

PAC 2023



Juin 2021

01

Le cadre budgétaire et la structure des aides devraient peu bouger

02

Évolutions prévues au 21 mai 2021 dans le mode de distribution des aides et enjeux à surveiller pour chaque exploitant

03

En synthèse, quels impacts économiques pourraient avoir la future PAC ?

édito

Les perspectives pour la future PAC 2023 au 1^{er} juin 2021

Les discussions sur la future PAC s'intensifient à l'échelle européenne et l'élaboration du Plan Stratégique Nationale (PSN) est en cours. Pour rappel, chaque État membre doit proposer à Bruxelles une déclinaison de la mise en œuvre de la future PAC sur son territoire qui respecte les règles européennes en matière d'affectation budgétaire et de mesures environnementales en lien avec la feuille de route du Green deal. À ce jour, les négociations sont encore en cours au sein du trilogue européen et à l'échelle nationale. Les premières hypothèses du PSN se dessinent mais restent conditionnées par la validation de Bruxelles. À date, des évolutions sont toujours possibles. Quels sont les premiers contours du PSN national ? Quels enjeux représentent ces hypothèses pour les agriculteurs ?

01. Le cadre budgétaire et la structure des aides devraient peu bouger

Le budget de la PAC pour la période 2023-2027 a été globalement préservé par rapport à la PAC actuelle et devrait atteindre 43,7 milliards d'euros en euros courants sur la période. Le 21 mai 2021, le ministre de l'Agriculture a rendu ses premiers arbitrages concernant les affectations budgétaires sur la future PAC. Le 1^{er} pilier consommerait environ 75% de l'enveloppe, soit 6,7 milliards d'euros annuels. Dans l'ensemble, la structure des aides restera très proche de celle que l'on connaît aujourd'hui hormis la disparition du paiement vert au profit des éco-régimes qui devront représenter 25% de l'enveloppe du 1^{er} pilier, dans le cadre du verdissement des aides PAC.

Les modalités de transfert entre le 1^{er} et le 2^e pilier seront identiques à la PAC actuelle, soit 549 millions d'euros (7,5% du 1^{er} pilier) pour aider au financement des aides du 2^e pilier. Ainsi, ce dernier se verra doté d'une enveloppe globale de **2,5 milliards d'euros**, incluant les financements du FEADER et les financements nationaux.

2022	2023-2027
1^{er} pilier – FEAGA (paiements directs) 6736 millions d'€	1^{er} pilier – FEAGA (montant annuel) (paiements directs) 6736 millions d'€
Paiements couplés à 15% soit 1010 M€	Paiements couplés à 15% soit 1010 M€
Paiements Jeunes Agriculteurs à 1% soit 67 M€	Paiements Jeunes Agriculteurs à 1,5% soit 101 M€
Paiements redistributifs à 10% soit 674 M€	Paiements redistributifs à 10% soit 674 M€
Paiements de base à 44% soit 2964 M€	Aide de base au revenu 48% soit 3233 milliards d'euros
Paiements verts à 30% soit 2021 M€	NOUVEAU : Éco-régime à 25%* soit 1648,1 M€

Source: Communiqué de presse ministère de l'agriculture 21 mai 2021

2022	2023-2027
2^e pilier – FEADER	2^e pilier – FEADER (2,5 Mds d'€)
ICHN 1100 M€	ICHN 1100 M€
FEADER 825 M€	FEADER 717 M€
État 275 M€	État 383 M€
Mesures agroenvironnementales dotées de 250 M€	Mesures agroenvironnementales dotées de 260 M€
Mesures conversion bio dotées de 250 M€	Mesures conversion bio dotées de 340 M€
Assurance récolte dotée de 150 M€ en moyenne	Assurance récolte dotée de 186 M€ en moyenne
Dispositifs Régions** dotés de 635 M€ en moyenne	Dispositifs Régions dotés de 635 M€ en moyenne + 33 M€ pour le renouvellement des générations
Autres dispositifs dotés de 30 M€	Autres dispositifs dotés de 35 M€

Source: Communiqué de presse ministère de l'agriculture 21 mai 2021

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

02. Évolutions prévues au 21 mai 2021 dans le mode de distribution des aides et enjeux à surveiller pour chaque exploitant

Les aides couplées animales

La commission européenne – ainsi que le parlement – souhaite plafonner les aides couplées à 15% de l’enveloppe totale, comme dans la programmation actuelle. En France, 13% du budget sont actuellement consacrés aux aides couplées végétales et animales plus 2% aux protéines végétales. Dans la future programmation, 3,5% des aides seront alloués en fin de programme aux protéines végétales et aux programmes opérationnels.

Dans ce contexte, **les aides pour les filières d'élevage vont baisser de 10%** sur l'ensemble de la programmation. Au global, l'enveloppe destinée à financer la nouvelle aide aux UGB perdra 17 millions d'euros par an en moyenne.



© AdobeStock

Hypothèse: Création d'une aide par UGB (animaux de plus 15/16 mois) en remplacement de l'ABA et de l'ABL. Cette aide serait plafonnée à 100 UGB et à 1,4 UGB/ha de surface fourragère. Si l'hypothèse d'un montant unique a été un moment étudié, le ministère s'oriente maintenant vers une aide différenciée entre UGB laitier et UGB allaitant. Parmi les scénarios étudiés, le montant d'aide alloué aux UGB allaitant pourrait approcher 95 €/ UGB en début de période et 85 €/UGB en fin de période (2027) afin de tenir compte de la dégressivité du budget alloué aux aides couplées. L'aide par UGB laitier serait de l'ordre de 50 €/UGB en début de période et de 40 €/UGB en fin de période. La notion d'UGB mixte n'existera pas dans cette nouvelle aide.

Quels impacts économiques pourraient avoir la mise en place de l'aide par UGB ?

FAIBLE

FORT



Le changement de règles dans l'affectation des aides couplées est un signal à destination des filières, avec d'un côté la volonté de soutenir l'élevage laitier et d'endiguer la décapitalisation et d'autre part, d'inciter les filières allaitantes à rechercher une augmentation de la valeur ajoutée. Effectivement, la filière allaitante connaît des difficultés structurelles depuis plusieurs années avec une forte spécialisation

Les agriculteurs pourraient avoir à choisir parmi plusieurs mesures pour bénéficier des aides des éco-régimes.

sur l'activité de naissance et un débouché quasi unique vers l'Italie. Les niveaux de revenu sont bas et la création de valeur ajoutée pour cette filière est un enjeu, notamment par la voie de la finition des animaux.

Les aides couplées végétales

La France renforce son système d'aides en faveur des protéines végétales. Elle ambitionne ainsi de doubler les surfaces riches en protéines et d'être un leader dans la protéine végétale en alimentation humaine d'ici 2030. Après les mesures du plan de relance, la PAC sera incitative pour les agriculteurs: l'enveloppe accordée à ces cultures pourrait doubler et atteindre 3,5% des aides du 1^{er} pilier.

Quels impacts économiques pourrait avoir une hausse des aides sur les hectares de protéines ?



L'incitation pourrait passer par une revalorisation des montants d'aides/ ha. À partir de quel montant cela deviendrait-il vraiment incitatif? La recherche d'autonomie alimentaire via les protéines aura un effet sur les assolements, le régime alimentaire du troupeau, parfois sur les stratégies de communication et de commercialisation. L'impact économique sera donc à mesurer globalement et en particulier sous l'angle de la résilience du système d'exploitation.

Les Eco-régimes

Les États membres ont l'obligation de proposer une enveloppe dédiée aux éco-régimes. La France, dans la droite ligne des dernières négociations européennes, consacrerait 25% de son enveloppe du 1^{er} pilier à cette nouvelle mesure. Ce dispositif se substitue aux paiements verts (aujourd'hui en moyenne autour de 80 €/ha) et chaque agriculteur pourra de manière volontaire s'engager sur ces mesures. L'enjeu économique est important pour les exploitations agricoles et la question de la compensation partielle ou totale du paiement vert via les éco-régimes, est au cœur des discussions.

Hypothèse: Les agriculteurs pourraient avoir à choisir parmi plusieurs mesures pour bénéficier des aides des éco-régimes. Les modalités, à l'étude pour l'instant, se déclinent en 3 voies, avec un niveau de base et un niveau supérieur:

- **La voie « Certification »:** les exploitations en Bio ou certifiées HVE3 pourraient accéder au niveau supérieur, le niveau de base serait accordé aux entreprises certifiées HVE 2+ (non clairement défini à ce jour)
- **La voie « Les pratiques »:** 3 critères principaux constitueraient cet éco-régime:
 - 1 Le non-labour sur un pourcentage significatif de prairies permanentes,
 - 2 La couverture végétale des interrangs dans les cultures permanentes (arboriculture, viticulture),
 - 3 La diversité des assolements sur les terres arables avec la prise en compte des surfaces en légumineuses, plantes sarclées... Une grille spécifique existerait pour les exploitations avec une part importante de PP ou une part faible de terres arables.

La perspective « inclusive » promue actuellement semble indiquer une accessibilité aux contrats d'éco-régimes pour le plus grand nombre.

- **La voie « Infrastructures Agri-écologiques » :** Actuellement, la conditionnalité pour percevoir le paiement vert exige 5% de surface d'intérêt écologique. Dans le cadre des mesures des éco-régimes, le taux de SIE pourrait augmenter (10% ?) et les conditions se durcir. Une mesure « Plantation des haies » pourrait voir le jour.

Quel sera l'impact du remplacement du paiement vert par l'éco-régime ?



La perspective « inclusive » promue actuellement semble indiquer une accessibilité aux contrats d'éco-régimes pour le plus grand nombre d'exploitations. Cela écarte la perspective d'une perte totale du montant historiquement reçu au titre du paiement vert, et suggère même qu'il n'en sera guère éloigné pour tous.

Les éco-régimes seront déclinés sur 2 niveaux, l'un dit « standard », l'autre « supérieur ». La rémunération sera différente entre les deux niveaux. À ce jour les montants unitaires de chaque niveau ne sont pas connus.

Deux variables détermineront l'impact chez les producteurs :

- les niveaux de paiement respectifs de l'éco-régime standard et de l'éco-régime « supérieur », avec un effet de vase communicant entre les deux enveloppes dans la mesure où l'enveloppe globale éco-régime restera constante,
- l'atteinte des objectifs de développement de l'agriculture biologique fixés par l'UE : 25% en 2030.

Deux scénarios peuvent d'ores et déjà être imaginés.

Le premier scénario s'inscrirait dans une logique inclusive et conservatrice des aides. Le niveau « standard » serait valorisé à une valeur proche du paiement vert actuel (70 €/ha). L'enveloppe disponible pour l'éco-régime « supérieur » avoisinerait 100 €/ha. Cette hypothèse permettrait un maintien des aides dans la plupart des exploitations conventionnelles, mais serait défavorable pour les exploitations bios qui percevaient encore des aides aux maintiens (qui disparaissent du 2^e pilier). Pour les bios, la compensation de la perte serait ainsi soumise à la mise en place et/ou au maintien de dispositifs hors du cadre réglementaire de la PAC, comme les crédits d'impôts, des financements régionaux spécifiques ou encore des Paiements pour Service Environnementaux proposés par l'agence de l'eau.

Dans le cas où la Commission européenne voudrait encourager des systèmes vertueux, un autre scénario pourrait se dessiner où le niveau supérieur serait valorisé à un niveau largement plus élevé que le paiement vert actuel (80 €/ha), et pourrait atteindre 150 €/ha. Pourraient y prétendre les exploitations bios et HVE de niveau 3.

- Dans ce cas, les exploitations bios conserveraient un niveau d'aide proche du niveau actuel (paiement vert + aide au maintien bio du 2^e pilier) et le développement de la certification HVE serait favorisée.
- Conséquence pour les éco-régime standard : si les objectifs de développement de l'agriculture biologique fixés par l'Union européenne sont atteints, les éco-régimes de niveau haut consommeront une part importante de l'enve-

Le choix d'une convergence partielle maintient de fait la complexité.

loppe globale des éco-régimes. L'éco-régime « standard » sera réduit d'autant et se situera à un niveau assez nettement inférieur au paiement vert actuel.



©AdobeStock

Hypothèse: La convergence va se poursuivre à hauteur de 85% de la valeur du DPB moyen national (115 €/ha) sur les cinq années de la programmation. Le choix d'une convergence partielle maintient de fait la complexité des modalités de transfert des aides découplées.

Quels impacts économiques ces hypothèses peuvent-elles avoir sur votre entreprise si la convergence se poursuit ?



La variation attendue sur l'exploitation se mesure à partir de l'écart entre la valeur unitaire des DPB actuellement perçus et la valeur moyenne nationale de 115 €/DPB.

Aide de base au revenu

Le paiement de base a été mis en place en 2015 pour créer une aide unique à l'hectare afin de sécuriser le revenu des agriculteurs. Il est logiquement renommé en ce sens. Le montant du DPB moyen national en 2020 est de 115 €/ha.

L'objectif de convergence à l'échelle nationale entre 2015 et 2019 était de réduire de 70% l'écart de chaque DPB avec la valeur du DPB moyen national (82% des droits sont désormais entre +/- 15% de la valeur moyenne).

Parmi les aides découplées, le paiement redistributif restera comme aujourd'hui affecté aux 52 premiers hectares.

2^e pilier

Sur le 2^e pilier, l'ensemble des dispositifs préservent ou confortent leurs enveloppes budgétaires, y compris l'ICHN qui ne connaît pas non plus d'évolution dans ses règles d'application.

Le plus gros changement concerne les aides accordées à la conversion en agriculture biologique. Le budget est augmenté de 80 millions d'euros dans la perspective d'atteindre 18% de la surface nationale en Bio au terme de la programmation de la PAC, c'est-à-dire en 2027. Cet objectif s'inscrit dans la droite ligne des ambitions européennes qui ont fixé dans le Green Deal un objectif à 25% de la SAU européenne en Bio d'ici 2030.

Les MAEC, au nombre de 325 (TO) combinables entre elles, ont donné lieu à 10 500 combinaisons

possibles, pour 6300 contractualisées. Dans la prochaine PAC, il devrait coexister des MAEC « Systèmes » pour favoriser la transition agro-écologique sur la base d'un socle national « établi mais adaptable » et des MAEC « localisées », plutôt fléchées vers des mesures de biodiversité. La thématique « Bien être animal » au sein des MAEC devrait également voir le jour dans la prochaine programmation. Par contre, certaines mesures pourraient être remises en question si elles font doublon avec les éco-régimes, la commission européenne

étant peu tolérante sur des financements multiples d'actions similaires.

Le sujet de la gestion des risques a été, quant à lui, peu abordé dans les négociations jusqu'à présent. Les discussions tourneront sur la prise en charge des coûts de l'assurance récolte (65% ? au-delà ?), sur les seuils de couverture des pertes et sur l'articulation avec le fond d'indemnités agricoles (un sujet qui dépasse le cadre de la PAC, dont il serait question lors d'un « Varenne de l'eau et du changement climatique » à venir).

03. En synthèse, quels impacts économiques pourrait avoir la future PAC ?

Loin d'être une révolution, les premières hypothèses de la future PAC s'inscrivent dans la continuité de la précédente, en introduisant une nouveauté: les éco-régimes. À l'échelle individuelle de l'exploitation, les effets seront plus ou moins forts selon les systèmes de production (convergence, changement de l'ABA...). Les scénarios peuvent encore évoluer dans le temps et doivent être appréhendés avec prudence, tant que le PSN n'a pas reçu la validation de Bruxelles.



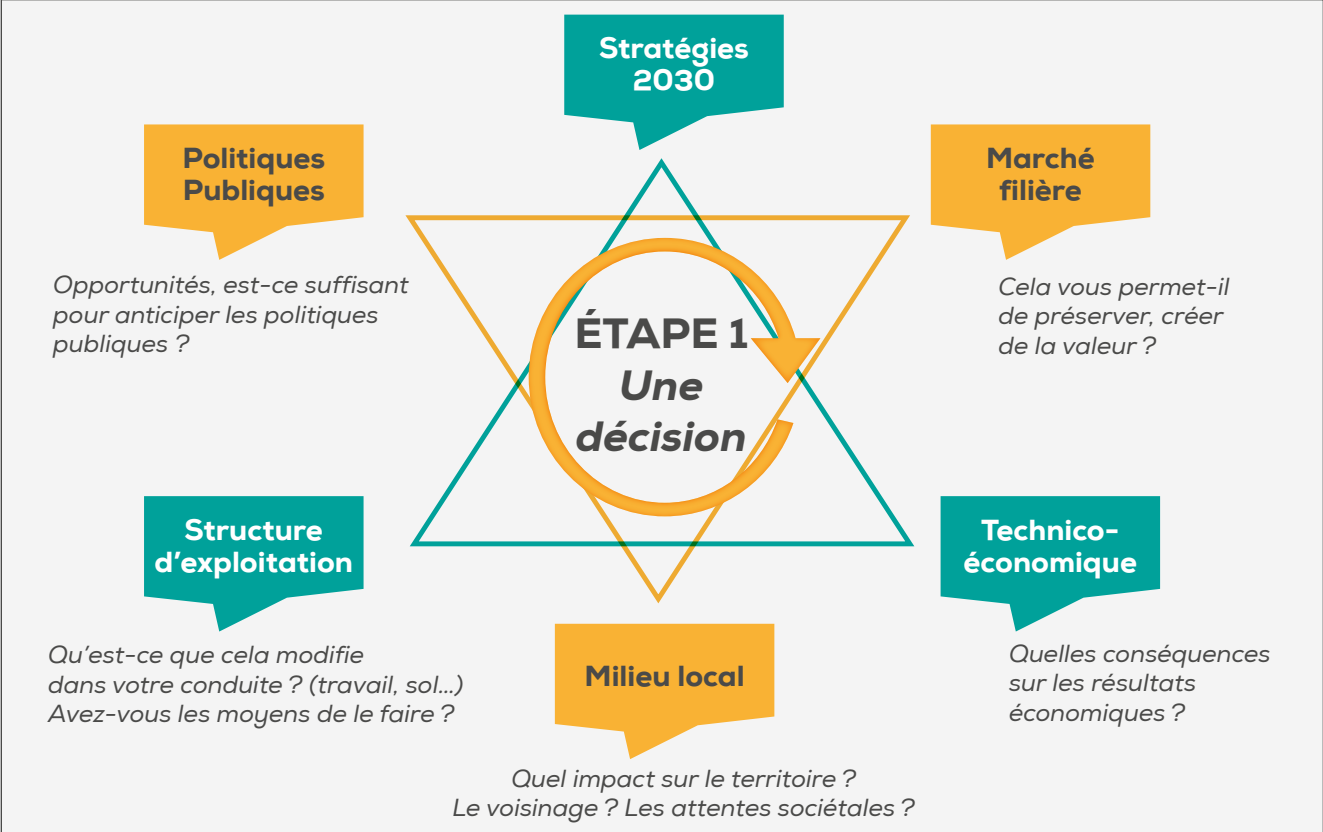
Quelle que soit l'ampleur des changements financiers que peut induire la PAC, son orientation reste révélatrice des défis qu'auront à relever les agriculteurs demain, notamment en matière d'environnement et de création de valeur

ajoutée. Anticiper sa réflexion sur les leviers d'adaptation possibles permettra à chacun de mesurer le chemin qui reste à parcourir pour s'adapter à ces enjeux. Si certaines entreprises pourront observer un statu quo, d'autres devront envisager de modifier certaines pratiques sur l'exploitation, par exemple faire évoluer son assolement en intégrant des haies, des protéines, des prairies permanentes, ou encore ajuster les effectifs animaux; pour d'autres, il s'agira d'appréhender une profonde modification du système de production en allant chercher une démarche de certification, en intégrant une filière qualité, en choisissant le bio... Quelle que soit l'orientation des décisions, il s'agira de mettre en perspective leurs conséquences sur la structure de l'exploitation, les résultats technico-économiques, le milieu local et le marché, pour formuler une nouvelle cohérence stratégique (cf. *Stratégie 2030, comment rester dans la course ?*).

Porter un premier diagnostic sur les perspectives de la future PAC à l'échelle d'une exploitation

Diagnostic des changements à envisager pour saisir les opportunités de la nouvelle PAC

1 Dans une perspective de moyen terme inspirée par les scénarios Stratégie 2030, considérer l'impulsion donnée par les futures politiques publiques en suivant l'étoile du conseil.



2 Pour mémoire: Niveau d'aides reçues actuellement au titre du premier et du deuxième pilier

	MONTANT GLOBAL	MONTANT PAR HA
Aides couplées		
Aides Jeunes Agriculteurs		
Paielement redistributif		
Paielement vert		
Paielement de base		
TOTAL		

3 Diagnostic qualitatif des opportunités et de leurs conséquences

	PERSPECTIVE AIDES PAC				Quel serait le niveau d'efforts à fournir sur l'exploitation pour atteindre l'une de ces mesures ?	Quel serait l'impact économique lié à la réalisation ou la non-réalisation de l'évolution ?	Commentaires
	aides couplées	éco-régimes	2 ^e pilier orientation	2 ^e pilier risques			
<p>EXPLOITATION AVEC ÉLEVAGE</p> <p>CHANGEMENT DE PRATIQUES Diversifier vers les protéines végétales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des cultures adaptées au contexte pédoclimatique ? <p>Pratiques agroécologiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversification des cultures sur Terres Arables • Couverture de l'interrang • Maintien de prairies permanentes • Agriculture de conservation. <p>Évolution des effectifs animaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reproducteurs • Maigre • Gras <p>Autonomie fourragère,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Substitution alimentaire • Possibilités d'augmentation des PP 	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
<p>CHANGEMENT DE SYSTÈME Quelles évolutions de systèmes pour satisfaire aux éco-régimes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entamer une démarche de certification • Évolution de l'assolement • Certification : Bio, HVE, label bas carbone • Diminuer sa consommation phyto <p>Biodiversité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le taux de SIE pourrait augmenter à 10% • Planter des haies <p>Évolution des types d'animaux produits</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
<p>CHANGEMENT DE MARCHÉ Intégrer une filière à Valeur Ajoutée selon le cahier des charges</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débouchés locaux autour des protéines végétales (éleveurs) • Opérateurs d'aval, création de filière • Investissement dans un outil de transformation <p>Intégrer une logique contractuelle dans le cadre d'un PAT</p> <p>Se diriger vers le Circuit court</p> <p>Candidature à un PSE</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
<p>IMPACT DE L'AIDE AU REVENU DE BASE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convergence • Équilibre budgétaire global <p>APPRÉCIATION GLOBALE</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			