

Future PAC : en France le second pilier

Rencontres Économie & Marchés agricoles

14 octobre
2021

Principal outil d'orientation le second pilier français est doté d'un budget européen en hausse pour la période 2021-2027. Après la période de transition 2021-2022 durant laquelle les dispositifs 2014-2020 sont poursuivis avec un nouveau budget, la France et les Régions doivent finaliser le cadre des interventions 2023-2027 dans le PSN d'ici fin 2021, puis préparer les dispositifs afin qu'ils soient opérationnels en 2023. Les aides surfaciques du second pilier 2023-2027 seront à nouveau gérées par l'Etat.

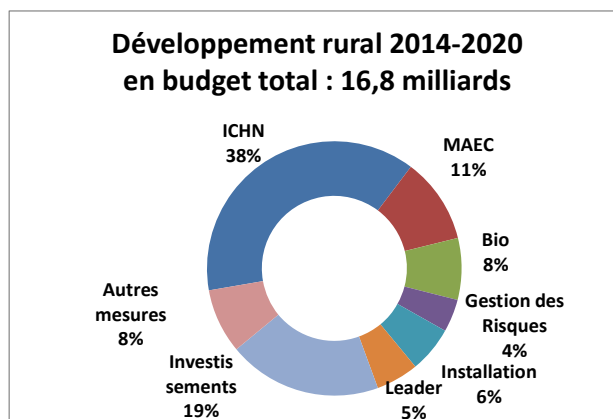
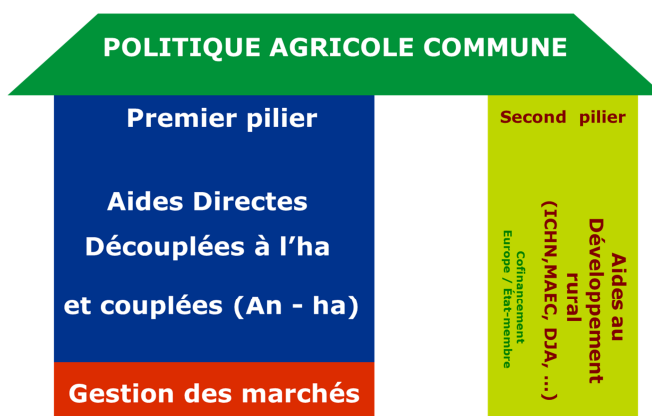
La PAC repose sur deux piliers :

- Le premier pilier (financé intégralement par le FEAGA), représentant 80 % du budget de la PAC environ, est consacré à la gestion des marchés et aux aides découplées ou couplées aux agriculteurs.
- Le second pilier (ou « politique de développement rural ») a été créé depuis la période 2000-2006. Il est financé en partie par l'Union européenne (FEADER) et en partie par le budget des Etats membres

Le second pilier mobilise 20 % du budget européen et répond à trois objectifs : compétitivité, gestion durable des ressources et préservation du climat et développement territorial équilibré.

La dotation française de 9,9 milliards de FEADER sur 2014-2020 conduit, avec des taux de cofinancement variables de 50 à 80 % selon les mesures, à des budgets totaux estimés à 16 milliards d'euros sans top up ; c'est-à-dire sans budget national qui va au-delà du taux de cofinancement.

L'ICHN (Indemnité compensatoire de handicaps naturels) est de loin la mesure la plus importante sur le plan budgétaire.



2021-2027 : un budget renforcé et des taux de cofinancement qui évoluent

Le cadre financier pluriannuel adopté par l'Union en décembre 2020 pour la période 2021-2027 contient une baisse de 8 % en euros courant du budget FEADER. Soit 88 milliards d'euros sur 7 ans (contre 96). Ce budget est complété de 8 milliards d'euros du plan de relance à consommer en 2021 et 2022.

La France a obtenu une enveloppe complémentaire de 1,6 milliard afin de rattraper un niveau par hectare parmi les plus faibles d'Europe (8 euros par ha). Cette rallonge budgétaire permet à la France de voir évoluer positivement son budget FEADER entre les deux périodes de programmation hors plan de relance.

