



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DOSSIER DE PRÉSENTATION

CONSTRUIRE UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE au service de l'agriculture française

21 MAI 2021





« L'agriculture française est la première en Europe. Cette force s'est construite par la détermination de générations d'agriculteurs qui se sont succédées et ont pu être accompagnées par des politiques ambitieuses. La Politique agricole commune (PAC) en est l'une des premières. Alors qu'une nouvelle PAC doit entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2023, l'ambition reste fidèle à celle des origines : défendre la compétitivité du modèle agricole européen tout en l'accompagnant dans les transitions déterminantes pour son avenir. »

Julien Denormandie,
ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

Qu'est-ce que la PAC ?

Entrée en vigueur pour la première fois en 1962, la Politique agricole commune est fortement liée à la construction de l'Union européenne. Elle se renouvelle tous les sept ans en moyenne pour remplir au mieux ses missions, présentes depuis l'origine et réaffirmées en 2009 par le **Traité de Lisbonne**¹ :

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

A ces missions premières, les réformes successives et récentes ont ajouté le respect de l'environnement, la sécurité sanitaire et le développement rural.

La PAC est organisée en deux piliers, financés chacun par un fonds du budget de l'Union européenne :

PREMIER PILIER

Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

Pour les paiements directs, les interventions de structuration des filières agricoles et la gestion des marchés

SECOND PILIER

Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Pour le développement rural

LES DATES CLÉS

1957 > Le traité de Rome crée la Politique agricole commune (PAC)

1962 > Entrée en vigueur de la PAC

1984 > Instauration de quotas laitiers et d'une politique de réduction des prix de soutien pour faire face à la surproduction

1992 > Réforme Mac Sharry programmant la baisse garantie, compensée par des aides directes

1999 > Agenda 2000 et naissance du second pilier de la PAC, en cohérence avec la politique des marchés agricoles



Conseil des ministres de la PAC en 1963, Bruxelles © Union européenne

2003 > Réforme avec découplage des aides directes de la production et des moyens supplémentaires au développement rural

2008 > Bilan de santé de la PAC introduisant des mesures de gestion des risques

2013 > Réforme de la PAC introduisant notamment le paiement vert

2015 > Entrée en vigueur de la réforme de la PAC et sortie des quotas laitiers

1. Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de 2009 (traité de Lisbonne)

Quelle PAC pour la période 2023-2027 ?

LE BUDGET ?



Le budget total de la prochaine PAC pour l'UE

269,5 Md€ entre 2023 et 2027

Grâce à l'action du président de la République, la France a conservé son budget de **9,4 milliards par an** (dont 8,7 milliards pour le PSN) soit **43,7 milliards d'euros sur la période 2023 - 2027**

LES AMBITIONS ?

En octobre 2020, les premières orientations arrêtées sur la **réforme de la PAC ont renforcé l'ambition environnementale pour tous les États-membres grâce à des instruments comme les Écorégimes et une conditionnalité renforcée** en y intégrant les exigences de l'actuel paiement vert.

Les écorégimes sont une nouveauté de cette réforme. Ils conditionnent le versement d'une partie des aides directes à la mise en œuvre par les agriculteurs de mesures en faveur de l'environnement comme :

- la diversification des cultures ;
- les prairies permanentes ;
- les éléments favorables à la biodiversité
- les certifications bio ou HVE.



Le Plan stratégique national, une nouveauté dans la construction de la Politique agricole commune

En juin 2018, la proposition de réforme de la PAC par la Commission européenne a introduit pour la première fois l'élaboration par chaque État-membre d'un Plan stratégique national (PSN). Ce dernier définit les interventions et toutes les actions mises en œuvre au niveau des États-membres, sur les deux piliers de la PAC.

Le PSN dresse donc un diagnostic précis de l'agriculture française et identifie les différents outils de la PAC mobilisables pour répondre aux défis de ce secteur. Puissant outil de programmation, il revêt donc une nature politique et définit attentes et objectifs pour chaque secteur, tant en termes économiques que pour répondre aux attentes des citoyens, qu'il s'agisse de modes de production ou d'ambition environnementale.

► LA CONSTRUCTION DU PSN EN FRANCE

La future PAC s'est nourrie d'un travail de diagnostic et de consultation sans précédent.

L'année 2020 a en effet été consacrée en partie à l'élaboration partenariale de la partie « diagnostic » du PSN dont le document a été remis en décembre. Dans le même temps, les services du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et au premier lieu le ministre, ont engagé une concertation inédite.

La consultation publique « ImPACtons » a été menée par la Commission nationale du débat public (CNDP).

CHIFFRES DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

2 millions de personnes questionnées

12 656 contributions présentées

1 083 recommandations formulées

LES PARTIES PRENANTES ONT ÉTÉ ENTENDUES AVEC :

12 réunions avec les acteurs (ONG, fédérations, associations, etc.) en 3 mois

4 comités État-Régions en 6 mois



FOCUS SUR LE DÉBAT PUBLIC « IMPACTONS »

À la suite de la saisine du ministre de l'Agriculture reçue le 17 septembre 2019, la CNDP décide de l'organisation d'un débat public et désigne Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP, en tant que présidente de la Commission particulière (CPDP).

Le débat public national sur la PAC – ImPACtons – a été lancé par Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP), le 23 février 2020 au Salon international de l'agriculture sur le stand du ministère en présence de Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et d'Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes.

Après avoir été suspendu en raison de la crise sanitaire, le débat a repris le 1^{er} septembre

2020 avec la réouverture de la plateforme participative. L'assemblée citoyenne pour l'agriculture, réunissant 125 personnes tirées au sort, s'est tenue du 25 au 27 septembre pour rédiger un « nouveau contrat pour l'agriculture », et les débats sur le terrain ont eu lieu à partir du 11 septembre jusqu'au 6 novembre 2020 dans toutes les régions de France.

Deux mois après la clôture du débat public début novembre 2020, la Commission nationale du débat public a publié son compte-rendu le 7 janvier 2021 accompagné du bilan de la présidente, Mme Chantal Jouanno.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a fourni sa réponse début avril 2021, constituée d'une décision du ministre de l'agriculture du 3 avril 2021 publiée au Journal officiel de la République française, d'une réponse de synthèse aux conclusions du débat public et des réponses aux 1 083 propositions citoyennes répertoriées par la CPDP.

