

PAC 2023-2027 : quelles aides couplées au revenu ?

Rencontres PAC et Transitions - 29 novembre 2022

Les aides couplées au revenu garderont en France une place importante dans la PAC avec une enveloppe maximum à 15 % du premier pilier inscrite dans le plan stratégique national. Une place plus importante a été réservée aux cultures de protéines végétales étendues aux légumes secs au détriment des aides animales. La France va déployer 18 dispositifs dont un nouveau pour les petits maraîchers, une réforme des aides au secteur bovin.

Les aides couplées au revenu conservées dans le PSN français

En France, le montant des aides couplées est de 1,02 milliard d'euros en 2019. En Normandie, le montant des aides couplées payées en 2019 est de 53,4 M€ à mettre en relation avec la contribution de la Normandie à l'enveloppe d'aides couplées estimée à 79 M€ environ.

La France a fait le choix de maintenir une enveloppe maximum à 15 % (identique à la période actuelle) pour les aides couplées au revenu de la PAC 2023-2027.

Les aides aux protéines végétales passeront progressivement de 2 à 3,5 % du premier pilier entre 2022 et 2027, avec une hausse de 0,3 point par an. Un prélèvement sera opéré chaque année sur l'enveloppe des aides couplées animales.

Les 4 aides aux protéines végétales seront regroupées en une seule avec ajout des cultures de légumes secs et une aide aux petits maraîchers sera créée, dotée d'un peu moins de 10 M€ par an.

Les aides aux gros bovins seront réformées vers un système à l'unité gros bovin de plus de 16 mois dans le but de soutenir aussi l'engraissement, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le PSN ventile les enveloppes par dispositif et par année et précise le cadre d'intervention.

Remarque : la France confirme l'intérêt qu'elle porte au couplage pour atteindre les objectifs de production aidée, alors qu'il existe des analyses qui attestent que la valeur des aides est presque intégralement transférée à l'amont ou à l'aval de l'exploitation.

22 aides couplées en France PAC 2014-2020			
source : DGPE 12 mars 2021			
Aide 2014-2020	Enveloppe (€)	Part dans l'enveloppe totale aides couplées	Part du P1
Aides végétales hors protéines	26 941 991	2,60%	0,39%
riz	1 900 120	0,18%	
blé dur	6 353 060	0,62%	
prunes transformées	10 892 216	1,06%	
cerises transformées	471 781	0,05%	
pêches transformées	62 966	0,01%	
poires transformées	372 161	0,04%	
tomates d'industrie	2 716 028	0,26%	
potommes de terre féculière	1 813 817	0,18%	
chanvre	1 588 265	0,15%	
houblon	317 653	0,03%	
semences de graminées	453 924	0,04%	
Aides protéines végétales	137 555 116	13,30%	2,00%
légumineuses fourragères	69 287 690	6,72%	
Légumineuses à graine et autres	68 267 426	6,62%	
soja	5 462 459	0,53%	
protéagineux	48 157 998	4,67%	
légumineuses fourragères déshydratées	11 011 608	1,07%	
semences de légumineuses fourragères	3 635 361	0,35%	
Légumes secs			
Aides petits maraichers			
Aides Gros Bovins	735 432 587	71,29%	10,69%
Bovins allaitants / AC niveau sup	608 333 778	58,97%	
Vache laitière hors zone de montagne	84 544 580	8,20%	
Vache laitière en zone de montagne / AC niveau inf	42 554 229	4,13%	
Autres aides animales	131 647 450	12,76%	1,91%
veau sous la mère (VSLM) labellisable et Bio	1 045 247	0,10%	
veau sous la mère (VSLM) labellisé et Bio OP	3 493 995	0,34%	
Ovins	113 490 478	11,00%	
Caprins	13 617 730	1,32%	
Total	1 031 577 144	100%	15%

Transfert progressif de budget d'aides couplées de l'élevage vers les protéines végétales

22 aides couplées en France PAC 2014-2020
source : PSN _version définitive et DGPE (2014-2020)

