

FICHE 13

LA PAC AUJOURD'HUI

Aujourd'hui, la PAC est articulée autour de deux familles de mesures, financées chacune par un fonds financier spécifique et selon des modalités particulières.

Le FEAGA dispose du budget le plus important (environ $\frac{3}{4}$ du budget de la PAC) et prend intégralement à sa charge les aides annuelles dites du 1^{er} pilier, versées pour stabiliser les marchés et les aides au revenu des agriculteurs. Ces dernières sont, pour l'essentiel, sans lien avec la production de l'agriculteur : il s'agit donc d'aides dites « découplées », dont le montant total n'est pas limité par les règles fixées au niveau international à l'Organisation mondiale du commerce.

Le FEADER, quant à lui, prend à sa charge les aides dites du second pilier, qui revêtent souvent un caractère pluriannuel. Elles financent des actions structurelles au bénéfice du développement rural, décrites dans un Programme de développement rural (PDR), validé par la Commission européenne, qui peut être national et/ou régional selon la décision des Etats¹ ; dans ce dernier cas, un cadre national peut viser à encadrer tout ou partie des mesures des PDR régionaux (PDRR). Si, comme pour le FEAGA, il existe un menu des aides possibles (en l'occurrence 16 mesures², sans compter les sous-mesures), en revanche aucune n'est obligatoire et chacune doit s'accompagner d'un financement national (par l'Etat ou les collectivités locales) plus ou moins important selon les types de mesures. Enfin chaque Etat membre a la possibilité de transférer une partie de son budget alloué au titre du FEAGA vers le FEADER ou inversement. Pour sa part la France a fait le choix de renforcer les mesures structurantes du développement rural et depuis 2018 transfère 7,53 % du budget des aides directes vers le FEADER. Ainsi après ce transfert, au titre de l'année 2018, la France disposait d'environ 6,8 milliards € au titres des aides directes (plus environ 400 millions € d'aides de marchés sous forme de programmes opérationnels) et de près de 2 milliards € pour le FEADER, complété de 800 millions € de crédits nationaux. Les chiffres qui suivent portent sur l'année 2018, sauf information contraire.

■ QUELLES SONT LES MESURES DU 1^{ER} PILIER ?

Au moment de l'adoption du budget de la PAC pour la période 2014-2020, le FEAGA s'est vu attribuer presque 77 % des crédits européens. Néanmoins, cette part est théorique car chaque Etat membre a eu le droit de transférer jusqu'à 15 % de son enveloppe de crédits FEAGA vers son enveloppe FEADER, ou inversement, jusqu'à 15 % (ou 25 % dans le cas de certains Etats membres) de son enveloppe FEADER vers son enveloppe FEAGA.

1. Pour la programmation 2014-2020, la France a fait le choix de confier aux Régions le rôle d'autorité de gestion, tout en leur imposant par décret un cadre national de onze mesures et en gardant quatre mesures au niveau national. L'architecture française repose ainsi sur 27 PDR Régionaux (soit 1 par ancienne Région hexagonale, 1 pour la Corse et 1 par DOM), un vaste cadre national (972 pages) qui s'impose aux 27 PDR Régionaux, un PDR National qui vise un dispositif de gestion des risques et d'assistance technique aux acteurs institutionnels et un programme spécifique portant sur le Réseau Rural national (outil de réflexions, d'échanges et de débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement au service de leurs acteurs).

2. Voir l'annexe 1, partie 5 (page L227/45 et suivantes) du règlement d'exécution (UE) n°808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 sur <https://bit.ly/2Z4say8>

Les mesures d'intervention sur les marchés (4 % du budget européen du 1^{er} pilier)

La Commission européenne co-finance des programmes opérationnels, qui visent à soutenir des projets portés soit par les organisations professionnelles mises en place par les agriculteurs, soit par les agriculteurs eux-mêmes, pour certains produits (vigne et vin, fruits et légumes, huile d'olive et olives de table, apiculture et houblon). Ainsi en viticulture les programmes peuvent financer par exemple des actions de promotion, de restructuration et reconversion du vignoble ou encore d'investissement dans la transformation. En fruits et légumes, ce sont par exemple des mesures en faveur de l'environnement, de la promotion (comme des campagnes publicitaires dans les médias) ou de l'amélioration de la qualité qui sont visées.