► LES ORIENTATIONS DU PSN ARBITRÉES PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

A l'issue d'un travail de fond et de concertation mené avec l'ensemble des parties-prenantes (représentants agricoles, ONG, parlementaires, Régions, citoyens...), Julien Denormandie présente les grandes lignes directrices du PSN français à ce jour.

L'objectif de souveraineté implique, notamment, qu'il faut promouvoir une agriculture de production. La PAC, comme toute politique agricole, ne saurait méconnaître cette réalité. Il faut, dans le même temps, que cette production soit qualitative : parce que cette qualité, nos normes de production, qui reflètent les attentes de nos concitoyens, sont un atout pour la compétitivité de notre agriculture et sont une nécessité pour l'environnement. Cette qualité donne aux produits d'origine française leur renommée, sur notre marché comme à l'international.

« Je crois fermement dans une agriculture française de « production qualitative ». Une agriculture qui produit, qui exporte, qui prend en compte les demandes des consommateurs, qui est compétitive et dont la marque de fabrique reste la qualité. »

Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

1. Une PAC qui consolide une production qualitative

L'ADN de notre agriculture, c'est la qualité. Cette qualité a un coût, et il faut le rémunérer. Plus on arrivera à concilier création de valeur environnementale et création de valeur pour le compte de résultat de l'agriculteur, plus les transitions seront rapides. Les dépendances de notre agriculture, celles que notre recherche de souveraineté alimentaire doit lever, sont un frein pour ces transitions.

Mais une PAC de production de qualité c'est aussi la nécessité de soutenir le revenu des agriculteurs. C'est pourquoi plusieurs arbitrages visent à la consolidation des aides aux revenus, des aides directes et de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).

Consolidation du premier pilier et taux de transfert entre les piliers

Le premier choix est celui de ne pas modifier le transfert entre premier et second piliers. Il reste fixé à 7,53 %. C'est un facteur majeur de consolidation des aides au revenu.

Paiement redistributif

Le paiement redistributif, soit un paiement sur les 52 premiers hectares, et l'enveloppe de ce paiement à 10% des paiements directs sont maintenus.

La mise en œuvre de plafonnements sur certaines aides couplées ou l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) perdureront également.



Paiement de base - Convergence

Les droits à paiements de base détenus par les agriculteurs sont actuellement de valeurs différentes, héritage historique. La poursuite de la convergence des valeurs de ces droits vers la moyenne est une exigence européenne, mais le ministre ne souhaite pas aller au-delà du niveau imposé. C'est pourquoi, l'objectif fixé est, qu'en 2027, la moitié du chemin de convergence restant à parcourir ait été réalisé, par étapes et avec application de la limitation des pertes à 30%.

Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)

L'ICHN sera maintenue. Pour ce faire, le Gouvernement met en place 108 M€ de crédits Etat additionnels par an pour maintenir l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) à son budget actuel de 1,1 Mds€ malgré une modification des règles de financement au niveau européen. Le ciblage de l'ICHN sur les secteurs d'élevage sera également maintenu.

Maintien de l'enveloppe POSEI pour les Outre-Mer

Les soutiens au titre du premier pilier de la PAC relèvent du programme POSEI, dont l'enveloppe annuelle a été préservée fin 2020, visant à accompagner la transformation agricole dans les Outre-Mer.

Des dispositions spécifiques existent pour ces territoires, elles demeurent.

Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a fait le choix d'une PAC de production qualitative. En effet, la transformation de l'agriculture, des systèmes productifs agroécologiques, ne peut se faire par des transferts massifs des soutiens directs des uns vers les autres, d'un territoire à l'autre, pas plus qu'il ne se fait du jour au lendemain.

Les soutiens de la PAC, et en particulier le premier pilier et l'ICHN, doivent ainsi être stabilisés, mais non rigidifiés.

L'agriculteur qui transforme son système productif, à l'échelle d'une exploitation ou d'un territoire, ne peut subir des variations importantes de soutiens directs.

Si la PAC est cruciale pour l'économie agricole française, elle ne peut pas constituer une variable déstabilisante du revenu tous les 7 ans, s'ajoutant pour un agriculteur aux aléas économiques ou climatiques auxquels il fait déjà face.

2. Une PAC qui accompagne la transition agroécologique

Consolidation ne veut pas dire immobilisme ou statu quo, et certains outils d'accompagnement doivent évoluer mais sur une base objective, une ambition productive, qualitative, agroécologique, créatrice de valeur. Cela passe par la conditionnalité, l'écorégime, les soutiens à l'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

Un socle : la conditionnalité

La future PAC intègre les exigences du paiement vert dans le socle de la conditionnalité. Ces exigences qui étaient applicables à 30% des paiements directs sont désormais applicables à 100% des paiements directs et des aides surfaciques du 2^e pilier (ICHN notamment).

L'écorégime

Le ministre a souhaité un **écorégime accessible à tous**. C'est un système inclusif, c'est-à-dire qui ne laisse aucun système d'exploitation ni aucun territoire sans capacité soutenable et réaliste d'intégrer le dispositif, et qui offre à chacun des marges de progression atteignables.

Le ministre a également souhaité un **écorégime simple**. Un écorégime à deux niveaux (base et supérieur) sera ainsi mis en place, doté de trois voies d'accès parallèles (pratiques, certifications environnementales, infrastructures agroécologique – IAE), avec la prise en compte et la valorisation, également, des IAE dans les voies des pratiques et de la certification ; parce que ces IAE sont essentielles et doivent irriguer l'ensemble des voies d'accès.

« Des écorégimes inclusifs, c'est une ambition : accompagner les pratiques agroécologiques. Mon exigence de performance environnementale, elle est pour la France, pour tous les territoires. »

Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

Sur la voie des certifications, les exploitations certifiées en agriculture biologique ou en HVE (Haute Valeur Environnementale) auront accès au niveau supérieur, les exploitations inscrites dans un niveau 2+ de certification environnementale seront éligibles au niveau de base. Un travail est en cours sur les certifications à retenir, au premier rang desquelles le nouveau niveau 2+ à construire.

Sur la voie des pratiques, les trois critères de principe qui avaient été soumis à la concertation sont retenus :

- non-labour sur un pourcentage significatif des prairies permanentes ;
- couverture végétale d'une part substantielle des interrangs dans les cultures permanentes ;
- diversité des assolements sur les terres arables, sachant que la grille mise en consultation, qui valorise particulièrement les légumineuses, va évoluer à la suite de la concertation pour prendre en compte notamment :
 - les exploitations ayant une part de leur surfaces en prairies permanentes, de manière à inciter par cette voie également le maintien de ces surfaces, y compris en 2022,
 - les exploitations ayant une faible superficie en terres arables,
 - de manière spécifique, les plantes sarclées.

