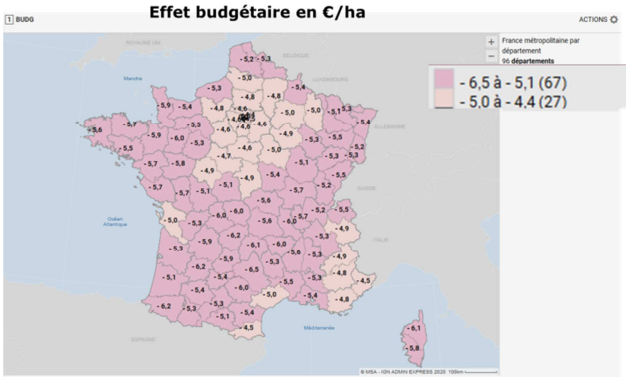
Réforme de la PAC 2023-2027 : l'impact sur les territoires, vu de Normandie

Rencontres Economie & Marchés agricoles 14/10/2021

Les effets de la réforme de la PAC 2023-2027 sont analysés dans cette note. Les effets principaux sont l'évolution des aides couplées et l'introduction de l'écorégime. Ce dernier est beaucoup plus difficile à évaluer car les adaptations des agriculteurs joueront sans doute un rôle important. Un autre effet significatif est la convergence du paiement de base. Par rapport aux évolutions 2013-2019, on peut s'attendre à ce que cette réforme ait des effets redistributifs beaucoup plus faibles.

Les principales évolutions de la future PAC et leurs effets

Les principales évolutions de la PAC à partir de 2023 et leurs effets sont passés en revue ci-dessous, compte tenu des informations disponibles à date. Seul le 1er pilier et l'ICHN sont chiffrables de façon assez précise à ce jour et sont inclus dans le périmètre de cette évaluation. L'évaluation de l'écorégime est renvoyée à la fin du document, cette aide est supposée uniforme dans cette première partie.



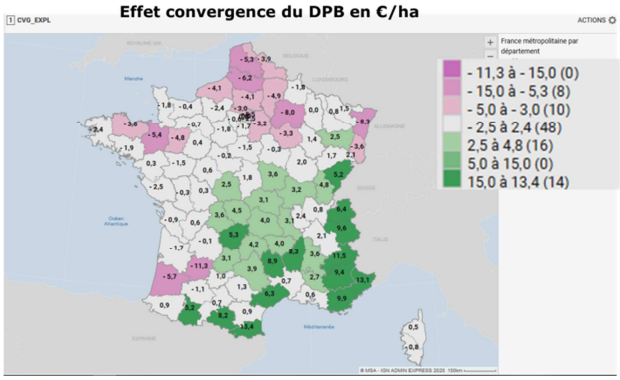
L'effet budgétaire

Il représente 2 % de baisse du 1er pilier. Ramené à l'hectare, il est assez homogène en France (- 4 à - 6 €/ha).

C'est également le cas en Normandie (région : - 5,4 €/ha).

Le paiement de base continue à converger

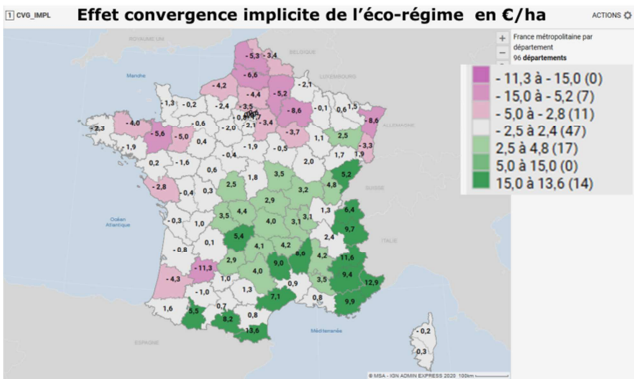
La convergence du paiement de base de 70 à 85 %, soit la moitié du chemin restant à parcourir vers la convergence totale. Même si le processus se réalise de façon plus complexe au niveau de chaque droit pris individuellement, les effets macroéconomiques de la convergence reviennent à gommer la moitié des écarts à la moyenne.
Cette mesure continue à avantager les régions qui partaient en 2014 d'un niveau faible de DPB par hectare (sud-est notamment) et à pénaliser les régions partant d'un niveau élevé (nord de Paris), dans une fourchette de +/- 10 €/ha.



L'effet en Normandie est faible, de - 1 à - 2 €/ha dans l'ex Basse-Normandie et de 2,4 à 4 €/ha dans l'ex Haute-Normandie, soit - 1,9 €/ha pour la région.