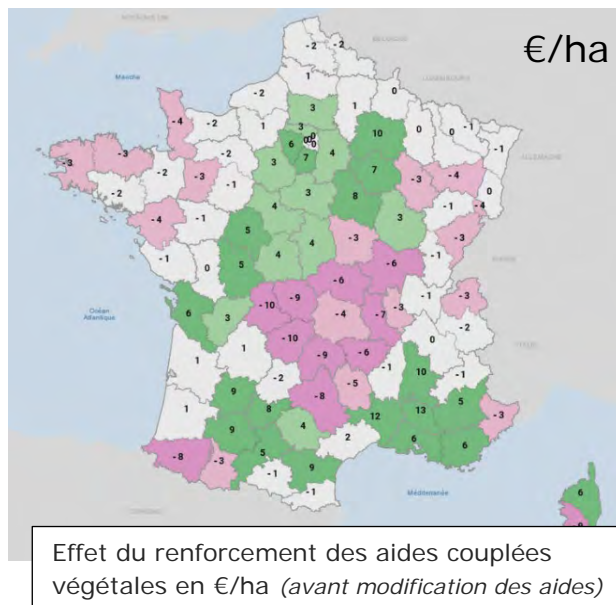
ENVELOPPES AIDES COUPLEES 2022-2027

Aide 2014-2020	Enveloppe (€)	Part dans l'enveloppe totale aides couplées	Part du P1	Enveloppe 2022					
				2022	2023	2024	2025	2026	2027
Aides végétales hors protéines	26 941 991	2.60%	0.39%	26 390 625	26 399 632	26 399 632	26 399 632	26 399 632	26 399 632
Aides protéines végétales	137 555 116	13.30%	2.00%	134 728 801	154 940 081	175 150 081	195 360 080	215 560 081	235 770 080
Aides petits maraîchers				0	9 999 636	9 999 636	9 999 636	9 999 636	9 999 636
Aides Bovines	735 432 587	71.29%	10.69%	720 000 000	692 552 426	674 097 331	657 084 252	640 000 333	622 926 072
Autres aides animales	131 647 450	12.76%	1.91%	129 346 579	126 574 231	124 819 326	121 622 406	118 506 324	115 370 586
Total	1 031 577 144	100%	15%	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006
Total P1	6 877 180 960			6 736 440 037					

L'enveloppe totale des aides couplées a été réduite de 2 % dès 2021 pour toutes les aides couplées du fait de la baisse de budget du premier pilier. En 2023, une baisse des aides couplées animales alimentera l'aide aux petits maraîchers pour 10 M€ et les aides destinées aux protéines végétales pour 20,2 M€. La France a décidé que le transfert d'enveloppe entre les aides couplées animales et les aides à la protéine soit progressif entre 2022 et 2027. Ainsi, le transfert de 20 M€/an vers les protéines végétales se poursuivra jusqu'en 2027 pour atteindre 3,5 % du P1.

Finalement, les aides couplées animales représenteront 73 % du couplage en 2027 contre 84 % dans la PAC 2014-2020. La carte ci-contre illustre en €/ha l'effet du renforcement des aides couplées végétales et de la baisse des aides couplées animales, par département.

Le ministre justifie ses choix en indiquant le fort enjeu d'autonomie protéique et le soutien à la production maraîchère de proximité. Une partie de la hausse des aides couplées à la protéine végétale reviendra par ailleurs aux éleveurs et aux polyculteurs-éleveurs via les légumineuses fourragères et les cultures protéiques.



Aides couplées aux cultures protéiques

1 – Répartition du budget entre les 3 aides

Aide 2014-2020	Enveloppe (€)	Part dans l'enveloppe totale aides couplées	Part du P1	PSN_Version définitive					
				Enveloppe 2022	2023	2024	2025	2026	2027
Aides protéines végétales	137 555 116	13.30%	2.00%	134 728 801	154 940 081	175 150 081	195 360 080	215 560 081	235 770 080
légumineuses fourragères plaine et piemont	69 287 690	6.72%			63 970 081	74 662 255	85 354 428	96 036 603	106 728 776
Légumineuses fourragères montagne					18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000
Légumineuses à graine et autres	68 267 426	6.62%			72 970 000	82 487 826	92 005 652	101 523 478	111 041 304
soja	5 462 459	0.53%							
protéagineux	48 157 998	4.67%							
légumineuses fourragères déshydratées	11 011 608	1.07%							
semences de légumineuses fourragères	3 635 361	0.35%							
Légumes secs									
Total	1 031 577 144	100%	15%	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006	1 010 466 006
Total P1	6 877 180 960			6 736 440 037					

Le budget prévu pour les légumineuses fourragères dépasse légèrement 50 % du total, ce qui montre aussi la volonté de travailler sur l'autonomie protéique des élevages en zone de plaine.

2 – Définition des modalités des aides pour chaque production

Le cadre d'application des aides couplées végétales riches en protéines est très proche du cadre actuel.

Deviennent éligibles à l'aide aux légumineuses fourragères les mélanges légumineuses prédominantes et graminées, l'année du semis uniquement.

Les légumes secs (lentilles, haricots secs, pois

chiche, fèves...) deviennent éligibles à l'aide légumineuses à graines ainsi que les mélanges de céréales et protéagineux avec protéagineux prédominants, là encore l'année du semis uniquement.

