

Future PAC : en France Les aides découplées

Rencontres PAC et transitions en Normandie

29/11/2022

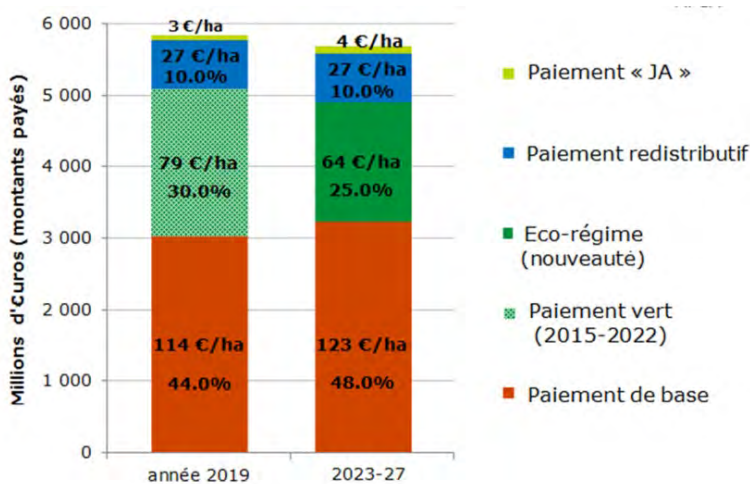
Les aides découplées du premier pilier sont les aides déconnectées de la production et des prix ; elles resteront l'essentiel du 1^{er} pilier de la PAC. La principale innovation est l'écorégime, nouvelle aide qui prend la suite du paiement vert. Par ailleurs, la convergence des aides découplées vers la moyenne nationale, déjà engagée sur 2015-2019, se poursuivra de 2023 à 2025.

Architecture des aides découplées

Les aides découplées représentent 84,5 % du 1^{er} pilier de la PAC en France, et encore davantage en moyenne européenne.

Leurs montants 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, et le paiement jeune agriculteur (JA) de 1^{er} pilier.

L'une des aides découplées actuelles, le paiement vert, qui consomme 30 % du 1^{er} pilier actuel, disparaîtra (les conditions qui lui sont attachées intègrent la nouvelle conditionnalité).

Un nouveau soutien est proposé, l'écorégime ; 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'écorégime 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. Les montants unitaires pourront varier de quelques euros selon les conditions de mise en œuvre.

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 en France.

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

PAC actuelle

Chaque année l'agriculteur qui détient des droits peut les activer lors de la déclaration PAC, à condition d'exploiter un hectare admissible pour un droit.

Un agriculteur peut céder des droits à un autre agriculteur (y compris contre paiement négocié, sans lien réglementaire avec sa valeur faciale). S'il vend ou donne des droits parallèlement à une cession de terres (en propriété ou en fermage) les droits gardent la même valeur faciale. S'il vend ou donne des droits sans terre les droits perdent 30 % de leur valeur faciale.

PAC 2023-27

INCHANGÉ

Il n'y aura plus de perte de valeur faciale, y.c. si cession sans terre. Il n'y a donc plus de différence entre les transferts de droits avec ou sans terre.

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 €/ha en 2027. Si la surface admissible baisse de 0.5 % par an (comme le prévoit le Ministère dans son scénario central), on atteindrait 128 €/ha¹ (France hors Corse – montant estimé CRAN).

Première étape en 2023 : seuls les DPBn très éloignés de la moyenne seront concernés (moins de 1 % des droits). Les DPBn supérieurs à 1349 € 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.

Seconde étape en 2025 :

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 :

a. 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 leur 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 €.

b. Les DPBn inférieurs à la moyenne (désormais tous supérieurs à 85 %, après les évolutions précédentes 1/ et a /) seront augmentés de 40 % de l'écart à la moyenne nationale.

Cf. schémas en annexe 1

Le paiement redistributif : pas de changement en 2023

Le paiement redistributif est une aide découplée 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.

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

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 de nouvelles conditions sont applicables à cette aide :

Le PJA devient un paiement forfaitaire par 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
- Avoir moins de 40 ans
- Demander le paiement JA au plus tard dans les 4 années suivant la 1ère demande de DPB
- Avoir un diplôme niveau 4 agricole OU diplôme niveau 3, ou une attestation de fin d'études secondaires, ET une activité professionnelle dans le secteur agricole ≥ 24 mois au cours des 3 dernières années OU une activité professionnelle dans le secteur agricole ≥ 40 mois au cours des 5 dernières années (définition de JA)

Le paiement JA sera versé pendant 5 ans à partir du dépôt de la demande, son montant annuel est estimé à 4469 €. La transparence GAEC sera appliquée, en fonction du nombre de JA dans le GAEC.

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.

