

# PAC après 2020 : Quelles aides couplées au revenu ?

PAC 2020 - Analyse

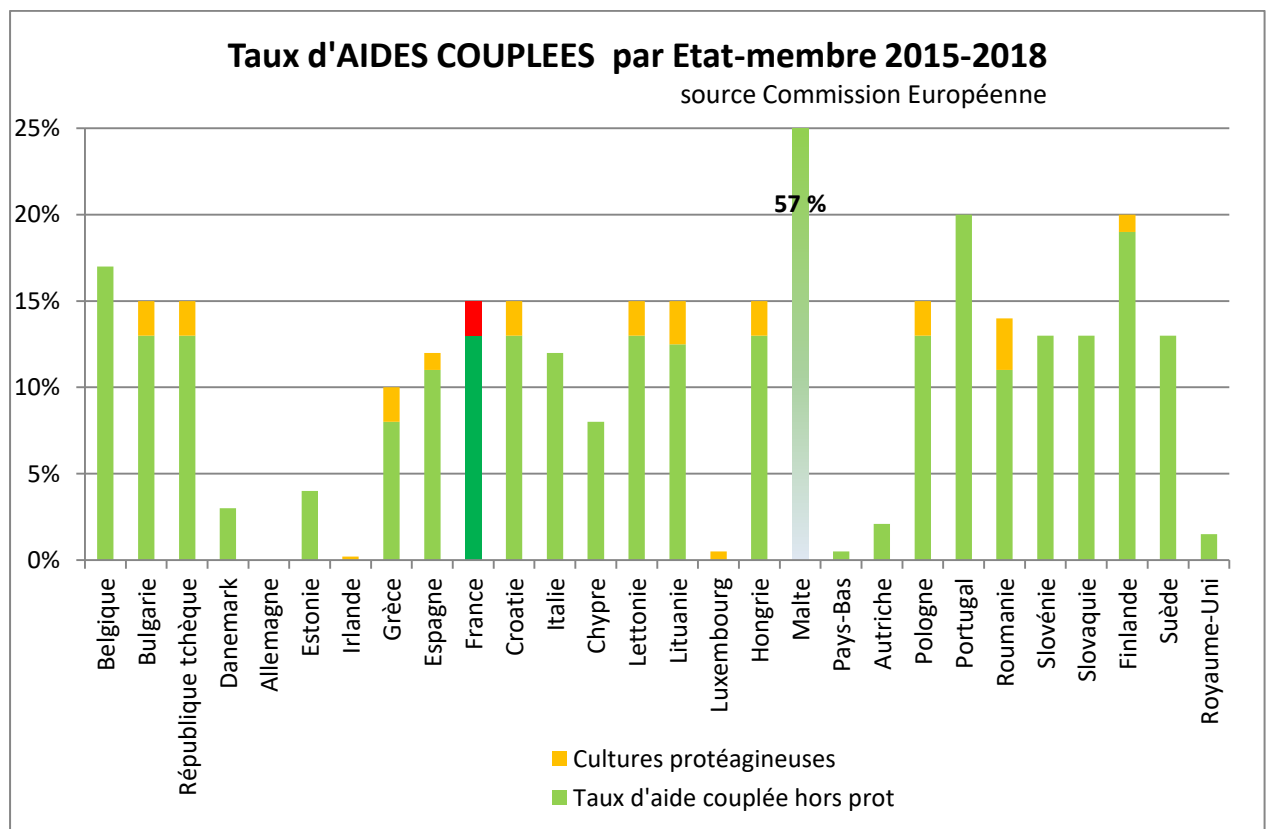
Juillet 2019

La proposition de la Commission pour la future PAC 2021-2027 reconduit les dispositifs de soutien couplé avec une enveloppe réduite de 3 points du plafond national d'aide du premier pilier mais donne la possibilité d'ouvrir des programmes opérationnels dans de nouveaux secteurs jusqu'à 3 % du plafond national. La Commission agricole du Parlement européen dans ses amendements de compromis votés en avril 2019 a peu modifié les articles sur ce sujet.

## 2014-2020 - Un dispositif optionnel choisi par de nombreux pays européens

Définition : les aides couplées sont liées à une production. A ce titre, elles figurent dans les soutiens limités par l'accord 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 leurs plafonds aux aides couplées entre 2010 et 2014. 2 % du plafond de plus 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. 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 manœuvres 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.