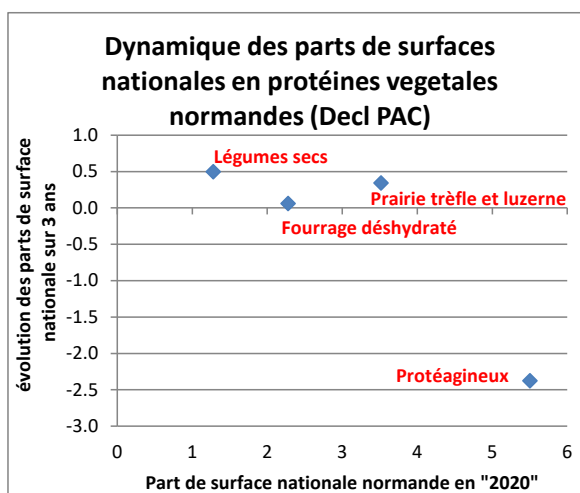
La hausse des budgets est destinée à accompagner la hausse des surfaces, les montants unitaires évoluant peu. C'est une hypothèse forte faite par le PSN, qui pourra être amenée à être revue si la hausse des surfaces ne se produit pas. Les montants unitaires par hectare seraient alors augmentés.

On notera que la mise en œuvre d'un montant d'aide unique pour les légumineuses à graines et autres accroît le soutien au soja (30 €/ha actuellement) et aux légumes secs (pas d'aides actuellement) mais réduit les montants unitaires en protéagineux ainsi qu'aux légumineuses destinées à la déshydratation.

On peut faire l'hypothèse que le ministère table sur un marché dynamique dopé par une stratégie européenne de souveraineté alimentaire et des programmes opérationnels facilitateurs. Les règles de l'écorégime et de la BCAE sur les rotations de culture peuvent aussi contribuer à atteindre ces objectifs.

Dans ce contexte, nous pouvons nous interroger sur la réponse normande à ces dispositifs. Le graphique ci-contre montre que la Normandie a continué à perdre des parts de production sur les trois dernières années en protéagineux : la sole normande de protéagineux est passée de 8 à 5,5 % de la surface française de protéagineux en 3 ans soit - 2,5 points dans une sole française qui progresse un peu. On observe une stagnation ou légère hausse en fourrages destinés à la déshydratation, légumes secs et prairies en trèfle et/ou luzerne.

€/ha	2020	2023-2027 Min	2023-2027 Max
Légumineuses fourragères de plaine et piémont	160	142	194
Légumineuses fourragères de montagne	160	142	194
Légumineuses à graines et autres		99	136
soja	30		
protéagineux	149		
légumineuses fourragères déshydratées	159		
semences de légumineuses fourragères	100		
Légumes secs	-		



Aides aux petits maraîchers

Afin de répondre à un impératif de souveraineté alimentaire et de politique nutritionnelle, une enveloppe de 10 M€ est destinée au soutien des petits maraîchers.

Sont éligibles les exploitations de moins de 3 ha de surface totale avec au moins 0,5 ha de cultures maraîchères de légumes frais (dont pommes de terre primeur) et de petits fruits rouges, qu'elles soient sous serre ou en plein champ (les cultures hors sol ne sont pas éligibles).

Cette aide cible 1 500 à 3000 producteurs, répondant à la définition de l'agriculteur actif, qui se situent souvent en périphérie des villes et commercialisent leur production en circuit court.

Dans les tables financières du PSN, la surface visée par cette aide est de 6 300 ha avec un montant moyen d'aide par ha de culture maraîchère à 1 588 €/ha.

Aide à l'élevage gros bovin

Partant de l'hypothèse que la hausse des soutiens directs au secteur allaitant n'a pas d'effet sur le revenu des producteurs d'une part, que le volume de production laitière a tendance à décroître d'autre part et que le niveau d'aide découplée des producteurs de lait va de nouveau baisser avec la convergence des droits à paiement mieux pourvus historiquement, ce qui ne sera pas le cas pour le secteur allaitant (sans engraissement), le ministre a fait le choix de proposer une réforme des deux aides couplées bovines actuelles ABA et ABL.

Le principe de la nouvelle aide couplée repose sur une aide aux Unités Gros Bovins (UGB) de plus de 16 mois présentes dans l'exploitation depuis plus de 6 mois et non plus fondée sur les vaches. L'idée est de faciliter l'adaptation au marché des producteurs sans qu'ils soient contraints de maintenir un nombre de vaches.

Cette nouvelle aide sera disponible pour l'ensemble des détenteurs de bovins avec des montants par UGB différenciés selon la présence de vaches dans l'exploitation, le type racial de l'animal et le nombre de veaux sevrés de race à viande.

Un dispositif d'aide à double niveau avec quatre plafonds

Les animaux éligibles sont les bovins de plus de 16 mois présents plus de 6 mois sur exploitation à la date de référence, ou ayant été vendus à plus de 16 mois au cours de l'année précédant la date de référence et détenus plus de 6 mois.

