

DOSSIER

SPÉCIAL PAC
2023-2027

N° 534
Novembre 2022

Économie de l'élevage



LA PAC dans tous ses ÉTATS



- HISTORIQUE ET ENJEUX - La PAC, une sexagénaire qui mute et s'adapte aux priorités de l'époque
- PAC 2023-2027 - Une plus forte autonomie des États membres, mais une obligation continue de résultats
- FRANCE - Une PAC complexe et peu lisible, notamment pour les éleveurs bovins
- ALLEMAGNE - Une nouvelle PAC qui se veut d'abord environnementale
- ESPAGNE - Soutien aux exploitations moyennes et à l'élevage
- IRLANDE - Pas de couplage mais de nouvelles aides ciblées vers l'élevage dans le second pilier
- ITALIE - Concilier environnement et compétitivité
- PAYS-BAS - Une réforme de la PAC plus consensuelle que la politique nationale !
- POLOGNE - Une politique toujours volontariste
- SYNTHÈSE - Une PAC toujours davantage à la carte, cette fois avec une obligation de résultats communs

LES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE

sont une publication mensuelle du Département Économie de l'Institut de l'Élevage. Ils traitent de l'analyse des marchés du lait et des viandes, de l'évolution des structures et des résultats des exploitations d'élevage, de perspectives démographiques, territoriales ou de filières... en France, en UE ou dans les principaux pays concurrents ou partenaires.

RÉDACTEURS EN CHEF : Philippe CHOTTEAU et Boris DUFLOT

RÉDACTEURS :

Département Économie de l'Élevage de l'Institut de l'Élevage : Ilona BLANQUET, Maximin BONNET, Baptiste BUCZINSKI, Marion CASSAGNOU, Hélène FUCHEY, Caroline MONNIOT, Abdel OSSENI.

Les éléments de ce Dossier Économie de l'Élevage sont en particulier issus des interventions des experts lors de la Conférence "La PAC dans tous ses États" le 16 novembre 2022 à Paris.

Nous tenons ainsi à remercier Mmes H. FUCHEY, M.-C. LE GAL et J. PRADE et MM. V. CHATELLIER, U. HEMMERLING, A. MENGHI, M. A. RIESGO, J. WALSH et M. WEIJTENS.

Néanmoins ce dossier n'engage que ses rédacteurs.

FINANCEURS :

Ministère de l'Agriculture - Confédération Nationale de l'Élevage.

La PAC dans tous ses États

Ce Dossier Économie de l'Élevage détaille et synthétise les apports de huit des intervenants de la conférence « La PAC dans tous ses États » qui s'est tenue à Paris le 16 novembre dernier, à l'initiative conjointe de l'Institut de l'Élevage et de la Confédération Nationale de l'Élevage. Sa lecture sera utilement approfondie en se référant aux pages web : <https://idele.fr/detail-dossier/retour-sur-la-journee-pac-dans-tous-ses-etats-2022>, où vous trouverez les vidéos des différentes interventions et des tables rondes, les interviews, les diaporamas.

Cette réforme de la PAC est de plus en plus à la carte pour les États membres, selon le principe de la subsidiarité. Mais elle est en même temps subordonnée au respect d'une stratégie européenne très axée sur l'environnement et la santé, à travers le Pacte Vert et sa déclinaison « de la Fourche à la Fourchette ». En outre, si son budget a été relativement épargné en euros courants (mais érodé par l'inflation), il a été convenu d'une obligation de résultats, avec donc de possibles corrections plus fréquentes si un pays ne respecte pas ses objectifs.

Pour comprendre ces évolutions, il est toujours utile de se pencher sur l'histoire de la PAC qui a plus de 60 ans désormais, ce qu'a fait Vincent Chatellier (chapitre 1). Le second chapitre présente l'architecture de la nouvelle PAC et les exigences de la Commission européenne. Les chapitres suivants déclinent la réforme dans les 7 principaux pays d'élevage ruminant en Europe, en commençant par la France. On constate de fortes divergences sur les priorités à travers les applications concrètes. La Pologne, et à un degré moindre l'Irlande, ont ainsi conçu des politiques visant à stimuler la production, tout en affichant la nécessité de durabilité, quand l'Allemagne et les Pays-Bas mettent surtout l'accent sur l'environnement. L'Italie et l'Espagne, aux agricultures très contrastées, ont tenté un compromis pour favoriser les exploitations petites et moyennes, parfois au détriment des grosses exploitations d'élevage, notamment en Italie du Nord. Ces applications divergentes auront bien entendu des impacts sur la compétitivité des différentes filières lait et viande dans les prochaines années, d'autant qu'elles se doublent parfois de réglementations nationales fortes.