### Nombre de secteurs soutenus pas des aides couplées par Etat-membre

Pays	NB secteur animaux	Nb secteurs Proteines	Nb secteurs Gde Cultures	Nb autres cultures	Total
Belgique	2	0	0	0	2
Bulgarie	3	1	0	1	5
République tchèque	3	1	1	3	8
Danemark	1	0	0	0	1
Allemagne	0	0	0	0	0
Estonie	1	0	0	1	2
Irlande	0	1	0	0	1
Grèce	2	1	3	4	10
Espagne	3	2	2	2	9
<b>France</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>11</b>
Croatie	3	1	1	1	6
Italie	3	1	3	2	9
Chypre	2	0	0	1	3
Lettonie	3	1	2	3	9
Lituanie	3	1	2	2	8
Luxembourg	0	1	0	0	1
Hongrie	3	1	2	1	7
Malte	3	0	0	1	4
Pays-Bas	2	0	0	0	2
Autriche	2	0	0	0	2
Pologne	3	1	1	5	10
Portugal	3	0	1	1	5
Roumanie	3	2	2	3	10
Slovénie	2	0	1	1	4
Slovaquie	3	0	1	2	6
Finlande	3	1	2	2	8
Suède	1	0	0	0	1
Royaume-Uni	2	0	0	0	2

Ont été intégrées dans le secteur protéines, les cultures protéagineuses et les légumineuses à grains.

Les grandes cultures comprennent les céréales, les oléagineux, le riz et les betteraves.

### Point sur les aides couplées en France

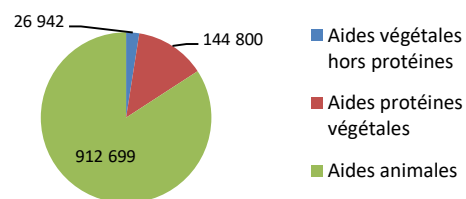
En France, le montant des aides couplées payées en 2017 est de 1,085 milliard d'euros (1 021 en 2019).

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

Un total de 23 dispositifs différents. Certaines concernent moins de 100 exploitations en France. La plus importante est l'aide à la vache allaitante qui consomme 60 % de l'enveloppe.

		nb bénéficiaires
<b>Aides végétales hors protéines</b> 26 942 K€		
Aide au riz	1 897 K€	174
Aide à la production de blé dur	6 690 K€	6 858
Aide à la production de prunes transformées	11 470 K€	865
Aide à la production de cerises transformées	470 K€	112
Aide à la production de pêches transformées	70 K€	38
Aide à la production de poires transformées	390 K€	82
Aide à la production de tomates d'industrie	2 860 K€	178
Aide à la production de pommes de terre féculières	1 910 K€	1 333
Aide à la production de chanvre	1 670 K€	1 309
Aide à la production de houblon	330 K€	68
Aide à la production de semences de graminées	480 K€	758
<b>Aides protéines végétales</b> 144 800 K€		
Aide à la production de légumineuses fourragères	93 990 K€	43 464
Aide à la production de soja	5 750 K€	12 102
Aide à la production de protéagineux	33 560 K€	27 911
Aide à la production de légumineuses fourragères déshydratées	7 670 K€	5 276
Aide à la production de semences de légumineuses fourragères	3 830 K€	3 105
<b>Aides animales</b> 912 699 K€		
Aide veau sous la mère (VSLM)	4 778 K€	3 626
Aide laitière de base dans et hors zone de montagne	133 786 K€	55 431
Aides ovines	119 461 K€	19 326
Aide caprine	14 334 K€	4 927
Aide aux bovins allaitants	640 340 K€	78 969
<b>Aides couplées 2017 France</b>	<b>1 084 441 K€</b>	

### Répartition des aides couplées 2017 en France en K€ - source DGPE



En Normandie, le montant des aides couplées payées en 2018 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.

## 2021-2027 – Un dispositif qui évolue peu dans la proposition réglementaire

Dans sa proposition réglementaire déposée en juin 2018, la Commission européenne reconduit **quasiment à l'identique** le dispositif actuel.

- Les aides couplées sont rebaptisées aides couplées au revenu.
- Les interventions des EM doivent supporter des secteurs et des productions ou des types **spécifiques d'agriculture qui subissent des difficultés à améliorer leur compétitivité**, leur durabilité et leur qualité.
- La liste des secteurs et productions sur lesquels des aides couplées sont possibles est la même **qu'en 2014 avec une nouveauté : l'introduction des cultures non alimentaires (à l'exclusion des arbres)**, utilisées pour la production de produits pouvant remplacer les matériaux fossiles.

Céréales	Graines oléagineuses	Cultures protéagineuses	Légumineuses à grains	lin	chanvre	riz
Fruits à coque	Pommes de terre féculières	Lait et produits laitiers	Semences	Viande ovine et caprine	Viande bovine	Huile <b>d'olive</b>
Vers à soie	Fourrages séchés	houblon	Betterave sucrière	Canne et chicorée	Fruits et légumes	Taillis à courte rotation
Taillis à courte rotation	Cultures non alimentaire					

- ▲ Sur le plan budgétaire, la proposition de la Commission réduit de 3 points le plafond disponible soit 10 % + 2 % pour les cultures de protéines du plafond national des aides du premier pilier.