Les animaux primés au niveau supérieur de l'aide sont :

- les UGB mâles dans la limite du nombre de vaches éligibles.
- Les UGB femelles de race à viande dans la limite de deux fois le nombre de veaux comptabilisés (plafond 1) (veaux de race viande nés sur l'exploitation et détenus plus de 90 jours sur une période de 15 mois précédant la date de référence).
- Et ce, dans la limite de 120 UGB (plafond 2) et 1,4 fois la surface fourragère (plafond 3). La surface fourragère éligible inclut les surfaces de cultures autoconsommées en zones ICHN.

Si les UGB payés au niveau supérieur de l'aide n'ont pas saturé les plafonds 2 et 3, et qu'il y a d'autres bovins éligibles, ces derniers sont primés au niveau de base dans la limite de 40 UGB (plafond 4) étant entendu que le nombre total d'animaux payés doit rester sous les plafonds 2 et 3.

Le plafonnement à 1,4 UGB ne s'applique pas dans deux situations :

- si l'effectif éligible avant plafonnement est supérieur à 40 et le plafonnement le ferait passer en dessous de 40. Dans ce cas, l'effectif primé est plafonné à 40.
- Si l'effectif éligible avant plafonnement est inférieur à 40.

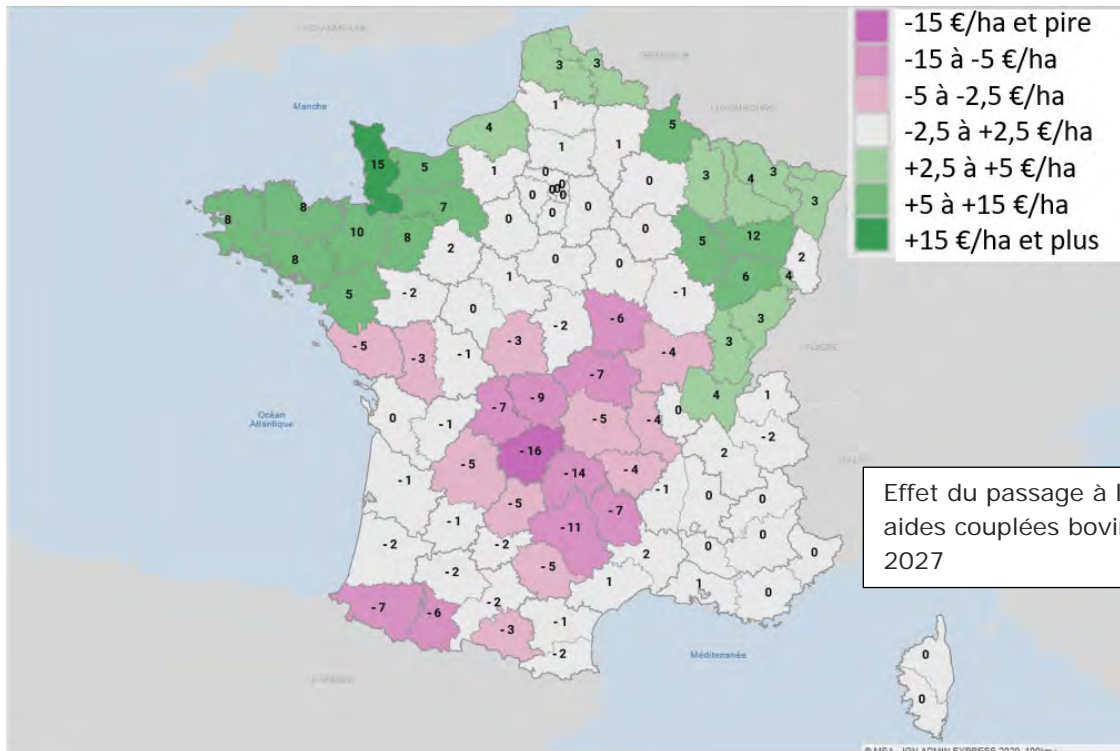
Remarque : la description ci-dessus illustre la complexité du dispositif proposé. Des fiches d'aide au calcul avec des exemples permettent d'illustrer ces nouvelles modalités : <https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/se-preparer-a-la-pac-2023/>

Les montants d'aide moyens annoncés pour le niveau supérieur passent de 107 €/UGB en 2023 à 96 €/UGB à cause par la baisse régulière de l'enveloppe. Pour le niveau de base, les moyennes passent de 58 €/UGB en 2023 à 52 €/UGB en 2027. Des montants maximums 15 % supérieurs sont indiqués dans le PSN et pourront être appliqués en cas de baisse du nombre d'UGB éligibles.