SOMMAIRE

1/ HISTORIQUE ET ENJEUX

La PAC, une sexagénaire qui mute et s'adapte aux priorités de l'époque

2/ PAC 2023-2027

Une plus forte autonomie des États membres, mais une obligation continue de résultats

3/ FRANCE

Une PAC complexe et peu lisible, notamment pour les éleveurs bovins

4/ ALLEMAGNE

Une nouvelle PAC qui se veut d'abord environnementale

5/ ESPAGNE

Soutien aux exploitations moyennes et à l'élevage

6/ IRLANDE

Pas de couplage mais de nouvelles aides ciblées vers l'élevage dans le second pilier

7/ ITALIE

En Italie, concilier environnement et compétitivité

8/ PAYS-BAS

Une réforme de la PAC plus consensuelle que la politique nationale !

9/ POLOGNE

Une politique toujours volontariste

10/ SYNTHÈSE

Une PAC toujours davantage à la carte, cette fois avec une obligation de résultats communs

1

HISTORIQUE ET ENJEUX

La PAC, une sexagénaire qui mute et s'adapte aux priorités de l'époque

Depuis les débuts de l'intégration européenne dans les années 1950, l'espace agricole européen s'est amplement élargi (vingt-sept États membres contre six à l'origine) et l'autosuffisance alimentaire a été progressivement assurée. Les négociations commerciales internationales, mais aussi le développement des enjeux environnementaux et sociétaux ont sans cesse fait évoluer les instruments de la PAC. Si la part du budget des ménages allouée à l'alimentation a fortement diminué, passant d'environ 35% dans les années 1960 à 20% aujourd'hui en France, le contexte de grande instabilité géopolitique avec la guerre en Ukraine, les difficultés d'approvisionnement, notamment en denrées agricoles, et le retour de l'inflation soulèvent de nombreuses questions quant au devenir de la stratégie agricole européenne. Retour sur 60 ans d'histoire de la PAC alors que la nouvelle réforme est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.



Vincent Chatellier,
INRAE

Aux origines, la construction européenne

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'heure est à la reconstruction et la situation économique et politique reste précaire dans de nombreux pays européens. Pour faire face à cette situation, la mise en commun des économies des ennemis de naguère semble alors être la meilleure solution, fortement incitée par les États-Unis à travers le plan Marshall. La Communauté du charbon et de l'acier (CECA, 1951), après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED, rejetée en 1954 par le Parlement français), s'approfondit par la création beaucoup plus ambitieuse de EURATOM et surtout de la Communauté économique européenne (CEE) via le traité de Rome (1957). C'est dans ce cadre qu'en 1962 émerge la première politique agricole commune (PAC), notamment pour assurer l'indépendance alimentaire des six pays fondateurs, confrontés à des situations de pénuries alimentaires alors que le secteur agricole est prépondérant (22% de la population active, 10% du PIB) mais marqué par une productivité très faible des facteurs de production (foncier, travail, capital et cheptels).

Le traité de Rome a assigné cinq objectifs principaux à la PAC, qui figurent toujours aujourd'hui dans les textes :

1. Accroître la productivité agricole à travers les progrès techniques et optimiser les facteurs de production, notamment la main d'œuvre ;
2. Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole en améliorant leur rémunération ;
3. Assurer la stabilité des marchés ;
4. Garantir la sécurité des approvisionnements ;
5. Assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Cet « en même temps » de l'époque n'était évidemment pas exempt de contradictions intrinsèques, par exemple entre les objectifs 2/ et 5/. Ou plutôt, celles-ci ne pouvaient être levées qu'au prix d'une intense restructuration de l'agriculture, en particulier pour fournir des bras à l'industrie en pleines « Trente Glorieuses ».

Depuis, la PAC n'a cessé d'évoluer à travers différentes réformes, avec l'émergence de nouvelles ambitions pour cette politique et de profonds changements de paradigmes.

La maîtrise des coûts et la gestion de la production au cœur des premières réformes (1972-1992)

L'une des premières réformes d'envergure remonte à 1972 : le plan Mansholt visait notamment à la modernisation des exploitations agricoles (cessation anticipée de l'activité agricole, incitation à la formation professionnelle) peu de temps avant la création de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) en 1975.

Jusqu'alors, la PAC soutenait les prix payés aux producteurs par le biais de mécanismes de marché (achats publics à l'intervention et subventions à l'exportation). Une politique couronnée de succès, mais qui engendra une surproduction conduisant à une envolée des dépenses de la PAC à la fin des années 1970. Plusieurs mesures voient donc le jour afin de limiter la production et les dépenses. C'est notamment le cas dans la production laitière où des quotas sont créés en 1984, afin d'aligner la production sur les besoins du marché. Mais ces mesures seules restent insuffisantes.

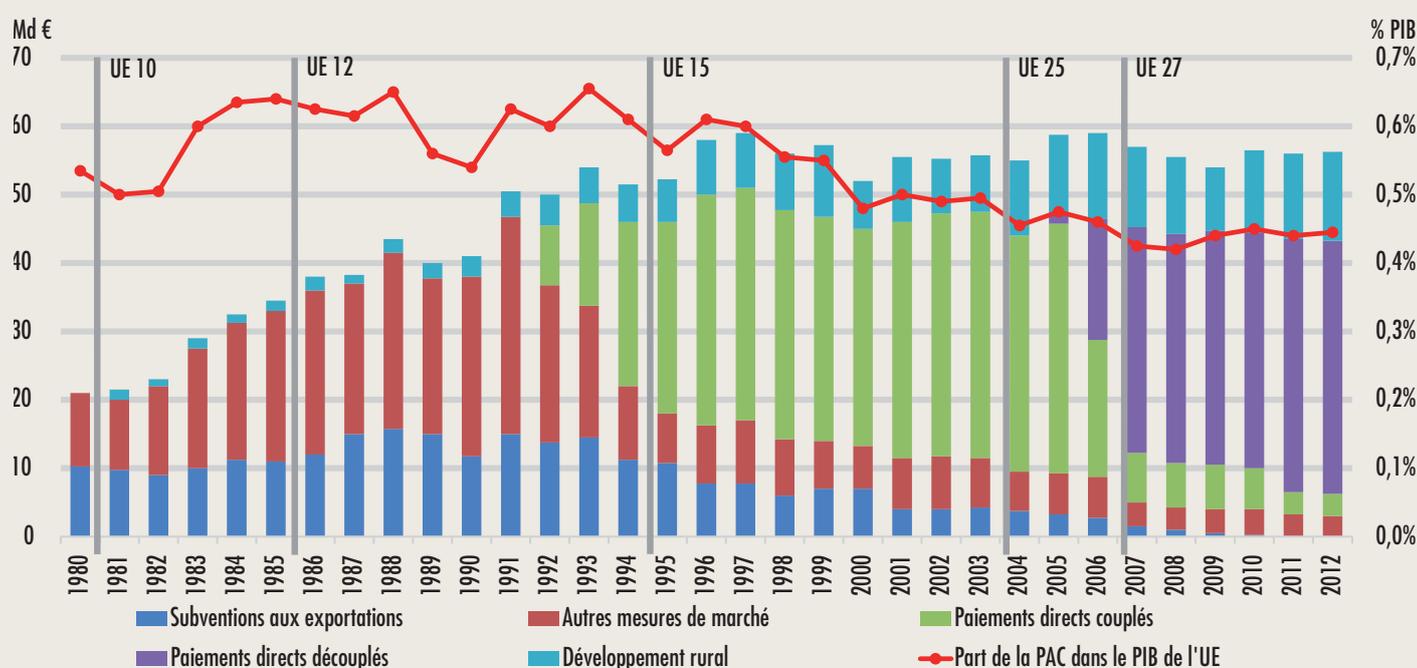
1 HISTORIQUE ET ENJEUX

Vient alors le tour de la discipline budgétaire. Les États membres considèrent que la PAC coûte trop cher par rapport à d'autres priorités émergentes et la maîtrise des dépenses devient centrale. Les dépenses de la PAC sont alors calibrées sur le produit intérieur brut (PIB) de sorte à éviter des dérives budgétaires. D'autres mécanismes de stabilisation de la production seront introduits à partir de 1987, notamment pour le soja et les céréales.

La réforme de 1992 (ou réforme McSharry du nom du Commissaire de l'époque) marquera une réelle rupture dans le fonctionnement de la politique agricole européenne. Cette réforme poursuit deux objectifs fondamentaux : une meilleure maîtrise des dépenses budgétaires et la limitation des dispositifs qui encouragent la surproduction.

La politique de soutien par les prix est remplacée par une politique d'aides directes au revenu des agriculteurs. Ces aides directes accordées aux agriculteurs sont calculées de manière à compenser l'intégralité de la baisse de revenu induite par la réduction/disparition des prix garantis. Si cette réforme a d'abord mécaniquement conduit à une augmentation des dépenses budgétaires, elle les a néanmoins rendues plus prévisibles.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA PAC ENTRE 1980 ET 2012



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission Européenne - DG Agri

Un autre élément nouveau de cette réforme est l'introduction pour la première fois de mesures de protection de l'environnement.

Mise en conformité avec les règles de l'OMC et structuration en deux piliers (1992-2008)

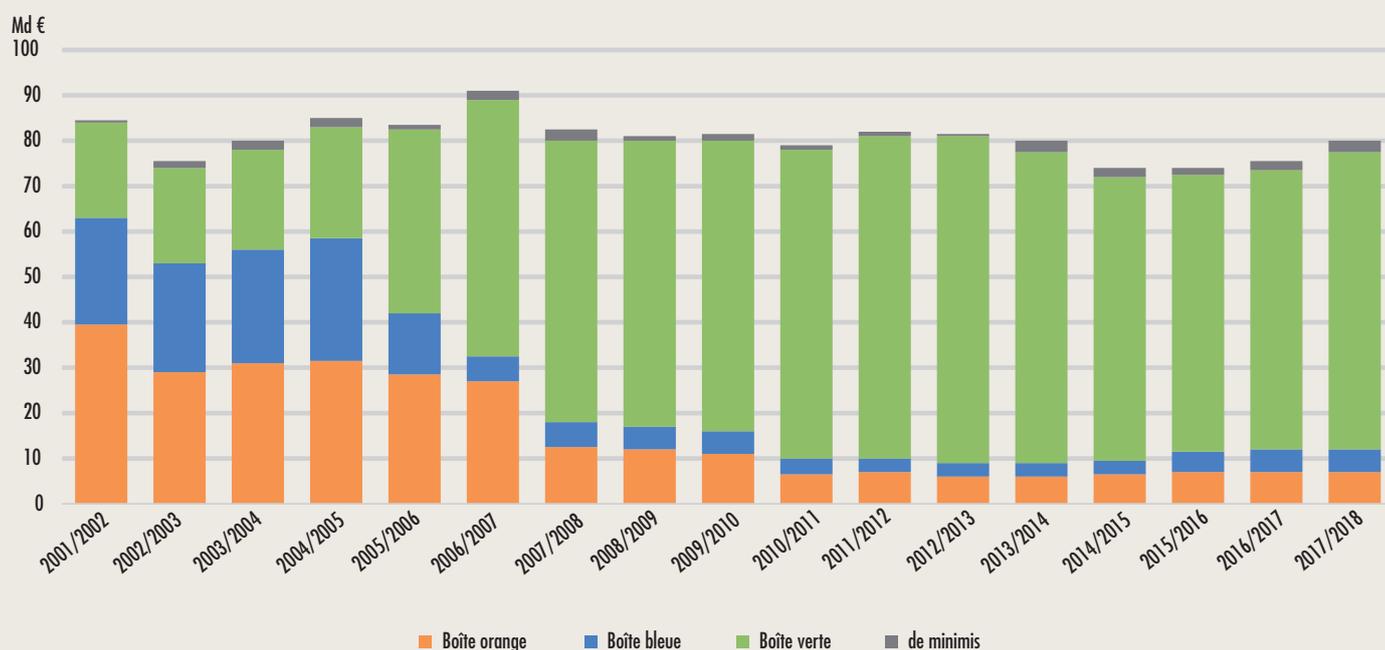
La réforme de 1992 est également conçue en prévision de l'accord de Marrakech et de la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1994, beaucoup plus ambitieuse pour la libéralisation des échanges que l'ancien GATT (*General Agreement on Tariffs & Trade*, créé entre les puissances occidentales au lendemain de la Seconde Guerre mondiale) et se voulant acter la fin de la guerre froide.

La réforme suivante, dite de l'« Agenda 2000 », vient marquer à la fin des années 1990 des pas supplémentaires dans l'abandon des prix garantis. La structuration de la PAC en deux piliers, toujours d'actualité, est la grande innovation de cette réforme. Le premier pilier concerne les aides directes et le second le développement rural. L'Agenda 2000 introduit également le principe de l'éco-conditionnalité, subordonnant l'octroi de l'aide directe au respect de critères environnementaux.

Une des autres réformes majeures de la PAC est issue de l'accord de Luxembourg (2003). La Commission, en anticipation de la conclusion du cycle de Doha (qui ne sera jamais conclu) et afin de rendre compatibles les aides aux « futures » exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), propose de découpler les aides directes jusqu'alors allouées sur la base des facteurs de production (classées en « boîte bleue »), afin de les faire basculer dans la « boîte verte » des soutiens internes de l'OMC, considérés comme non distorsifs sur les échanges (à l'inverse des garanties des prix, classées en boîte orange et aux impacts distorsifs considérés comme élevés).

1 HISTORIQUE ET ENJEUX

CLASSIFICATION OMC DES SOUTIENS INTERNES À L'AGRICULTURE DE L'UNION EUROPÉENNE



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après notifications OMC

Cette réforme instaure le fameux droit à paiement unique (DPU). Si la Commission envisageait de calculer le montant des DPU à partir de l'historique des aides perçues par l'exploitation, ce ne sera pas le cas partout en Europe, la réforme de 2003 instaurant un principe de subsidiarité encore largement utilisé aujourd'hui. Après quelques difficiles négociations, les États membres peuvent, entre autres :

- choisir la date d'application de la réforme (2005, 2006 ou 2007) ;
- garder couplée une partie des aides (notamment en bovin viande et en ovin) ;
- instaurer de nouvelles aides couplées dans la limite de 10% de l'enveloppe du premier pilier ;
- et, surtout choisir le mode d'attribution des aides découplées (historique, mutualisation/régionalisation, modèle hybride, ...).

Cette réforme était aussi conçue pour permettre le plus important élargissement de l'UE, l'intégration de dix pays d'Europe centrale et orientale en 2004, qui sera suivi par l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007. Ces pays avaient bénéficié d'instruments de pré-adhésion (SAPARD en particulier), et disposaient ainsi d'un second pilier très important lors de leur intégration à l'UE. Par ailleurs, les aides directes à l'hectare y étaient d'emblée uniques et homogènes au sein de chaque nouvel État membre.

Le principe de la conditionnalité des aides directes est confirmé et se matérialise alors notamment par des mesures de maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Le second pilier est quant à lui à nouveau renforcé.

Convergence des aides et verdissement (2008-2015)

En 2008, la réforme dite « Bilan de santé » confirme le découplage. Le principe de convergence des aides est introduit : il vise, à terme, une répartition plus équitable des aides découplées entre agriculteurs (convergence interne) et entre États membres (convergence externe, notamment avec les douze nouveaux adhérents). Cette réforme instaure aussi la suppression de l'obligation de maintenir 10% des terres en jachère et le relèvement progressif des quotas laitiers (+1% par an) sur la période 2009-2015 pour amener à leur suppression.

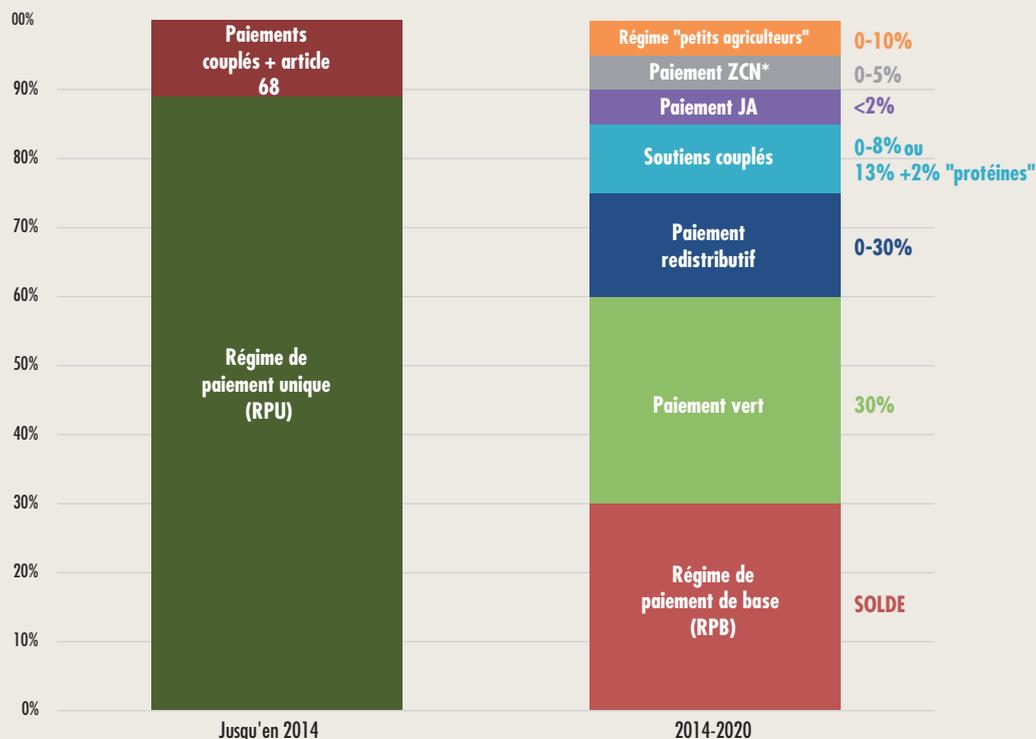
La réforme de 2013, appliquée jusqu'au 31 décembre 2022, confirme certains mouvements entamés lors des précédentes réformes : renforcement du principe de la subsidiarité ; poursuite des convergences internes et externes ; application d'un « verdissement » de la PAC. À partir de 2015, une nouvelle architecture des aides directes du premier pilier est ainsi mise en œuvre de la façon suivante :

- un paiement de base (DPB) à l'hectare ;
- un paiement vert équivalent à 30% de l'enveloppe du premier pilier ;
- une majoration optionnelle (paiement redistributif) des aides sur les premiers hectares (52 hectares en France) ;

- un paiement complémentaire pour les jeunes agriculteurs (2% de l'enveloppe des paiements directs) ;
- un paiement additionnel associé aux désavantages naturels géographiques (ICHN) dans la limite de 5% de l'enveloppe ;
- des aides couplées à des productions spécifiques limitées à 15% du 1^{er} pilier.

La diversité des choix faits par les États membres est importante dans la programmation 2014-2020. En ce sens, elle a ouvert le chemin à la réforme de 2023 pour laquelle la latitude laissée aux États membres est plus forte que jamais.

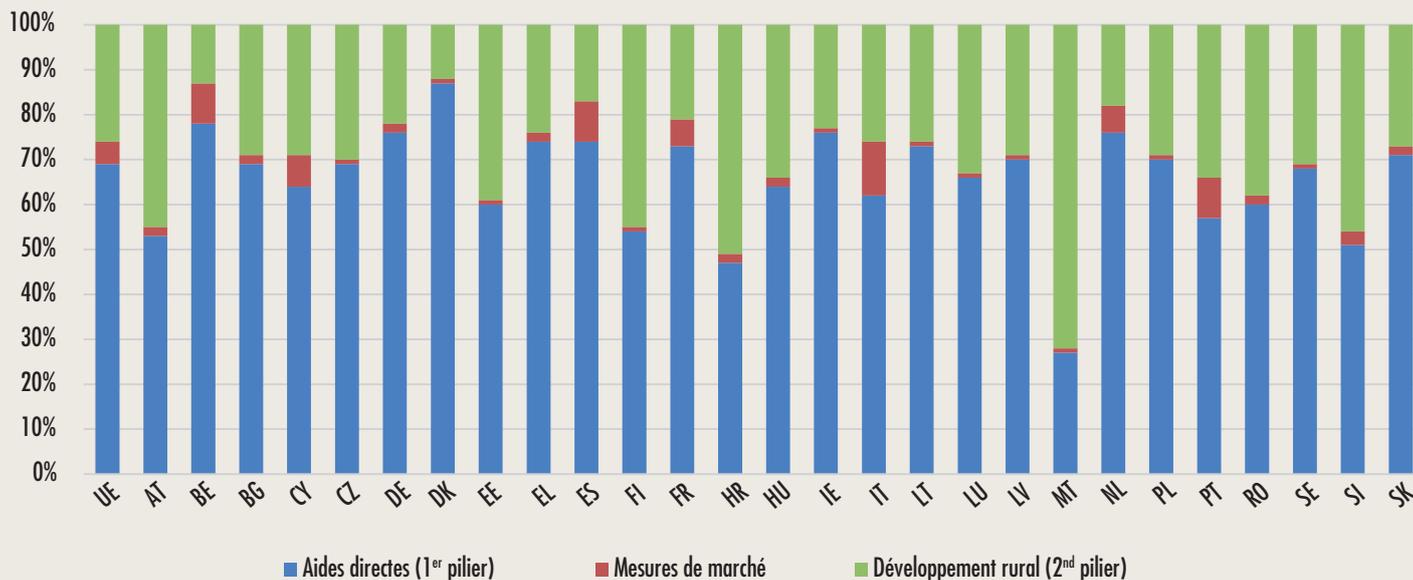
ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER ENTRE 2014 ET 2020



*Zones à contraintes naturelles

Source : GEB-Institut de l'Élevage

BUDGET DE LA PAC PAR ÉTAT MEMBRE EN 2020



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Commission européenne

PAC 2023-2027

Une plus forte autonomie des États membres, mais une obligation continue de résultats

La PAC a longtemps été le domaine réservé des spécialistes du secteur, ministres de l'Agriculture ou députés membres de la Commission « Agriculture et Développement Rural ». Comme il s'agit toujours du principal budget communautaire, cette position a été de plus en plus contestée. Pour cette nouvelle PAC, le budget a été relativement épargné en euros courants (mais érodé par l'inflation actuelle) en contrepartie des réponses apportées aux objectifs environnementaux, sanitaires et sociaux du Pacte Vert et de la stratégie « de la fourche à la fourchette ». Il est cependant susceptible de corrections plus fréquentes si les résultats affichés ne sont pas atteints.

