



Stratégie et Prospective

PAC 2023-2027 Les aides découplées

LES AIDES DECOUPLEES

Les informations contenues dans ce document sont basées sur les éléments disponibles de la version du Plan Stratégique National, approuvée par la Commission européenne le 31 août 2022. Les montants unitaires indiqués sont des montants maximums provisoires, calculés sur la base d'une optimisation de l'enveloppe des aides couplées. Celle-ci n'étant pas extensible, ils pourront s'avérer inférieurs.

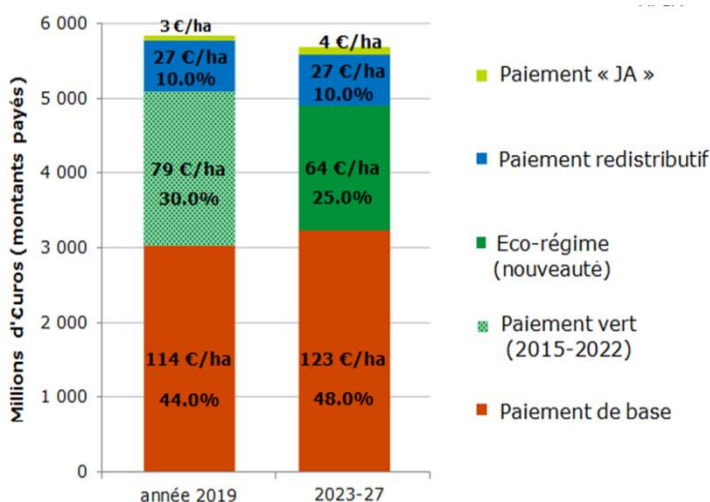
Les aides découplées du premier pilier sont les aides déconnectées de la production ; elles resteront l'essentiel du 1^{er} pilier de la PAC. La principale innovation est l'éco-régime, nouvelle aide qui prend la suite du paiement vert. Par ailleurs, la convergence des aides découplées vers la moyenne nationale, déjà engagée sur 2015-2019, se poursuit de 2023 à 2027.

Architecture des aides découplées

Les aides découplées représentent la plus grosse part du 1^{er} pilier de la PAC.

Elles diminuent légèrement entre 2019 et 2027 (de 223 à 218 €/ha en moyenne) pour deux raisons :

- le budget global du 1^{er} pilier pour la France baisse de 2 % (dès 2021).
- la nouvelle PAC va introduire 0.5 % de programmes opérationnels (PO) pris sur le 1^{er} pilier mais hors aides découplées, qui n'existaient pas dans la PAC actuelle.



Trois des quatre aides découplées actuelles continuent d'exister dans les années après réforme (2023 et suivantes), sous une forme proche : le paiement de base, le paiement redistributif, le paiement jeune agriculteur (JA) du 1^{er} pilier (qui passe de 1 à 1,5 % du 1^{er} pilier). L'une des aides découplées actuelles, le paiement vert, qui consomme 30 % du 1^{er} pilier actuel, disparaît (mais les conditions qui lui étaient attachées intègrent la nouvelle conditionnalité – cf. fiche « conditionnalité »).

Un nouveau soutien est proposé, l'éco-régime ; il mobilisera 25% de l'enveloppe du 1^{er} pilier. En conséquence le nouveau paiement de base (DPBn) passera de 44 % du 1^{er} pilier actuellement à 48 % à compter de 2023.

Les montants moyens par ha admissible sont indiqués dans le graphique pour donner la mesure de l'enjeu au niveau exploitation. Mais ils ne correspondent pas aux modalités réelles (par exemple le paiement redistributif est concentré sur les 52 premiers hectares, le paiement de base dépend de l'historique de chaque exploitation, l'éco-régime sera supérieur pour ceux qui rempliront toutes les conditions, etc...).

