

PAC 2023-2027 : l'écorégime

Rencontres PAC & Transitions en Normandie - 29 novembre 2022

La grande nouveauté de la PAC 2023-2027, c'est l'écorégime. Cette aide représente un montant conséquent avec 25 % de l'enveloppe de 1^{er} pilier. Chaque État membre avait pour mission d'en définir les modalités dans son plan stratégique national. La France propose différentes modalités d'accès à cette nouvelle aide. Chaque exploitant déclarant devra, s'il souhaite y souscrire, choisir sa voie d'écorégime via la validation ou la réalisation d'engagements environnementaux.

L'écorégime, nouvelle aide de 1^{er} pilier

La nouveauté de cette réforme de la PAC réside dans la mise en place de programmes pour le climat et l'environnement dans le premier pilier (appelé écorégime ou « *eco-scheme* » en anglais).

La définition de cette aide, dans l'article 28 du projet de règlement « plans stratégiques », reste très générale : les **Etats membres sont tenus de proposer cette aide, facultative pour les agriculteurs**, dans leur plan stratégique national. C'est là l'une des difficultés de la gestion de l'enveloppe qui y sera consacrée : l'Etat membre ne pourra être sûr que l'enveloppe dédiée sera effectivement dépensée.

L'aide doit répondre à au moins un des trois grands objectifs environnementaux de la PAC. Elle est conditionnée au respect de **pratiques agricoles allant au-delà des exigences de la nouvelle conditionnalité** et différentes de celles financées dans le cadre des mesures agro-environnementales et climatiques (second pilier). Elle peut être accordée sous forme d'un montant forfaitaire ou d'une indemnisation des surcoûts liés à une pratique. Elle ne peut être versée qu'à un agriculteur actif ou un groupe d'agriculteurs actifs.

Après de nombreuses négociations à l'échelle européenne, le budget minimum alloué est de **25 % de l'enveloppe de 1^{er} pilier**, avec quelques marges d'ajustement pour les Etats membres d'une année sur l'autre.

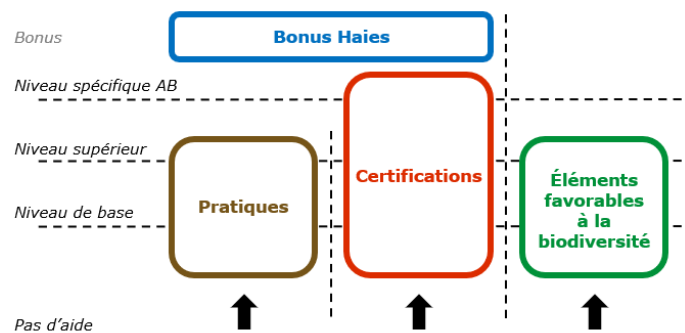
Ce nouveau dispositif entérine la disparition du « paiement vert » actuellement perçu en complément du Droit à Paiement de Base. Attention, cela ne veut pas dire que les mesures (maintien des prairies permanentes, SIE et diversification des cultures) ne seront plus à respecter. Dans les faits, elles intègrent la conditionnalité avec quelques aménagements. En d'autres termes, les agriculteurs vont devoir continuer de respecter les mesures de verdissement introduites en 2014 mais sans percevoir de rémunération directement attachée.

En France, trois voies d'accès et différents niveaux de paiement uniformes

En France, l'écorégime prend la forme d'un paiement forfaitaire à l'hectare. Cela signifie, qu'à critères égaux, le montant par hectare est le même, indépendamment des paiements de base. Pour accéder à l'écorégime sur tous les hectares déclarés à la PAC, la validation d'un seul droit à paiement découplé suffit. Ainsi, l'écorégime n'est plus lié au nombre de droits, contrairement au paiement vert actuel.

Dans son plan stratégique national (PSN), validé le 31 août 2022 par la Commission européenne, la France a fait le choix de :

- **3 voies d'accès** comme l'indique le schéma ci-contre : les pratiques agricoles, les certifications et les éléments favorables à la biodiversité. Le choix d'accès et de la voie d'accès à l'écorégime est annuel.



- **3 niveaux de paiement** : un niveau de base (de l'ordre de 60 €/ha d'après les estimations du ministère), un niveau supérieur (de l'ordre de 80 €/ha) et un niveau spécifique à l'agriculture biologique (de l'ordre de 110 €/ha). Les valeurs unitaires des niveaux annoncés par le ministère traduisent l'application de l'écorégime à 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 adapter leur situation actuelle. Ainsi, 25 % du 1^{er} pilier 2023, répartis sur tous les hectares admissibles de 2019, donnent une valeur moyenne de 64 €/ha pour l'écorégime.
- **1 bonus possible** accessible uniquement via les voies pratiques et certifications. Pour y prétendre, il faut détenir des haies sur l'équivalent d'au moins 6 % de la SAU (dont 6 % sur les terres arables (TA)). Le coefficient d'équivalence de la haie est de 20 m² pour 1 mètre linéaire de haie. Ces haies doivent avoir une certification attestant de la gestion durable des haies (notamment « Label Haie »). Le ministère évalue le bonus à environ 7 €/ha.

Zoom sur la voie des « pratiques agricoles »

- Cette voie impose de respecter des pratiques propres à chaque catégorie de cultures de l'exploitation, si cette catégorie représente au moins 5 % des surfaces admissibles de l'exploitation :
- sur les **terres arables** (TA) : une obligation de diversité des cultures ;
- sur les **prairies permanentes** : un taux de non-labour des prairies pour préserver les sols et prévenir le déstockage de carbone par retournement ;
- sur les **cultures permanentes** : le respect d'un taux d'enherbement de l'inter-rang.

Les seuils à respecter varient selon le niveau de paiement de l'écorégime (de base ou supérieur). Dans une logique de facteur limitant, le montant supérieur ne sera octroyé à un agriculteur que si toutes les surfaces agricoles valident le niveau supérieur.

Pour les terres arables, une grille de diversité a été établie. La grille regarde le poids des cultures par grande famille dans l'assolement total et attribue des points à la diversité. Plus le nombre de points est important, plus l'assolement est jugé diversifié. La grille est la suivante :

Familles de cultures	Cultures	Barème
Prairies temporaires	Y compris jachères	≥ 5 % des TA : 2 points ≥ 30 % des TA : 3 points ≥ 50 % des TA : 4 points
Légumineuses à graines et fourragères	soja, luzerne, trèfle, haricot, pois, pois chiche, lentille, lupin, fève	≥ 5 % des TA OU > 5 ha : 2 points ≥ 10 % des TA : 3 points
Céréales d'hiver	Selon hiver ou printemps : avoine, blé tendre, blé dur, épeautre, triticale, orge, seigle, maïs	≥ 10 % des TA : 1 point
Céréales de printemps		≥ 10 % des TA : 1 point
Plantes sarclées	betteraves, pommes de terre	≥ 10 % des TA : 1 point
Oléagineux d'hiver	colza et navette d'hiver, moutarde...	≥ 7 % des TA : 1 point
Oléagineux de printemps	tournesol, cameline...	≥ 5 % des TA : 1 point
Autres cultures	légumes, riz, chanvre, lin, tabac, millet, sarrasin, maïs doux...	≥ 5 % des TA : 1 point ≥ 10 % des TA : 2 points ≥ 25 % des TA : 3 points ≥ 50 % des TA : 4 points ≥ 75 % des TA : 5 points
Faible surface en terres arables		< 10 ha : 2 points
Bonus prairies permanentes		≥ 10 % de la SAU : 1 point ≥ 40 % de la SAU : 2 points ≥ 75 % de la SAU : 3 points

La **diversité des cultures** est vérifiée dès que l'exploitation déclare des TA sur au moins 5 % de sa surface admissible. Du fait de la difficulté pour des structures ayant peu de TA de mettre en œuvre un assolement suffisamment diversifié, avoir moins de 10 ha de TA apporte 2 points de bonus. De même, les exploitations avec une part importante de prairies permanentes dans la SAU, présentant le plus souvent un volume de TA limité, peuvent obtenir jusqu'à 3 points, là aussi "bonus".

Le niveau de base est validé avec 4 points. Pour accéder au niveau supérieur, il faut avoir 5 points et plus dans cette grille. Si le score est inférieur ou égal à 3, alors la pratique "diversité des cultures" n'est pas validée, ce qui prive l'ensemble de l'exploitation de l'accès à l'écorégime par les pratiques.