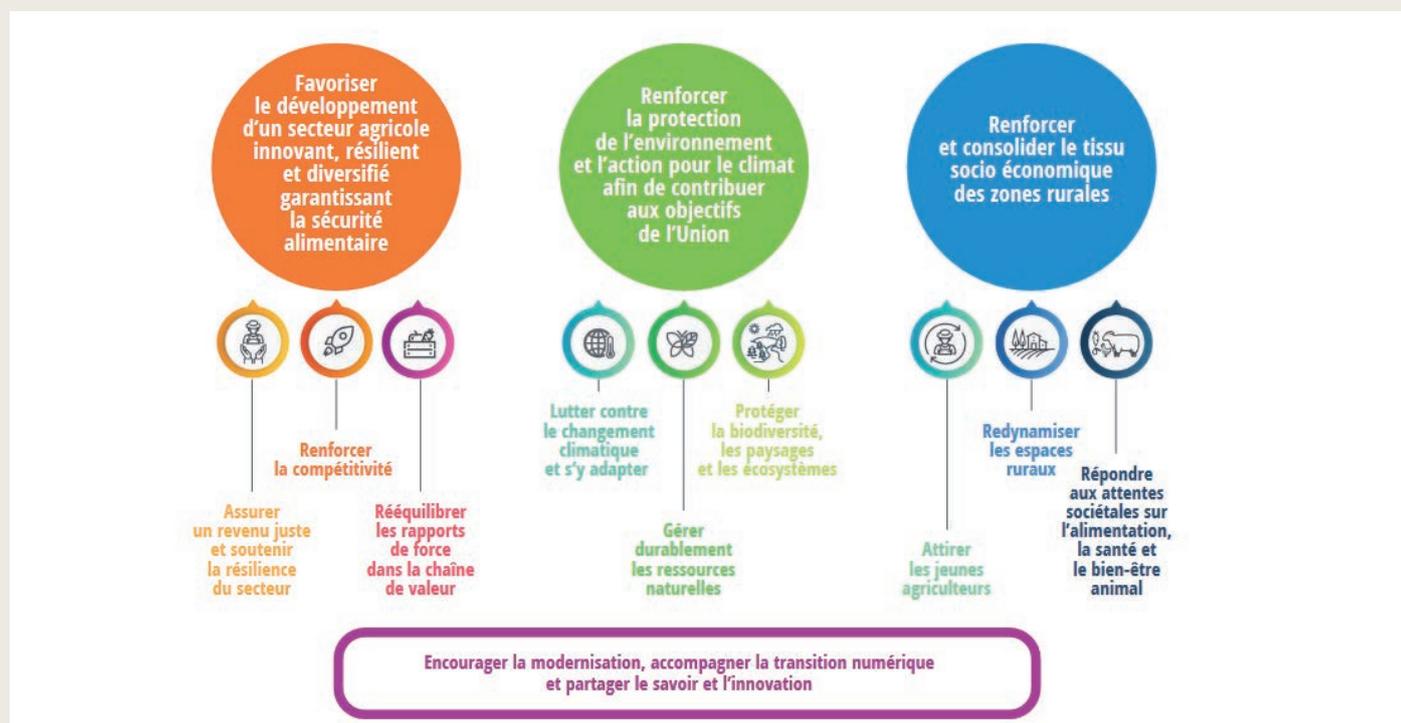
L'ambition verte de la Commission déclinée pour l'agriculture

À travers le « **Green Deal** » (Pacte Vert), nouvel axe stratégique visant notamment à la neutralité carbone en 2050, la Commission européenne veut impulser un virage résolument écologique pour l'ensemble de l'UE. La déclinaison agricole du Green Deal, la stratégie « **Farm to Fork** » (F2F, de la ferme à la table) validée en octobre 2021, présente des objectifs ambitieux en termes d'environnement, de climat et de biodiversité à l'horizon 2030. L'atteinte de ces objectifs passent notamment par :

- La réduction de 50% de l'utilisation de pesticides chimiques ;
- Le passage d'au moins 25% des terres agricoles européennes en agriculture biologique ;
- La réduction d'au moins 50% des ventes d'antibiotiques ;
- L'allocation d'au moins 10% des terres agricoles aux éléments de paysage de haute diversité (infrastructures agroécologiques).

