

PAC 2023-2027 : les aides découplées

Les informations présentées dans ce document sont basées sur le contenu de la version 1 du Plan Stratégique National (PSN) diffusée en septembre ; à ce stade ce ne sont que des propositions. Les choix français pour la mise en œuvre de la PAC à partir de 2023 ne seront définitifs qu'après l'avis de l'autorité environnementale, la consultation publique au deuxième semestre 2021, puis la validation par la Commission européenne annoncée au plus tard au 1^{er} juillet 2022.

Les montants indiqués sont des montants maximums, calculés sur la base d'une optimisation de l'enveloppe des aides découplées, celle-ci n'étant pas extensible, ils pourront s'avérer inférieurs.

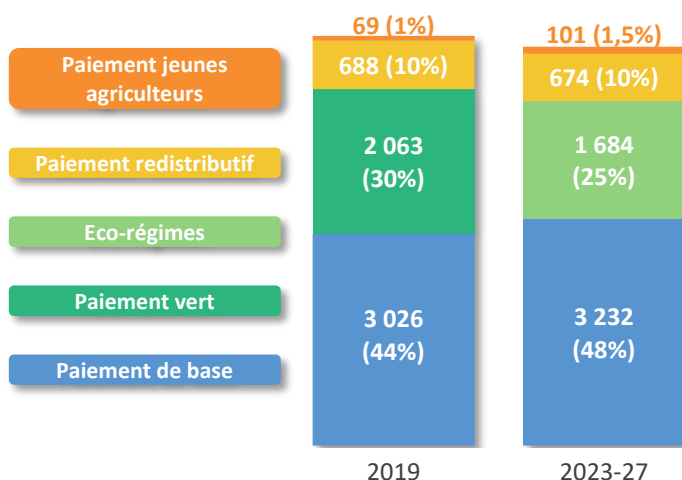
Les aides découplées du premier pilier sont les aides déconnectées de la production ; elles resteront l'essentiel du premier pilier de la PAC. La principale innovation est l'écorégime, nouvelle aide qui prend la suite du paiement vert. Par ailleurs, la convergence des aides découplées vers la moyenne nationale, déjà engagée sur 2015-19, se poursuit de 2023 à 2027.

Architecture des aides découplées

Les aides découplées représentent la plus grosse part du premier pilier de la PAC. Elles diminuent légèrement entre 2019 et 2027 (de 223 à 218 euros/hectares en moyenne) pour deux raisons :

- le budget global du premier pilier pour la France baisse de 2 % (dès 2021),
- la nouvelle PAC va introduire 0,5 % de programmes opérationnels (PO) pris sur le premier pilier mais hors aides découplées, qui n'existaient pas dans la PAC actuelle.

Budget et répartition des aides découplées (million d'euros)



Trois des quatre aides découplées actuelles continuent d'exister après réforme (2023 et suivantes), sous une forme proche : le paiement de base, le paiement redistributif, le paiement jeune agriculteur (JA) du premier pilier (qui passe de 1 à 1,5 % du premier pilier). L'une des aides découplées actuelles, le paiement vert, qui consomme 30 % du premier pilier actuel, disparaît (les conditions qui lui sont attachées intègrent la nouvelle conditionnalité – voir fiche « conditionnalité »). Un nouveau soutien est proposé, l'écorégime ; il mobilisera 25 % de l'enveloppe du premier pilier. En conséquence le nouveau paiement de base (DPBn) passera de 44 % du premier pilier actuellement à 48 %.

Cette répartition budgétaire des aides est maintenant connue avec un très bon degré de certitude.

Le paiement de base s'accroît un peu en montant mais évolue peu dans ses principes

Le paiement de base est fondé sur des droits à paiement (DPB) qui ont été forgés historiquement à partir des aides perçues dans les versions antérieures de la PAC par chaque agriculteur. Du fait qu'ils ont été créés dans des exploitations différentes, les droits n'ont donc pas tous la même valeur de paiement (ou valeur faciale). Cette aide change de nom pour devenir l'aide de base au revenu pour le développement durable. Le nouveau droit correspondant est le DPBn (le droit à paiement de base nouveau).

Il y a continuité entre le portefeuille de DPB actuel et celui des futurs DPBn : les DPB déjà possédés par les agriculteurs seront conservés et évolueront en fonction des règles de convergence décidés par le Ministère.

