Réforme de la PAC 2023-2027 : les nouveautés de la conditionnalité

Rencontres Economie & Marchés agricoles 14 octobre 2021

A l'instar de la précédente période, une majorité des aides de la future Politique Agricole Commune reste conditionnée au respect de certaines règles, regroupées sous le terme « conditionnalité ». Celle-ci est renforcée pour la période à venir, d'une part par l'ajout des règles de l'actuel verdissement et, d'autre part, par la mise en place d'une conditionnalité sociale.

Le principe de la conditionnalité des aides PAC

Depuis 2005, l'Union européenne conditionne le versement des aides de la Politique Agricole Commune au respect d'un ensemble d'exigences sur les exploitations. Celles-ci reposent :

- soit sur des législations déjà existantes, c'est le cas des exigences règlementaires en matière de gestion (ERMG) sur la protection de l'environnement, la santé publique et la protection des animaux ;
- soit sur des règles spécifiques à la PAC, ce sont les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE).

L'Union européenne impose aux Etats membres d'effectuer un certain nombre de contrôles obligatoires dans les exploitations pour vérifier l'application de ces textes. Lorsqu'un bénéficiaire des aides de la PAC ne respecte pas les règles de conditionnalité sur son exploitation, une sanction lui est appliquée sous la forme d'une retenue sur le versement de ses aides PAC.

Les contrôles conditionnalité sont effectués dans les exploitations par différents organismes dont relèvent les règlementations, en utilisant des grilles nationales. 1 % des exploitations sont contrôlées chaque année pour chaque exigence, soit au total un peu plus de 20 000 exploitations contrôlées en 2020 parmi les presque 300 000 exploitations faisant une déclaration PAC en France. Dans le cadre de la modernisation de la gestion de la PAC, une partie du contrôle de la conditionnalité se fera via le *monitoring*, qui a pour principe de se substituer aux contrôles sur place traditionnels et a vocation à devenir obligatoire pour la prochaine période. Cela implique un niveau minimal de contrôle pour toutes les exploitations.

Le **dispositif actuel est globalement prolongé dans son principe** mais certaines règles évoluent. Un nouvel aspect règlementaire est par ailleurs intégré à la conditionnalité : il s'agit de la conditionnalité sociale.

Future PAC : une conditionnalité renforcée

A l'instar de la précédente période, tout demandeur d'une ou de plusieurs des aides PAC suivantes est concerné : aides de 1er pilier, Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels, Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, conversion à l'Agriculture Biologique.

Pour la période « 2023 – 2027 », les règles qui s'imposaient pour le paiement vert intègrent désormais cette conditionnalité renforcée et deviennent des BCAE. Cela signifie que les règles du verdissement doivent toujours être respectées mais sans rémunération dédiée. D'autres BCAE évoluent par ailleurs.

Les ERMG sont, quant à elles, légèrement modifiées.

Une conditionnalité sociale basée sur le droit du travail sera de plus mise en œuvre dans toute l'UE d'ici 2025 au plus tard. Elle reposera sur des contrôles de l'inspection du travail.

Les changements dans les exigences règlementaires en matière de gestion

L'identification quitte la conditionnalité

Les ERMG se poursuivent dans leur ensemble, à l'exception des règles relatives à l'identification et l'enregistrement des animaux et d'un règlement lié aux encéphalites des bovins (ESB). Cela ne signifie toutefois pas que ces règles ne sont plus à respecter mais seulement qu'elles ne seront plus motifs de pénalités dans le cadre de la PAC. A noter que l'identification des animaux représentait une part importante des infractions à la conditionnalité et que les contrôles relevaient couramment 30 % à 35 % d'anomalies ces dernières années.

L'identification animale sera toutefois toujours suivie via les contrôles sur les aides couplées animales : aide à l'UGB pour les gros bovins, aide ovine et aide caprine.

Deux nouvelles directives contrôlées

En ce qui concerne les ERMG « surfaces », deux nouvelles directives intègrent la conditionnalité :

- la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) de 2000 ;
- et une directive relative à l'utilisation durable des pesticides de 2009. C'est de cette directive que découlent notamment les programmes Ecophyto, le certiphyto ou le réseau de surveillance biologique du territoire.

A ce stade, la portée pratique de l'intégration de ces deux nouvelles directives n'est pas connue.

Les changements dans les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres

Les BCAE évoluent, principalement par **l'intégration des trois critères du verdissement**, en témoigne le schéma ci-contre. Ainsi, le maintien des prairies permanentes qui avait quitté la conditionnalité lors de la dernière réforme pour constituer une des exigences du verdissement, y revient en tant que BCAE.

Plus généralement, **cinq des sept BCAE actuelles** seront présentes dans la nouvelle conditionnalité et **une nouvelle BCAE** sera mise en œuvre d'ici 2025. A l'inverse, deux BCAE disparaissent.

2 BCAE qui disparaissent	5 BCAE qui se poursuivent ou sont issues du verdissement	1 BCAE nouvelle
Prélèvement pour l'irrigation Protection des eaux souterraines contre la pollution	BCAE 1 : Maintien du ratio PP/SAU BCAE 3 : Interdiction de brûler les chaumes BCAE 4 : Bandes tampons le long des cours d'eau BCAE 5 : Gestion du travail du sol réduisant les risques d'érosion BCAE 6 : Interdiction sols nus pendant des périodes sensibles BCAE 7 : Rotation des cultures BCAE 8 : Part minimale de la surface consacrée aux activités non productives – Maintien des éléments topographiques du paysage - Interdiction de couper les haies et les arbres pendant la saison de nidification BCAE 9 : Interdiction de labourer des prairies sensibles	BCAE 2 : Protection des zones humides et tourbières (en 2024)

Les futures BCAE, telles que définies au niveau européen et dont la mise en œuvre est précisée au niveau français dans le projet de Plan Stratégique National, reprennent pour partie les critères des BCAE existantes, le cas échéant. Les conditions connues des nouvelles BCAE sont détaillées en annexe de ce document.

Les questions en suspens

A ce jour, certains aspects restent à préciser au niveau français :

- BCAE 2 : ni le zonage des zones humides et des tourbières ni les pratiques interdites ne sont définis.
- BCAE 4 : la cartographie des « autres cours d'eau », désormais soumis à cette BCAE n'est pas connue.

Certaines dérogations actuelles restent par ailleurs en suspens à ce stade.

La conditionnalité sociale, un nouveau domaine à construire

Une **conditionnalité sociale sera mise en œuvre dans toute l'UE d'ici 2025 au plus tard**. Entre 2023 et 2025, sa mise en œuvre par les Etats membres est volontaire. A noter que la France n'a pour le moment rien évoqué à ce sujet dans la première version du Plan Stratégique National. Les manquements constatés sur le respect du droit du travail, dont la liste des règles est arrêtée pour la France, pourront désormais engendrer des pénalités sur les aides PAC, dont les modalités sont à négocier avec les partenaires sociaux agricoles. Elle porte sur le contrôle de trois directives européennes portant sur deux aspects :

- **le contrat de travail** ;
- **les conditions de sécurité et santé des travailleurs**.

Un contrat de travail, en bonne et due forme, conforme au droit européen et fixant les conditions de rémunération, de durée, de formation doit être établi pour chaque travailleur en respectant un délai. Cette règle, notamment poussée par des Etats membres tels que la France, vise à réduire les distorsions de concurrence avec certains pays ayant une application plus modeste du droit du travail.

La garantie de la sécurité et de la santé s'applique à toutes les personnes travaillant sur une entreprise agricole y compris les salariés d'autres structures (CUMA, ETA…). Cela repose sur une analyse des risques, de l'information / formation (mise à disposition de notices, précautions d'emploi).

Les enjeux normands

En Normandie, à court terme, deux des nouvelles règles de la conditionnalité, issues du verdissement, pourraient impacter les exploitations :

- **Le maintien des prairies permanentes** : la Région Normandie étant une des régions ayant déjà subi le régime d'autorisation lors de la campagne 2017-2018, l'évolution des surfaces en prairies permanentes sera à suivre avec attention.
- **La rotation des cultures** constitue un point de vigilance en Normandie où certaines successions culturales pourraient être démunies par la future BCAE 7. Reste le cas spécifique ou le critère de rotation serait remplacé par une culture intermédiaire, dont les conditions d'accès ne sont pas définies.

De manière plus générale et non spécifique à la Normandie, la mise en œuvre de la **conditionnalité sociale** pourrait faire évoluer à l'avenir les formes de main-d'œuvre, notamment occasionnelles, sur les exploitations.

Enfin, la conditionnalité portant sur l'année civile, pour être appliquée en 2023, devra être envisagée dans certains de ses aspects dès l'implantation de cultures fin 2022.

Elodie Turpin – Service Économie, Veille & Prospective

D'après les travaux de Pascale Nempont (CRA Hauts de France) et Nicolas Rouault (CRA Pays de la Loire), dans le cadre d'un groupe de travail associant les CRA Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, et l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture.

ANNEXE : conditions des futures BCAE

	Règlement France 2014-2022 Conditionnalité / Verdissement	***Règlement UE PAC 2023-2027 Conditionnalité***
BCAE 1 (ancien verdissement)	Maintien des prairies permanentes : le ratio régional de surface en prairies permanentes sur la SAU est calculé chaque année et comparé au ratio de l'année de référence 2012. S'il se dégrade de plus de 5 % dans une région, les agriculteurs de celle-ci ne sont plus autorisés à retourner leurs prairies. S'il se dégrade de plus de 2,5 % dans une région, les agriculteurs de celle-ci ne peuvent retourner leurs prairies qu'après obtention d'une autorisation de l'administration. Les surfaces conduites en agriculture biologique sont exemptées. Des dérogations existent (JA, Agridiff).	Maintien des prairies permanentes : le même ratio régional est calculé et comparé à l'année de référence 2018. Le seuil de 5% de dégradation demeure et entraîne les mêmes conséquences. Par contre, le seuil de déclenchement du régime d'autorisation est abaissé à 2 % de dégradation du ratio. Toutes les exploitations sont concernées par cette mesure (agriculture biologique ou non). A ce stade, les dérogations ne seraient pas maintenues.
BCAE 2	-	Protection des zones humides et des tourbières, à mettre en œuvre d'ici 2025, la France envisagerait une mise en place en 2024. Il s'agit d'interdire certaines pratiques, non encore définies.
BCAE 3	Interdiction de brûlage des résidus de cultures, sauf dérogation préfectorale.	Interdiction du brûlage du chaume, sauf pour des raisons phytosanitaires.
BCAE 4	Création d'une bande tampon ≥ 5 m le long des cours d'eau, suivant une carte de référence nationale. Interdiction de l'usage d'intrants sur ces bandes tampons et liste de couverts interdits. Certaines pratiques agricoles sont interdites. Exemption pour les canaux d'irrigation et autres canaux aménagés.	Bandes tampon le long des cours d'eau ; il s'agit d'une extension de l'actuelle BCAE. En plus des obligations actuelles, les dérogations liées aux autres cours d'eau disparaissent. Ainsi, les canaux d'irrigation, fossés et cours d'eau temporaires seraient bordés d'1 mètre de bande tampon (contre 5 m pour les « cours d'eau BCAE 1 »). Sur ces nouveaux cours d'eau, il s'agirait de bandes d'interdiction d'intrants, possibles à cultiver (sans fertilisants et sans produits phytosanitaires).
BCAE 5	Interdiction de travail des sols gorgés d'eau ou inondés. Limitation du labour dans les parcelles en pente.	Gestion du travail du sol réduisant les risques d'érosion. Reconduction des règles actuelles.
BCAE 6	En zones vulnérables aux nitrates, présence d'une couverture végétale parmi une liste de couverts avec des dates d'implantation et de destruction. Date limite de semis des jachères	Interdiction des sols nus pendant des périodes sensibles. Reconduction des règles actuelles.
BCAE 7 (ancien verdissement)	Exploitation entre 10 et 30 ha de terres arables : ▪ ≥ 2 cultures différentes. ▪ Et 1ère culture ≤ 75 % des terres arables. Exploitation ≥30 ha de terres arables : ▪ ≥3 cultures différentes. ▪ Et 1ère culture ≤ 75 % des terres arables. ▪ Et 1ère culture + 2ème culture ≤ 95 % des terres arables.	Il s'agit d'une transformation de la règle de diversification des assolements du verdissement. La rotation doit être assurée sur les terres arables, à l'exception des cultures immergées par : ▪ la validation d'au moins 2 points sur un barème parallèle à celui de l'écorégime, incitant à diversifier ses assolements sur l'année, en privilégiant les protéagineux, les prairies temporaires ou d'autres cultures de diversification. ▪ OU, dans certains cas particuliers où ce barème ne serait pas adapté au système d'exploitation, assurer une couverture hivernale totale des sols. L'agriculteur le choisit dans sa déclaration annuelle.

		** Dérogations possibles pour :* 1. *Les exploitations présentant au moins 75 % de terres arables dédiées à la production d'herbe et de fourrages herbacés et/ou de légumineuses et/ou de jachère.* 2. *Les exploitations présentant au moins 75% de SAU en prairies permanentes et/ou consacrées à la production d'herbe ou d'autres fourrages herbacés et/ou à la production de riz.* 3. *Les exploitations de moins de 10 ha de terres arables.* 4. *Les exploitations conduites en agriculture biologique.*
BCAE 8 (ancien verdissement)	Équivalent d'au moins 5 % des terres arables en Surfaces d'Intérêt Écologique (SIE) : ▪ fixatrices d'azote (sans produits phytopharmaceutiques). ▪ Dérobées. ▪ Miscanthus. ▪ Taillis à courte rotation. ▪ Surfaces en agroforesterie (aidées dans le cadre de la PAC). ▪ Surfaces boisées (aidées dans le cadre de la PAC). ▪ Jachères mellifères. ▪ Jachères non mellifères. ▪ Bandes tampon. ▪ Bordures de champ. ▪ Bandes le long des forêts. ▪ Arbres isolés. ▪ Arbres alignés. ▪ Haies. ▪ Bosquets. ▪ Mares. ▪ Fossés. ▪ Murs traditionnels. La future BCAE 8 intègre également les règles de l'actuelle BCAE 7 (maintien des particularités topographiques) : ▪ maintien des haies, bosquets, mares et règles inhérentes au contrôle de cette disposition. ▪ Absence de taille des haies et des arbres entre le 1er avril et le 31 juillet inclus sauf cas dérogatoires prévus.	Une part minimale de surfaces est consacrée aux éléments et surfaces non productifs. Les surfaces non productives ne doivent, comme leur nom l'indique, pas comporter de production. Cela exclut les surfaces en cultures dérobées, les cultures fixatrices d'azote, le miscanthus, la silphie, les taillis à courte rotation, les bordures de forêt avec production et les surfaces en agroforesterie. Les nouveaux éléments et surfaces non productifs retenus sont : ▪ jachères mellifères : 1 m^2 = 1,5 m^2. ▪ Jachères non mellifères : 1 m^2 = 1 m^2. ▪ Bandes tampon, bordures de champ ou de forêts, sans production : 1 ml= 9 m^2. ▪ Arbres isolés : 1 arbre = 10 m^2. ▪ Arbres alignés : 1 ml = 10m^2. ▪ Haies : 1 ml = 10 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 m = 1 m^2. Les seuils d'équivalents évoluent également : ▪ ≥ 4 % des terres arables de l'exploitation doivent être consacrés à ces éléments et surfaces non productifs. ▪ OU ≥ 3 % des terres arables de l'exploitation doivent être consacrés à ces éléments et surfaces non productifs ET à condition d'avoir aussi un équivalent ≥ 4 % des terres arables en des cultures dérobées (avec un coefficient d'équivalence de 0,3) ou cultures fixatrices d'azote (coefficient 1), cultivées sans utilisation de produits phytosanitaires pour atteindre un total ≥ 7 % des terres arables de l'exploitation. ** Dérogations possibles pour:* 1. *Les exploitations présentant au moins 75 % de terres arables dédiées à la production d'herbe et de fourrages herbacés et/ou de légumineuses et/ou de jachère.* 2. *Les exploitations présentant au moins 75 % de SAU en prairies permanentes et/ou consacrée à la production d'herbe ou d'autres fourrages herbacés et/ou à la production de riz.* 3. *Les exploitations de moins de 10 ha de terres arables.* Doivent être maintenues les particularités topographiques (haies, bosquets, mares). Il est interdit de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux (1er avril au 31 juillet).
BCAE 9 (ancien verdissement)	Les prairies permanentes dites sensibles, situées dans les périmètres Natura 2000 sont interdites de retournement. L'agriculture biologique est exemptée.	Interdiction de labourer des prairies sensibles Natura 2000. Il s'agit d'une reprise de la règle du verdissement avec le nouveau périmètre Natura 2000. L'exemption agriculture biologique est supprimée.