Les différents paramètres et critères sont en cours de finalisation. La concertation sera poursuivie pour définir le détail des critères de l'écorégime, ainsi que les montants à l'hectare des différents niveaux. L'enveloppe allouée à l'écorégime sera celle indiquée dans le règlement européen, encore en débat à ce jour.

Quelques exemples d'impacts environnementaux attendus

- Si 37 200 exploitations de grandes cultures franchissaient une marche de l'écorégime en consacrant 5% de leur sole arable (83 ha en moyenne) en légumineuses, cela ferait 185 000 ha de plus, soit une augmentation des surfaces françaises en légumineuses de plus de 20% ;
- si 2 000 exploitations décident de planter des haies pour accéder à l'écorégime, cela permettrait d'atteindre un peu plus de 7 000 km de haies supplémentaires.

Une ambition pour l'agriculture biologique

Les moyens nécessaires seront aussi là pour assurer un essor des surfaces en agriculture biologique, avec une enveloppe d'aide à la conversion en très forte hausse.

Pour fixer ce budget, **une trajectoire de conversion a été fixée à 18% minimum en 2027**. Au vu des perspectives de développement actuel, ce chiffre est très ambitieux car il nécessite une accélération encore plus forte d'une trajectoire déjà en forte hausse. Cela conduit en effet à doubler les surfaces d'ici 2027.

Pour assurer cette programmation très ambitieuse mais atteignable, le Gouvernement a budgété une enveloppe dédiée à l'agriculture biologique de 340 M€ par an en moyenne sur la période 2023-2027, soit un montant jamais atteint puisque jusqu'alors 250 M€ par an au maximum y étaient consacrés, incluant sur les territoires où elle subsistait l'aide au maintien.



3. Une PAC qui investit dans l'agriculture de demain

État comme Régions ont mis en place en 2021 et 2022 une politique d'investissement massive et inédite dans le cadre du plan France Relance. La future PAC sera aussi, et dans cette continuité une politique d'investissement pour la souveraineté et la transition.

Le maintien des enveloppes des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) à 260 M€ par an

L'objectif étant d'accompagner les exploitations dans la transition agroécologique, les mesures systèmes seront mobilisées, tant les mesures surfaciques que des mesures calculées de manière forfaitaire à l'exploitation des mesures de « transition », si le règlement européen le permet.

Un travail technique conséquent sera conduit dans les prochaines semaines avec les Régions, les professionnels, les Chambres d'agriculture et les associations.

Le dispositif sera complété par des mesures localisées adaptées aux enjeux du territoire. Un montant de 30 M€ de MAEC sera redéployé en direction des zones à faible potentiel agronomique, telles que les zones intermédiaires, au bénéfice notamment des systèmes d'exploitation de grande culture et de polyculture-élevage.

Le renforcement de la capacité d'investissement des Régions

Un montant de crédits européens stabilisé par rapport à la programmation passée de 645 M€ (dont 10 M€ de MAEC non surfaciques) a été proposé aux Régions. Elles pourront ainsi bénéficier d'enveloppes conséquentes pour le financement des actions de transition en matière d'investissement, d'installation des jeunes, de développement des projets territoriaux, en résumé d'accompagnement des transitions qu'elles entendent prioriser dans leurs interventions.

Le premier pilier, soit les paiements directs, doit permettre de soutenir davantage les jeunes qui prennent des risques, qui s'installent, qui investissent. Ainsi, le ministre a souhaité revaloriser le paiement pour les jeunes agriculteurs de 50 % sur le premier pilier, qui sera transformé en un paiement forfaitaire à l'exploitation pour mieux accompagner la diversité des projets.

En outre, il a été proposé que 33 M€ de FEADER soient alloués chaque année aux Régions, s'ajoutant aux 645 M€, afin d'accompagner l'ambition conjointe d'un accroissement du nombre d'installations soutenues annuellement. L'objectif collectif est d'accompagner 7 500 installations annuellement d'ici à la fin de la future PAC.

« La jeunesse agricole de France dont les compétences ne cessent de croître, est notre force. Relever le défi de la souveraineté, c'est collectivement répondre au départ massif à la retraite des agriculteurs de France auquel nous devons nous préparer. »

Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

4. Une PAC qui sort de nos dépendances

La structuration et le développement de la filière des protéines végétales

Le premier pilier doit ainsi soutenir le plan protéines et aider à construire la souveraineté en protéines végétales de la France et de l'Europe.

Les aides couplées protéines vont ainsi augmenter dès 2023 de 15 % (pour atteindre 2,3 % des paiements directs) puis croître chaque année de 0,3 % afin de suivre notre ambition productive jusqu'à atteindre une augmentation de 75 % à l'horizon 2027 (3,5 % des paiements directs). Ces aides couplées additionnelles et progressives seront allouées aux exploitations (cultures et élevages) de plaine, là où notre autonomie protéique a le plus besoin d'être renforcée.

En 2027 ce sont ainsi 236,8 M€ d'aides couplées protéines qui seront annuellement attribuées. Les filières bénéficieront également de 33,7 M€ annuels, financés sur les DPB, dès 2023 pour se structurer au travers d'un programme opérationnel. Ainsi, l'ambition d'une souveraineté protéique, synonyme de progrès environnementaux, est réaffirmée : de 135 M€ en 2022.

Le soutien aux protéines aura été doublé, avec les aides couplées et un programme opérationnel, soit un total annuel en 2027 de 270 M€

Ces décisions s'articulent pleinement avec le plan protéines végétales lancé en décembre dernier dans le cadre du plan France Relance, de 120 M€ en direction de la recherche et développement, ainsi que des investissements dans les exploitations et les infrastructures collectives.

L'adaptation aux changements climatiques

La reconquête de notre souveraineté va de pair avec la capacité de mieux s'adapter face aux aléas climatiques.

« Importer des protéines d'Amérique du Sud, c'est non seulement accroître la dépendance de notre agriculture mais c'est également importer de la destruction de biodiversité. Il nous faut sortir de ce système instauré depuis des dizaines d'années en relocalisant notre production de protéines végétales. La PAC doit être un outil au service de cette ambition. »

Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

Sur la gestion des risques, les financements pour la poursuite du tendanciel sont sécurisés, avec une enveloppe de 186 M€ par an en moyenne sur la période 2023-2027, contre 150 M€ cette année.

