

Résumé citoyen du rapport annuel de performance 2024 du plan stratégique national relevant de la PAC

L'année 2024 a été marquée par un contexte de forte crise agricole qui a amené à la réouverture des actes de base et à des modifications significatives du Plan stratégique national (PSN). Toutefois, la mise en œuvre de la PAC s'est poursuivie de manière uniforme dans l'ensemble du territoire national, témoignant d'un effort administratif important, tant au niveau national, régional que départemental.

Les travaux juridiques, et le développement des outils informatiques nécessaires à l'instruction et au paiement des demandes d'aides, sont des conditions préalables à la mise en œuvre d'une campagne PAC.

Au plan réglementaire national français, l'ensemble des décrets et arrêtés, ainsi que les instructions techniques et notices pour les bénéficiaires et la mise en œuvre du PSN ont été finalisés. La modification récente des règlements de base de la PAC a également nécessité des travaux juridiques au niveau national pour transposer les flexibilités introduites par les nouveaux textes, en particulier s'agissant des normes de la conditionnalité. En lien avec le PSN, la France a également mis en place le régime exempté de notification SA.116231 relatif aux aides en faveur des projets LEADER - Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) pour la période 2024-2027.

En outre, un travail conséquent a été réalisé avec l'Agence de services et de paiement (ASP) pour mettre à disposition et, lorsque déjà existants, améliorer les outils de dépôt des demandes, de traitement et d'instrumentation des dossiers PAC (Telepac, SAFRAN, OMEGA, SIGMA, outils de gestion HSIIC régionaux etc.). Parallèlement, pour assurer le respect des exigences réglementaires en matière de suivi de la performance, un chantier de développement informatique, piloté par l'ASP, s'est poursuivi pour aboutir à la création d'un outil de gestion et de collecte des données (DATAPLAN) capable de dialoguer avec l'interface mise à disposition par la Commission (SFC) et d'une base plus vaste de données PSN (DATALAKE) qui sera utilisée de manière transversale et permettra d'alimenter les travaux d'évaluation du PSN.

La campagne PAC 2023 pour les aides relevant du SIGC s'est déployée de manière satisfaisante et en juillet 2024 le montant versé au total était de 6,62 Mds€, répartis comme suit : 5,6 Mds€ pour les aides découplées (paiement de base, redistributif, écorégimes, paiement complémentaire jeune agriculteur), 808 M€ pour les aides animales et 186 M€ pour les aides végétales.

Le critère « agriculteur actif » a constitué une nouveauté importante du déploiement de la nouvelle programmation. Parmi les 287 000 demandeurs d'aide directes (principalement concernés par le critère), l'inéligibilité aux critères « retraite » et « social » a concerné respectivement 1,82 % et 1,35 % des demandeurs d'aide, conformément aux prévisions.

Au cours de la campagne 2023, l'écorégime a été sollicité par plus de 90% des demandeurs de paiements directs (76% des demandes sur la voie des pratiques agroécologiques, 18% sur la voie de la certification environnementale, 6% sur la voie des éléments favorables à la biodiversité ; 3% des demandeurs ont par ailleurs sollicité le bonus haies). On constate globalement un nombre plus important que prévu d'exploitants respectant les critères du niveau supérieur. Tout particulièrement, s'agissant du critère de diversification des cultures prévu dans la voie des pratiques agroécologiques, on remarque une augmentation du nombre de points atteints entre 2021 et 2023 ce qui montre que les agriculteurs ont fait l'effort nécessaire pour adapter leurs assolements aux nouvelles exigences. Cela correspond à la volonté de concevoir un dispositif inclusif afin que le plus grand nombre puisse s'engager sur le chemin d'une transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Cependant, certaines aides ont été impactées par le contexte de volatilité des marchés et d'instabilité internationale. Ainsi, en 2023, les aides à la conversion en agriculture biologique (AB) ont été marquées par une baisse des demandes d'engagement, liée à la forte instabilité que connaît le secteur. Pour remédier à cette difficulté, un régime d'aides d'État a permis, à partir d'août 2023, de prendre en charge sur crédits nationaux, une partie des pertes économiques et de soutenir la trésorerie des agriculteurs engagés dans ce mode de production. Dans le même temps, le nouveau programme « Ambition bio 2027 », mis en place en début 2024, a été renforcé pour relancer la demande et consolider les filières biologiques. De plus, des moyens de communication permettant de valoriser les « produits bio » ont été déployés dans le but de stimuler la demande auprès des consommateurs.