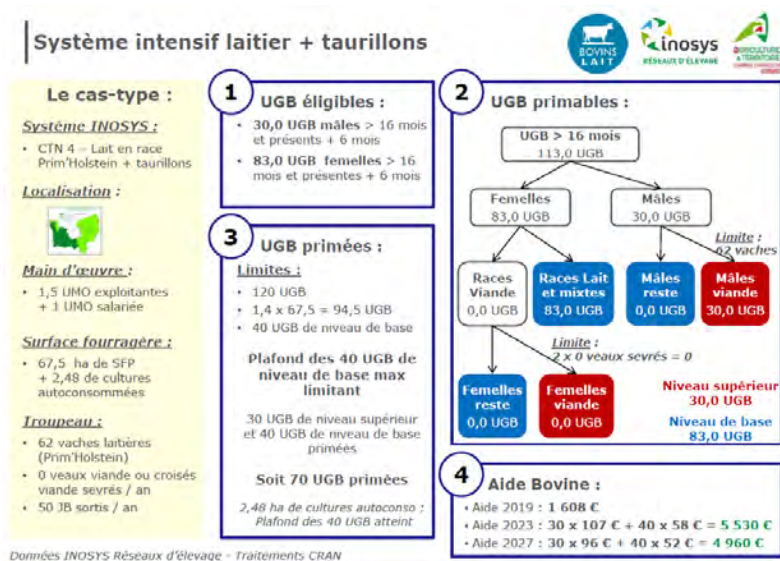
Ce nouveau dispositif sera-t-il assez incitatif pour maintenir voire développer de l'engraissement dans les exploitations ?

Ce changement de système d'aide, plus favorable au lait et aux engraisseurs, améliore la situation des bassins laitiers au détriment des bassins allaitants (voir carte ci-après).

La carte ci-après illustre les écarts de paiements départementaux à l'horizon 2027 entre le système actuel (ABA et ABL) avec l'enveloppe 2027 et le nouveau dispositif d'aide à l'UGB.



La méthode de calcul de l'aide pas à pas à partir d'un exemple



La première étape consiste à connaître le nombre d'UGB éligibles et les répartir par race. Tous les bovins de plus de 2 ans valent 1 UGB contre 0,6 UGB pour les bovins de 6 mois à 2 ans.

Dans cet exemple, nous avons 83 UGB femelles de race laitière et 30 mâles.

Ensuite, il faut calculer les UGB mâles éligibles au niveau supérieur (case rouge). La limite est de 62 (nombre de vaches sur l'exploitation). On peut donc inscrire 30 mâles dans la case rouge et ne pas compléter la case bleue dans ce cas. Pour les UGB femelles, elles passent toutes dans la case bleue car elles sont de race laitière. Dans

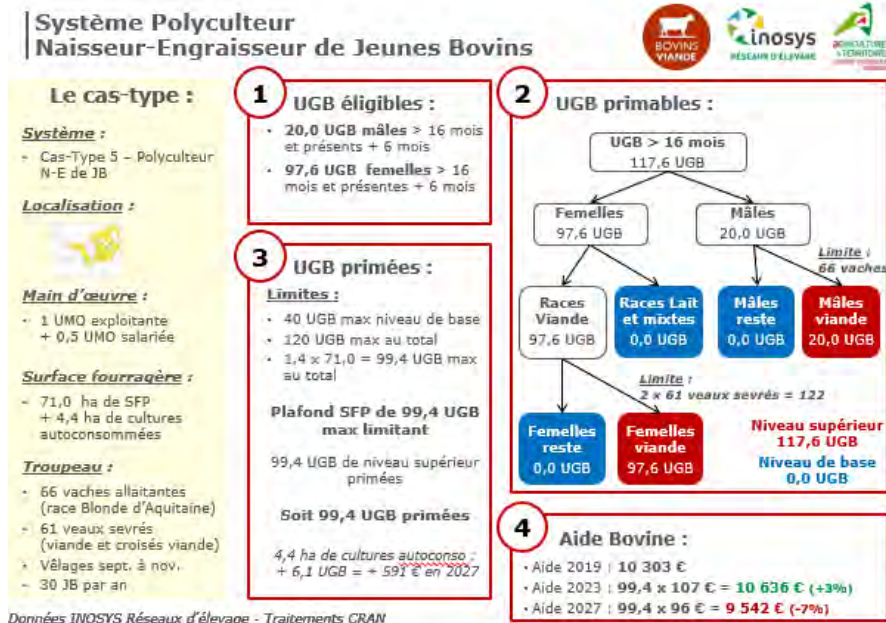
notre exemple, il n'y a pas de femelles de race viande avec contrôle à partir de deux fois le nombre de veaux de race à viande nés sur l'exploitation et détenus plus de 90 jours sur les 15 derniers mois.

Ensuite, il faut calculer les plafonds : il y a 67,5 ha de SFP, donc un plafond de chargement de 94,5 UGB (non limitant). Il y a 83 UGB (cases bleues) éligibles au niveau d'aide de base et donc limité à 40 UGB (socle) l'exploitation n'étant pas en GAEC, les plafonds ne sont pas multipliés.

Finalement, cette exploitation a donc 40 UGB éligibles à l'aide de base et 30 au niveau supérieur. Ce qui fait, dans les conditions moyennes de 2023, une aide couplée de 5 530 € contre l'aide laitière de 2019 de 1 608 €. Cette aide sera de 4 960 € en 2027, toutes choses égales par ailleurs.