Les règles relatives à ces droits vont évoluer à la marge :

PAC actuelle	PAC 2023-27
Chaque année l'agriculteur qui détient des droits peut les activer lors de la déclaration PAC, à condition d'exploiter un hectare admissible pour un droit.	INCHANGE
Un agriculteur peut céder des droits à un autre agriculteur (y compris contre paiement négocié, sans lien réglementaire avec sa valeur faciale). S'il vend ou donne des droits parallèlement à une cession de terres (en propriété ou en fermage) les droits gardent la même valeur faciale. S'il vend ou donne des droits sans terre les droits perdent 30 % de leur valeur faciale.	Il n'y aura plus de perte de valeur faciale, y compris si cession sans terre. Il n'y a donc plus de différence entre les transferts de droits sans terre et avec terre.

Le processus de convergence a réduit les écarts à la moyenne hexagonale des valeurs faciales, très diverses avant 2015. La convergence des DPB fut totale en Corse dès 2015. Pour chaque DPB, 70 % de l'écart à la moyenne existant en 2014 ont été gommés entre 2015 et 2019. Cette convergence est suspendue entre 2020 et 2022. La valeur moyenne du DPB est actuellement de 114 euros/hectares.

La convergence reprendra en 2023 puis en 2025.

En pratique, il faudra tenir compte du fait que le paiement de base passe de 44 à 48 % du premier pilier, et subit 2 % d'érosion budgétaire. Pour chaque droit actuel « D », le DPBn de départ correspondant sera égal à $D \times 48/44 \times 0,98$. De ce fait, en première approche, et en supposant le nombre de droits constant, la valeur moyenne du DPBn devrait évoluer vers 123 euros/hectares¹ (France hors Corse – montant estimé).

En 2023, seuls les DPBn très éloignés de la moyenne seront concernés (moins de 1 % des droits). Les DPBn supérieurs à 1 350 euros seront abaissés à cette valeur. Inversement les DPBn inférieurs à 70 % de la moyenne du DPBn seront réévalués à cette valeur. En conséquence tous les DPBn compris entre ces deux bornes restent inchangés en 2023.

¹ Valeur retenue dans l'outil macroéconomique FNSP, et dans la calculatrice microéconomique v1 APCA



En 2025, la convergence comporte deux étapes (simultanés dans les faits) :

- pour les DPBn éloignés de la moyenne, le mécanisme de convergence de 2023 est reconduit avec des bornes plus resserrées : 1 000 euros et 85 % de la moyenne,
- puis, en seconde étape :
 - les DPBn supérieurs à la moyenne (y compris ceux ramenés à 1 000 euros dans la première étape) convergeront en une fois de la moitié de l'écart à la moyenne. Cette convergence se fera dans la limite de 30 % de baisse de la valeur initiale du droit (mécanisme de « garde-fou ») mais sans que ce garde-fou ne puisse faire entorse au plafond de 1 000 euros,
 - les DPBn inférieurs à la moyenne (désormais tous supérieurs à 85 %, après la première étape) seront augmentés de 40 % de l'écart.

Voir schémas en annexe page 6.

Le paiement redistributif : pas de changement en 2023

Le paiement redistributif est une aide dé耦plée attribuée aux bénéficiaires de la PAC qui activent des droits à paiement. Il est financé par une enveloppe correspondant à 10 % du budget du premier pilier (672 millions d'euros versés en 2019) et est payé sur les 52 premiers hectares de chaque bénéficiaire (305 900 en 2019). 13,7 millions d'hectares en sont bénéficiaires et son montant unitaire payé en 2019 est de 49 euros/hectares doté.

Depuis 2021, l'enveloppe de cette aide est soumise à la baisse de 2 % du budget européen du premier pilier pour la France.

A partir de 2023, le paiement redistributif est maintenu dans les conditions antérieures (10 % de l'enveloppe du premier pilier, affecté sur les 52 premiers hectares), ce qui devrait porter son futur montant unitaire à 48 euros/hectares doté.

Le paiement jeunes agriculteurs (PJA) devient un paiement forfaitaire par exploitation

Actuellement le paiement JA est un paiement à l'hectare complémentaire des DPB activés, dans la limite de 34 hectares par exploitation comportant un JA. En 2020 son montant était de 102 euros/hectares doté (90 euros/hectares doté en 2019).

Pour en bénéficier, le jeune agriculteur doit :

- avoir 40 ans ou moins au 31 décembre de l'année de la première demande du paiement de base,
- s'être installé dans les cinq dernières années,
- avoir un diplôme de niveau IV (bac) ou une valorisation des compétences acquises par l'expérience professionnelle.