L'écorégime converge implicitement

En parallèle, l'écorégime cesse d'être proportionnel au paiement de base, contrairement au paiement vert 2015-2022. Dans la simulation simplifiée proposée dans un premier temps (écorégime uniforme par ha admissible, soit 64 €/ha), cette évolution est du même ordre de grandeur que la précédente car la convergence totale dès 2023 de cette aide qui pèse 25 % du 1er pilier est très proche de la convergence de moitié de paiement de base (qui pèse 48 % du 1er pilier).

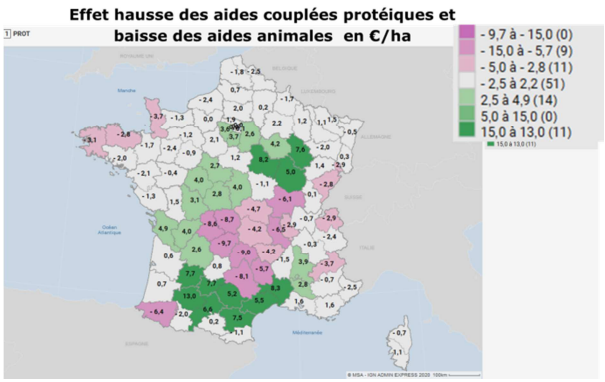


En Normandie, on retrouve les mêmes contrastes entre départements et une moyenne régionale proche (- 1,7 €/ha).

Les aides végétales sont renforcées

Les aides couplées évoluent avec un accroissement d'environ 100 M€ des aides végétales, prises linéairement sur toutes les aides animales. Les cultures protéiques et les légumineuses fourragères d'une part, et les petites exploitations maraîchères d'autre part, sont les bénéficiaires de ce transfert.

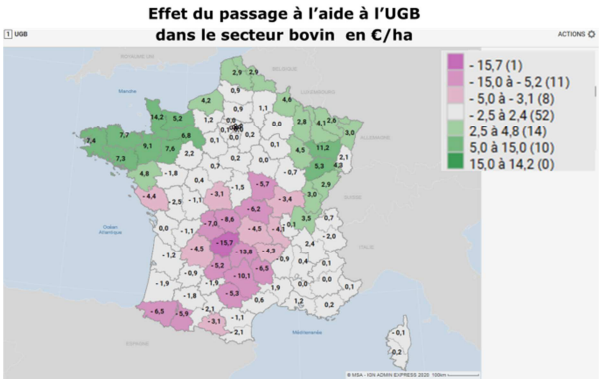
Les effets de cette évolution, budgétée dans le projet de PSN, sont complexes à établir car le Ministère compte en fait essentiellement sur un développement des surfaces pour consommer l'enveloppe. La simulation réalisée ici consiste à accroître les aides départementales de chaque culture ciblée, en proportion de l'évolution budgétaire des aides végétales. En pratique, des secteurs géographiques pourraient être plus dynamiques (en particulier ceux qui auront besoin de cultures protéiques pour remplir les conditions de l'écorégime) et d'autres moins.



Cette évolution des aides couplées végétales conduit à une variation des aides de +/- 10 €/ha selon les départements.

L'effet en Normandie est très faible : - 2 €/ha dans la Manche et en Seine Maritime, 0 à - 1 € ailleurs, total région - 1 €/ha.

Passage à l'aide à l'UGB pour les bovins

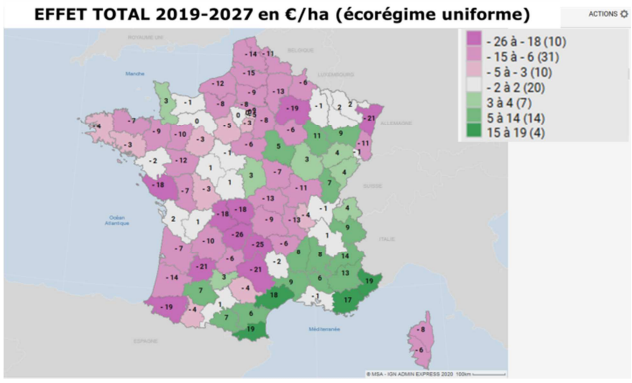


Les aides bovines actuelles (aide à la vache laitière de plaine, de montagne, aide aux bovins allaitants) sont remplacées par une aide à l'UGB différenciée entre UGB « A » (orientation viande, env. 91 €/tête en 2027) et UGB « B » (orientation lait, env. 51 €/tête). Ces aides sont plafonnées en effectifs et en chargement.