On voit dans ce cas que le nouveau dispositif permet de valoriser l'engraissement de mâles laitiers.

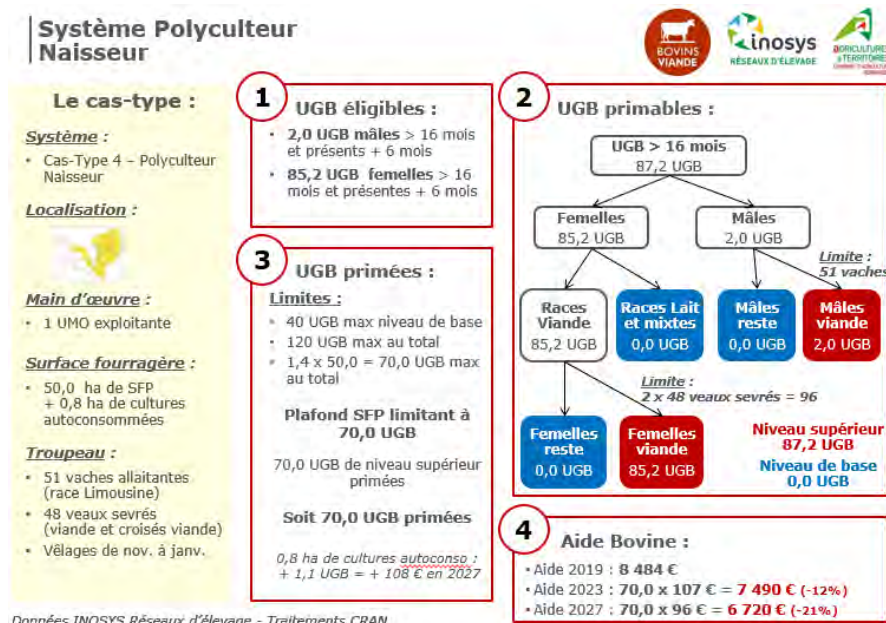
Quelques simulations



A partir des travaux réalisés par nos collègues, voici quelques effets de la réforme des UGB sur les systèmes bovins normands.

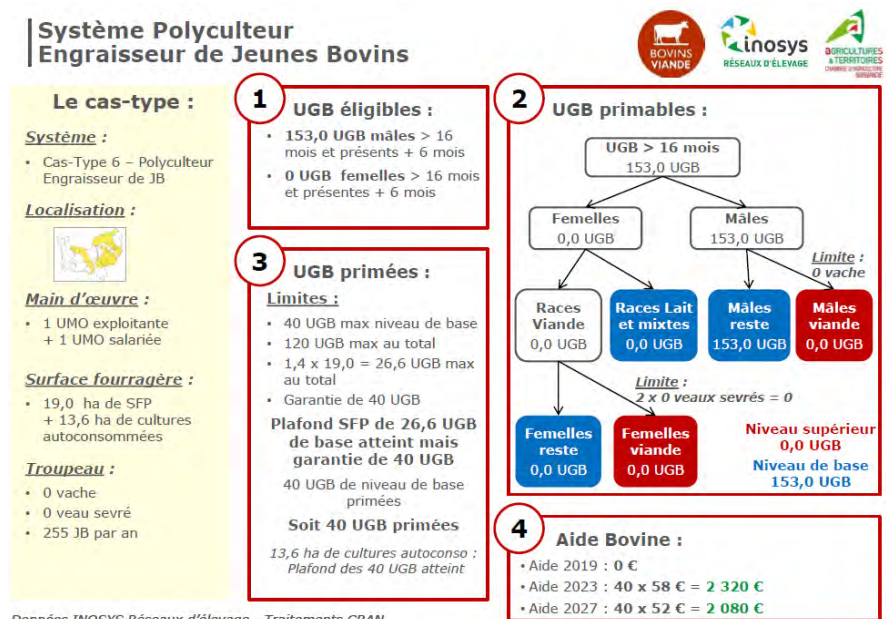
Ce système naisseur engraisseur de jeunes bovins voit ses aides couplées passer de 10 303 € à 10 636 €, soit une hausse de 3 % entre 2019 et 2023 et une baisse de 7 % en 2027.

Si cette exploitation était située en zone ICHN, l'intégration de 4,4 ha de cultures autoconsommées permettrait de primer 6,1 UGB de plus à 96 € en 2027 soit un bonus de 591 € et une baisse limitée à 4,7 %.



Dans cette exploitation de polyculture avec un atelier naisseur, l'aide couplée bovine passe de 8 484 € à 7 490 €, soit une baisse de 12 % en 2023 portée à 21 % en 2027, sans adaptation.

L'engraissement de mâles pourrait ici atténuer la baisse des aides couplées, mais il faudrait alors accroître la surface fourragère au détriment des cultures de ventes et disposer d'un bâtiment, du matériel et de la main d'œuvre pour ce nouvel atelier.



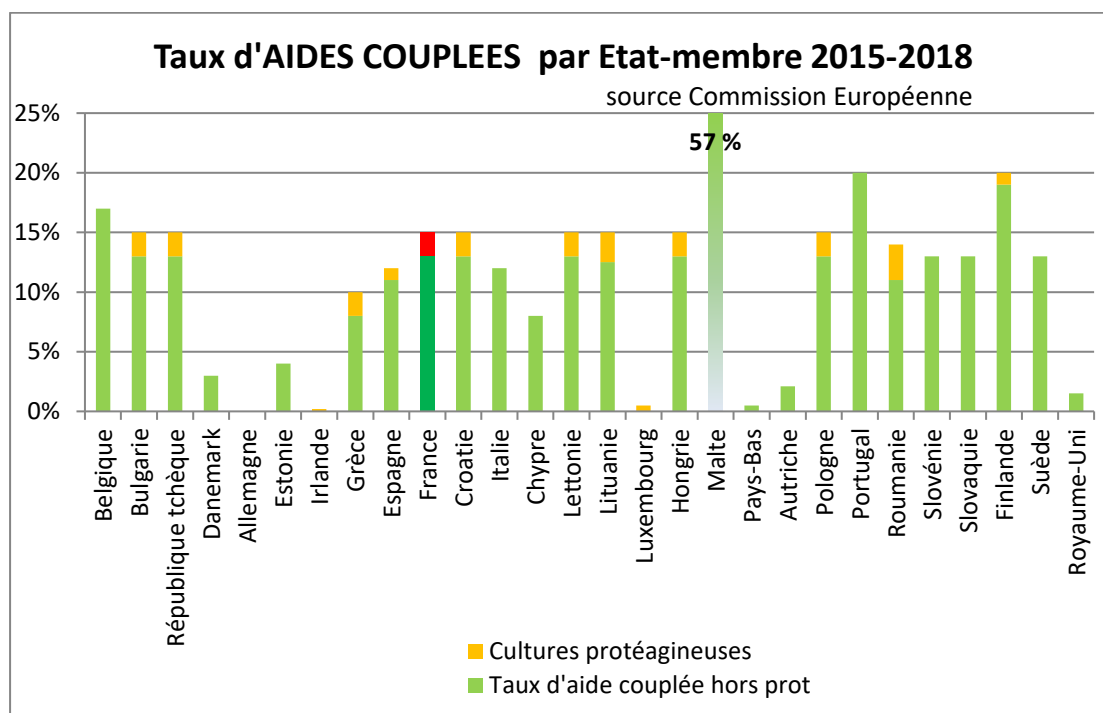
Cet engraisseur bénéficiera d'une aide couplée de 2 320 € en 2023 et 2 080 € en 2027, montrant ici le soutien à l'engraissement permis par ce dispositif à l'UGB.

Michel Lafont – Service Economie, Veille et Prospective
Mise à jour le 22 novembre 2022

Annexes 1 : place des aides couplées dans les Etats membres sur la période 2014-2020

Définition : les aides couplées sont liées à une production. A ce titre, elles figurent dans les soutiens limités par l'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce, à la différence des paiements découplés.

La PAC 2014-2020 donne la possibilité aux Etats membres (EM) de consacrer jusqu'à 13 % de leur plafond national d'aide du premier pilier pour des aides couplées. Ce taux est limité à 8 % pour les Etats qui avaient consacré moins de 5 % de leur plafond aux aides couplées entre 2010 et 2014. 2 % du plafond supplémentaires peuvent être fléchés sur les cultures de protéines.



L'Allemagne est le seul pays européen à ne pas avoir mis en place des aides couplées pour cette programmation. On notera que 7 pays n'utilisent quasiment pas ce dispositif (Danemark, Estonie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche et Royaume Uni). La France, comme 11 autres pays européens, a utilisé le maximum des marges de manœuvre sur ce dispositif. Nous sommes d'ailleurs le pays qui a le plus grand nombre de secteurs bénéficiant du couplage (voir page suivante).

Le règlement omnibus adopté en novembre 2017 a assoupli la définition des secteurs ou régions pouvant bénéficier des aides couplées. Ces dernières devaient précédemment être justifiées par des difficultés sectorielles et/ou régionales.

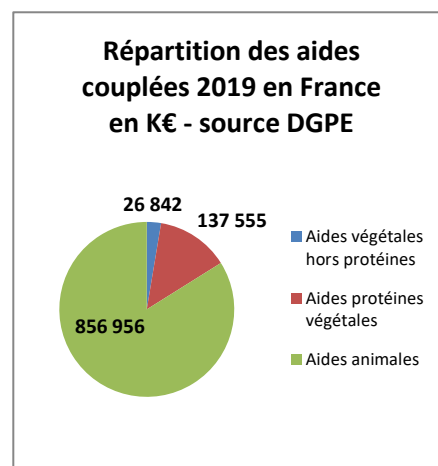
Remarque : ces nouvelles règles ont permis de conserver en France les aides vaches laitières et vaches allaitantes ne pouvant plus se justifier par une baisse du troupeau.