Au-delà de cette enveloppe, de nombreux moyens sont mobilisés. Le plan France Relance est mis à contribution sur ce sujet, avec 100 M€ d'euros, puis maintenant 200 M€ à la demande du Premier ministre. C'est nécessaire mais pas suffisant : il nous faut reformer en profondeur l'assurance récolte.

La réforme de l'assurance récolte devra, comme l'ont demandé le président de la République et le Premier ministre, être ambitieuse et nécessitera plus de moyens que ces 186 M€. Cela se fera donc avec des moyens complémentaires à ceux de la PAC. Cette réforme est en cours de définition et est très attendue, comme l'a rappelé l'épisode de gel ayant impacté la viticulture, l'arboriculture et les grandes cultures. Ce sera l'un des premiers travaux du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, qui sera lancé avant la fin du mois de mai par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, Julien Denormandie, et la Secrétaire d'État chargée de la Biodiversité, Bérange Abba.

5. Une PAC tournée vers la création de valeur sur nos territoires

Le premier pilier doit aider à la structuration et au revenu de l'élevage bovin, lait et viande, de manière équilibrée sur le territoire.

L'élevage bovin français est un secteur stratégique pour notre pays et notre souveraineté. Dans la continuité des ambitions affichées par les filières et le gouvernement lors des États généraux de l'alimentation (EGA), cette PAC doit soutenir la structuration des secteurs bovins, renforcer la création de valeur sur le territoire national. **C'est pourquoi le ministre a décidé, après de nombreuses concertations, de mettre en place un nouveau mécanisme d'aide à l'unité gros bovins (UGB), enveloppe qui sera commune aux secteurs bovins lait et viande.**

Cette évolution du soutien est nécessaire. Elle part d'un constat simple, partagé en fait par tous : les aides bovines actuelles, et singulièrement l'aide aux bovins allaitants, reposent sur un mauvais critère, celui uniquement du nombre de veaux par vaches. Les aides actuelles ne permettent donc pas un accompagnement de la filière qui ambitionne pourtant la création de valeur ajoutée de manière forte depuis les États généraux de l'Alimentation.

La réforme des aides couplées bovines sur l'Unité gros bovins (UGB)

Pour les bovins allaitants, la réforme vise à inciter à produire des animaux à plus forte valeur ajoutée, et à ne plus contraindre les éleveurs à devoir conduire leur troupeau avec des signaux différents voire divergents entre attentes du marché et règles d'octroi de l'aide.

Chacun a conscience qu'au-delà de la PAC, la vraie urgence est la juste rémunération des agriculteurs et singulièrement des éleveurs. La priorité est donc le renforcement de la loi EGALIM, et à très court terme avec la proposition de loi du député Besson-Moreau qui la renforce et qui sera étudiée au Parlement dès juin 2021.

UGB

→ Dans la PAC actuelle, les aides couplées bovines laitières et allaitantes seront de 720 millions d'euros en 2022. Elles sont de 735 millions d'euros aujourd'hui mais diminueront dès 2022 avec la réduction de 2% qui s'applique aux paiements directs.

→ La première année de la réforme de la PAC soit 2023, les aides couplées bovines, soit la future aide à l'UGB, connaîtront une baisse de -3,5% par rapport à 2022 pour permettre de revaloriser l'enveloppe des aides protéines. Progressivement la majorité du secteur bovin viande, grâce à la convergence, va connaître une hausse progressive de ses aides de 2023 à 2027.

Au global, l'enveloppe UGB évoluera annuellement, baissant d'environ 17 M€ par an.



Un soutien renforcé pour l'élevage laitier

Cette réforme UGB vise également à soutenir davantage la filière laitière, qui est un enjeu très important, avec un transfert de quelques dizaines de millions d'euros à son bénéfice, d'autant plus que la filière laitière est impactée négativement par la convergence, à l'inverse de la filière viande qui en bénéficie

Il nous faut endiguer la décapitalisation laitière de notre pays, pays d'excellence d'élevage allaitant comme laitier.

Le paramétrage de l'aide sera finalisé dans les prochains jours avec les filières lait et viande, autour de deux montants d'UGB, l'un pour la viande, l'autre pour le lait.

Conforter des filières stratégiques créatrices de valeur

Les enveloppes ovines et caprines, deux filières d'élevage qui font la richesse de notre pays, continueront à bénéficier de soutiens globaux en augmentation. Leurs aides couplées diminuent un peu, comme les aides bovines, mais

l'effet convergence est favorable à ces deux filières, dont les soutiens augmenteront de 3%, rapportés à leurs paiements directs et ICHN.

Le ministre a également souhaité créer une aide aux petits maraîchers dotée de 10 M€ pour aider ces petits producteurs, le plus souvent en circuit court et dans des logiques d'approvisionnement de proximité. Cette aide viendra compléter le soutien accordé à cette filière par des programmes opérationnels pour structurer collectivement une offre de qualité.

Les autres aides couplées végétales qui confortent notre souveraineté sur des segments spécifiques seront préservées, en particulier celles du blé dur, du riz, du houblon, du chanvre, de la pomme de terre féculière, des semences de graminées et des fruits et légumes transformés. Là encore, les paramétrages fins sont en cours de finalisation.

Enfin, les modes d'intervention du programme national viticole, du programme apicole et des fonds opérationnels dans le secteur des fruits et légumes seront également globalement inchangés.

