

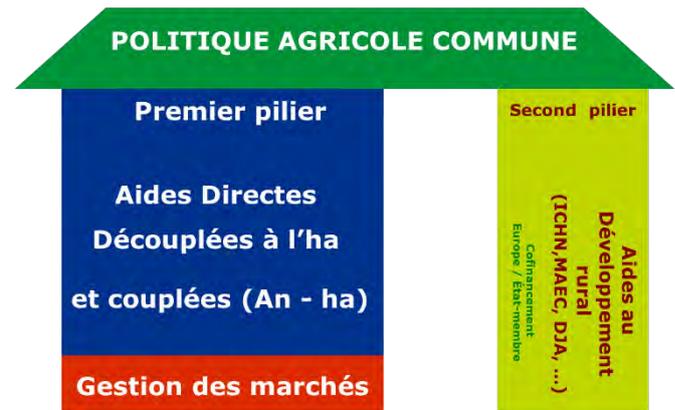
Future PAC : le second pilier

Rencontres PAC et Transitions - 29 novembre 2022

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 ont finalisé le cadre des interventions 2023-2027 dans le PSN validé par la Commission européenne le 31 août 2022. Une nouvelle répartition du pilotage des dispositifs du second pilier a été décidée. Les aides surfaciques du second pilier 2023-2027 seront à nouveau gérées par l'Etat. La Région Normandie, après une grande phase de concertation, a finalisé sa politique agricole régionale et européenne pour les 5 années à venir.

La PAC repose sur deux piliers :

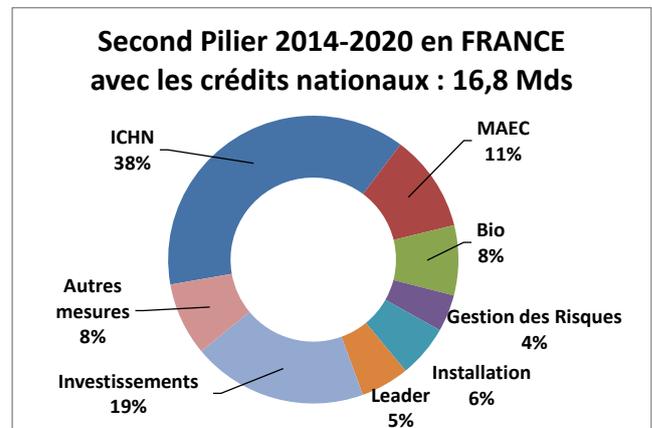
- Le premier pilier (financé intégralement par le FEAGA), représentant 80 % du budget de la PAC environ, est consacré aux aides découplées ou couplées aux agriculteurs ainsi qu'à la gestion des marchés.
- Le second pilier (ou « politique de développement rural ») a été créé en 2000. Il est cofinancé par l'Union Européenne (FEADER) et 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 courants du budget FEADER. Il s'élève à 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.

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) qui étaient une région « en transition » avec des taux de cofinancement nationaux plus faibles.

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 (ajout de financement national au-delà du taux minimum requis) 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).

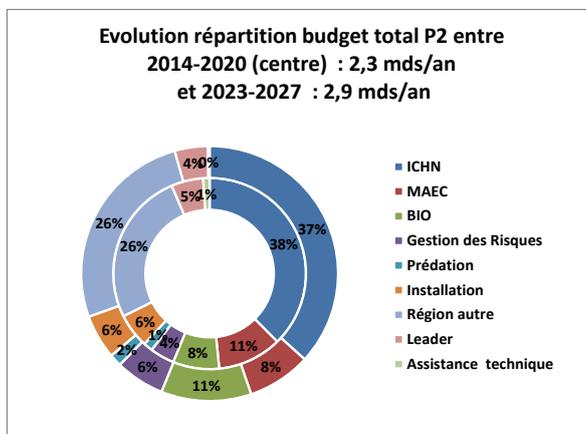
Taux de cofinancement maximal du FEADER

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%

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 de 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 Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) la France a fait le choix de modifier cette répartition en reprenant à son compte toutes les



mesures surfaciques (ICHN, MAEC, conversion à l'agriculture biologique) 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(M) des décisions de la Région comme aujourd'hui.

