# Réforme de la PAC 2023-2027
# le budget de la future PAC en France

Rencontres Economie & Marchés agricoles 14/10/2021

*Le budget annuel de la PAC 2023-2027 sera proche du budget actuel. Le premier pilier perd 2 % du fait du processus européen de convergence entre Etat membres mais le second pilier en France bénéficie d'une légère augmentation.*

*La répartition du 1er pilier entre les différentes strates d'aides est légèrement modifiée, principalement suite à la disparition du paiement vert (30 % du premier pilier, actuellement) et l'introduction de l'écorégime (25 %). Les aides couplées et le paiement redistributif conservent leur poids relatif actuel au sein du 1er pilier.*

*Le second pilier conserve les mêmes grandes catégories d'aides avec des budgets proches pour les grands ensembles mais les taux de cofinancement évoluent et l'Etat sera amené à financer davantage certaines mesures notamment l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) qui constitue le plus gros chapitre du 2nd pilier.*

## L'enveloppe allouée à la France pour le 1er pilier baisse de 2 % en euros courants

### Au niveau européen l'enveloppe de 1er pilier est stable en euros courants

Le sommet européen des Chefs d'Etats du 21 juillet 2020 a permis un accord sur le Cadre Financier Pluriannuel (CFP), et donc sur le budget de la PAC. Cette décision a été prise après deux ans d'âpres négociations, dans le contexte du Brexit, où la tentation de baisser le budget PAC a été permanente. La crise du Covid et l'impératif de relance ressenti par les dirigeants européens a permis un maintien global des budgets PAC. Le CFP a été validé en décembre 2020 au niveau interinstitutionnel.

Le budget FEAGA pour le 1er pilier de la PAC de 2021 à 2027 est proche de celui de la période précédente (2014-2020) : 291 milliards d'euros sur 7 ans (contre 286).

### L'enveloppe allouée à la France pour les aides directes de 1er pilier baisse de 2%

L'enveloppe des aides directes constitue l'essentiel des dépenses de 1er pilier. Elle fait l'objet d'une affectation par Etat membre, établie selon un principe de convergence externe déjà appliqué entre 2014 et 2020 : les Etats membres dont les aides par hectare sont inférieures à 90 % de la moyenne européenne voient leur enveloppe augmenter, cette hausse étant financée par les Etats membres situés au-dessus de la moyenne. Cette règle réduit l'enveloppe d'aides de 1er pilier de la France de 2 % (euros courants) par rapport à la situation antérieure (année 2019).

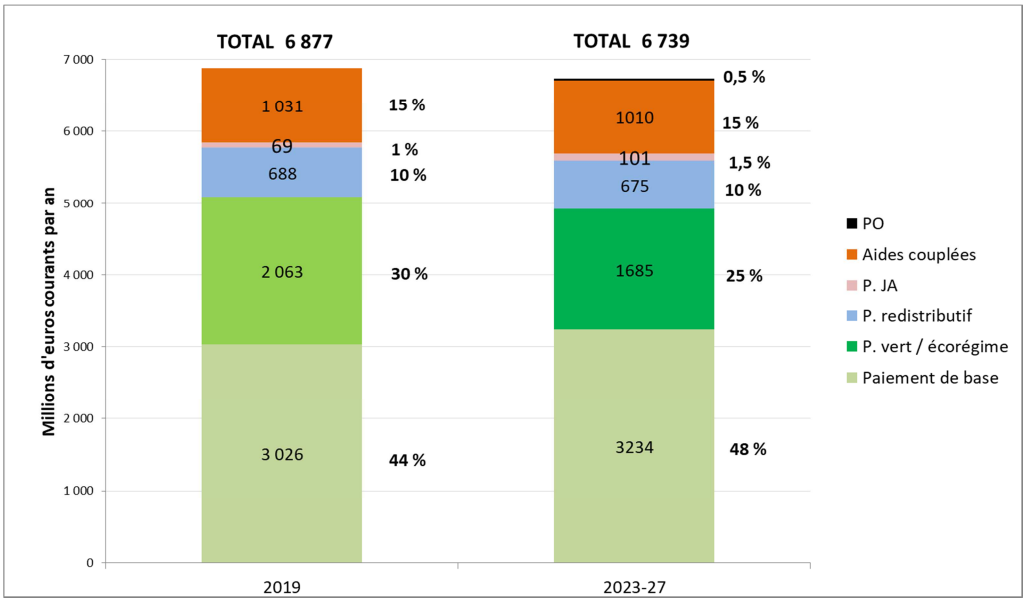
## La France a choisi la ventilation de son 1er pilier entre les différentes aides

### La répartition des aides directes entre les différents dispositifs évolue

Chaque Etat membre a une latitude au sein de son Plan Stratégique National pour calibrer les différentes aides de 1er pilier, dans des limites fixées par l'accord européen sur la PAC. Le Ministre de l'agriculture Julien Denormandie a annoncé les choix de la France lors du CSO du 21 mai 2021.