L'écorégime 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) (productives ou non)

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 écorégime en 2023

Le paiement vert disparaît en 2023 mais les 3 conditions environnementales migrent vers la nouvelle 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'écorégime.

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

Dans la version finale du PSN, la France établit 4 niveaux de paiement selon le niveau de performance des mesures atteint par l'agriculteur : 0 €/ha (aucune mesure mise en œuvre), 58 €/ha (mise en œuvre partielle),

80 €/ha (mise en œuvre intégrale); et 110 €/ha dans le cas particulier de la certification agriculture biologique (niveau ajouté à la suite des remarques de la Commission européenne) (montants 2027).

Remarque : la valeur de l'écoringime n'est plus proportionnelle au droit à paiement. Sa mise en place correspond donc implicitement à une convergence immédiate de 25 % de l'enveloppe du premier pilier.

Prudence sur la valeur unitaire de l'écoringime

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

Les montants unitaires des écorégimes annoncés par le ministère (58 et 80 €/ha) traduisent la situation actuelle des exploitations. Ils doivent être considérés comme des plafonds car dans la pratique, les surfaces par niveau d'écoringime (et donc les montants unitaires) dépendront des choix des exploitations, dont beaucoup chercheront sans doute à améliorer leur situation actuelle.

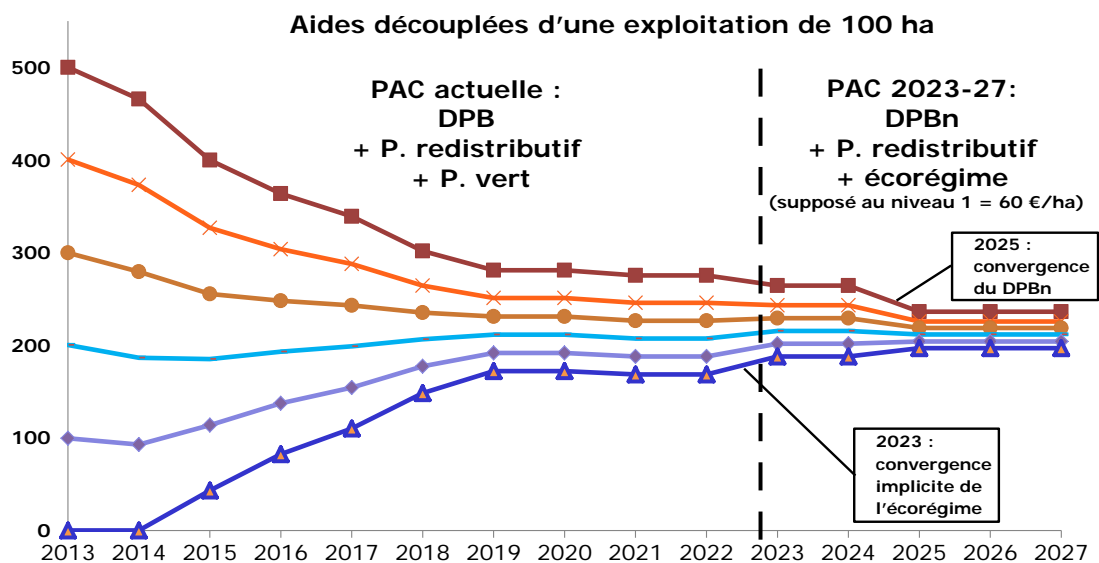
La convergence est le fait du DPB mais aussi de l'écoringime

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

- Leur montant évolue par baisse budgétaire de 2 % et réduction de 0.5 % par l'introduction des programmes opérationnels
- 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 écorégime) du 1^{er} pilier.
- Le paiement de base converge.
- L'écoringime, 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 écorégime. 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'écoringime qui pèse 25 % du 1^{er} pilier.