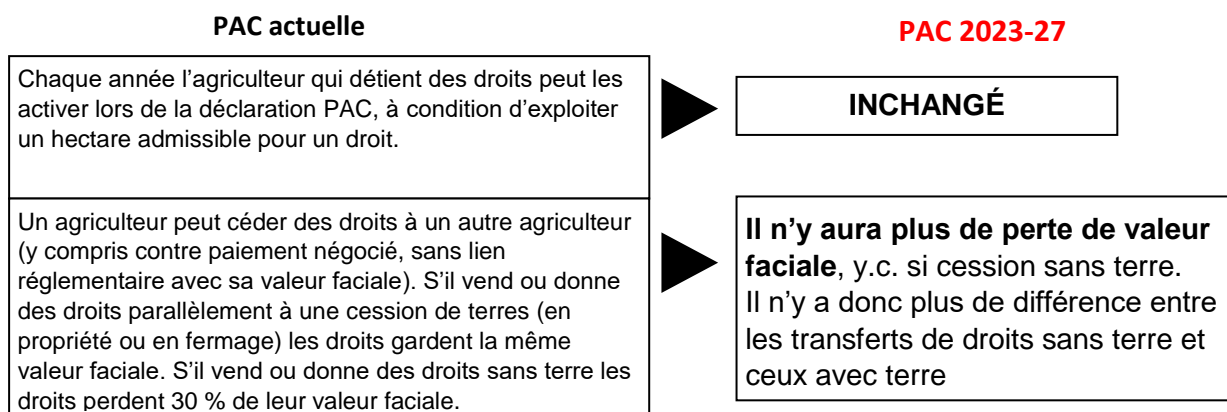
Cette répartition budgétaire des aides est maintenant connue avec un très bon degré de certitude.

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 décidées par le Ministère.

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



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 €/ha.

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 1^{er} 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 127 €/ha (France hors Corse – montant estimé) en 2023 et 130€/ha en 2027.

En 2023, seuls les DPBn très éloignés de la moyenne seront concernés (moins de 1% des droits). Les DPBn supérieurs à 1 350 € 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 resteront inchangés en 2023.

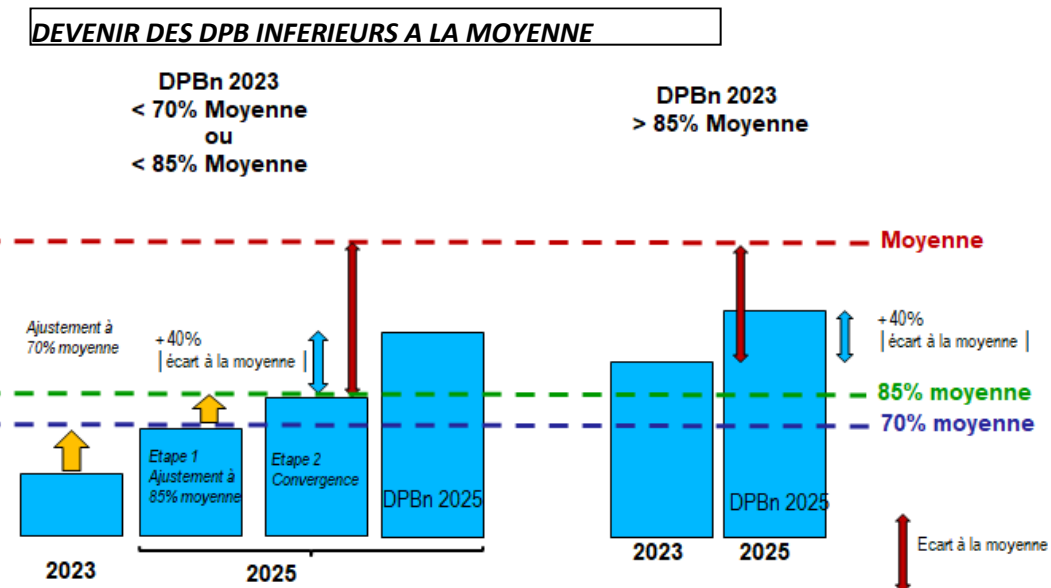
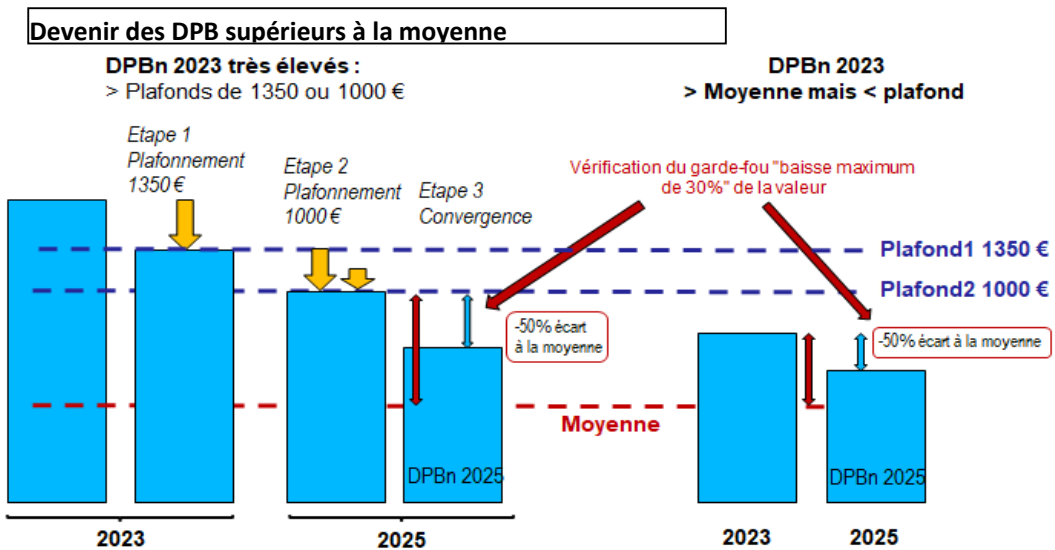
En 2025, la convergence comporte deux étapes (simultanées dans les faits) :