Depuis 2018, le paiement JA est versé pendant cinq ans à partir du dépôt de la demande.

Une société agricole peut être considérée comme "JA" si au moins un des associés répond à la définition de jeune agriculteur.

A partir de 2023 plusieurs changements concerneront cette aide :

Le PJA devient un paiement forfaitaire par exploitation. Son montant sera de l'ordre de 3 800 euros/exploitation.

Pour y avoir droit, il faudra respecter plusieurs critères :

- détenir au moins un DPB,
- répondre à la définition du JA lors de la première demande de DPB qui doit intervenir au plus tard l'année civile suivant l'installation,
- être dans une situation de première installation,



- demander le paiement JA au plus tard dans les quatre années suivant la première demande de DPB.

Le paiement JA sera versé pendant cinq ans à partir du dépôt de la demande.

Pour les bénéficiaires de l'actuel PJA avant 2023, ils continueront de percevoir la nouvelle aide pour la durée restante des cinq ans. A noter, que, comme aujourd'hui, une société ne pourra bénéficier qu'une seule fois du PJA, même en cas d'entrée d'un nouveau JA,

- la transparence GAEC s'applique : le montant versé au GAEC est égale au montant forfaitaire multiplié par le nombre d'associés respectant la définition de jeune agriculteur.

Les questions encore en suspens :

- La définition du JA pouvant bénéficier du PJA, en particulier :
 - limite d'âge pour être bénéficiaire du PJA (doit être compris entre 35 et 40 ans),
 - le niveau de diplôme ou équivalences requises.

L'écorégime succède au paiement vert

Le paiement vert disparaît en 2023 mais les trois conditions environnementales qui lui sont liées migrent vers la nouvelle conditionnalité (voir fiche conditionnalité).

Ce volet vert du premier pilier est remplacé par un nouveau dispositif, facultatif pour les agriculteurs, qui attribue une aide en fonction d'un engagement à vocation environnementale allant au-delà de la nouvelle conditionnalité. 25 % minimum du premier pilier doit être consacré à l'écorégime (voir fiche écorégime).

Un agriculteur pourrait être bénéficiaire de l'écorégime sur toute sa surface s'il est éligible à l'aide de base et active au moins un DPBn.

Dans la version provisoire du PSN, la France propose deux montants de paiement de 60 et 82 euros/hectares selon le niveau de mise en œuvre des mesures par l'agriculteur (voir fiche écorégime).

Ainsi, la valeur de l'écorégime n'est plus proportionnelle au droit à paiement. Sa mise en place peut être interprétée comme une convergence immédiate de 25 % de l'enveloppe du premier pilier.

Prudence sur la valeur unitaire de l'écorégime

25 % du premier pilier 2023, répartis sur tous les hectares admissibles de 2019, donne une valeur moyenne de 64 euros/hectares pour l'écorégime.

Les montants unitaires de l'écorégime annoncés par le ministère (60 et 82 euros/hectares) traduisent la situation actuelle des exploitations. Ils doivent être considérés comme des plafonds car dans la pratique, les surfaces par niveau d'écorégime (et donc les montants unitaires) dépendront des choix des exploitations qui chercheront sans doute à améliorer leur situation actuelle.

Les incertitudes

En dehors de la suppression du paiement vert et du volume de 25 % du premier pilier affectés à l'écorégime en deux niveaux de paiement, tous les autres aspects de cette nouvelle architecture verte sont incertains car soumis à l'avis de l'autorité environnementale française pour réponse fin 2021, et à la Commission européenne qui rendra son avis mi-2022 au plus tard.