- Cf. effets territoriaux en annexe 2

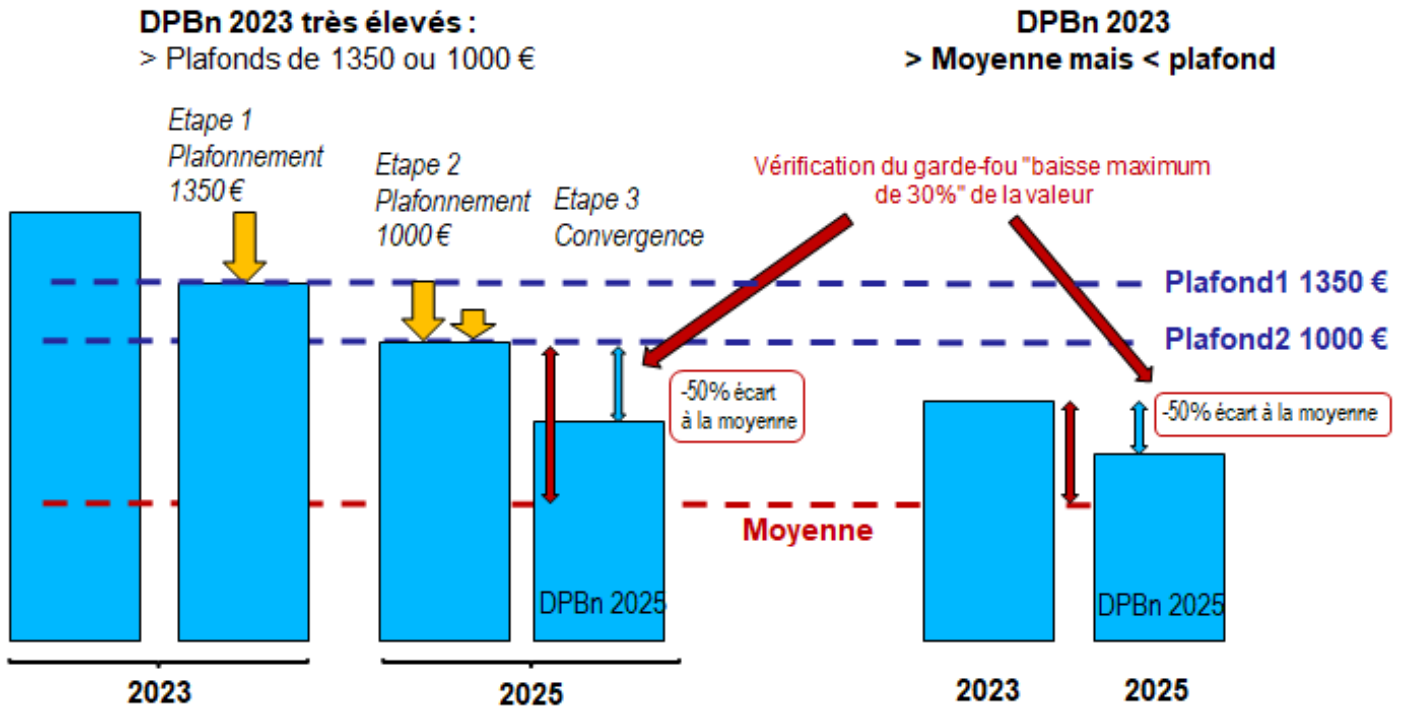
Pour un agriculteur individuel doté de 100 ha admissibles et qui toucherait l'écoringime au niveau 1 (soit 58 €/ha, montant annoncé par le Ministère), on peut calculer l'évolution de ses aides par hectare, en fonction du niveau de départ de ses paiements 2014. Le graphique ci-dessous montre que le chemin restant à réaliser en matière de convergence est nettement moindre que le chemin déjà parcouru depuis 2014.