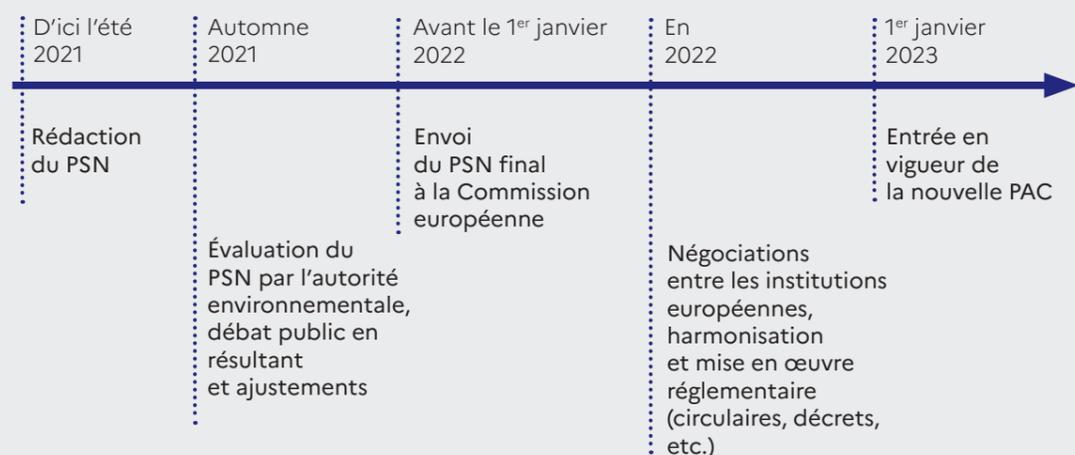
Une PAC des territoires

L'agriculture est consubstantielle de nos territoires. C'est l'histoire et l'avenir de ces derniers. Cette PAC ne génère donc pas de grands transferts déstabilisateurs entre territoires, et poursuit un soutien indispensable à l'agriculture dans les zones à handicap naturel, celles de montagne et les zones à faible potentiel agronomique, par le maintien de l'ICHN.

« Depuis 1962, la PAC est une politique au service de notre modèle agricole. Plus que jamais, elle doit continuer cet accompagnement décisif pour assurer la création de valeur et ancrer durablement la transition agroécologique dans nos exploitations. C'est l'ambition que je défends avec ce Plan stratégique national, construit avec méthode, concertation et rigueur. Les grandes orientations sont posées et elles nous dirigeront vers davantage de souveraineté alimentaire, vers des systèmes d'alimentation de qualité et résilients ainsi que vers la pleine prise en compte des défis environnementaux et climatiques. In fine, nous aurons, en 2023, une PAC plus verte et plus juste au service de notre souveraineté alimentaire. »

Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

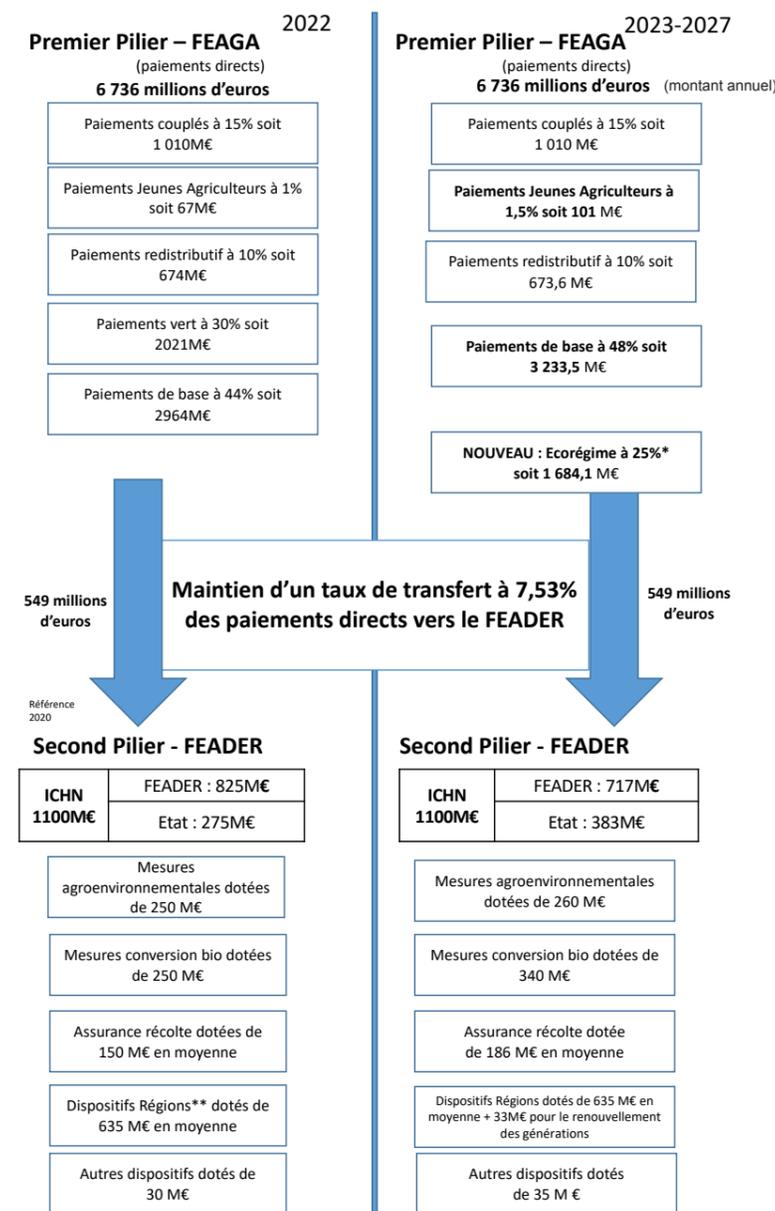
Les prochaines étapes de la PAC



Synthèse des arbitrages et évolutions

L'ensemble des arbitrages pris insiste sur la consolidation voulue par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. Avec l'entrée en vigueur entre 2021-2022 d'une modification structurelle de la PAC, une baisse de 2% sur toutes les enveloppes de paiements directs sera actée. Il était donc impératif de pouvoir assurer une progressivité et une consolidation dans ces mouvements.

Les évolutions induites par la réforme 2023-2027

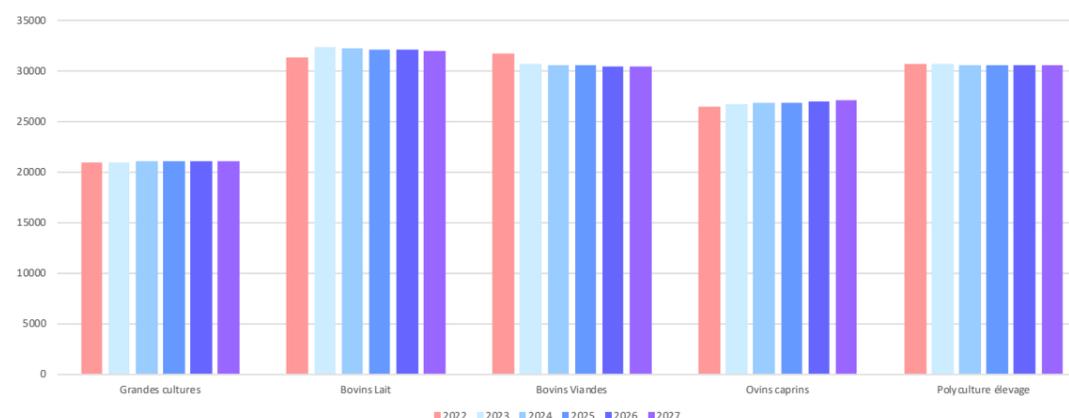


* : Hypothèse de convention car le taux sera fixé par la réglementation européenne
 ** : Installation Jeunes agriculteurs, Forêts, LEADER...