1/ pour les DPBn éloignés de la moyenne, le mécanisme de convergence de 2023 est reconduit avec des bornes plus resserrées : 1 000 € et 85% de la moyenne.

2/ puis, en seconde étape :

- 2a/ les DPBn supérieurs à la moyenne (y.c. ceux ramenés à 1 000 € dans la 1^{ère} 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 €.
- 2b/ Les DPBn inférieurs à la moyenne (désormais tous supérieurs à 85 %, après la 1^{ère} étape) seront augmentés de 40% de l'écart.

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



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 M€ versés en 2019) et est payé sur les 52 premiers ha 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 €/ha 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, (avec transparence GAEC), ce qui devrait porter son futur montant unitaire à 48 €/ha doté.

Le Paiement Jeunes Agriculteurs (PJA) devient un paiement forfaitaire par exploitation : l'Aide Complémentaire au revenu pour les Jeunes Agriculteurs (ACJA)

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

A partir de 2023 plusieurs changements concerneront cette aide :

L'Aide Complémentaire au revenu pour les Jeunes Agriculteurs (ACJA) devient un paiement forfaitaire par exploitation. Son montant sera de 4 469 € par exploitation.

Pour y avoir droit, il faudra respecter plusieurs critères :

- Détenir au moins 1 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.
- Etre dans une situation de première installation
- Demander le paiement JA au plus tard dans les 4 années suivant la 1ère demande de DPB
- Disposer d'une capacité professionnelle minimale :
 - o Avoir un diplôme de niveau 4 agricole (BAC)
 - o OU un diplôme niveau 3, ou attestation fin d'études secondaires, ET activité professionnelle dans le secteur agricole ≥24 mois au cours des 3 dernières années
 - o OU activité professionnelle dans le secteur agricole ≥40 mois au cours des 5 dernières années.

Le paiement JA sera versé pendant 5 ans à partir du dépôt de la demande.

Pour les bénéficiaires actuels (donc depuis moins de 5 ans en 2023), ils passent au paiement forfaitaire dès 2023 et pour les années restant.

A noter, que, comme aujourd'hui, une société ne pourra bénéficier qu'une seule fois de l'ACJA, même en cas d'entrée d'un nouveau JA.

La transparence des GAEC totaux s'applique à ce dispositif pour chaque associé remplissant la condition de jeune agriculteur. Le montant versé au GAEC est égal au montant forfaitaire multiplié par le nombre d'associés respectant individuellement, l'année du versement, les critères de l'ACJA.

La durée maximale pendant laquelle le GAEC pourra bénéficier de l'ACJA est de 5 ans

L'éco-régime succède au paiement vert

Disparition du paiement vert en 2023

L'actuel paiement vert, grande nouveauté de la PAC 2014-2020, se poursuivra jusqu'à fin 2022, il disparaîtra ensuite. Il était financé par 30% du budget du premier pilier (2 012,8 M€ versés en 2019) et il était versé, proportionnellement à la valeur des DPB activés, aux agriculteurs qui respectaient 3 points :

- Maintien des pâturages permanents (suivi au niveau régional)
- Diversité d'assolement
- 5% des surfaces de terres arables en Surface d'Intérêt Ecologique (SIE) (qu'elles soient ou non productives)

D'une valeur moyenne de 79 €/ha doté (paiement 2019), le paiement vert est proportionnel à la valeur des droits à paiement de chaque agriculteur (donc différent d'un agriculteur à l'autre, comme les DPB).