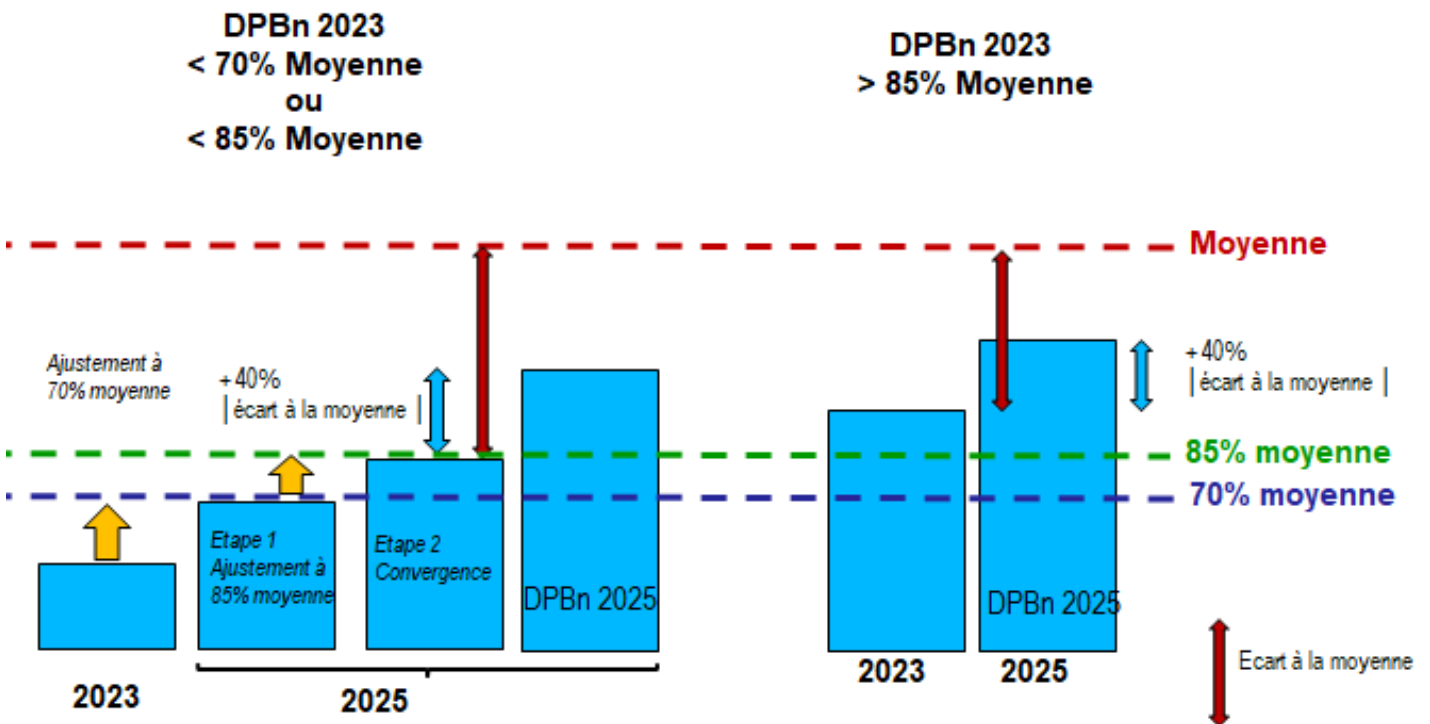
Jean HIRSCHLER & Michel LAFONT, CRAN

Mise à jour le 21/11/2022

Devenir des DPB supérieurs à la moyenne



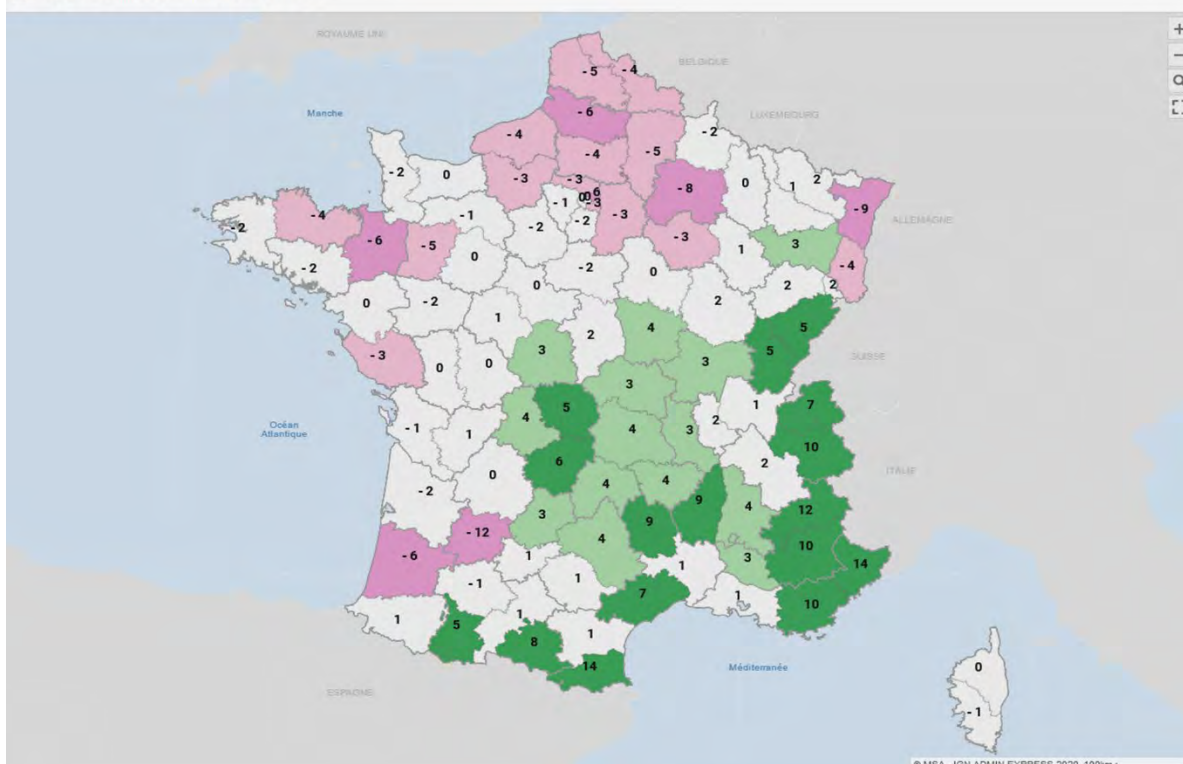
Devenir des DPB inférieurs à la moyenne



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

ANNEXE 2 : Effets territoriaux de la convergence

1 Effet convergence du paiement de base en €/ha



1 Effet convergence implicite de l'ecorégime en €/ha