Le transfert entre le 1er et le 2nd pilier constitue le premier choix budgétaire des Etats membres. La France choisit de conserver le transfert de 7,53 % pratiqué depuis 2018, soit 507 millions par an retirés du 1er pilier et affectés au second.

Les pourcentages du budget de 1er pilier (après transfert vers le second pilier) alloués aux différentes aides dans la future PAC 2023-2027 figurent dans le graphique ci-dessous, en regard de la répartition 2019.




On note deux innovations, introduites par le règlement européen :

- l'« écorégime » succède au paiement vert, avec des dispositions totalement différentes, à définir largement au niveau national. Ils doivent représenter au minimum 25 % du 1er pilier (art. 86 du règlement PSN). La France, comme une majorité d'Etats membres, a choisi de se positionner à cette valeur-plancher.
- Les programmes opérationnels peuvent être ouverts à de nombreuses filières agricoles et peuvent être financés par le 1er pilier. La France leur alloue 0,5 % du 1er pilier, ciblé sur la filière protéines principalement.

NB : les montants budgétés sont en général supérieurs aux montants réellement payés in fine de 2 à 3 %.

### Phase budgétaire 2021 et 2022

La nouvelle PAC ne sera mise en place qu'en 2023. La baisse budgétaire de 2 % sera appliquée aux aides de l'ancienne PAC en 2021 et 2022, la nouvelle programmation budgétaire européenne commençant dès 2021.

## L'enveloppe allouée à la France pour le 2nd pilier bénéficie d'un « coup de pouce »

### Au niveau européen le budget du second pilier est stable grâce au plan de relance

Le budget FAEDER pour l'ensemble du 2nd pilier de la PAC baisse de 8 % en euros courants dans le cadre financier pluriannuel : 88 milliards d'euros sur 7 ans (contre 96) mais ce budget est complété par le plan de relance de 8 milliards d'euros ce qui permet de retrouver le même total.

Néanmoins, les dépenses du plan de relance sont de nature particulière et doivent se concentrer sur les 2 premières années.

Par ailleurs, les taux de cofinancement européens du 2nd pilier sont modifiés (tableau), plutôt à la baisse, ce qui impliquera pour chaque Etat membre de cofinancer davantage le second pilier. La majorité des régions françaises (dont la Normandie) se trouve dans la catégorie « en transition » et l'ICHN relève des zones soumises à contraintes naturelles.

**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% |

### Des enveloppes complémentaires pour certains pays dont la France

Dans le cadre financier hors plan de relance, 15 pays ont bénéficié d'une « enveloppe complémentaire » pour leur allocation FEADER. La France en fait partie, avec de loin la plus grosse « rallonge » (1,6 milliard d'euros sur 7 ans). Ramené à l'hectare de SAU toutefois elle représente seulement 8 €/ha et la France reste le 3ème pays le moins doté par hectare. Cette enveloppe complémentaire permet toutefois à la France de voir son budget global de 2nd pilier évoluer positivement en euros courants alors que la tendance au niveau européen est négative (hors plan de relance).

## Une partie du plan de relance en 2021-2022 pour l'agriculture et l'agroalimentaire

Le plan de relance se traduit en France par un programme de 1,2 milliard d'euros dans le domaine agricole, principalement dédié à des investissements et visant à la reconquête de notre souveraineté alimentaire, la transition écologique et l'adaptation au changement climatique. Il ne nécessite pas de cofinancement national.

En Normandie, l'enveloppe FEADER 2021-2022 représente ainsi 100 millions d'euros par an (plan de relance inclus), contre 60 millions par an en moyenne 2014-2020. Le programme régional de soutien à l'investissement « Agriculture Normande Productive » (ANP) repose pour plus de 40 % sur le FEADER « plan de relance » en 2021-2022.