Volet national : mesures surfaciques 2023-2027

L'ICHN : la France a décidé de maintenir 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 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 validée. Le critère de localisation du siège de l'exploitation en zone spécifique à contrainte naturelle ou spécifique est maintenu.

Les MAEC : la France a reconduit l'enveloppe 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 avec 22 M€ de FEADER), soutien des races (PRM) et l'apiculture (API) (13 M€ de FEADER au total), 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 la DRAAF en présence de la Région 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 également consacrés à une nouvelle MAEC sur les zones à faible potentiel agronomique.

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 presque 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. La réduction de la consommation de produits biologiques observée depuis maintenant 18 mois après une croissance soutenue interroge sur le bienfondé de la suppression de l'aide au maintien, alors que les budgets prévus pour les nouvelles conversions ne seront probablement pas consommés et que de nombreux agriculteurs certifiés réfléchissent à une dé-conversion.

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 seront 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 universel choisi rend éligible au soutien au taux de 70 % maximum (contre 65 % en 2014-2022) des contrats répondant à un seul niveau de garantie mais avec un seuil et une franchise comprise entre 20 et 50 % (contre un plancher à 30 % en 2014-2022). L'assurance récolte financée par le FEADER sera fusionnée avec le fonds national des calamités agricoles dans un dispositif de gestion des risques. Comme suite aux travaux conduits lors du Varenne de l'eau, un budget annuel de 580 M€ contre 300/330 M€ aujourd'hui (150 M€ d'assurance récolte et 150/180 M€ pour les calamités agricoles) a été acté.

Volet régional : des dispositifs non surfaciques mis en œuvre à partir de 2023

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 (113 M€, y compris investissement pour les installés), les programmes LEADER (100 M€), les MAECs forfaitaires (22 M€), la protection des races menacées (5 M€) et l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles (8 M€). Il reste 451 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 Région a fait le choix de renoncer à certaines aides du second pilier : formation, démonstration, tourisme, pôle de santé, méthanisation. Cette décision ne préjuge pas de l'abandon de la thématique mais elle sera financée différemment (FEDER, FSE ou fonds propres régionaux notamment).

La Région Normandie a programmé une enveloppe FEADER de 200 M€ accompagnée de 100 M€ de cofinancement Région sur la période 2023-2027. Au total, les budgets disponibles pour le second pilier (FEADER + cofinancement régional) progressent de 41 M€ (+ 15 %) par rapport à la programmation précédente, hors plan de relance de 2021-2022. Une partie des cofinancements proviennent de transferts entre Etat et Région.

Les budgets sont renforcés sur toutes les thématiques reconduites sur le nouveau programme (+ 58,1 M€ sur les 5 ans). Au premier rang de ces thématiques, se situe l'installation avec une hausse des budgets disponibles estimée à 84 % pour atteindre 60,8 M€ en 2023-2027 pour financer 2 250 installations. L'investissement voit sa dotation progresser de 24,5 M€ (+ 17 %).

9,6 M€ sont consacrés au financement de 530 MAEC forfaitaires, nouveau dispositif proposé par la Région. La Région aurait souhaité consacrer plus de crédits à cette mesure mais a été contrainte par les arbitrages nationaux.

Les mesures qui ne sont pas reconduites dans la maquette consommaient 16 M€ de FEADER sur la période 2014-2022.

La Région vient de publier son guide des aides régionales et européennes 2023-2027.



Pour en savoir plus

- Nos travaux d'analyse sur la future PAC et les règles de la PAC annuelle sur notre site : <https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/>
- Guide des aides régionales et européennes 2023-2027 : <https://bit.ly/3AHYkDx>

Michel Lafont – Service Economie, Veille et Prospective
Mise à jour le 24 novembre 2022