Pour les prairies permanentes, la validation des niveaux se fait via **un taux de non-labour des surfaces en prairies permanentes**. Ce non-labour s'entend comme l'absence de retournement pour ré-ensemencement. Les surfaces concernées sont les surfaces de production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées qui ne font pas partie du système de rotation depuis plus de 5 ans (prairies naturelles, jachères, landes, parcours...).

Concrètement, lors de la déclaration PAC, les surfaces en prairies permanentes sont comptabilisées et la part de celles-ci non labourées entre le 1^{er} septembre de l'année précédente et le 31 août de l'année de la déclaration est calculée :

- si au moins 80 % des prairies permanentes n'ont pas été labourées, le niveau de base est atteint ;
- si au moins 90 % des prairies permanentes n'ont pas été labourées, le niveau supérieur est atteint.

Au-delà de cette règle de non-labour, une règle spécifique concerne les prairies classées sensibles : les traitements phytosanitaires y sont interdits.

Pour la **couverture de l'inter-rang** en cultures permanentes (de type verger, vignes, ligneux...), c'est le taux d'enherbement (ou mulch végétal) de l'inter-rang qui est vérifié.

Deux niveaux sont là aussi prévus :

- l'enherbement d'au moins 75 % des inter-rangs confère le niveau de base ;
- l'enherbement d'au moins 95 % des inter-rangs valide le niveau supérieur (les 5 % correspondent à une marge d'erreur, il faut viser un enherbement total des inter-rangs).

A noter que les cultures permanentes sans inter-rang (miscanthus, houblon, plantes à parfum...) sont assimilées à des terres arables (famille « autres cultures ») au titre de l'écorégime.

Zoom sur la voie des « certifications »

Une autre voie d'accès à l'écorégime est celle des certifications environnementales nationales.

Pour cette voie, trois niveaux de paiement sont prévus : le montant de ce dernier varie selon la certification présentée :

- **un niveau de base** pour les exploitations justifiant d'une certification environnementale privée de niveau 2+.
- **Un niveau supérieur** pour toutes les exploitations justifiant de la certification environnementale de 3^{ème} niveau, renouvelée en 2022 (**Haute Valeur Environnementale**) individuelle ou collective sur l'ensemble de leur exploitation.
- **Un niveau spécifique à l'agriculture biologique (AB)** : le paiement est plus élevé que le niveau supérieur. Toute exploitation certifiée en agriculture biologique sur l'ensemble de ses surfaces peut y prétendre. De même, une exploitation qui conduit l'ensemble de ses surfaces en AB et qui bénéficie d'un paiement au titre de l'aide à la conversion à l'AB de 2nd pilier de la PAC sur une partie seulement des surfaces de son exploitation peut y prétendre.

Toutefois, une exploitation en conversion qui perçoit l'aide à la conversion sur la totalité de ses surfaces ne bénéficiera pas de l'écorégime car les engagements sont identiques.

Concernant la Haute Valeur Environnementale, pour la campagne 2023, une certification antérieure au 1^{er} octobre 2022 par la voie A validera le niveau supérieur. A partir de 2024, il faudra avoir la certification HVE du nouveau cahier des charges publié au Journal officiel le 18 novembre 2022. Dans ce nouveau cahier des charges, des seuils sont revus et la voie B (ratio économique) est supprimée.

Les certifications privées de niveau 2+ (CE 2+), ouvrant accès au niveau de base de l'écorégime, regroupent :

- une certification environnementale de niveau 2.
- Un suivi systématique des obligations de résultat requises dans le cadre de la HVE (nouvelle mouture) ;
- Le respect d'une des obligations de résultat suivantes :
 - soit le respect d'un critère HVE : au moins dix points pour l'un des quatre indicateurs : biodiversité / stratégie phytosanitaire / gestion de la fertilisation / gestion de l'irrigation ;
 - soit la preuve de l'utilisation d'au moins deux outils d'aide à la décision pour l'optimisation des intrants (liste publiée par arrêté à venir) ET la preuve de l'engagement dans une démarche de recyclage des déchets.