Conditionnalité renforcée et éco-régime en 2023

Le paiement vert disparaît en 2023 mais les 3 conditions environnementales 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'éco-régime (voir fiche éco-régime).

Un agriculteur pourrait être bénéficiaire de l'éco-régime sur toute sa surface s'il est éligible à l'aide de base et active au moins 1 DPBn.

Dans le PSN, 3 montants de paiement apparaissent selon le niveau de mise en œuvre des mesures par l'agriculteur (voir fiche éco-régime).

Ainsi, la valeur de l'éco-régime 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'éco-régime

25 % du premier pilier 2023, répartis sur tous les hectares admissibles de 2019, donne une valeur moyenne de 64 €/ha pour l'éco-régime.

Les montants unitaires des éco-régimes annoncés par le ministère (0, 60, 80 et 110 €/ha) traduisent la situation actuelle des exploitations. Ils doivent être considérés comme des plafonds car dans la pratique, les surfaces par niveau d'éco-régime (et donc les montants unitaires) dépendront des choix des exploitations qui chercheront sans doute à améliorer leur situation actuelle.

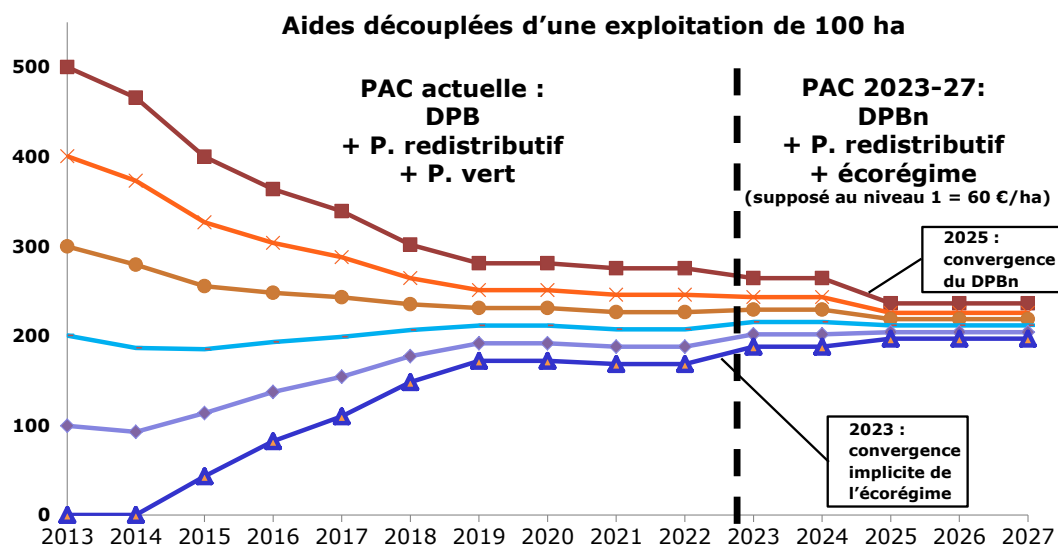
La convergence est le fait du DPB mais aussi de l'éco-régime

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 % pour les besoins de financements des programmes opérationnels
- le paiement de base prend davantage d'importance car la partie « verte » du 1^{er} pilier passe de 30 % (actuel paiement vert) à 25 % (futur éco-régime) du 1^{er} pilier.
- le paiement de base converge.
- l'éco-régime, 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 éco-régime.

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 1^{er} pilier équivaut à gommer 100 % de l'écart à la moyenne sur l'éco-régime qui pèse 25 % du 1^{er} pilier.

Pour un agriculteur individuel doté de 100 ha admissibles et qui toucherait l'éco-régime au niveau 1 (soit 60 €/ha, 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.



Pour une approche, simplifiée dans le cas le plus fréquent des exploitations dont les DPB 2020 avaient une valeur faciale comprise entre 80 et 1 350 €/droit, on peut estimer la valeur faciale des DPBn en 2023 comme étant égale à la valeur du droit 2020 X 1,118.

Et pour 2025, la valeur faciale sera = valeur 2020 X 1,132 (pour des droits initiaux >97 €).



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural CASDAR

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Rédacteurs : Mary HENRY, CRAB et Michel LAFONT & Jean HIRSCHLER, CRAN, 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 (APCA).
Mise à jour au 5 janvier 2023 par Florence Le Dain CRA Hauts-de-France