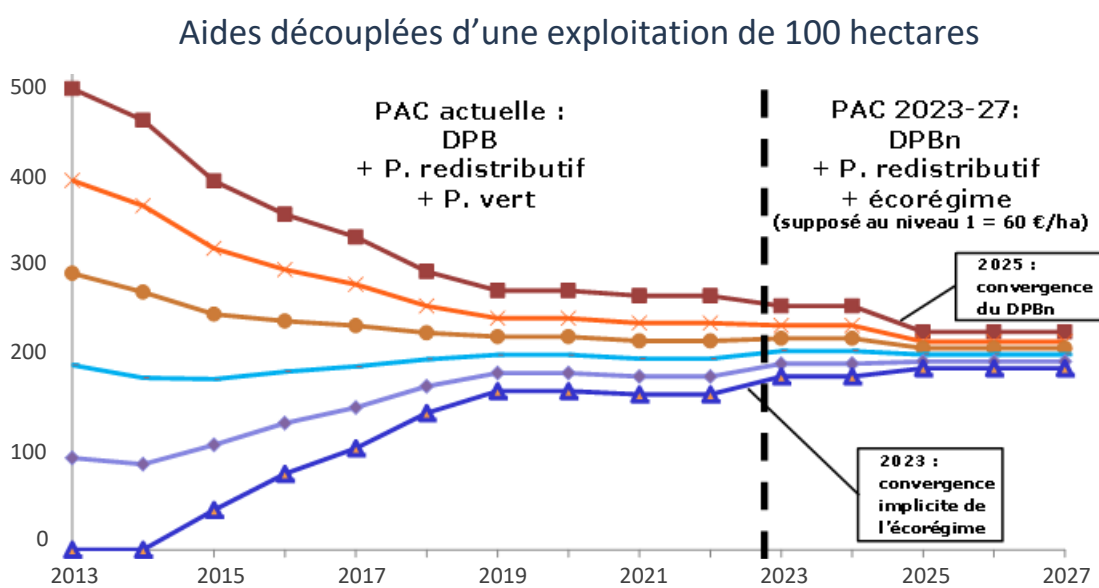
La convergence est le fait du DPB mais aussi de l'écorégime

L'évolution des aides découplées est donc soumise à de multiples effets :

- une réduction en montant par baisse budgétaire de 2 % et réduction de 0,5 % par l'introduction des PO,
- le paiement de base prend davantage d'importance car la partie « verte » du premier pilier passe de 30 % (actuel paiement vert) à 25 % (futur écorégime) du premier pilier,
- le paiement de base converge,
- l'écorégime, dès son introduction en 2023, ne dépend plus aucunement du niveau du paiement de base. Son montant potentiel pour l'exploitant est uniquement lié au respect des règles environnementales qui lui sont attachées. Un agriculteur qui avait de très forts DPB et donc (jusqu'ici) un très fort paiement vert, ne bénéficiera plus d'aucun écart à la moyenne en ce qui concerne le futur écorégime.

Cet effet de « convergence implicite » est du même ordre que la convergence annoncée pour le DPB lui-même. En effet, gommer 50 % de l'écart actuel à la moyenne sur le DPB qui pèse pratiquement la moitié du premier pilier équivaut à gommer 100 % de l'écart à la moyenne sur l'écorégime qui pèse 25 % du premier pilier.

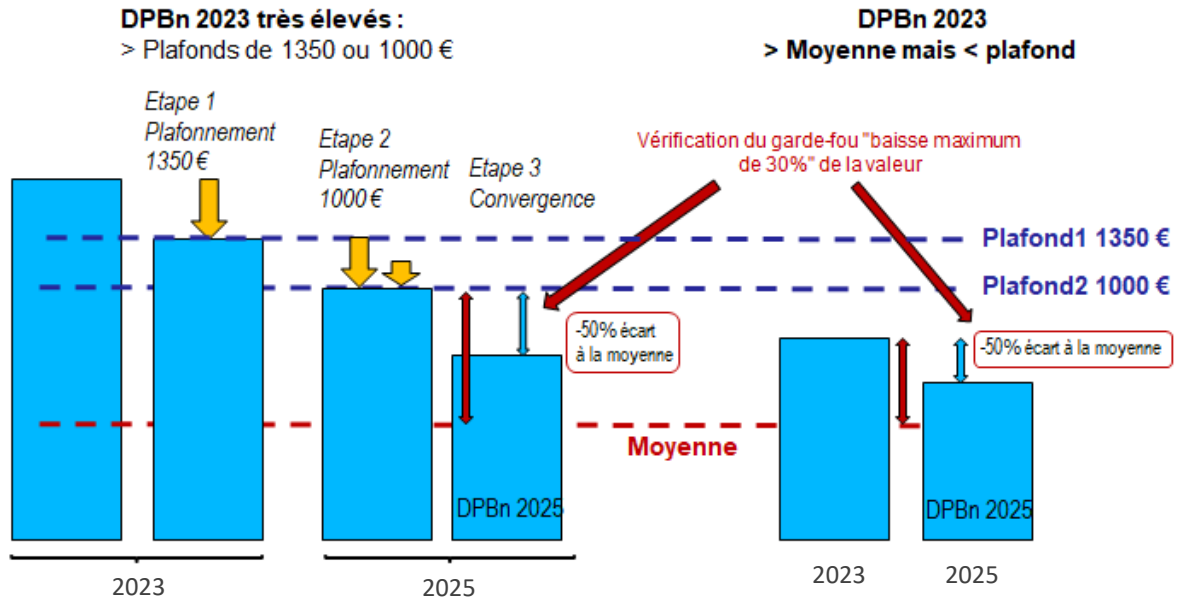
Pour un agriculteur individuel doté de 100 hectares admissibles et qui toucherait l'écorégime au niveau 1 (soit 60 euros/hectares, montant annoncé par le Ministère), on peut calculer l'évolution de ses aides par hectare, en fonction du niveau de départ de ses paiements 2014. Le graphique ci-dessous montre que le chemin restant à réaliser en matière de convergence est nettement moindre que le chemin déjà parcouru depuis 2014.