### **Propositions de la Comagri du Parlement européen adoptées en avril 2019**

Les parlementaires n'ont pas modifié fondamentalement la proposition. Ils précisent les points suivants :

- **l'aide couplée est un dispositif qui doit limiter la production. Il doit en conséquence être basé sur une surface et un rendement fixes ou sur un nombre fixe d'animaux et respecter des plafonds financiers.**
- **Les montants peuvent être modulés selon l'engagement du bénéficiaire à améliorer sa compétitivité, sa qualité ou la structuration du secteur.**
- Suppression du secteur des cultures non alimentaires pour remplacer des matériaux fossiles.

### **Position du Conseil des Ministres**

Fin juin 2019, dans le relevé de conclusions de la présidence, le Conseil des Ministres paraît en accord avec la proposition de la Commission. Divergence sur les limites budgétaires.

**On notera que l'article 32 du règlement, qui n'est pas une nouveauté, fait débat au sein du Conseil comme à la Comagri sans qu'une position commune n'ait pu être trouvée. Il s'agit d'une disposition qui permettrait par un acte délégué de la Commission d'autoriser un EM à continuer d'octroyer une aide couplée sur une base historique jusqu'en 2027 alors que l'exploitation a stoppé la production, dans le but de ne pas exposer le bénéficiaire à des déséquilibres structurels du marché dans le secteur.**

## **Position de la France**

Dans sa position exposée en décembre 2018, la France estime que le dispositif des aides couplées peut contribuer à des filières structurées et durables. Elle demande la fusion des plafonds des aides couplées **avec l'extension des programmes** opérationnels (voir note sur les mesures de gestion des marchés) dans un plafond unique à 15 % : **10 % d'aides couplées + 2 % d'aides couplées** aux protéines végétales + 3 % pour les programmes opérationnels.

Elle demande que la réglementation européenne permette aux EM de combiner les deux dispositifs pour accompagner les filières avec des outils ciblant des problématiques spécifiques et accompagner des plans de filières arrêtés en 2018 après les **états généraux de l'alimentation**.

## **Aides couplées au revenu et programmes opérationnels : quels enjeux pour la Normandie ?**

---

***Remarque** : les éléments ci-dessous doivent être considérés comme une amorce de discussion. Ils ne sont ni une position politique des Chambres, ni un jugement quelconque.*

- La fin des quotas laitiers a engendré la création d'organisations de producteurs livrant à des laiteries à capitaux privés. Ces jeunes organisations peinent à s'organiser notamment par manque de moyens tant la crise laitière a réduit les marges de manœuvre des producteurs. La mise en place de programmes opérationnels dans ce secteur ne pourrait-elle pas donner des perspectives et accompagner la consolidation de ces structures par le développement de projets contribuant à renforcer le rôle des OP laitières en diversifiant **les thèmes d'intervention** ? Les OP lait qui ne facturent pas à la laiterie seront-elles éligibles, **sachant qu'en légumes seules** les OP commerciales peuvent bénéficier de ces programmes opérationnels ? **D'autres secteurs davantage organisés** comme la viande bovine ou porcine par exemple, peuvent-ils y voir un intérêt ?
- **L'aide laitière** versée aux exploitations laitières de plaine plafonnée à 1 600 € par exploitation est-elle un vrai levier pour le secteur laitier ?
- La dépendance aux aides couplées des éleveurs allaitants est importante et toute adaptation du dispositif de soutien couplé aura un impact fort sur le revenu très modeste des producteurs allaitants de notre région.
- **Les aides aux légumineuses fourragères** avaient pour objectif d'accroître l'autonomie protéique des élevages. **Les conditions d'octroi de ces aides sont-elles compatibles** avec cet objectif ?
- A quel niveau faudrait-il **porter le montant de l'aide aux protéagineux** pour relancer vraiment cette production ?

## **Pour en savoir plus**

---

Projet de règlement : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>

Les règles de la PAC 2019 sur le site des chambres d'agriculture de Normandie :  
<https://calvados.chambres-agriculture.fr/gestion-de-l'exploitation/pac/>

Les travaux d'analyse sur la future PAC du Pôle économie et Prospective des chambres d'agriculture de Normandie : <https://normandie.chambres-agriculture.fr/pac-post-2020/>

Michel LAFONT - mis à jour le 3 juillet 2019  
Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie