



PAC 2023-2027 : L'AGRICULTURE AU SERVICE DU PACTE VERT EUROPÉEN

La Politique Agricole Commune fête ses 60 ans en 2022. Son ancienneté fait d'elle l'une des politiques majeures de l'Union européenne mais lui confère aussi une forte valeur politique et symbolique. Depuis 30 ans, elle s'inscrit dans un processus de réforme permanent. Sa mise en cohérence avec le Pacte Vert, fait de l'agriculture un acteur clé pour répondre aux enjeux climatiques.

UNE PAC LONGUEMENT DÉBATTUE, UN CALENDRIER SERRÉ

La PAC 2023 constitue une bascule importante. Objet de débats intenses impliquant fortement les acteurs de la société civile et les ONG environnementales, la préparation de cette nouvelle réforme a pris plus de temps que prévu. En effet, alors que la nouvelle programmation aurait dû commencer en 2021, il a été décidé de la décaler en 2023. Ce retard s'explique par des changements politiques et institutionnels intervenus en 2019 : élection d'un nouveau Parlement européen (avec la poussée des partis écologistes) et mise en place d'une nouvelle Commission européenne. Celle-ci développe une stratégie visant la transition écologique et la neutralité climatique de toute l'économie à l'horizon 2050. Sans oublier, bien entendu, la gestion de la crise de la Covid-19 en 2020 qui est venue chambouler les priorités du moment.

Dans ce contexte, la volonté de renforcer les exigences environnementales s'est encore accrue et la PAC, en tant que politique sectorielle, a été au cœur des débats. Trois ans après la publication des propositions législatives de la Commission en juin 2018, un accord politique a finalement été obtenu en juin 2021. Dès lors, une course contre la montre a été engagée pour rédiger dans toutes les langues les règlements communautaires « portant réforme » qui ont été formellement votés en novembre 2021. De nombreux autres actes

secondaires précisant certains éléments de mise en œuvre de la réforme vont suivre. En conséquence, le calendrier de finalisation de la PAC est devenu très serré afin de veiller à ce qu'elle soit pleinement opérationnelle en janvier 2023. Cela n'a pas empêché les administrations nationales d'avancer en parallèle sur leurs orientations politiques en lien avec les acteurs représentatifs du monde agricole.

Sur le fond, même si le budget global de la PAC a été facialement maintenu grâce au plan de relance post Covid européen (alors qu'il était envisagé au départ une baisse pouvant dépasser 15% par rapport à la programmation 2014-2020), la nouvelle PAC 2023-2027 se caractérise par deux évolutions majeures : une plus grande flexibilité accordée aux Etats-membres dans la mise en œuvre de la PAC (ce qui a été interprété comme une renationalisation de la PAC) et un renforcement des exigences environnementales (conditionnalité renforcée, mise en place des éco-régimes qui vont représenter 25% des aides du premier pilier...).

Sur le premier volet, l'élément nouveau est la mise en place d'un Plan Stratégique National (PSN). Dans ce PSN, chaque Etat définit sa stratégie et ses priorités pour le temps de la programmation. Les Etats-membres devaient remonter leur PSN avant le 31 décembre 2021 à la Commission européenne pour validation. L'objectif est de veiller à avoir une certaine homogénéité et

équité des différents PSN pour éviter des risques de distorsion entre les pays. Neuf Etats-membres n'ont pas communiqué dans les délais leur PSN dont l'Allemagne. Ce point est important et s'explique par le changement de gouvernement en novembre 2021 qui a vu la mise en place dans ce pays d'une coalition politique élargie. La nouvelle équipe gouvernementale a souhaité se donner du temps pour reprendre le projet élaboré par l'équipe précédente. Ce qui laisse présager des évolutions sur le volet environnemental. À noter que le nouveau ministre de l'Agriculture en Allemagne est issu du parti écologiste.

DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES RENFORCÉES

La France a rendu, pour sa part, sa copie en fin d'année 2021. Bien que la procédure d'élaboration, commencée en 2020, ne soit pas finalisée, le projet proposé par le Gouvernement français fait déjà l'objet de nombreuses critiques sur son manque d'ambition environnementale notamment de la part des ONG mais aussi des autorités publiques consultées pour avis (Autorité environnementale notamment).

La Commission européenne a désormais trois mois pour faire un retour détaillé à chaque Etat-membre dont les recommandations seront scrutées à la loupe par tous les acteurs de la société civile. Les courriers d'avis de la Commission seront publiés. Plus qu'un acte administratif, la validation des PSN sera aussi un acte politique fort. Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2022, il a été proposé de faire une réunion du Conseil des ministres au printemps qui abordera les PSN pour veiller à leur mise en cohérence. Avant son entrée en vigueur en janvier 2023, deux phases importantes vont se dérouler : une phase politique de négociation et de validation des PSN entre les Etats-membres et la Commission européenne et une phase technique et administrative pour préparer les différents outils (notamment informatiques) qui permettront les déclarations PAC en 2023.

À ce stade de la procédure, le contenu du PSN proposé par la France apporte déjà des éclairages sur les orientations stratégiques et les modalités d'octroi des aides. Dans le premier pilier, la principale nouveauté de la future PAC est la mise en place des éco-régimes qui vont représenter 25% du budget du premier pilier. Même s'il s'agit de mesures volontaires pour les agriculteurs, le fait qu'elles peuvent représenter jusqu'à près de 80 € par hectare fait qu'il est légitime de penser que les agriculteurs vont être fortement convaincus de s'inscrire dans ces actions.

Trois voies ont été mises en place (certification environnementale de niveau 2 « rénovée » ou agriculture biologique ; présence d'infrastructures écologiques ; pratiques agricoles) reposant sur un système de points à acquérir. Chacune de ces trois voies comprend deux niveaux : un niveau de base représentant potentielle-

ment 54 €/ha et un niveau supérieur pouvant atteindre près de 75 €/ha. Un bonus cumulable pour la plantation de haies est prévu. En somme, pour bénéficier des subventions, les exploitations devront clairement s'engager dans la transition agro-écologique.

Les programmes sectoriels, notamment pour les filières fruits et légumes et viti-vinicoles seront reconduits avec des enveloppes dédiées. Concernant les aides couplées, qui pèsent 15% du budget, les aides aux bovins allaitants et laitiers ont été fusionnées en une aide UGB bovine. Les aides couplées aux légumineuses vont augmenter progressivement et une aide au maraichage a été créée. A noter également qu'en plus du renforcement de la conditionnalité environnementale, une conditionnalité sociale des aides a été introduite (obligation européenne de respecter le cadre législatif social européen sur le droit du travail). En cas de non-respect, des retenues sur le versement des aides PAC pourront être mises en œuvre.

Le deuxième pilier, piloté en partie par les Régions, évolue également mais plus marginalement (maintien des ICHN, renforcement de la gestion des risques, MAEC qui devront être plus exigeantes que les éco-régimes...). Dans le cadre des négociations Etat-Régions sur le partage des compétences entre les deux niveaux territoriaux, il a été convenu que les Régions gèrent avec plus d'autonomie les aides dites non-surfaciques (investissements matériels, coopération, conseil, aides à l'installation des jeunes agriculteurs...).

Les dernières décisions portent notamment sur les définitions communes des catégories de bénéficiaires notamment celles de « jeune agriculteur », « nouvel agriculteur » et « agriculteur actif »¹. Les points de différenciation des divers profils portent sur les conditions d'âge (minimal et maximal) et de diplôme (niveau Bac agricole requis ou non) pour bénéficier des aides PAC (Dotation Jeune Agriculteur, aides PAC en général). Les Régions décideront à leur convenance de leurs orientations locales.

Le retard pris dans la procédure législative de la PAC se répercute sur l'élaboration du cadre technique et administratif. Le calendrier est très serré et de nombreux moyens humains et financiers vont être mobilisés pour être pleinement opérationnel en janvier 2023. Dans l'intervalle, les différents dispositifs de la PAC vont progressivement être précisés pour donner de la visibilité aux agriculteurs et pour que la déclaration PAC 2023 se déroule dans les meilleures conditions.

Franky DUCHATEAU
Responsable Entreprises durables
et Territoires, Agridées
Janvier 2022

1. <https://agriculture.gouv.fr/releve-de-conclusions-du-comite-etat-regions-du-10-novembre-2021>