Zoom sur la voie des « éléments favorables à la biodiversité »

Pour accéder à l'écorégime via cette voie, le critère à respecter est la **présence d'infrastructures agro-écologiques (IAE) ou de terres en jachère**. Les seuils sont les suivants :

- il faut au moins l'équivalent de 7 % de la SAU en IAE ou jachères pour atteindre le niveau de base ;
- il faut au moins l'équivalent de 10 % de la SAU en IAE ou jachères pour atteindre le niveau supérieur ;
- dans les deux cas, il faudra disposer de 4 % d'IAE ou surfaces non productives sur des terres arables en lien avec la conditionnalité.

Les éléments et surfaces considérés comme favorables à la biodiversité sont les mêmes que ceux qui sont comptabilisés au titre de la future conditionnalité des aides (BCAE 8), hors surfaces productives (cultures dérobées et cultures fixatrices d'azote). Les coefficients de conversion ou de pondération sont les mêmes que ceux des surfaces d'intérêt écologique (SIE) actuels à l'exception du coefficient des haies, doublé : désormais, 1 mètre linéaire de haie équivaut à 20 m². Les coefficients sont les suivants :

Type d'IAE ou jachère	Coefficient d'équivalence (en m ²)
Haies	1 ml = 20 m ²
Alignements d'arbres	1 ml = 10 m ²
Arbres isolés	1 arbre = 30 m ²
Bosquets	1 m ² = 1,5 m ²
Mares	1 m ² = 1,5 m ²
Fossés non maçonnés	1 ml = 10 m ²
Murs traditionnels	1 ml = 1 m ²
Bordures non productives	1 ml = 9 m ²
Jachères	1 m ² = 1 m ²
Jachères mellifères	1 m ² = 1,5 m ²

Cette voie des éléments favorables à la biodiversité reposant en partie sur les haies, elle ne permet pas l'accès au bonus « haie ».

N.B. : les dérogations sur les jachères dites « Ukraine » accordées pour la campagne 2023 à l'application de la conditionnalité ne s'appliquent pas à l'écorégime. Pour l'écorégime, c'est la culture effectivement mise en place qui sera prise en compte. De même, une jachère valorisée ne sera pas jachère pour l'écorégime mais prairie temporaire.

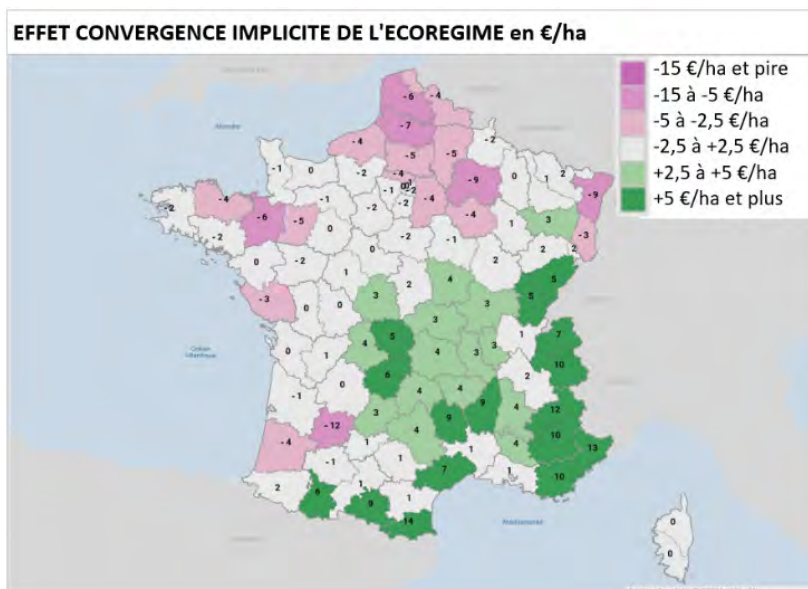
L'impact de l'écoringime

Avant même l'évaluation des critères d'accès et de la possibilité pour un agriculteur d'obtenir l'un ou l'autre des niveaux de paiement, la mise en place de l'écoringime a un effet sur les enveloppes d'aides du fait de la convergence. En effet, contrairement au paiement vert actuel, l'écoringime, dès son introduction en 2023, ne dépendra plus du niveau du paiement de base. Son montant potentiel pour l'exploitant sera désormais uniquement lié au respect des règles environnementales qui lui sont attachées.

Un agriculteur qui avait des DPB élevés et donc (jusqu'ici) un paiement vert élevé, 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.

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



Méthode d'évaluation

Pour envisager les effets des mesures présentes dans l'écoringime, on part d'une situation « écorégime uniforme » et l'on évalue la possibilité de remplir plus ou moins les critères et donc de se situer au-dessus ou en-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.

L'écoringime pourra donner lieu à trois niveaux de performance et donc de paiement (certaines exploitations pourront ne pas du tout accéder à l'écoringime). L'écoringime sera accessible par trois voies possibles, au choix annuel de l'agriculteur :

- la voie « certifications » : on considère que cette voie serait utilisée en priorité par les agriculteurs concernés, ce qui consommerait un peu moins de 20 % de l'écoringime. 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'écoringime, 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 de la HVE est déjà amorcé et pour lesquelles on anticipe un développement à venir d'ici 2027.
- La voie « éléments favorables à la biodiversité » ou infrastructures agroécologiques (IAE) 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'écoringime (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'écorégime).

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 actuel des assolements et des pratiques. 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.

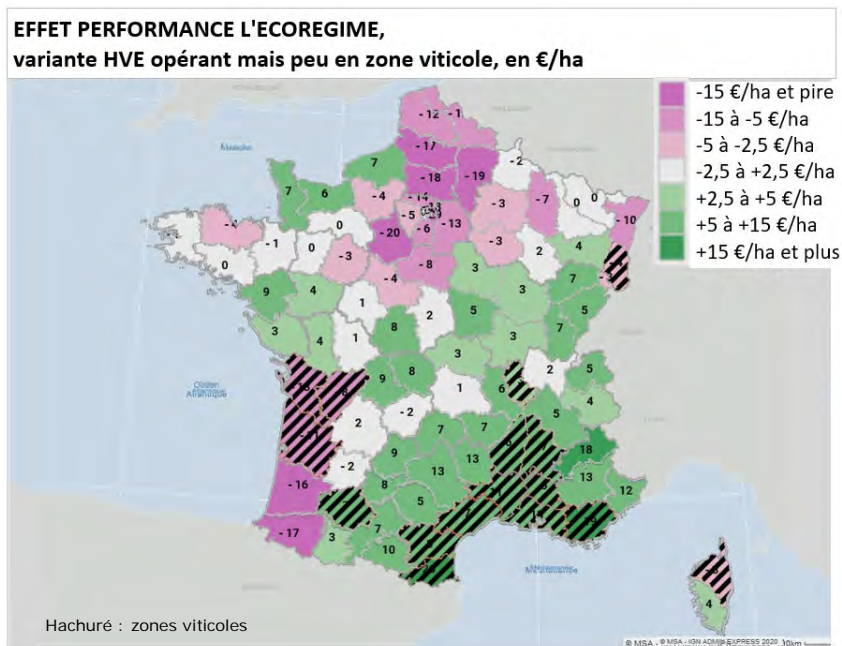
Néanmoins, cette évaluation des effets de l'écorégime reste trop statique car il est très probable que beaucoup d'agriculteurs non qualifiés en situation actuelle procéderont à des adaptations. Par ailleurs, la part d'agriculteurs qui choisiront la voie « IAE » reste assez difficile à cerner.

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.

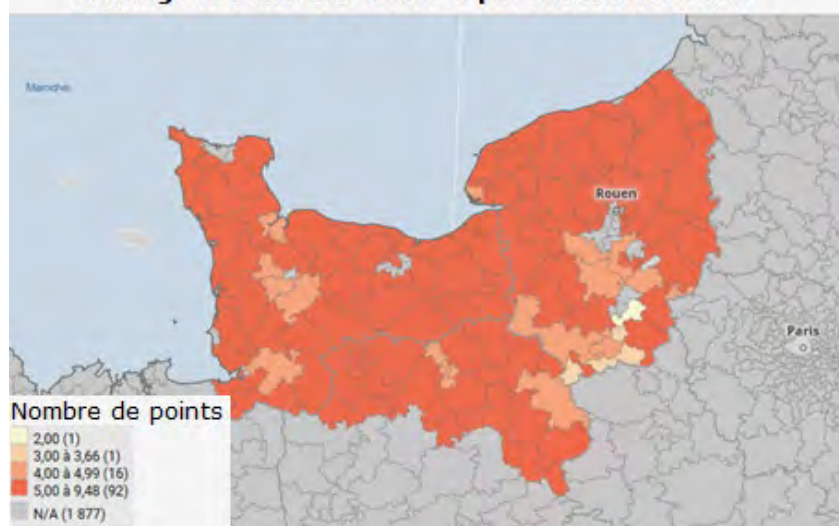
Focus normand sur la voie des « pratiques » : la diversité des cultures

