maintien des pâturages permanents (suivi au niveau régional)
- Diversité d'assolement
- 5 % des surfaces de terres arables en Surface d'Intérêt Ecologique (SIE) (qu'elles soient ou non productives)

D'une valeur moyenne de 79 €/ha doté (paiement 2019), le paiement vert est proportionnel à la valeur des droits à paiement de chaque agriculteur (donc différent d'un agriculteur à l'autre, comme les DPB).

Conditionnalité renforcée et éco-régime en 2023

Le paiement vert disparaît en 2023 mais les 3 conditions environnementales migrent vers la nouvelle conditionnalité (voir fiche conditionnalité).

Ce volet vert du premier pilier est remplacé par un nouveau dispositif, facultatif pour les agriculteurs, qui attribue une aide en fonction d'un engagement à vocation environnementale allant au-delà de la nouvelle conditionnalité. 25 % minimum du premier pilier doit être consacré à l'éco-régime (voir fiche éco-régime).

Un agriculteur pourrait être bénéficiaire de l'éco-régime sur toute sa surface s'il est éligible à l'aide de base et active au moins 1 DPBn.

Dans la version provisoire du PSN, la France propose 2 montants de paiement de 60 et 82 €/ha selon le niveau de mise en œuvre des mesures par l'agriculteur (voir fiche éco-régime).

Ainsi, la valeur de l'éco-régime n'est plus proportionnelle au droit à paiement. Sa mise en place peut être interprétée comme une convergence immédiate de 25 % de l'enveloppe du premier pilier.

Prudence sur la valeur unitaire de l'éco-régime

25 % du premier pilier 2023, répartis sur tous les hectares admissibles de 2019, donne une valeur moyenne de 64 €/ha pour l'éco-régime.

Les montants unitaires des écorégimes annoncés par le ministère (60 et 82 €/ha) traduisent la situation actuelle des exploitations. Ils doivent être considérés comme des plafonds car dans la pratique, les surfaces par niveau d'écorégime (et donc les montants unitaires) dépendront des choix des exploitations qui chercheront sans doute à améliorer leur situation actuelle.

Les incertitudes

En dehors de la suppression du paiement vert et du volume de 25 % du 1^{er} pilier affectés à l'éco-régime en deux niveaux de paiement, tous les autres aspects de cette nouvelle architecture verte sont incertains car soumis à l'avis de l'autorité environnementale française pour réponse fin 2021, et à la Commission européenne qui rendra son avis mi 2022 au plus tard.

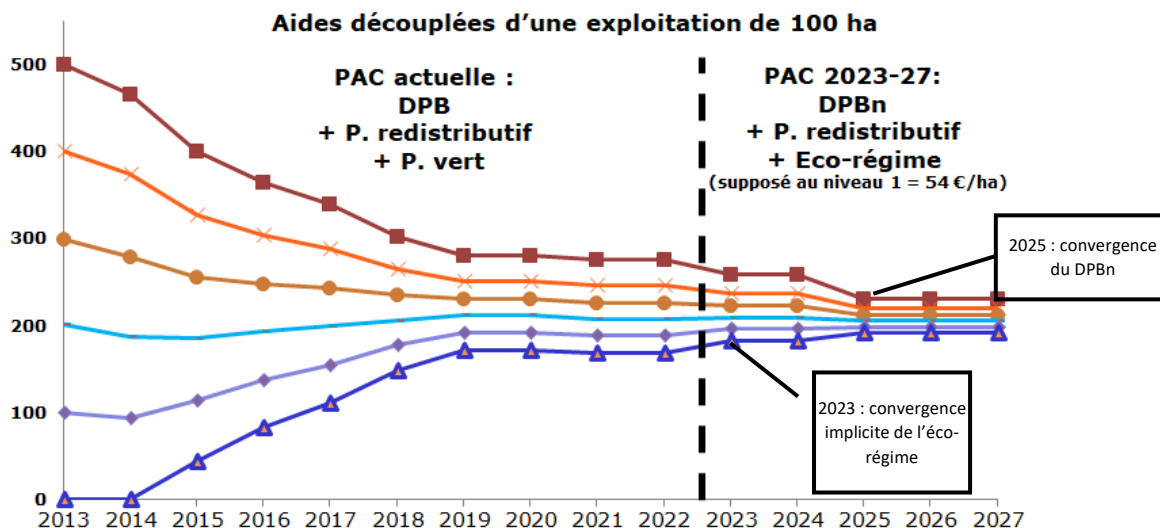
La convergence est le fait du DPB mais aussi de l'éco-régime

L'évolution des aides découplées est donc soumise à de multiples effets :

- une réduction en montant par baisse budgétaire de 2 % et réduction de 0.5 % par l'introduction des PO
- le paiement de base prend davantage d'importance car la partie « verte » du 1^{er} pilier passe de 30 % (actuel paiement vert) à 25 % (futur éco-régime) du 1^{er} pilier.
- le paiement de base converge.
- l'éco-régime, dès son introduction en 2023, ne dépend plus aucunement du niveau du paiement de base. Son montant potentiel pour l'exploitant est uniquement lié au respect des règles environnementales qui lui sont attachées. Un agriculteur qui avait de très forts DPB et donc (jusqu'ici) un très fort paiement vert, ne bénéficiera plus d'aucun écart à la moyenne en ce qui concerne le futur éco-régime.

Cet effet de « convergence implicite » est du même ordre que la convergence annoncée pour le DPB lui-même. En effet, gommer 50 % de l'écart actuel à la moyenne sur le DPB qui pèse pratiquement la moitié du 1^{er} pilier équivaut à gommer 100 % de l'écart à la moyenne sur l'éco-régime qui pèse 25 % du 1^{er} pilier.

Pour un agriculteur individuel doté de 100 ha admissibles et qui toucherait l'éco-régime au niveau 1 (soit 54 €/ha, montant annoncé par le Ministère), on peut calculer l'évolution de ses aides par hectare, en fonction du niveau de départ de ses paiements 2014. Le graphique ci-dessous montre que le chemin restant à réaliser en matière de convergence est nettement moindre que le chemin déjà parcouru depuis 2014.



Rédacteurs : Mary HENRY, CRAB et Michel LAFONT & Jean HIRSCHLER, CRAN, dans le cadre d'un groupe de travail associant les CRA Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA).