

Les effets de la réforme de la PAC 2023-2027 sont analysés dans cette note. Les effets principaux sont l'évolution des aides couplées et l'introduction de l'écorégime. Ce dernier est plus difficile à évaluer car les adaptations des agriculteurs joueront sans doute un rôle important. Un autre effet significatif est la convergence du paiement de base. Par rapport aux évolutions 2013-2019 on peut s'attendre à ce que cette réforme ait des effets redistributifs beaucoup plus faibles.

Les principales évolutions de la future PAC et leurs effets

Les principales évolutions de la PAC à partir de 2023 et leurs effets sont passés en revue ci-dessous, elles traduisent les évolutions annoncées dans la version finale du Plan Stratégique National (PSN) du 31/8/2022. Seul le 1^{er} pilier et l'ICHN sont chiffrables de façon assez précise à ce jour et sont inclus dans le périmètre de cette évaluation. L'écorégime, dont le chiffrage est plus délicat, est examiné dans la section suivante.

L'effet budgétaire

Il représente 2 % de baisse du 1^{er} pilier. Ramené à l'hectare, il est assez homogène en France (-5 à -6 €/ha).

C'est également le cas en Normandie (région : -5,7 €/ha)

Le paiement de base continue à converger

La convergence du paiement de base se poursuit de 70 à 85 %, soit la moitié du chemin restant à parcourir vers la convergence totale. Même si le processus se réalise de façon plus complexe au niveau de chaque droit pris individuellement, les effets macroéconomiques de la convergence reviennent à gommer la moitié des écarts à la moyenne.

Cette mesure continue à avantager les régions qui partaient en 2014 d'un niveau faible de DPB par hectare (Sud-Est notamment) et à pénaliser les régions partant d'un niveau élevé (Nord de Paris), dans une fourchette de +/-10 €/ha.

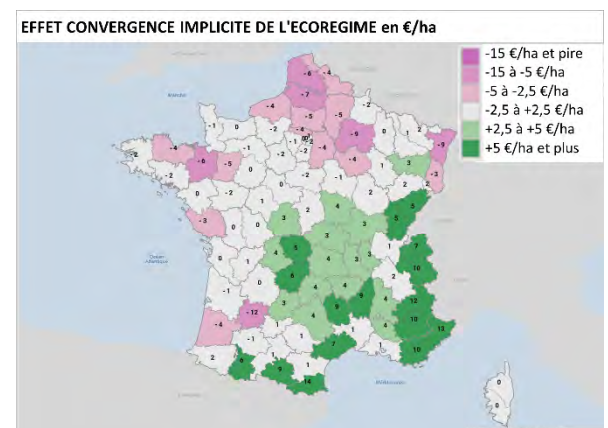
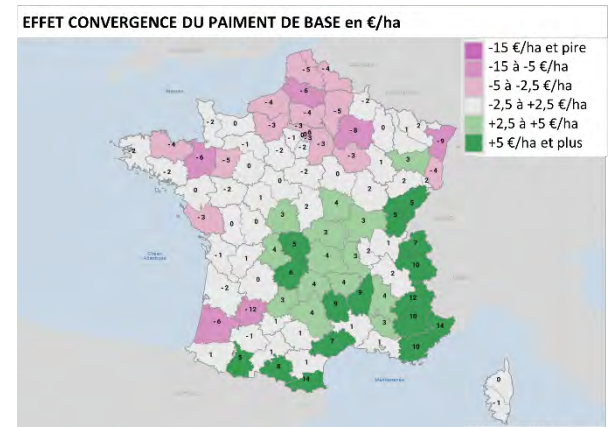
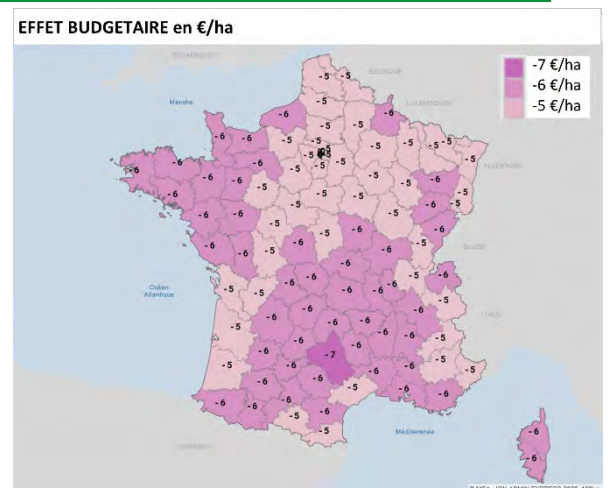
L'effet en Normandie est faible, de 0 à -2 €/ha dans l'ex Basse-Normandie et de -2 à -4 €/ha dans l'ex Haute-Normandie, soit -2,0 €/ha pour la région.

L'écorégime converge implicitement

En parallèle l'écorégime cesse d'être proportionnel au paiement de base, contrairement au paiement vert 2015-2022. Cet effet se mesure en comparant un écorégime qui serait distribué proportionnellement à l'ancien paiement vert, et un écorégime réparti uniformément sur la SAU.

L'impact de cette convergence implicite de l'écorégime est du même ordre de grandeur que celle du paiement de base, car la convergence totale dès 2023 de cette aide qui pèse 25 % du 1^{er} pilier est très proche de la convergence de moitié du paiement de base (qui pèse 48 % du 1^{er} pilier).

En Normandie on retrouve donc les mêmes contrastes entre départements et un effet moyen régional proche (-1,8 €/ha).



Les aides végétales sont renforcées

Les aides couplées évoluent avec un accroissement d'environ 100 M€ des aides végétales, prises linéairement sur toutes les aides animales. Les cultures protéiques et les légumineuses fourragères d'une part, et les petites exploitations maraichères d'autre part, sont les bénéficiaires de ce transfert.

Les effets de cette évolution, budgétée dans le projet de PSN, sont complexes à établir car le Ministère compte en fait essentiellement sur un développement des surfaces pour consommer l'enveloppe. La simulation réalisée ici consiste à accroître les aides départementales de chaque culture ciblée, en proportion de l'évolution budgétaire des aides végétales. En réalité, certains secteurs géographiques pourraient être plus dynamiques (en particulier ceux qui auront besoin de cultures protéiques pour remplir les conditions de l'éco-régime) et d'autres moins.

Cette évolution des aides couplées végétales conduit à une variation des aides de +/-10 €/ha selon les départements.

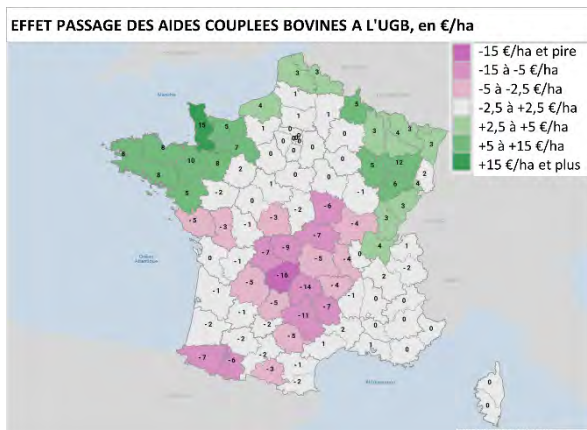
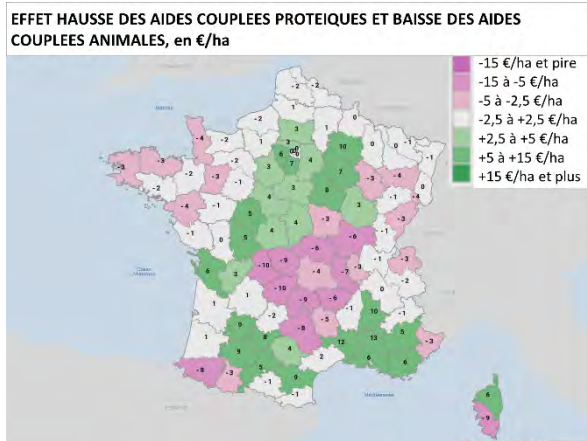
L'effet en Normandie est faible : -4,5 €/ha dans la Manche et -2,4 à +1 € ailleurs, total région -2,0 €/ha.

Passage à l'aide à l'UGB pour les bovins

Les aides bovines actuelles (aide à la vache laitière de plaine, de montagne, aide aux bovins allaitants) sont remplacées par une aide à l'UGB différenciée entre UGB « A » (orientation viande, env. 95 à 100 €/tête en 2027) et UGB « B » (orientation lait, 51 à 55 €/tête). Ces aides sont plafonnées en effectifs et en chargement.

C'est l'une des évolutions les plus marquantes de cette réforme, avec des variations comprises dans une fourchette de +/-15 €/ha, qui améliore légèrement les aides des zones laitières aux dépens des zones allaitantes (mais avec une grande complexité selon les profils des systèmes, leur activité d'engraissement, leur chargement, etc...)

La Normandie est plutôt bénéficiaire du fait de son caractère laitier : +6.8 €/ha en moyenne régionale, mais +15 dans la Manche, +1 €/ha seulement dans l'Eure et +4 à +7 €/ha ailleurs.



Zoom sur l'effet « écorégime »

Cette section envisage les effets des mesures présentes dans l'écorégime : on part de la situation d' « écorégime uniforme » décrite précédemment, et l'on évalue la possibilité de remplir plus ou moins les critères et donc de se situer au-dessus ou au-dessous de ce montant moyen uniforme (env. 65 €/ha), à l'échelle des départements. C'est cet écart au montant moyen uniforme qui est chiffré ici.

Il faut considérer les impacts de ce chapitre comme superposés aux effets décrits précédemment.

3 niveaux de paiement, 3 voies

L'écorégime pourra donner lieu à trois niveaux de performance et donc de paiement : un niveau « spécial agriculture biologique » annoncé à 110 €/ha par le Ministère ; un niveau supérieur à 80 € ; et un niveau intermédiaire à 58 € (montants de l'hypothèse médiane du Ministère) ; sachant que certains agriculteurs peuvent ne pas accéder du tout à l'éco-régime.

L'éco-régime sera accessible par trois voies possibles, au choix de l'agriculteur :

- la voie « certification » en AB ou HVE. On a considéré que cette voie serait utilisée en priorité par les agriculteurs concernés, ce qui consommerait un peu moins de 20 % de l'éco-régime. Les dynamiques en cours ont été intégrées, avec un développement des surfaces en AB mais moins rapide que ces dernières années, et pour le HVE selon la tendance (cf. cartes). Pour le HVE l'enjeu porte tout d'abord sur les zones viticoles. Notre hypothèse centrale est que les viticulteurs spécialisés n'essaieraient pas d'atteindre l'écorégime, compte tenu du durcissement en cours de cette certification. En revanche nous intégrons certaines surfaces en vigne, car les polyculteurs avec vigne tenteront probablement d'en bénéficier. Le second enjeu porte sur les autres productions,

pour lesquelles un développement du HVE est déjà amorcé et pour lesquelles on anticipe un développement à venir d'ici 2027.

- la voie « infrastructures agro écologiques » (IAE), ou éléments de paysage, où les haies jouent un rôle important. L'évaluation de ces IAE s'est donc faite en fonction de la présence des haies (cf. carte), et pour une part limitée de l'écorégime (10 %).

- la voie « pratiques » relatives aux surfaces : concernant les terres arables un score de diversité d'assolement, et concernant les prairies permanentes le non-retournement. Une 3^{ème} mesure concerne les cultures pérennes et principalement les zones viticoles : même remarque que précédemment.

Les scores obtenus dans différents départements ont pu être évalués à partir d'échantillons assez massifs voire de listes exhaustives. D'autres départements ont fait l'objet d'une estimation d'après ce que l'on connaît de leur assolement. Cette voie sera probablement la plus utilisée (hypothèse : 65 % de l'éco-régime).

En Normandie, l'Eure sera le département le plus en difficulté

La carte ci-contre tente une synthèse sur les trois voies combinées. Elle permet de localiser grossièrement les secteurs géographiques (en rose) qui rencontreront des difficultés à remplir les critères par l'une ou l'autre voie, si l'on se réfère à l'état des assolements et des pratiques actuels. A l'inverse les zones en vert devraient rencontrer peu de difficultés pour atteindre le niveau maximal. Les zones viticoles (hachurées) sont celles où les incertitudes sont les plus grandes.

Les situations extrêmes de la carte se situent dans une fourchette de +/- 20 €/ha en moyenne départementale, ce qui fait de l'écorégime la mesure potentiellement la plus porteuse de redistribution du soutien dans cette réforme.

Néanmoins cette évaluation des effets de l'écorégime reste trop statique car il est très probable que beaucoup d'agriculteurs non qualifiés en situation actuelle procéderont à des adaptations. Par ailleurs la part d'agriculteurs qui choisiront la voie « IAE » reste assez difficile à cerner.

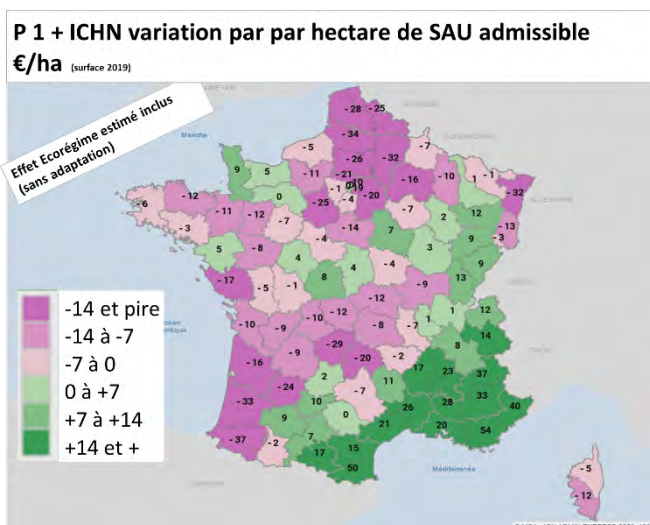
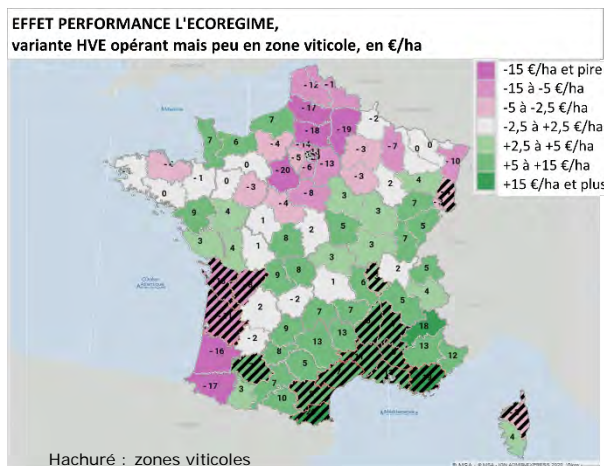
En Normandie, l'Eure est le département qui sera le plus en difficulté pour remplir les critères, tant sur la diversité des assolements que sur les IAE, ce qui pourrait coûter 4 €/ha à la moyenne départementale, avec sans doute des impacts locaux beaucoup plus pénalisants dans certains secteurs géographiques. Les autres départements normands devraient se retrouver au niveau de la moyenne uniforme, ou au-dessus. L'effet régional est évalué à +3 €/ha dans notre hypothèse centrale mais avec une fourchette d'incertitude importante.

Effet total limité en Normandie... et ailleurs

L'effet total (à écorégime uniforme) reflète les évolutions ci-dessus, plus des mesures mineures en termes budgétaires, comme l'apparition des programmes opérationnels de 1^{er} pilier, l'augmentation des aides « jeunes agriculteurs » de 1^{er} pilier, ainsi que des interactions entre effets et les modifications de proportions des différentes strates d'aides. Le résultat est proche de la somme des effets évoqués précédemment, qui sont les plus importants.

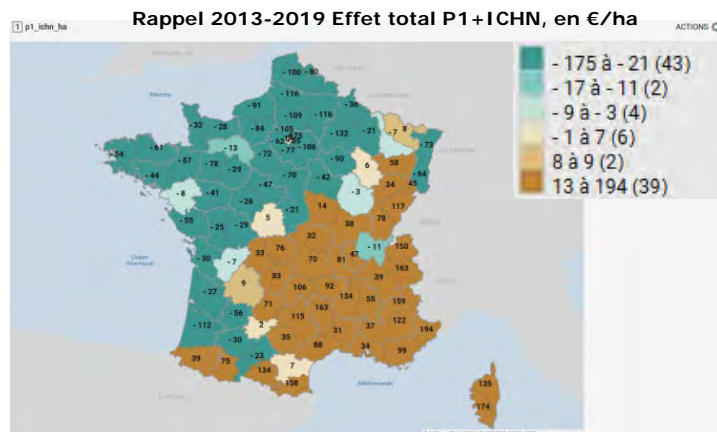
Les zones allaitantes, ponctionnées sur leurs aides couplées à la fois par le transfert au végétal et par le passage aux aides à l'UGB, sont les plus pénalisées (-20 €/ha et au-delà). Certains départements fortement affectés par la convergence (nord de la France) se situent entre -15 et -20 €/ha. Le seul secteur géographique gagnant est le sud-est où l'effet de la convergence, très positif, l'emporte.

En Normandie l'effet global est proche de 0 mais jusqu'à - 11 €/ha dans l'Eure. Inversement, l'effet est légèrement positif dans toute l'ex Basse-Normandie



Dans presque tous les départements français, cet effet global est très limité si on le compare aux évolutions 2013-2019, qui se situaient pour l'essentiel dans une fourchette de +/- 120 €/ha.

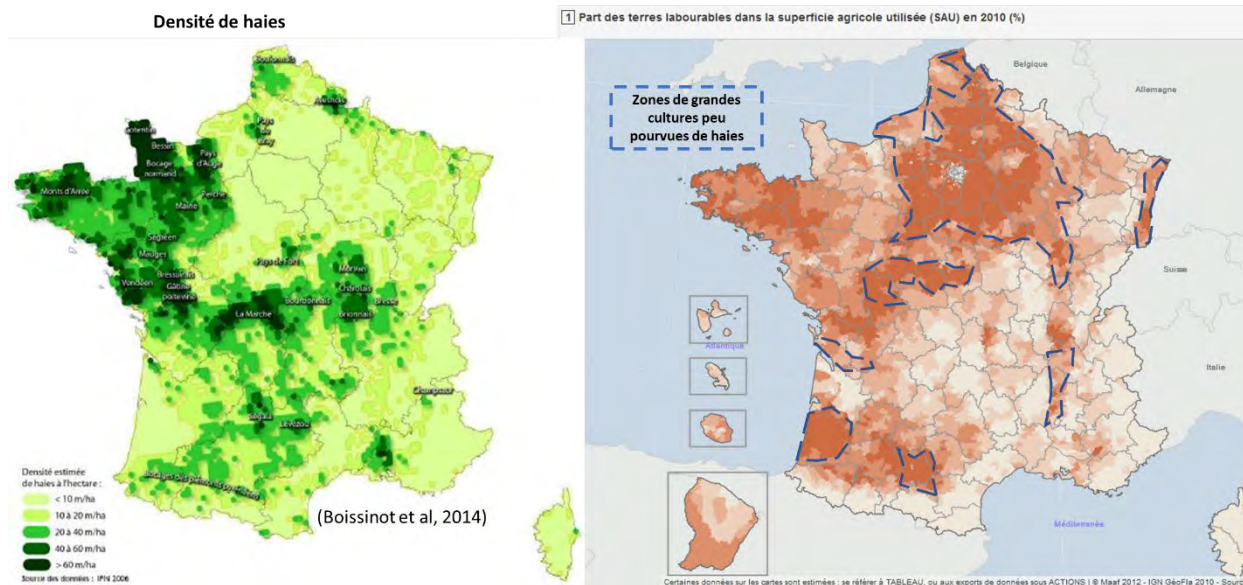
Le constat est le même en Normandie, où l'évolution 2013-2019 avait conduit à une baisse de soutien de 50 €/ha en moyenne (et jusqu'à -91 €/ha en Seine maritime).



L'effet BCAE 8

Les impacts des évolutions des BCAE ne peuvent être chiffrés directement car ils ne correspondent pas une variation du montant des aides, mais plutôt à des obligations additionnelles. Néanmoins les évolutions sur la BCAE 7 (rotation des cultures) et surtout BCAE 8 (Surfaces d'intérêt écologique, SIE) pourraient avoir un impact important.

L'exclusion des éléments productifs de la BCAE 8 au moins à hauteur de 3 % (cas des exploitants choisissant un objectif de 7 % au total) voire 4 % (choix alternatif) conduira probablement à des surfaces accrues en jachère, dans les secteurs de culture où les exploitants ne mettent pas en place d'alternatives (haies notamment) pour alimenter leurs SIE. Les deux cartes ci-dessous constituent une première approche pour localiser ces zones géographiques.



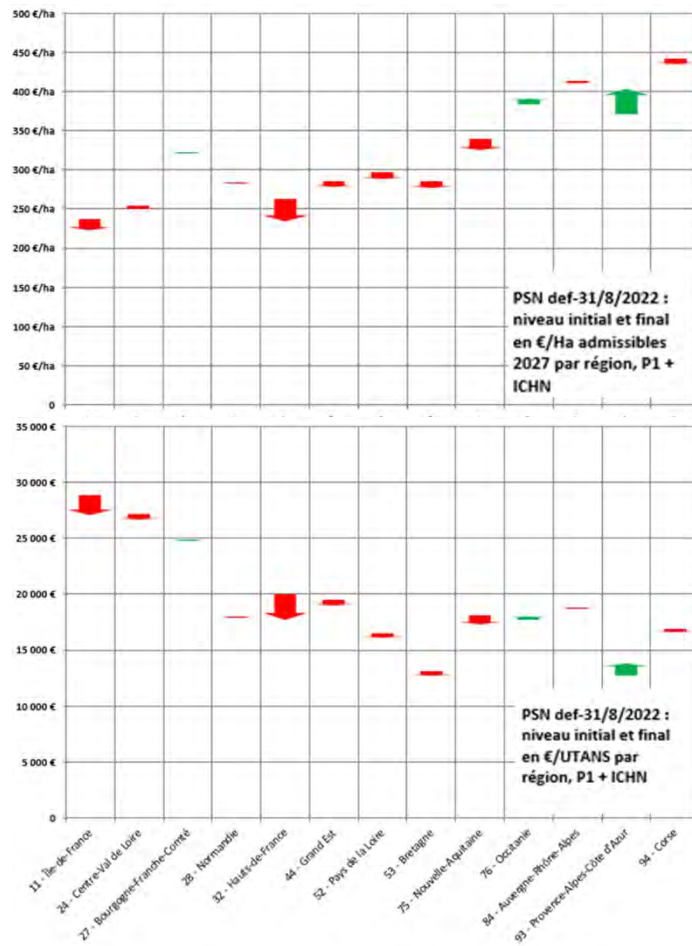
Aucun chiffrage n'a été incorporé aux simulations sur ce point, mais en Normandie une évaluation basée sur des pertes de marges sur 1 % de terres arables dans l'Orne et le Calvados, et 2 % en Haute Normandie conduit à un effet/ha représentant 5 à 8 €/ha de SAU pour la région (à comparer aux effets précédents figurés sur les cartes). C'est donc un effet significatif, du même ordre que l'effet budgétaire par exemple.

L'impact global vu sous différents angles

Effet par hectare et effet par actif

Les montants de 1^{er} pilier + ICHN par hectare, avant et après réforme, sont figurés ci-contre. Pour chaque région, la flèche relie le point de départ avant réforme au point d'arrivée après réforme. La hiérarchie des régions va du Bassin parisien, peu doté par hectare, aux régions de la moitié sud de la France dont le soutien ICHN est élevé, et dont le 1^{er} pilier a été augmenté par la convergence depuis 2015.

Une présentation équivalente mais par actif (ici : UTA non-salariés ou UTANS) donne une image très différente. Le ratio SAU / actif est en effet très contrasté. La corrélation entre les effets de la réforme et le niveau de soutien initial (que ce soit par hectare ou par actif) est peu marquée, d'autant que l'ampleur de la variation est faible.



Hypothèses de la simulation

- Comparaison 2027-2019
- Effet de la définition de l'agriculteur actif non intégré.
- -2 % de budget de 1^{er} pilier
- Passage de 1 à 1.5 % du 1^{er} pilier pour l'aide JA
- Eco-régime estimé sans adaptations, en intégrant un essor modéré de l'AB, un développement du HVE mais sans que les viticulteurs spécialisés n'entrent dans le dispositif.
- Paiement redistributif maintenu à 10 % du 1^{er} pilier et payé sur les premiers 52 ha
- Aides couplées 15 %, détail : cf. corps de texte
- Programmes opérationnels : 0.5 %, ciblé sur les protéines
- Paiement de base : 48 % du premier pilier, convergé à 85 %
- ICHN inchangée en montant et ciblage

	P1+ICHN montant initial par ha admissible	P1+ICHN montant initial par actif familial (UTANS)	Effet budgétaire	Effet de la convergence du paiement de base	Effet de la convergence implicite de l'écovégime	Effet "performance" de l'écovégime	Effet du renforcement des aides couplées protéines et de la baisse des aides couplées animales	Effet du passage des aides couplées bovines à un calcul par UGB	Effet du programme opérationnel "protéines"	Effet total sur P1+ICHN, par Ha admissible	Effet total par UTANS	P1+ICHN montant final par ha admissible	P1+ICHN montant final par actif familial (UTANS)	Ha admissibles	UTANS
50 Manche	292 €	13 774 €	-6.1 €	-1.9 €	-1.4 €	+6.8 €	-4.5 €	+14.9 €	-0.9 €	+9.3 €	+440 €	302 €	14 213 €	388 577 ha	8 249
14 Calvados	289 €	18 130 €	-5.7 €	-0.4 €	-0.2 €	+5.9 €	-1.6 €	+5.4 €	+1.0 €	+5.3 €	+335 €	295 €	18 465 €	341 028 ha	5 444
61 Orne	307 €	20 612 €	-5.7 €	-0.7 €	-0.6 €	+0.4 €	-1.8 €	+7.1 €	+0.5 €	-0.2 €	-15 €	307 €	20 598 €	363 737 ha	5 422
76 Seine-Maritime	275 €	18 077 €	-5.7 €	-4.2 €	-4.4 €	+7.1 €	-2.4 €	+4.3 €	-0.3 €	-5.2 €	-345 €	270 €	17 732 €	362 473 ha	5 509
27 Eure	250 €	22 534 €	-5.1 €	-2.5 €	-2.5 €	-3.9 €	+0.8 €	+1.3 €	+0.8 €	-11.3 €	-1 014 €	239 €	21 520 €	346 865 ha	3 854
28 - Normandie	283 €	17 926 €	-5.7 €	-2.0 €	-1.8 €	+3.3 €	-2.0 €	+6.8 €	+0.2 €	-0.2 €	-15 €	283 €	17 911 €	1 802 679 ha	28 478
France	317 €	18 494 €	-5.6 €	0.0 €	0.0 €	0.0 €	0.0 €	0.0 €	0.0 €	-5.6 €	0 €	312 €	18 494 €	24 386 840 ha	418 422

Effets en Normandie : récapitulatif

Jean HIRSCHLER – Service Economie, Veille et Prospective
Mise à jour le 21/11/2022