Au titre des mesures d'intervention sur les marchés, le FEAGA finance aussi des campagnes de promotion sur le marché intérieur européen et sur pays tiers, ainsi que des programmes en direction des écoles avec la distribution de fruits et produits laitiers.

Enfin, en cas de crises ou d'autres circonstances exceptionnelles impactant les marchés agricoles, la Commission européenne peut déclencher des mesures ad hoc pour aider les agriculteurs à faire face soit à des situations anormales causées par des maladies animales, ou des situations de perturbations importantes des marchés. L'Union européenne a par exemple cofinancé les dispositifs mis en place par les autorités françaises pour soutenir les producteurs de palmipèdes et de volailles de chair confrontés à deux épisodes successifs d'influenza aviaire entre 2015 et 2017.

Les aides directes au revenu des agriculteurs (96 % du budget européen du 1^{er} pilier)

Chaque Etat dispose d'une certaine latitude dans l'affectation des crédits qui lui sont attribués puisque certaines aides sont facultatives ou optionnelles. En revanche, leur versement est conditionné³ au respect par l'agriculteur d'un certain nombre de normes européennes portant sur l'environnement (par exemple la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels), la santé des végétaux (par exemple l'obligation de tenir un registre des traitements phytosanitaires par parcelle), la santé animale (par exemple l'obligation de tenir un registre d'élevage qui comprend les bons de livraison des aliments achetés, un carnet des traitements médicamenteux et des ordonnances vétérinaires), le bien-être animal (par exemple l'état des bâtiments d'élevage, la protection des animaux à l'extérieur, ...) et le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (par exemple l'obligation de maintenir et entretenir des bandes-tampons le long des cours d'eau, mais aussi les particularités topographiques comme les haies, bosquets et mares, ...).

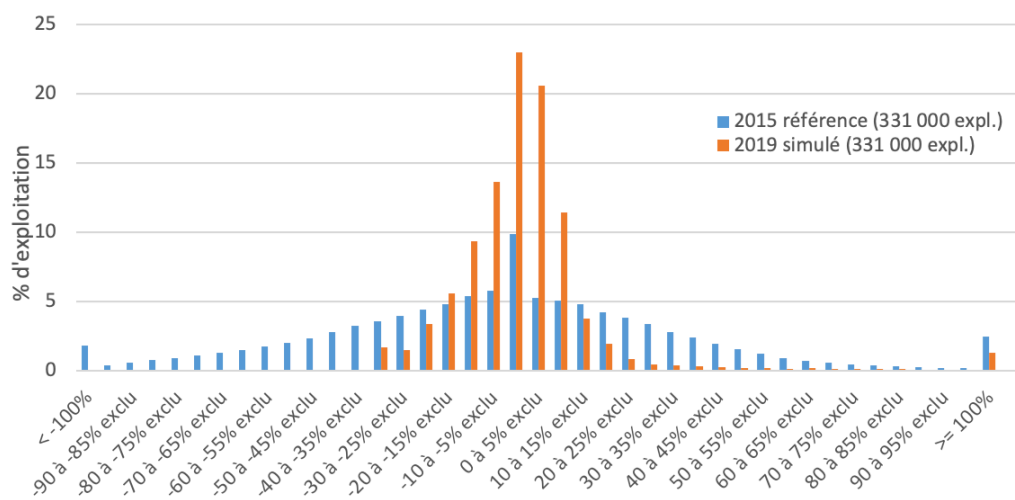
Ces aides se répartissent en deux blocs : celui des aides découplées (au sens où elles ne dépendent pas du choix des productions), le plus important financièrement, et celui des aides couplées.

Le tableau ci-après présente les aides découplées. Il est précisé qu'un agriculteur peut cumuler le bénéfice des différents types d'aides listées ci-dessous, dès lors qu'il remplit les conditions d'éligibilité (par exemple, le paiement aux jeunes agriculteurs du premier pilier est conçu comme un complément à l'aide découplée de base, pour cette population spécifique).