Les impacts de la réforme

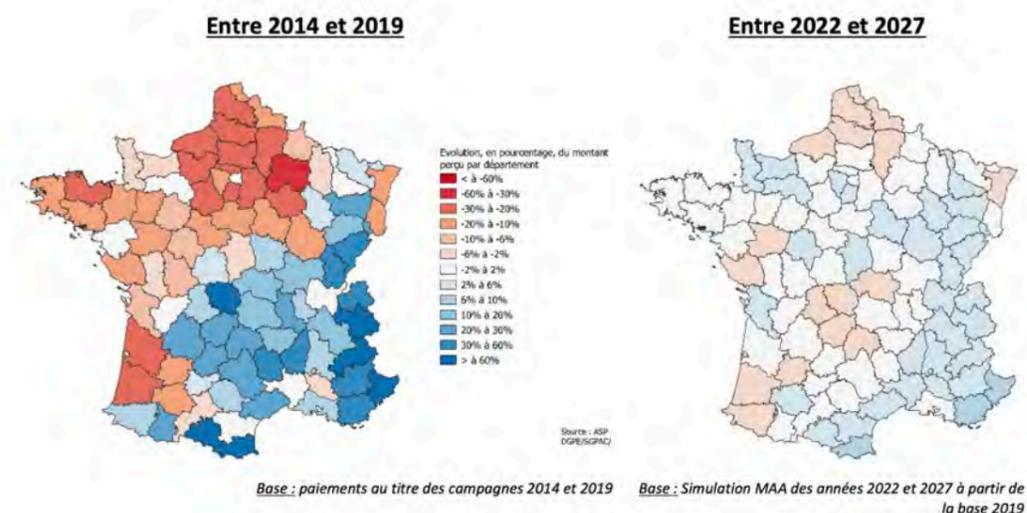
Le travail mené dans le cadre de ce PSN a été tourné vers un objectif : garantir la consolidation. Après des réformes successives et déstabilisantes pour les filières, l'impératif est d'offrir une visibilité claire sur l'évolution des dispositifs.

Évolutions des soutiens (paiements directs et ICHN) entre 2022 et 2027



Source : Simulation MAA à partir de la base de paiements 2019 – calcul par OTEX

Evolution des paiements directs et ICHN par département



Les variations de paiements directs et de l'ICHN pour chaque grande filière (OTEX) sont comprises entre 3 % et 4 %, quand les réformes précédentes entraînaient des variations pouvant atteindre voire dépasser les 30 %.

Présentation détaillée des arbitrages

► ARBITRAGES ARRÊTÉS À CE JOUR

L'ensemble des arbitrages présentés dans le présent document est conditionné à leur compatibilité avec les règlements de la PAC, toujours en cours de négociation dans les enceintes européennes. Si une modification s'avérait nécessaire pour respecter ces règlements, celle-ci serait apportée en toute transparence.

Le taux de transfert du premier pilier vers le second pilier est maintenu à son niveau actuel de 7,53% pour ne pas réduire les soutiens au revenu du premier pilier.

Premier pilier de la PAC

S'agissant des paiements directs découplés

→ la poursuite de la **convergence des paiements de base**, requise par la réglementation européenne, est menée en effectuant, entre 2024 et 2026, la **moitié du chemin de convergence demeurant à réaliser**, afin ne pas accroître le transfert de soutien public des zones et systèmes d'exploitation qui ont déjà contribué lors des deux réformes de la PAC précédentes. Dans le même esprit, le mécanisme de **limitation des pertes individuelles à 30%** sera appliqué.

→ Pour appuyer l'installation des jeunes agriculteurs, le **pourcentage de l'enveloppe des paiements directs réservé pour le paiement jeunes agriculteurs sera porté de 1% à 1,5%**. Ce paiement sera alloué sous forme forfaitaire et non plus à l'hectare, pour accompagner toutes les installations.

→ Dans un souci de consolidation, le pourcentage d'enveloppe alloué au **paiement redistributif**, et ses modalités, seront **maintenus** (10% de l'enveloppe, aide payée sur les 52 premiers hectares), celui-ci étant particulièrement significatif dans une logique de prise en compte de l'actif dans l'octroi des paiements directs.

→ Sur l'**écoringime**, nouvelle forme de paiement au revenu dont l'octroi est conditionné à des pratiques favorables pour l'environnement, le **pourcentage d'enveloppe alloué** à ce dispositif sera, dans un souci d'équité par rapport aux autres États-membres, fixé au **niveau requis par la réglementation européenne**.

S'agissant des paiements directs couplés :

→ Dans l'objectif de renforcer la souveraineté alimentaire et de s'inscrire dans la ligne du plan protéines annoncé en décembre dernier, **les soutiens aux protéines végétales** seront significativement et progressivement augmentés, en augmentant chaque année l'enveloppe de 0,3% des paiements directs pour atteindre en 2025 3,5% (235,8 M€).

→ L'enveloppe consacrée aux **paiements couplés aux productions animales** qui représente 12,6% des paiements directs actuellement (soit pour 2022, 849,4 M€), sera progressivement abaissée à 11% à l'horizon 2027, dans le respect du poids relatif des différents soutiens (bovins allaitants, bovins laitiers, veau sous la mère et veau AB, ovins, caprins). Les enveloppes des aides aux bovins allaitants et laitiers sont fondées en une enveloppe unique pour permettre la **mise en place d'une aide à l'Unité gros bovins (UGB)** de plus de 16 mois. Les critères de cette aide seront discutés avec les filières, sachant

que l'aide doit nécessairement bénéficier à la filière laitière impactée par les réformes précédentes et la poursuite de la convergence.

→ Un montant de 0,54% (36,4 M€) de l'enveloppe des paiements directs sera réservé aux aides couplées aux autres secteurs. Au sein de cette enveloppe, **10 M€ seront réservés pour la mise en place d'une aide au petit maraîchage**, répondant à la fois à un impératif de souveraineté alimentaire et de politique nutritionnelle.

Les programmes opérationnels actuels qui ont démontré leur efficacité (plan national d'aides pour le secteur vitivinicole, programmes opérationnels pour les fruits et légumes, dispositifs spécifiques pour l'huile d'olive et l'apiculture) **sont maintenus** dans la future PAC. Un programme opérationnel représentant 0,5% des paiements directs (33,7 M€) pour les protéines végétales sera mis en place.

Second pilier de la PAC

Grâce à un effort financier supplémentaire de l'État, les **équilibres au sein du second pilier de la PAC pourront être maintenus**.

Ainsi, pour l'enveloppe allouée aux mesures non surfaciques (hors mesures agroenvironnementales et climatiques), dont la gestion revient aux Conseils régionaux, le montant est maintenu à 635 M€. À cela s'ajoute une nouvelle enveloppe de 33 M€ supplémentaires avec pour objectif d'amplifier les mesures en faveur du renouvellement des générations.

Il reviendra aux Conseils régionaux, au sein de cette enveloppe, de traiter et de prioriser des mesures cruciales comme :

- la dotation aux jeunes agriculteurs ;
- les aides à l'investissement dans les exploitations agricoles et les industries agroalimentaire. (au service notamment de la transition agroécologique) ;
- les aides au conseil ;
- le soutien à la filière forêt-bois ;
- la vie dans les territoires ruraux notamment par les programmes LEADER, etc.

Pour les mesures surfaciques relevant de l'État :

→ Dans un souci de consolidation, **l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) sera maintenue, tant dans son enveloppe globale** de 1100 M€ (crédits européens et contreparties nationales, l'État ayant consenti un effort additionnel de 108 M€ de crédits nationaux pour ce faire) **que dans son ciblage actuel** au bénéfice principal des exploitations d'élevage.

→ Afin de renforcer le développement des surfaces en agriculture biologique **un objectif de 18% d'ici 2027 de surface agricole utile française en agriculture biologique a été fixé**. Il sera soutenu par une enveloppe d'aides aux exploitations en conversion biologique au sein du second pilier qui se voit augmentée de 40% pour atteindre 340 millions d'euros.

→ L'accompagnement des exploitations dans la transition agroécologique sera également assuré par le **maintien de l'enveloppe globale**

(crédits européens et contreparties nationales) **allouée aux mesures agroenvironnementales et climatiques**, tant surfaciques que non surfaciques, à 260 M€ par an (dont 30 M€ redéployés en direction des zones à faible potentiel agronomique et des exploitations de grandes cultures) et l'ajout potentiel de 22 M€ de MAEC forfaitaire.

→ Les montants nécessaires pour la poursuite du tendancier s'agissant de la **gestion des risques** et notamment l'assurance-récolte seront assurés, avec une enveloppe de 186 M€. La nécessaire évolution de ces soutiens, une nouvelle fois démontrée par l'épisode exceptionnel de gel intervenu début avril, est en effet un chantier en tant que tel, qui doit être rapidement finalisé.

→ De même, seront couverts les besoins de compensation et d'accompagnement rendus nécessaires par la présence de grands prédateurs sur le territoire français.

► CHANTIERS RESTANT À CONDUIRE

Au-delà des grands arbitrages de ce mois de mai, **un certain nombre de sujets nécessitera un travail conjoint des parties prenantes d'ici l'été :**

→ soit parce qu'il s'agit de dispositifs ne nécessitant pas la visibilité des premiers arbitrages pour avancer : il s'agit de la définition de **l'agriculteur véritable** ;

→ soit parce qu'il s'agit de décliner, au-delà des grands équilibres et principes, le contenu exact des dispositifs de la PAC, avec le paramétrage :
- de **l'écorégime** (détail des critères, seuils et niveaux),

- des **aides couplées** (pour les aides végétales hors protéines, y compris les enveloppes), au premier rang desquelles le détail de la future aide à l'unité gros bovins (UGB), et des programmes opérationnels,
- des **mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)**,

→ soit parce qu'il s'agit d'un travail d'une ampleur conséquente et nécessitant une approche en tant que telle, s'agissant de la gestion des risques et notamment **l'assurance-récolte**.

Les impacts de ces arbitrages pour les différents types de filières

GRANDES CULTURES

environ
112 200
exploitations

environ
10 062 000
hectares

Pour la première fois depuis plusieurs réformes, **le secteur des grandes cultures ne va pas connaître de réduction des soutiens liés aux choix de la réforme** : les aides directes seront maintenues. Rappelons que les aides directes sont passées en moyenne de 34 600€ par exploitation de grandes cultures en 2009 à 30 200€ en 2014, puis 26 100€ en 2019, soit -25% en dix ans.

Il était donc primordial de casser cette dynamique et d'apporter de la consolidation à ces exploitations. Cette ambition a guidé les choix faits dans le cadre du PSN :

- développement des aides aux légumineuses ;
- consolidation du taux de transfert vers le second pilier, tout en assurant sur le développement rural les financements nécessaires pour les différents instruments, y compris le tendanciel assurance-récolte ;

→ consolidation du pourcentage d'enveloppe dédiée au paiement redistributif, ce qui a des effets positifs notamment pour les exploitations des zones à faible potentiel agronomique ;

→ limitation du niveau de convergence du paiement de base au niveau demandé par le règlement européen ;

→ activation du plafonnement des pertes sur la convergence.

FOCUS

Un nouveau programme opérationnel pour la filière protéines végétales

Avec les expériences concluantes des programmes opérationnels déjà en place pour les fruits et légumes, le PSN crée un nouveau programme opérationnel dédié à la filière des protéines végétales et doté de 33,4 millions d'euros.

Dans un esprit collectif, il permettra d'accompagner la dynamique déjà engagée dans le cadre du plan France Relance et de soutenir les projets menés par la filière.

A terme, il permettra de structurer les rapprochements entre les acteurs et de renforcer l'offre en protéines végétales.

ÉLEVAGES DE MONTAGNE

environ
46 000
exploitations

environ
4 047 000
hectares

L'agriculture de montagne continuera d'être fortement soutenue à travers l'indemnité compensatoire pour handicaps naturels (ICHN). À l'intérieur de cette enveloppe, ce sont près de 700 M€ qui seront ainsi versés en zone de montagne chaque année pour compenser la plus faible productivité de ces zones.

Cette indemnité est maintenue aussi bien dans son ciblage que dans son budget de 1,1 milliards d'euros. Ce dernier est conservé, malgré la baisse du taux de financement européen qui passe de 75% à 65%, grâce à l'effort de l'État dont la contribution augmentera à due proportion, à hauteur de 108 millions d'euros.

Ce soutien massif permet tout à la fois de maintenir des exploitations viables en zone de montagne et compte tenu des modalités d'octroi, d'encourager en particulier l'élevage extensif, à forte autonomie et peu d'intrants.

S'agissant du premier pilier, les zones de montagne bénéficieront également de **la convergence du paiement de base**, ainsi que de la convergence induite par l'écorégime.

Pour l'accès à l'éco-régime, les exigences sur les prairies permanentes sont bien adaptées aux zones de montagne, reconnaissant ainsi les services qu'elles rendent en matière de stockage carbone et de biodiversité.

ÉLEVAGE DE PLAINE

environ
100 000
exploitations

environ
4 230 000
hectares

Aujourd'hui, malgré l'augmentation des aides, le revenu des exploitations en viande bovine stagne et l'élevage laitier recule en France dans certains territoires, alors que la demande en produits laitiers de qualité augmente.

Ainsi, le PSN propose de nouvelles modalités pour les aides couplées animales bovines dans l'objectif d'encourager la création de valeur sur le territoire national. Les enveloppes des aides aux bovins allaitants et laitiers sont fondues en une enveloppe unique pour permettre la mise en place d'une aide à l'Unité gros bovins (UGB) de plus de 16 mois.

Cette réforme UGB vise à accompagner la filière bovine et à soutenir davantage la filière laitière, notamment dans les territoires où se conjuguent grandes cultures et exploitations laitières. Le marché laitier est dynamique, il faut endiguer la décapitalisation laitière de notre pays, pays d'excellence d'élevage allaitant comme laitier.

L'enveloppe consacrée aux paiements couplés aux productions animales, qui représente 12,6% des paiements directs actuellement, sera progressivement abaissée à 11% à l'horizon 2027, dans le respect du poids relatif des différents soutiens (bovins allaitants, bovins laitiers, veau sous la mère et veau AB, ovins, caprins), pour développer la culture de protéines végétales, notamment pour conforter l'autonomie protéique des élevages et améliorer ainsi leur résilience.

FOCUS

Développement des aides aux légumineuses pour l'autonomie protéique des élevages

L'indépendance protéique de notre modèle agricole est une priorité notamment portée dans le cadre du plan France Relance.

Cette dynamique est également soutenue dans le cadre du PSN puisque les soutiens aux protéines végétales seront augmentés progressivement, aboutissant en 2027 à une augmentation de 75% de l'enveloppe dédiée (235,8 M€ en 2027), notamment pour conforter le maintien d'élevage dans des zones où la grande culture est présente.

PRODUCTIONS SPÉCIALISÉES

environ
97 000
exploitations

environ
1 467 000
hectares

Pour les productions spécialisées, l'objectif a été de garantir la consolidation des modes de soutien. Ainsi, les dispositifs ayant prouvé leur efficacité et spécifiques aux filières sont maintenus, notamment le plan national d'aides pour le secteur vitivinicole, les programmes opérationnels pour les fruits et légumes ou encore les dispositifs spécifiques pour l'huile d'olive et l'apiculture.

Le financement au sein du développement rural de la poursuite du tendanciel sur l'assurance-récolte bénéficiera également à certaines productions spécialisées, comme la vigne.

Par ailleurs, nouveauté de ce PSN, une aide au petit maraichage dotée de 10 millions d'euros sera créée. Elle bénéficiera en priorité aux petits maraîchers souvent implantés dans des logiques de circuits courts et des approvisionnements de proximité. L'objectif est donc de répondre à la fois à un impératif de souveraineté alimentaire et de politique de nutrition en soutenant le développement de cette offre locale.

FOCUS

Conversion vers l'agriculture biologique

Afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de développement des surfaces en agriculture biologique au niveau européen, une enveloppe d'aides à la conversion de 340 millions d'euros par an en moyenne sur la période sera attribuée au titre du second pilier de la PAC.

Le montant des soutiens spécifiques à l'agriculture biologique est donc augmenté de 36%, l'enveloppe précédente était de 250 millions d'euros.

L'objectif est d'atteindre au moins 18% de la surface agricole française en bio à l'horizon 2027.

ZONES À FAIBLE POTENTIEL AGRONOMIQUE

environ
50 900
exploitations

environ
5 833 000
hectares

Les zones à faible potentiel agronomique ont fait l'objet d'une attention particulière pour cette réforme, car elles se retrouvent à la confluence de nombreuses contraintes, agronomiques et climatiques. Bien que souffrant d'un déficit de compétitivité par rapport aux zones plus au Nord et ne bénéficiant souvent pas de l'ICHN comme les zones plus au Sud, les paiements directs dans ces zones ont diminué de façon nette lors des dernières réformes de la PAC.

Plus qu'une mesure dédiée, c'est l'équilibre de l'ensemble des arbitrages qui bénéficie à ces zones, notamment :

- par un non-relèvement du taux de transfert du premier vers le second pilier ;
- par un non-relèvement du pourcentage d'enveloppe dédié au paiement redistributif ;
- en élaborant un écorégime dans lequel les exploitations des zones à faible potentiel agronomique, par leurs caractéristiques et notamment des assolements plus diversifiés, accèdent plus facilement ;
- par un soutien accru aux protéines végétales, présentes dans ces territoires ;
- par un ciblage accru de MAEC en direction de ces territoires, pour les conforter dans leur trajectoire agroécologique.

FOCUS

Mise en place de mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) adaptées

Dans le cadre des arbitrages, l'objectif a été le maintien de l'enveloppe des mesures agroenvironnementales et climatiques à 260 millions d'euros par an. Dans cette enveloppe, un ciblage particulier de 30 millions d'euros sera effectué notamment pour les zones à faible potentiel agronomique et les exploitations en grandes cultures.

AGRICULTURE.GOUV.FR

ALIMENTATION.GOUV.FR