Concernant le Programme National d'Aides (PNA) pour la vitiviniculture, le réalisé est en-deçà du programmé au titre du PSN. Néanmoins l'enveloppe annuelle de FEAGA allouée au secteur viticole en France, à savoir 269,6M€, a bien été intégralement mobilisée en appui au secteur entre le 16/10/2023 et le 15/10/2024. En revanche elle l'a été de façon plus importante sur les bases juridiques OCM qu'anticipé lors de la programmation du PSN. C'est ce qui explique les divergences de consommation d'enveloppe pour les interventions sectorielles vitivinielles du PSN entre les prévisions et l'exécution sur l'exercice financier (EF) 2024. Ainsi, les mesures de distillation de crise autorisées par la Commission sur une base juridique OCM et non anticipée lors de la programmation du PSN ont en France conduit à payer 68,5M€ aux opérateurs depuis l'enveloppe annuelle de FEAGA, diminuant d'autant les enveloppes disponibles pour l'exécution d'interventions PSN. De plus, la plupart des interventions contribuent à financer des actions qui s'exécutent sur 18 mois ou plus. Lors de la programmation du PSN la période de réalisation budgétaire avait à tort été assimilée à la période de réalisation des actions. C'est pourquoi sur l'EF 2024 ce sont 163,7M€ de FEAGA qui ont été mobilisés pour des paiements sur des dossiers initiés par les acteurs de la filière sous la programmation PAC précédente donc également sur base OCM et non PSN, et seulement 37,4M€ au titre du PSN. D'une façon générale, la transition entre deux bases juridiques différentes pour des mesures identiques s'exécutant sur un pas de temps allant de 18 mois à plusieurs années a rendu particulièrement complexe l'établissement de prévisions robustes.

Concernant les programmes opérationnels (PO), 67 nouveaux PO ont débuté au 01/01/2024, portant le nombre de PO à 76 (dont 9 débutés au 01/01/2023). Les dépenses prévisionnelles pour 2024 atteignent 172 M€, réparties principalement entre optimisation de la production, qualité des produits, environnement et commercialisation. Le montant des avances versées pour 2024 s'élève à 18,7 M€.

Au niveau régional, les Autorités de Gestion Régionales (AGR) ont dû articuler les dernières programmations du RDR3 (qui ont eu lieu fin 2023 / début 2024) et la programmation PSN. Plus généralement, les AGR ont travaillé sur la clôture de la programmation RDR3, avec un effort particulier sur les paiements. La gestion de ces deux programmations simultanément a eu un impact sur le rythme de démarrage des interventions régionales du PSN. Cependant, un important travail avec l'ASP a été poursuivi sur la validation des descriptifs du système de gestion et de contrôle (DSGC) ainsi que pour la construction des outils de gestion et leur interopérabilité avec les outils ASP. Au 15/10, 55% des AGR avaient validé l'étape d'instruction des dossiers et 50% l'étape de paiement sur au moins un dispositif. Ainsi, malgré le travail concomitant de la fin de gestion des PDR, la mise en œuvre du PSN a connu une accélération avec une multiplication des lancements de dispositifs, des appels à projets et des conventionnements avec les porteurs de projets. Ces derniers ont permis le démarrage des activités qui, notamment pour les projets pluriannuels, conduiront à des paiements différés. En outre, plusieurs AGR ont entamé l'instruction des dossiers et les paiements sur une majorité d'interventions. Néanmoins, malgré cette accélération, le nombre de paiements au 15/10 demeure en deçà de ce qui avait été planifié.

Pour le volet des investissements productifs agricoles, les dispositifs régionaux correspondants sont ouverts, depuis 2023, pour de nombreuses Régions. Selon les AGR, l'intervention est déclinée en un volet global ou plusieurs volets (par filière, spécifique aux investissements collectifs, à la transition agroécologique, etc.), et fonctionne par appels à projets ou en ouverture au fil de l'eau. Une très bonne dynamique est constatée pour l'ensemble des AGR, avec de nombreux projets d'investissement.

Concernant l'intervention LEADER, les Groupes d'Action locale (GAL) sont désormais tous sélectionnés et opérationnels pour la plupart. Le démarrage des nouveaux programmes est en cours dans les territoires LEADER qui poursuivent, pour certains, les travaux sur la clôture de la programmation RDR3 avec un calendrier contraint. Le rythme d'exécution des projets étant propre à cette intervention, les premiers paiements PSN n'ont pas encore eu lieu. Par ailleurs, dans le cadre du Partenariat européen pour l'Innovation (PEI), des appels à projets ont été ouverts dans plusieurs AGR et les premiers projets partenariaux ont été programmés.

S'agissant de la nouvelle MAEC « Transition des pratiques », celle-ci est ouverte dans les 12 Régions qui l'ont planifiée. Même si le rythme de démarrage est en deçà des planifications, 800 dossiers ont été déposés, 177 programmés et les premiers paiements ont eu lieu. En tout état de cause, ce démarrage plus modéré que prévu peut s'expliquer par l'originalité et la logique nouvelle de l'intervention, dont le paiement est en partie basé sur les résultats obtenus par les bénéficiaires.

L'année 2024 a été également caractérisée par des formations des instructeurs, par la poursuite d'évènements d'information et de communication à destination des bénéficiaires ainsi que par la consolidation d'une coopération efficace entre les autorités de gestion nationale et régionales, qui se structure autour d'instances de gouvernances dédiées.

La mise en œuvre du droit à l'erreur dès la campagne PAC 2023 a enfin constitué une avancée majeure pour les bénéficiaires leur permettant d'adapter leur déclaration jusqu'au 20/09. 61 000 modifications de déclaration tardives visant à corriger des erreurs au moment du dépôt initial ou à adapter la déclaration à une évolution de l'assolement ont ainsi été effectuées pour la seule campagne 2023, participant grandement à une sécurisation des paiements versés. Son implémentation a constitué un vrai défi pour les services, nécessitant des évolutions structurantes pour les systèmes d'instruction et de paiement des aides ainsi qu'une adaptation de l'organisation des procédures d'instruction.