3. C'est ce qu'on appelle la « conditionnalité » : <https://agriculture.gouv.fr/aides-pac-quest-ce-que-la-conditionnalite>

Aides découplées	Enveloppe budgétaire 2018	Conditions	Cible
Paiement jeunes agriculteurs en 2018, montant = 88,15 €/hectare Le montant annuel dépend du nombre demandes et hectare à aider	80 millions €	Agriculteur de moins de 40 ans lors de la demande, en première installation avec soit un diplôme de niveau baccalauréat soit une expérience professionnelle) dans la limite (en France) de 34 hectares par exploitation et durant une période maximale de 5 ans	Jeunes agriculteurs
Paiement redistributif (optionnel, la France, est un des rares pays à l'appliquer 46,85 €/ha en 2018)	700 millions €	Versé en France pour chacun des 52 premiers hectares pour un montant fixé au niveau national. Cette aide vise à redistribuer le soutien de la PAC en faveur des petites en moyennes exploitations. La taille moyenne des exploitations françaises était de 56 hectares en 2010	Redistribution
Paiement vert (en moyenne 80 €/ha en 2018)	2 milliards €	Proportionnel au montant de l'aide de base et versé à tout exploitant en agriculture biologique ou qui respecte trois critères bénéfiques pour l'environnement : <ul style="list-style-type: none"> • maintien d'un ratio de prairies permanentes à échelle régionale • cultiver au moins 3 cultures parmi 140 sur ses terres arables • présence de surfaces d'intérêt écologique sur au moins 5 % de ses terres (il peut s'agir d'arbres, haies, mares, cultures fixant l'azote, etc.) 	Verdissement
Aide découplée de base (en moyenne 115 €/ha en 2018)	3 milliards €	Versée annuellement par hectare avec un montant basé sur des références historiques individuelles qui évolue pour se rapprocher progressivement de la moyenne nationale.	Convergence vers 70 % d'aides

Les choix de convergence faits par la France ont eu pour résultat de fortement modifier le profil de répartition des aides de base et du paiement vert autour de la moyenne.



* Les paiements de base regroupent le paiement de base et le paiement vert.
 L'année 2015 est considérée avant la première marche de convergence.

% d'écart aux paiements de base* par hectare moyen
 de 217 €/ha en 2015
 de 193 €/ha en 2019

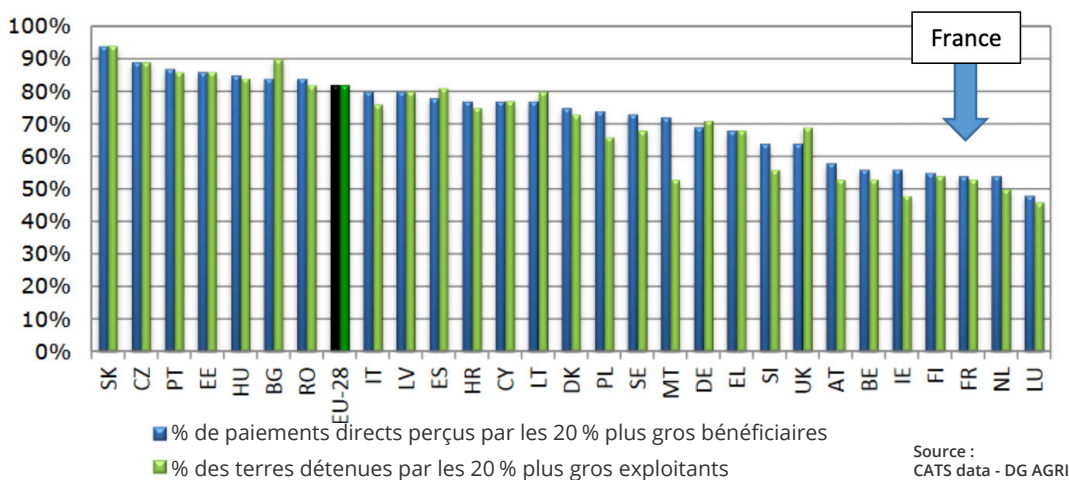
Source : Données ASP, traitements SSP. Champ :

Dans une logique de maintien de productions importantes pour certains territoires et certaines filières, la France a fait le choix d'activer le dispositif optionnel des aides couplées à hauteur de 13 % de son enveloppe d'aides directes, complétées par 2 % additionnels pour la production de protéines végétales, comme le permet la réglementation européenne. Elle y consacre ainsi environ 1 milliard €, principalement en faveur de l'élevage et plutôt pour les modèles extensifs.