C'est l'une des évolutions les plus marquantes de cette réforme, avec des variations comprises dans une fourchette de +/- 15 €/ha, qui améliore légèrement les aides des zones laitières aux dépens des zones allaitantes (mais avec une grande complexité selon les profils des systèmes, leur activité d'engraissement, leur chargement, etc.).

La Normandie est plutôt bénéficiaire du fait de son caractère laitier : + 6,5 €/ha en moyenne régionale, mais plus du double dans la Manche, + 1 €/ha seulement dans l'Eure et + 4 à 7 €/ha ailleurs.

Effet total limité en Normandie… et ailleurs

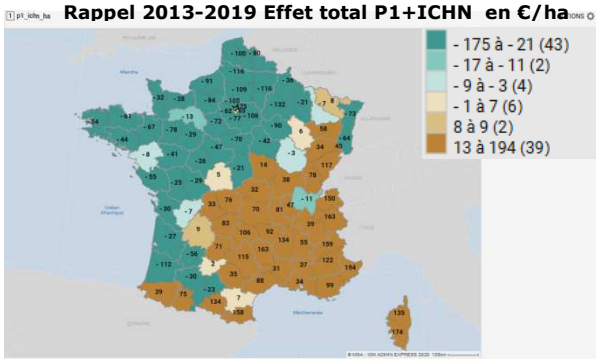


L'effet total (à écorégime uniforme) reflète les évolutions ci-dessus, plus des mesures mineures en termes budgétaires, comme l'apparition des programmes opérationnels de 1er pilier, l'augmentation des aides « jeunes agriculteurs » de 1er pilier, ainsi que des interactions entre effets et les modifications de proportions des différentes strates d'aides. Le résultat est proche de la somme des effets évoqués précédemment, qui sont les plus importants.

Les zones allaitantes, ponctionnées sur leurs aides couplées à la fois par le transfert au végétal et par le passage aux aides à l'UGB, sont les plus pénalisées (- 20 €/ha et au-delà). Certains départements fortement affectés par la convergence (nord de la France) se situent entre - 15 et - 20 €/ha. Le seul secteur géographique gagnant est le sud-est où l'effet de la convergence, très positif, l'emporte.

En Normandie l'effet global est de - 4 €/ha mais jusqu'à - 8 €/ha dans l'Eure et - 12 €/ha en Seine Maritime. Inversement, l'effet est légèrement positif dans toute l'ex Basse-Normandie.

Dans presque tous les départements français, cet effet global est très limité si on le compare aux évolutions 2013-2019, qui se situaient pour l'essentiel dans une fourchette de +/- 120 €/ha. Le constat est le même en Normandie, où l'évolution 2013-2019 avait conduit à une baisse de soutien de 50 €/ha en moyenne (et jusqu'à - 91 €/ha en Seine maritime).

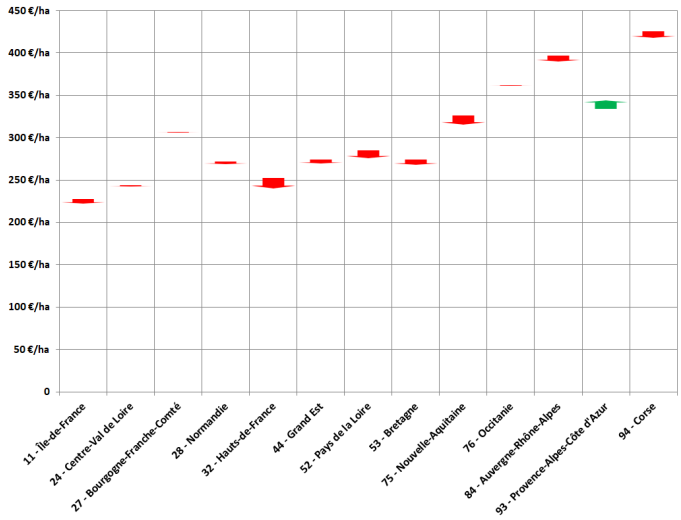


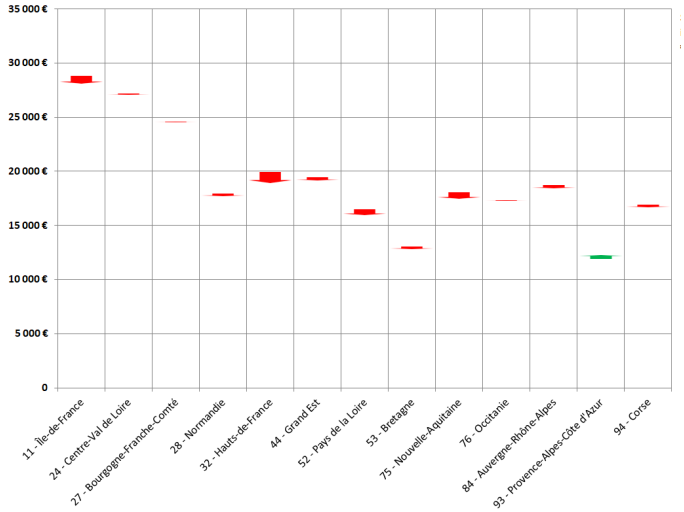
L'impact global vu sous différents angles

Effet par hectare et effet par actif

Les montants de 1er pilier + ICHN par hectare, avant et après réforme, sont figurés ci-contre. Pour chaque région, la flèche relie le point de départ avant réforme au point d'arrivée après réforme. La hiérarchie des régions va du Bassin parisien, peu doté par hectare, aux régions de la moitié sud de la France dont le soutien ICHN est élevé, et dont le 1er pilier a été augmenté par la convergence depuis 2015.

Une présentation équivalente mais par actif (ici : UTA non-salarié ou UTANS) donne une image très différente. Le ratio SAU / actif est en effet très contrasté. La corrélation entre les effets de la réforme et le niveau de soutien initial (que ce soit par hectare ou par actif) est peu marquée, d'autant que l'ampleur de la variation est très faible.





Hypothèses de la simulation

- Comparaison 2027-2019.
- Effet de la définition de l'agriculteur actif non intégré.
- - 2 % de budget de 1er pilier.
- Passage de1 à 1,5 % du 1er pilier pour l'aide JA.
- Ecorégime considéré uniforme sur les ha admissibles : 64 €/ha [hypothèse simplificatrice Cf. dernier §].
- Paiement redistributif maintenu à 10 % du 1er pilier et payé sur les premiers 52 ha.
- Aides couplées 15 %, détail : Cf. corps de texte.
- Programmes opérationnels : 0,5 %, ciblé sur les protéines.
- Paiement de base : 48 % du premier pilier, convergé à 85 %.
- ICHN inchangée en montant et ciblage.

Effets en Normandie : récapitulatif

Code	Libellé	P1+ICHN : Niveau initial par Ha admissible	P1+ICHN : Niveau initial par UTANS	€/ha EFFET TOTAL, par Ha SAU	€/ha dont : effet budget	€/ha dont : effet convergence du paiement de base	€/ha dont : effet convergence ecoregime	€/ha dont : effet aides proteines	€/ha dont : effet passage à l'aide à l'UGB	€/UTANS EFFET TOTAL, par UTANS	P1+ICHN : Niveau final par Ha admissible	P1+ICHN : Niveau final par UTANS	Ha admissbles	UTANS
50	Manche	281	13 800	+3.0	-5.9	-1.8	-1.3	-3.7	+14.2	+148	284 €	13 900 €	404 476 ha	8 249
14	Calvados	278	18 100	-1.0	-5.4	-0.4	-0.2	-1.3	+5.2	-67	277 €	18 100 €	354 981 ha	5 444
61	Orne	295	20 600	-0.2	-5.5	-0.7	-0.6	-1.2	+6.8	-16	295 €	20 600 €	378 619 ha	5 422
76	Seine-Mariti	264	18 100	-12.1	-5.3	-4.1	-4.2	-2.4	+4.2	-832	252 €	17 200 €	377 303 ha	5 509
27	Eure	241	22 500	-8.1	-4.8	-2.4	-2.4	+0.0	+1.2	-758	233 €	21 800 €	361 057 ha	3 854
NORMANDIE		**272**	**17 926**	**-3.6**	**-5.4**	**-1.9**	**-1.7**	**-1.8**	**+6.5**	**-236**	**269 €**	**17 689 €**	**1 876 436 ha**	**28 478**

Zoom sur l'effet « écorégime »

Cette section envisage les effets des mesures présentes dans l'écorégime : on part de la situation d' « écorégime uniforme » décrite précédemment et l'on évalue la possibilité de se situer au-dessus ou au-dessous de ce montant moyen uniforme (env. 64 €/ha), à l'échelle des départements.
Il faut considérer les impacts de ce chapitre comme superposés aux effets décrits précédemment.

2 niveaux de paiement, 3 voies

L'écorégime pourra donner lieu à deux niveaux de performance et donc de paiement : un niveau maximal annoncé à 81 € par le Ministère : un niveau intermédiaire à 60 € (montants à considérer comme des plafonds) ; sachant que certains agriculteurs peuvent ne pas accéder du tout à l'écorégime.

L'écorégime sera accessible par trois voies possibles, au choix de l'agriculteur :

- la voie « certification » en AB ou HVE. On a considéré que cette voie serait utilisée en priorité par les agriculteurs concerné ce qui consommerait de l'ordre de 25 % de l'écorégime. Pour le HVE toutefois, l'enjeu concerne surtout les zones viticoles dont l'analyse n'a pas été faite dans le détail car leur accès à l'écorégime reste incertain.

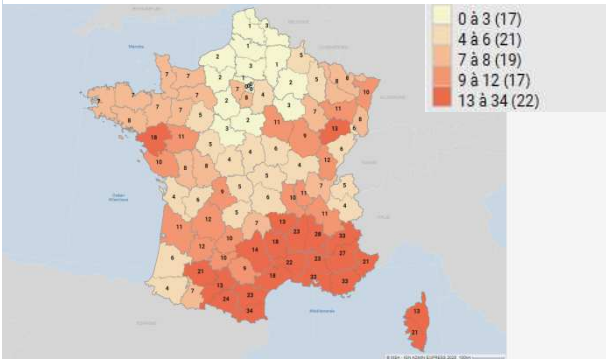
La carte de l'agriculture biologique permet de situer les zones les plus concernées.

- La voie « infrastructures agro-écologiques » (IAE), ou éléments de paysage, dont la grille reste mal précisée à ce jour, mais où les haies devraient jouer 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'écorégime (10 %).

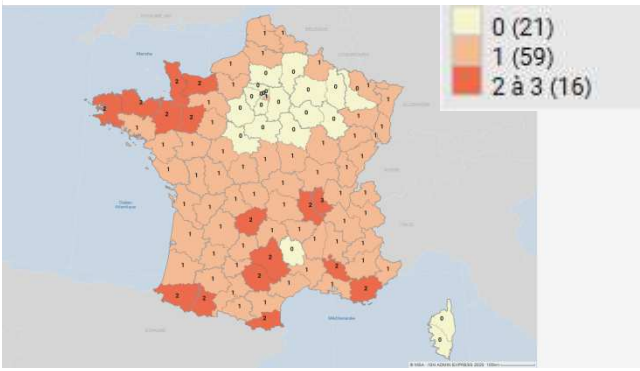
- La voie « pratiques » relatives aux surfaces : concernant les terres arables un score de diversité d'assolement, et concernant les prairies permanentes le non-retournement. Une 3ème mesure concerne les cultures pérennes et principalement les zones viticoles : même remarque que précédemment.

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).

Part de SAU en AB (2019) (% - Agence Bio)



Présence des haies (ares/km² - RA 2010

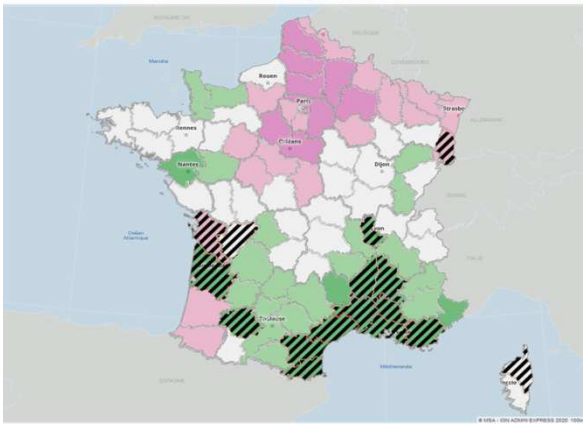


En Normandie, l'Eure sera le département le plus en difficulté

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 des assolements et des pratiques actuels. A l'inverse, les zones en vert devraient rencontrer peu de difficultés pour atteindre le niveau maximal. Les zones viticoles sont exclues de l'analyse.

Les situations extrêmes de la carte se situent dans une fourchette de +/- 25 €/ha en moyenne départementale, ce qui fait de l'écorégime la mesure potentiellement la plus porteuse de redistribution du soutien dans cette réforme.

EFFET Eco-régime en €/ha



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, les paramètres de la voie « IAE » ne sont pas connus dans le détail à ce jour.

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 entre 10 et 20 €/ha à la moyenne départementale. Les autres départements devraient se retrouver au niveau de la moyenne uniforme, ou au-dessus, à proximité du niveau maximal.

Jean Hirschler – Service Economie, Veille et Prospective
Mise à jour le 30/09/2021