Un échantillon d'environ 1 500 exploitations normandes abonnées à mesP@rcelles a été mobilisé sur les deux années 2020 et 2021. Ce groupe représente 20 % des surfaces déclarées en Normandie.

La voie des « pratiques » sur la catégorie « terres arables – diversité des cultures » est déjà acquise pour 72 % (moyenne sur les 2 années) des exploitations et des surfaces, sans faire évoluer l'assolement.



Scoring diversité des cultures par canton normand



Pour 28 % des exploitations, une évolution sera nécessaire (et sur ces 28 %, une forte évolution dans un cas sur trois) ou alors les exploitants devront rechercher une autre « voie » d'accès à l'écorégime (IAE, certification).

Ces exploitations qui n'atteignent pas les critères de la diversité des cultures en situation actuelle sont nettement surreprésentées dans l'Eure et l'Orne.

Quelles évolutions pour améliorer son score de diversité des cultures ?

L'échantillon mobilisé permet également de mesurer quelles évolutions d'assolement permettent de progresser en nombre de points et donc éventuellement de passer d'un niveau au niveau au-dessus.

Exemple : une exploitation de 95 ha de terres arables avec 4 ha de protéagineux (soit 4,21 %) peut viser le seuil des 5 % qui lui fait gagner 2 points. Il faut pour cela ajouter 0,79 % de protéagineux, soit modifier son assolement de 0,75 ha.

Cette analyse conduite sur les 1 500 exploitations et sur les deux ans (soit un peu plus de 3 000 tests) montre que des réaffectations mineures de surfaces sont assez vite payantes (à noter que la surface moyenne en terres arables est de 110 ha par exploitation sur l'échantillon) :

(En nombre d'exploitations)	Niveau 0	Niveau 1	Niveau 2
Sans évolution	9,9 %	17,9 %	72,3 %
1 ha réaffecté max.	7,8 %	14,6 %	77,6 %
2 ha réaffectés max.	6,0 %	11,6 %	82,4 %
5 ha réaffectés max.	1,5 %	5,8 %	92,7 %

Au-delà de 5 ha réaffectés, les gains sont moindres.

Sans surprise, les principaux leviers sont les protéagineux et les prairies temporaires qui font gagner 2 points dès qu'ils atteignent 5 % des terres arables.

Si l'on retient par exemple le seuil de 2 ha réaffectés maximum, les gains se répartissent comme suit :

- Sur 304 exploitations au niveau « 0 » avant réaffectation :
 - 66 passent au niveau 1,
 - 54 passent au niveau 2 (exploitations ayant 3 points au départ et qui en gagnent 2),
 - 184 dont une majorité n'arrivent pas à sortir du niveau « 0 ».
- Sur 549 exploitations au niveau 1 avant réaffectation :
 - 258 passent au niveau 2,
 - 291 restent au niveau 1,
 - ce groupe s'accroît des 66 exploitations de niveau 0 ayant franchi un niveau.

Les exploitations qui n'arrivent pas à atteindre le niveau 2 se répartissent à parts presque égales entre cultivateurs et polyculteurs-éleveurs (mais ces derniers pèsent trois fois plus que les premiers dans l'échantillon global).

Pour aller plus loin

Retrouvez les détails et définitions de l'écorégime et des exemples d'illustration sur notre site, rubrique « Se préparer à la PAC 2023 » : www.normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/se-preparer-a-la-pac-2023/

Jean Hirschler & Elodie Turpin – Service Economie, Veille & Prospective