Aides couplées	Enveloppe	cibles
Animales	850 millions€	Bovins allaitants, veaux sous la mère, bovins laitiers, ovins, caprins
Végétales	30 millions€	fruits transformés, blé dur, pommes de terre, féculières, chanvre textile, semences de graminées, houblon
Protéines	140 millions€	fourrages, protéagineux, soja, semences fourragères

Grace à la politique engagée (convergence progressive, paiement redistributif, aides couplées ciblées), **la France se situe parmi les Etats membres dans lesquels la part de l'enveloppe financière des aides directes versées à 20 % des plus grosses fermes, est la plus basse (54 %)**. Alors qu'en moyenne européenne, cette part est, comme pour la répartition des terres, de 80 % pour l'année 2015 (information la plus récente communiquée par la Commission européenne).

PART DES TERRES DÉTENUES PAR LES 20 % PLUS GROS EXPLOITANTS ET PART DES PAIEMENTS DIRECTS REÇUS PAR LES 20 % PLUS GROS BÉNÉFICIAIRES EN 2015



■ QUELLES SONT LES MESURES DU SECOND PILIER ?

Au moment de l'adoption du budget de la PAC pour la période 2014-2020, le FEADER s'est vu attribuer un peu moins de 23 % des crédits européens. Néanmoins, il faut noter que ces crédits sont complétés par les crédits nationaux qui cofinancent les mesures du second pilier. En outre cette part est théorique, puisque chaque Etat membre a eu le droit de transférer jusqu'à 15 % de son enveloppe de crédits FEAGA vers son enveloppe FEADER, ou inversement, jusqu'à 15 % (ou 25 % dans le cas de certains Etats membres) de son enveloppe FEADER vers son enveloppe FEAGA.

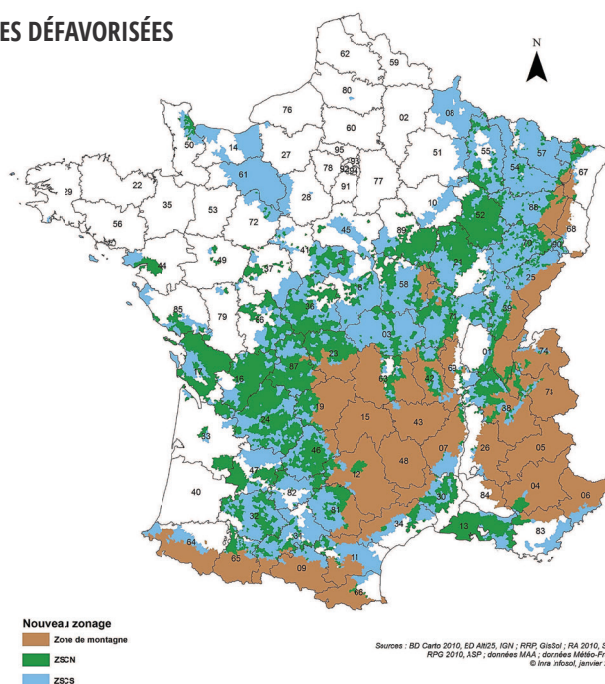
En ce qui la concerne, la France considère que la politique du développement rural constitue un enjeu important. C'est pourquoi non seulement elle a procédé à un transfert de crédits vers le FEADER, mais en plus 70 % du cofinancement national est apporté par l'Etat et se concentre sur les mesures définies dans le cadre national. Le complément des 30 % est fourni essentiellement par les Régions et concerne surtout des mesures d'aides à l'investissement et les programmes LEADER.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, les Régions exercent le rôle d'autorité de gestion de leur programme de développement rural, mais certains dispositifs restent gérés au niveau national (notamment les mesures de gestion des risques).

La mise en œuvre du second pilier s'articule en France autour des dispositifs suivants :

- En premier lieu, l'**Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN)**. Elle a un rôle majeur en faveur du maintien de l'activité dans les zones défavorisées en contribuant à réduire les différences de revenu entre près de 100 000 agriculteurs, installés dans plus de 14 200 communes classées en zones défavorisées, et les agriculteurs installés sur le reste du territoire. La France y consacre un budget annuel d'environ 1,1 milliard€, financé à 25% par l'Etat et à 75% par le FEADER.