Annexe 2 : les aides couplées en France

En France, le montant des aides couplées est de 1,02 milliard d'euros en 2019. En Normandie, le montant des aides couplées payées en 2019 est de 53,4 M€ à mettre en relation avec la contribution de la Normandie à l'enveloppe d'aides couplées estimée à 79 M€ environ.

On compte en France un total de 21 dispositifs différents. Certains concernent moins de 100 exploitations en France. La plus importante est l'aide à la vache allaitante qui consomme 60 % de l'enveloppe.

Les aides animales représentent 84 % du total. Les aides aux protéines végétales 13 % et les autres aides végétales 3 %.



Répartition des aides couplées en France en 2019 (en K€)



Annexe 3 : les aides couplées en Normandie

	Paiements couplés TOTALUX Paieement 2019 sources DDTM	14	27	50	61	76	Normandie	Part des aides de premier pilier en Normandie	% normandie /national	France métropolitaine	Part du premier pilier en France
	total (€)	11 584 523	6 129 545	13 914 048	13 272 965	11 294 943	56 196 023	11,5%	5,6%	1 001 790 390	15,0%
	nb de bénéficiaires	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable			non cumulable	
	montant / bénéficiaire										
	€/ha admissibles(1)	33	17	34	35	30	30			39	
	€/UTANS (2)	2 128	1 591	1 687	2 448	2 050	1 973			2 394	
	€/UTAT (2)	1 361	1 165	1 192	1 845	1 414	1 383			1 489	
	Aide Bovin Allaitant Paieement 2019 sources DDTM	14	27	50	61	76	Normandie	Part des aides de premier pilier en Normandie	% normandie /national	France métropolitaine	Part du premier pilier en France
	total (€)	7 591 189	3 699 729	6 130 000	8 219 083	7 646 035	33 286 036	6,8%	5,6%	592 036 127	8,9%
Aide Bovin Allaitant	nb de bénéficiaires	1 238	578	1 321	1 149	1 245	5 531			75 168	
	montant / bénéficiaire	6 132	6 401	4 640	7 153	6 141	6 018				
Aide au Bovin laitier	total (€)	2 432 528	786 704	6 400 091	3 086 034	2 431 985	15 137 342	3,1%	12,2%	123 644 302	1,9%
	nb de bénéficiaires	1 154	395	2 842	1 330	1 223	6 944			51 101	
	montant / bénéficiaire	2 108	1 992	2 252	2 320	1 989	2 180				
Aide aux ovins	total (€)	199 781	442 727	490 097	286 598	452 567	1 871 770	0,4%	1,7%	110 439 823	1,7%
	nb de bénéficiaires	68	99	140	84	124	515			18 504	
	montant / bénéficiaire	2 938	4 472	3 501	3 412	3 650	3 635				
Aide couplée protéagineux	total (€)	760 642	714 266	211 014	783 702	338 900	2 808 524	0,6%	6,1%	45 972 009	0,7%
	nb de bénéficiaires	460	384	170	358	259	1 631			23 637	
	montant / bénéficiaire	1 654	1 860	1 241	2 189	1 308	1 722				
Production de légumineuses fourragères	total (€)	561 020	256 579	653 262	809 561	343 801	2 624 223	0,5%	3,9%	66 922 114	1,0%
	nb de bénéficiaires	413	197	624	624	344	2 202			35 438	
	montant / bénéficiaire	1 358	1 302	1 047	1 297	999	1 192				
Production de légumineuses fourragères pour	total (€)	0	185 220	0	15 821	14 950	215 991	0,0%	2,0%	10 563 953	0,2%
	nb de bénéficiaires	0	108	0	6	7	121			4 784	
	montant / bénéficiaire	0	1 715	0	2 637	2 136	1 785				
Production de pommes de terre féculières	total (€)	0	21 621	0	0	38 112	59 733	0,0%	3,5%	1 728 010	0,0%
	nb de bénéficiaires	0	15	0	0	29	44			1 410	
	montant / bénéficiaire	0	1 441	0	0	1 314	1 358				
Aides couplées autres	total (€)	39 362	22 700	29 584	72 165	28 593	192 405	0,0%	0,4%	50 484 052	0,8%
	nb de bénéficiaires	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable	non cumulable			non cumulable	
	montant / bénéficiaire	0	0	0	0	0	0				

Chambre d'agriculture de Normandie - Service Economie Vieille & Prospective

(1) : calcul service Economie Vieille et prospective à partir de données DGPE

(2) : Comptes de l'agriculture 2019 et ESTEL-INSEE 2019