Taux de cofinancement maximal du FEADER

Région	CFP 2014-2020	CFP 2021-2027 (Conseil du 21/7/2020)
Région les moins développées	85%	85%
Régions en transition	63-75%	60%
Régions développées	53%	43%
MAEC	75%	80%
Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques	75%	65%

L'accord des chefs d'Etat et de gouvernement a entériné une **évolution des taux de cofinancement européens** : hausse pour les MAEC (+ 5 points) et les autres mesures de l'ex Haute-Normandie (+ 10 points) mais baisse pour l'ICHN (- 10 points) et pour toutes les autres mesures de l'ex Basse-Normandie (- 3 points).

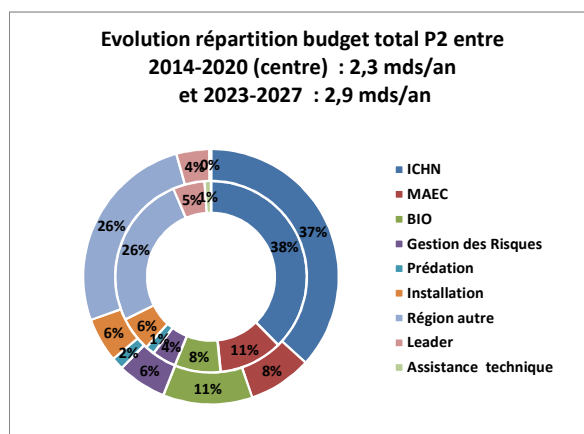
En consolidant les deux ex-régions en Normandie, les **mesures non surfaciques** voient leur taux de cofinancement moyen (selon la programmation actuelle) progresser de **1 point** (65 % à 66 %) ce qui à budget FEADER identique réduirait les paiements de 2 % sans top up et les contreparties nationales de 7 %.

Pour les **MAEC**, la hausse du taux de 75 % à 80 % sur enveloppe régionale identique conduirait à **réduire les paiements de 7 % sans top up** et les contreparties nationales de 33 %. L'effet est inverse pour l'**ICHN** dont le taux de cofinancement baisse de 10 points (75 à 65 %) Le maintien d'un niveau de paiement identique à 2020 sur la Normandie mobiliserait sur la période 2023-2026 **16 M€ de contrepartie nationale supplémentaire** (+ 39 % par rapport à 2020).

Arbitrages budgétaires de la France pour 2023-2027

La France a fait le choix de maintenir un transfert de 7,5 % du premier vers le second pilier pour la période 2023-2027, soit 549 millions d'euros par an. Par ailleurs, les montants transférés du premier vers le second pilier ne nécessitent pas de cofinancement national. Cette règle s'applique aussi aux fonds du plan de relance européen.

La maquette prévisionnelle des budgets totaux 2023-2027 en moyenne annuelle affiche une hausse de l'ordre du 600 millions d'euros par an. Cette comparaison, largement perfectible à ce stade, illustre la volonté française de développer l'agriculture biologique, d'accompagner les nouveaux besoins en matière de gestion des risques et de maintenir des budgets importants sur l'ICHN et le volet régional.

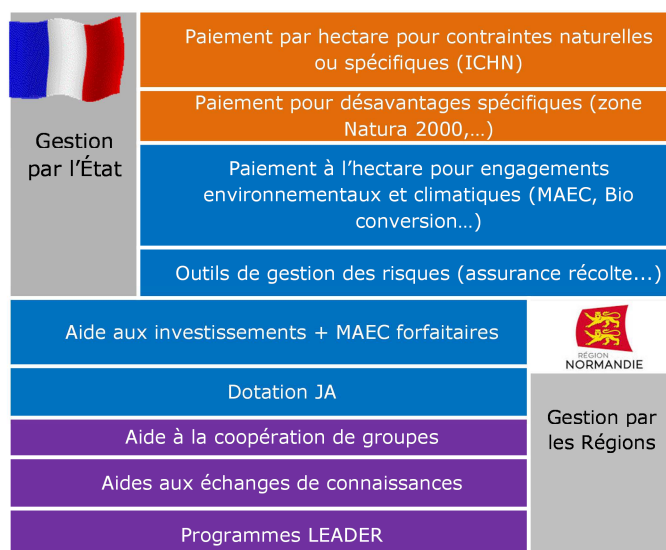


Second pilier 2023-2027 : un cadre européen beaucoup moins détaillé

Le règlement de la future PAC adopté par les colégislateurs a évolué dans sa forme. Ce texte donne un cadre mais ne décrit plus les mesures dans le détail. 9 mesures-cadres remplacent les 29 mesures de la programmation actuelle. Autre changement de taille, le texte accroît la subsidiarité des Etats membres qui doivent préciser leurs interventions dans leur plan stratégique national (PSN). La France va donc passer de 29 Plans de Développement Régionaux (PDR) à un seul PSN qui sera décliné dans les Régions avec une nouvelle répartition des dispositifs et des budgets.