## La France a choisi la ventilation de son 2nd pilier

| Pilier 2 (M€) | Référence 2019-2020 | | |
|---|---|---|---|
| | TOTAL | FEADER | cofin$^t$ |
| ICHN | **1100** | 825 | 275 |
| AB | **262** | 137 | 125 |
| CAB | 200 | 97 | 103 |
| MAB | 62 | 40 | 22 |
| MAEC | **262** | 171 | 91 |
| Systèmes | 120 | 76 | 44 |
| Localisées | 128 | 85 | 43 |
| API - PRM | 14 | 10 | 4 |
| Prédation | **30** | 18 | 12 |
| Ass. récolte | **150** | 150 | 0 |
| HSIGC | | 635 | |
| Installation | | 112 | |
| Leader | | 98 | |
| Autres | | 425 | |
| **TOTAL** | | 1 936 | |

| Pilier 2 (M€) | Annonces 2023-2027 | | |
|---|---|---|---|
| | TOTAL | FEADER | cofin$^t$ |
| ICHN | **1100** | 717 | 383 |
| AB | **340** | 196 | 144 |
| CAB | 340 | 196 | 144 |
| MAB | 0 | 0 | 0 |
| MAEC | **260** | 208 | 52 |
| surfaciques | 198 | | |
| ZBP | 30 | | |
| *API - PRM** | 10 | 10 | |
| *Transition** | 22 | 22 | |
| Prédation | **40** | 28 | 12 |
| Ass. récolte | **186** | 186 | 0 |
| *Aux régions* | | 700 | |
| *Installation* | | *101* | |
| *Leader* | | *100* | |
| *(API - PRM* | | *10)* | |
| *(Transition* | | *22)* | |
| Autres | | *467* | |
| **TOTAL** hors assistance techni 5M€/an feader | | 2 003 | |

**pilotage régions*

Source PSN & APCA

Le transfert du 1er au 2nd pilier est stable à 7,53 % du 1er pilier soit 507 millions d'euros par an.
Les dispositifs du 2nd pilier 2023-2027 ont été annoncés par le Ministre le 21 mai 2021.
Ils sont comparables à ceux de la période 2014-2020. Les budgets correspondants figurent au tableau ci-contre, avec ventilation entre les fonds FEADER et fonds nationaux : à noter en particulier l'effort de cofinancement fait sur l'ICHN, dans la mesure où la volonté politique a été de maintenir le montant dans un contexte européen où le taux de financement du FEADER diminuait.

## Impact des évolutions budgétaires

Le budget national du 1er pilier est en baisse de 2 % soit 137 M€ de moins par an (- 5 €/ha).

Le FAEDER alloué à la France pour son second pilier sur la période 2021-2027 est en hausse de 214 M€ par an en moyenne[1]. Le cofinancement national varie mesure par mesure et l'effet sur le budget total du second pilier reste donc à expertiser mais les taux de cofinancement nationaux sont globalement en hausse.

Au total, le budget de la PAC est donc en légère hausse surtout si on intègre les cofinancements de 2nd pilier.

## Le PSN pourrait encore évoluer mais les grandes masses ne devraient plus bouger

Le budget de la PAC au niveau européen est définitivement arrêté ainsi que sa ventilation par Etat membre.

Le PSN français a été transmis le 29/07/2021 à l'autorité environnementale qui doit rendre son avis.

Le PSN définitif doit ensuite être transmis à la Commission européenne avant le 31/12/2021. La Commission doit apporter ses observations et les navettes entre le Ministère de l'agriculture français et Bruxelles doivent être terminée le 30/06/2022.
En ce qui concerne la structure budgétaire décrite ci-dessus, la Commission devrait vérifier en particulier que 35 % du FEADER sont affectés à des mesures environnementales (l'ICHN pouvant être comptée à 50 % dans celles-ci) ; et que les actions de la PAC « contribuent aux objectifs climatiques » pour 40 % de l'enveloppe.

Les éléments budgétaires du PSN annoncés par le Ministre pourraient donc évoluer encore. Il semble toutefois improbable que l'équilibre financier d'ensemble décrit ci-dessus soit fortement modifié.

*Jean Hirschler – Service Economie, Veille et Prospective*
*Mise à jour le 11 octobre 2021*

[1] https://agriculture.gouv.fr/julien-denormandie-salue-laccord-sur-le-budget-europeen-et-le-plan-de-relance-qui-preserve-le-budget