CARTE DES ZONES DÉFAVORISÉES

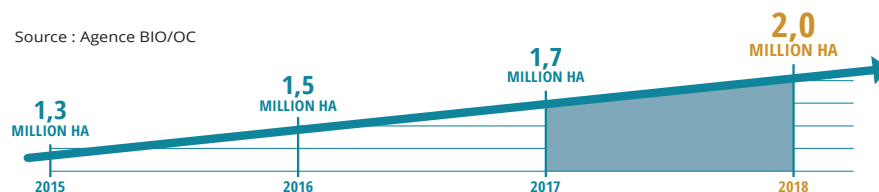


- En deuxième lieu, la France a mis en place des **Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)**, versées aux exploitants agricoles qui s'engagent dans des pratiques bénéfiques pour l'environnement combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de pratiques ou de ressources génétiques menacées de disparition. Elles concernent soit des parcelles, soit toute l'exploitation ou presque (dans ce cas on parle de « MAEC système »). La France y consacre environ 245 millions € par an et elles sont mises en œuvre sur 1,6 million ha. Les Régions déterminent les zones dans lesquelles, compte tenu des enjeux locaux, ces mesures sont proposées aux exploitants agricoles.

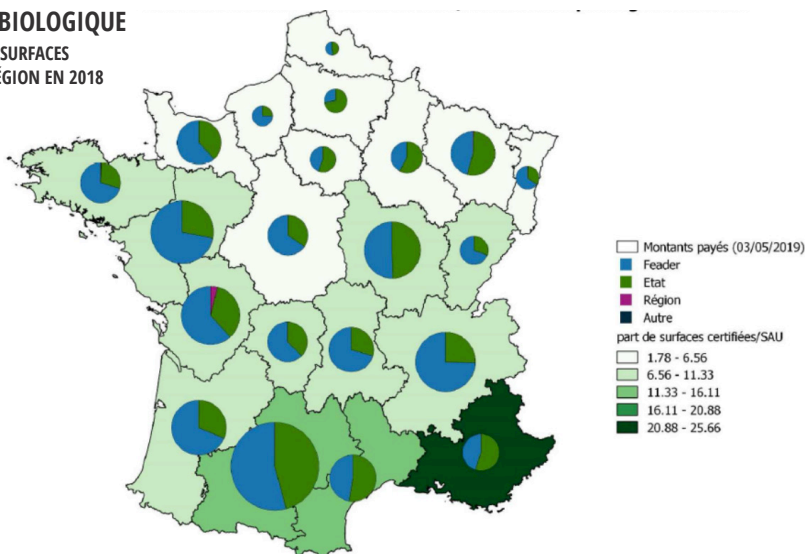
Pour aller plus loin
Fiche 23
L'agriculture biologique

- En troisième lieu, la France est très mobilisée en faveur de l'**agriculture biologique***. Elle lui verse presque 260 millions € par an sous la forme d'aides pour la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que, dans certaines régions, pour le maintien de l'agriculture biologique. Cette politique a facilité l'atteinte de l'objectif du doublement des surfaces concernées, qui atteignent 2 millions d'hectares.

EVOLUTION DE LA SAU BIO ENTRE 2015 ET 2018



AIDES À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE
 MONTANTS PAYÉS DEPUIS 2015 ET SURFACES
 CERTIFIÉES BIO/SAU DE CHAQUE RÉGION EN 2018



Pour aller plus loin
 Fiche 19
 L'installation en
 agriculture et le
 renouvellement
 générationnel

De plus la France est attachée au renouvellement générationnel* et verse une **aide à l'installation** à environ 5 000 jeunes agriculteurs en moyenne par an, qui déposent un plan d'entreprise et disposent d'un niveau de formation minimum. Cette aide s'inscrit dans une enveloppe de 150 millions €. Il s'agit d'un dispositif distinct du paiement pour les jeunes agriculteurs mis en place dans le cadre du 1^{er} pilier et évoqué plus haut.

Enfin elle verse aussi des **aides à l'investissement** (500 millions €) et met en place d'autres mesures de moindre ampleur (400 millions €) mais à fort impact local (programmes leader, forêt, etc.) ainsi qu'un programme de gestion des risques (pour 150 millions €).

■ QUELLE EST LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES AIDES ?

La carte suivante illustre la répartition territoriale des aides directes (hors paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs) plus ICHN durant la campagne 2018 et montre une distribution relativement équilibrée, si l'on tient compte des orientations agricoles particulières (forêts dans les Landes, viticulture le long de la Méditerranée).

**MONTANT DÉPARTEMENTAL
 D'AIDES DIRECTES ET ICHN
 CAMPAGNE 2018**