L'Etat pilotera toutes les mesures surfaciques du second pilier

Alors que la programmation 2014-2020 prolongée jusqu'en 2022 avait été largement confiée aux Régions à l'exception de la gestion des risques et des règles de l'ICHN et DJA, la France a fait le choix de modifier cette répartition en reprenant à son compte toutes les mesures surfaciques (ICHN, MAEC, CAB) en plus de l'assurance risque climatique.



Cette décision s'accompagne d'un décroisement des contreparties nationales entre l'Etat et les Régions

Les autorités de gestion seront responsables de l’instruction des dossiers. C’est donc la fin de l’instruction par les DDT et des décisions de la Région comme aujourd’hui.

Volet national : mesures surfaciques 2023-2027

L’ICHN : la France a annoncé qu’elle maintenait cette mesure en l’état pour la période 2023-2027. 717 millions d’euros de FEADER seront consacrés à ces paiements chaque année, complétés de 383 M€ de fonds Etat. Soit un total d’aide de 1 100 M€ par an. Le zonage révisé en 2019 ne sera pas modifié.

Evolution probable des conditions par rapport à la programmation actuelle : la hausse de 3 à 5 UGB du seuil d’éligibilité des exploitations à l’ICHN est proposée. Le critère de localisation du siège de l’exploitation en zones spécifique à contrainte naturelle ou spécifique pourrait être supprimé.

Les MAEC : la France a annoncé une stabilité du budget des Mesures agro-environnementales et climatiques : 260 millions d’euros en moyenne annuelle avec 80 % de fonds FEADER. On distingue les MAEC surfaciques (systèmes et localisées) qui seront gérées par l’Etat, des MAEC forfaitaires (mesure transition (22 M€ de FEADER), soutien des races (PRM) et l’apiculture (API) (5 M€ de FEADER chacune) qui seront gérées par les Régions.

Ces dispositifs consistent en un contrat de cinq ans conclu avec une exploitation qui s’engage sur un thème environnemental, climatique ou de bien-être animal et reçoit en échange un paiement dont le montant à l’hectare ou à la tête compense le manque à gagner généré par l’engagement. Ces contrats font partie intégrante d’un Projet Agro-environnemental Et Climatique (PAEC) qui s’applique sur un territoire spécifique et est piloté par un organisme (opérateur) qui s’engage à l’animer sur toute la période de programmation. Tous ces dispositifs sont validés et suivis par la CRAEC (Commission régionale agro-environnementale et climatique) qui sera pilotée par les DRAAF en présence des Régions pour assurer une bonne articulation entre les dispositifs de second pilier sur le territoire.

Evolution : la construction de MAEC à enjeux localisés à partir d’engagements unitaires est remplacée par des MAEC avec plusieurs niveaux d’engagements. Le cumul de plusieurs MAEC pour une exploitation est toujours possible. Le diagnostic obligatoire est complété par une formation à suivre dans les deux ans.

Nouvelles MAEC surfaciques : une nouvelle MAEC est proposée sur le thème du bien-être animal pour les élevages de porcs et volailles. 30 millions d’euros par an seront consacrés à une nouvelle MAEC sur les zones à faible potentiel agronomique.

Interrogations sur la prochaine programmation : le Ministre a indiqué que toutes les exploitations qui disposaient d’une MAEC dans la programmation actuelle auront la possibilité d’en contractualiser une nouvelle avec un nouveau cahier des charges. Les MAEC système polyculture élevage (SPE) ouvertes sur les trois départements de l’ex Basse-Normandie devraient donc logiquement conserver cette zone d’intervention.

L’aide à la Conversion à l’agriculture biologique : la France affiche l’objectif de doubler la surface en agriculture biologique pour atteindre 18 % en 2027 (contre 9 % en 2020). Pour cela, ce sont 340 millions d’euros (+ 70 % / 2014-2022) qui sont fléchés dont 196 millions d’euros de FEADER. Ces contrats sont proposés pour une durée de cinq ans à partir du début de la conversion. Les valeurs des aides par hectare sont les mêmes que la précédente programmation avec une hausse de 50 €/ha envisagée pour les grandes cultures. La proposition française, à ce stade, ne retient pas l’aide au maintien qui est actuellement allouée dans certaines régions de France, comme la Normandie.

Interrogation sur la suppression de l’aide au maintien : dans la programmation actuelle, le financement de l’aide au maintien a été problématique, tant les besoins en conversion étaient importants. Actuellement en Normandie, c’est l’Agence de l’eau Seine-Normandie qui la finance intégralement sans intervention de crédits européens et la Région sur le sud de l’Orne.

Gestion des risques : trois dispositifs de gestion des risques ont été retenus dans le PSN français.

Reconduction du **Fonds national agricole de Mutualisation du risque sanitaire et environnemental** (FMSE) crédité d’une enveloppe de 1,5 M€/an sur la période. La France propose une expérimentation de

L'Instrument de Stabilité des Revenus (ISR) dans la filière betterave à sucre dans les régions Grand-Est, Hauts de France et Ile de France. Ce sont les Régions qui seraient autorité de gestion de ces mesures.

Enfin, la France reconduit son dispositif **d'assurance récolte** qui sera piloté par l'Etat, lequel sera fusionné avec les calamités agricoles. L'assurance est dotée de 186 M€ via le FEADER (+ 24 % /2014-2022). Le dispositif proposé rend éligible au soutien au taux de 70 % maximum (contre 65 % actuellement) des contrats répondant à un seul niveau de garanti mais avec un seuil et une franchise compris entre 20 et 50 % (contre un plancher à 30 % actuellement). L'assurance récolte financée par le FEADER sera fusionnée dans un dispositif national de gestion des risques plus large car il intégrera le fonds national des calamités agricoles. Des discussions sont actuellement en cours dans le cadre du Varenne de l'eau. Emmanuel Macron a annoncé récemment un budget de 600 M€ contre 300/330 M€ aujourd'hui (150 M€ d'assurance récolte et 150/180 M€ pour les calamités agricoles)

Volet régional : des dispositifs non surfaciques à préciser dans les prochains mois

Le plan stratégique national alloue 700 M€ par an de FEADER aux Régions sur la période 2023-2027, soit 8 % de plus environ par rapport à 2022 (hors plan de relance). Une partie des fonds sont déjà fléchés sur des dispositifs comme l'installation (101 M€), LEADER (100 M€), les MAECs forfaitaires (22 M€), de protection des races menacées (5 M€) et amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles (5 M€). Il reste 467 M€ de crédit FEADER pour les mesures investissement, innovation-coopération-transfert, valorisation des produits, forêt, développement rural (hors leader) et ISR.

Contrairement à la période 2014-2022, la Normandie sera considérée comme une seule Région dans la programmation.

La répartition des fonds du volet régional entre les régions et les mesures fait l'objet de nombreux allers-retours entre les parties prenantes et n'est pas connue pour le moment.

Avec un cadre national un peu plus défini, le volet régional est maintenant à la main de chaque Région. La Région Normandie a programmé 12 réunions de concertation avec la profession agricole et les parties prenantes du 19 octobre au 14 décembre 2021 pour finaliser les fiches d'intervention de chaque dispositif. Ces dernières devant être conformes aux « fiches-cadres » présentées dans la version provisoire du PSN français.

- Installation – transmission en agriculture.
- Coopération – innovation – transfert en agriculture et en secteur forestier.
- Valorisation des produits.
- Transition des systèmes agricoles (MAEC forfaitaires notamment).
- Accompagnement des entreprises agricoles équine alimentaires et secteur bois (aval).
- Forêt (amont).

Ces réunions sont la dernière étape de la concertation lancée en 2019 sur le diagnostic, qui s'est poursuivie en juin 2020 par une enquête à laquelle plus de 1 000 agriculteurs normands ont répondu avant une journée de co-construction des cadres d'intervention en septembre 2020.

Pour en savoir plus

- Nos travaux d'analyse sur la future PAC et les règles de la PAC annuelle sur le site des Chambres d'agriculture de Normandie :
<https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/>

*Michel Lafont – Service Economie, Veille et Prospective
Mise à jour le 12 octobre 2021*