Source : Chambre d'agriculture de Normandie

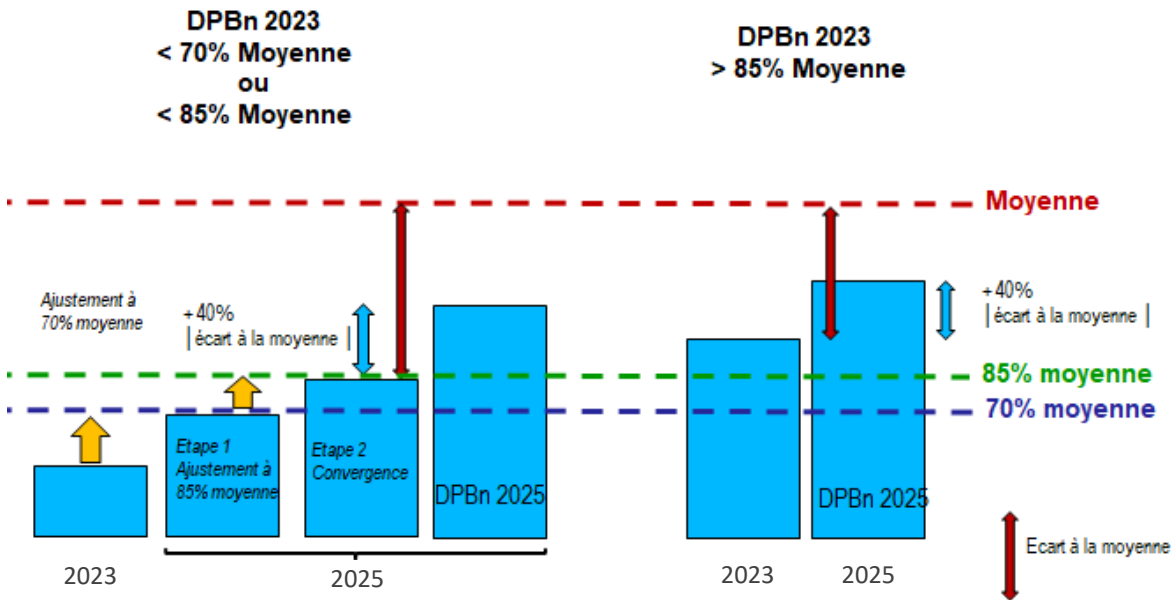
Annexe – le processus de convergence en 2023 et 2025

Devenir des DPB supérieurs à la moyenne



Source : Schémas d'après Bertrand DUMAS, CRA Nouvelle-Aquitaine

Devenir des DPB supérieurs à la moyenne



Source : Schémas d'après Bertrand DUMAS, CRA Nouvelle-Aquitaine

Rédacteurs : Mary HENRY, CRA Bretagne ; Michel LAFONT & Jean HIRSCHLER, CRA Normandie dans le cadre d'un groupe de travail associant les CRA Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire

Compte tenu du caractère provisoire des informations, les chambres d'agriculture mentionnées ne peuvent être tenues responsables d'éventuelles inexactitudes des éléments contenus dans cette fiche.



Avec la contribution financière



Contacts Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr
Christine GOSCIANSKI	Tél. 02 41 18 60 57	Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr
Clémentine LIBEER	Tél. 02 41 18 60 51	Mail : clementine.libeer@pl.chambagri.fr
Eliane MORET	Tél. 02 43 67 37 09	Mail : eliane.moret@pl.chambagri.fr
Nicolas ROUAULT	Tél. 02 43 29 24 28	Mail : nicolas.rouault@pl.chambagri.fr