La nouvelle PAC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et qui court jusqu'en 2027, est une étape pour accompagner le secteur agricole dans la réalisation de ces objectifs. En outre, en lien avec l'accord de Paris, 40% de l'enveloppe financière globale de la PAC doit contribuer à la réalisation des objectifs en matière de climat. Nouveauté majeure, les objectifs de la PAC constituent des **obligations de résultats** et non plus des obligations de moyens de la part des États membres. Des **évaluations au fil de l'eau sont prévues à partir de 2024**, assorties d'éventuels correctifs pour les États n'atteignant pas les exigences, ce qui signifie que la Commission européenne pourrait exiger de chaque État membre qu'il revoie son PSN et les mesures y afférentes dès 2024 !

LES DIX OBJECTIFS EUROPÉENS AUXQUELS DOIT RÉPONDRE LA NOUVELLE PAC



2 PAC 2023-2027

Le « Nouveau modèle de mise en œuvre »

Le budget de la PAC est érodé, mais non amputé comme on aurait pu le craindre face aux multiples crises actuelles et aux nouvelles priorités affichées par l'UE. Il se monte ainsi à 264 Md € sur cinq ans sur les deux piliers (environ 53 Md €/an, contre 58 Md €/an pour la précédente programmation 2014-2020, soit une baisse de - 9% en euros courants, compte non tenu de l'inflation...). Financements nationaux compris, le budget agricole s'élève à **307 Md €** sur cinq ans.

Les montants unitaires des paiements pour les agriculteurs repris dans ce dossier sont des **estimations faites par les États membres dans leurs PSN** à partir des enveloppes consacrées, et dépendent donc de l'accès réel des agriculteurs aux aides. Ces montants peuvent donc être surestimés par rapport à la réalité, si les demandes sont effectivement plus importantes que celles anticipées.

Le « **New Delivery Model** » (nouveau modèle de mise en œuvre) conforte et renforce la subsidiarité. Les règles générales ont été fixées au niveau européen. Charge ensuite à chaque État membre de les décliner dans un plan stratégie national (PSN) validé par la Commission européenne, ce qui permet une adaptation aux contextes locaux de chaque État membre, voire de chaque région. Des indicateurs, encore à définir, permettront d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs par les États membres.

BONNES CONDITIONS AGRO-ENVIRONNEMENTALES (BCAE)

Nom	Description	Statut
BCAE 1	Obligation du maintien des prairies permanentes	Ancien critère du verdissement, seuil abaissé
BCAE 2	Protection des zones humides et des tourbières	Nouvelle BCAE (2024)
BCAE 3	Interdiction du brûlage des chaumes	Déjà en vigueur
BCAE 4	Bandes tampons le long des « cours d'eau »	Renforcée (canaux et fossés)
BCAE 5	Gestion du labour réduisant les risques de dégradation des sols	Déjà en vigueur
BCAE 6	Couverture minimale des sols	Renforcée
BCAE 7	Rotation des cultures	Ancien critère du verdissement « diversité », évoluant vers la notion plus stricte de rotation
BCAE 8	Maintien des éléments du paysage	Ancien critère du verdissement, plus strict
BCAE 9	Interdiction absolue du retournement des prairies en zone Natura 2000	Déjà en vigueur

Une conditionnalité environnementale renforcée

Conséquence de l'ambition environnementale de la Commission, la conditionnalité (c'est à dire l'ensemble des règles à respecter pour avoir accès aux aides de la PAC) est renforcée dans cette nouvelle programmation. Elle intègre notamment (sous un format révisé) les exigences auparavant rémunérées par les paiements verts, volontaires, qui conditionnaient dans la programmation 2014-2020 le versement de 30% des aides du premier pilier au respect de certains critères (éléments favorables à la biodiversité, maintien des prairies permanentes, diversité des cultures).

Les exploitations devront absolument respecter, en plus des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG, portant sur le respect de la réglementation en termes d'environnement, de bien-être animal et de santé publique) déjà existantes, les neuf bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) pour avoir droit aux aides de la PAC. Comme c'est déjà le cas, en cas de non-conformité avec ces règles, tout ou partie des paiements directs peut être annulé. Les contrôles à distance grâce à des images satellites déjà en test dans plusieurs départements français, se généraliseront à partir de 2023.



2 PAC 2023-2027

Premier pilier : poursuite de la convergence, introduction des éco-régimes, généralisation du paiement redistributif

Le règlement européen fixe plusieurs règles pour les déclinaisons nationales du premier pilier (financements FEAGA, fonds européen agricole de garantie). Un transfert est autorisé entre le premier et le second pilier (dans les deux sens), dans la limite de 25% de chaque pilier dans un but de convergence à l'échelle européenne des paiements directs. Une dérogation existe pour les États membres dont les paiements directs par hectare sont inférieurs à 90% de la moyenne de l'Union.

La répartition du premier pilier dans chaque État membre doit comporter a minima (i) une « aide de base au revenu pour un développement durable » (DPB) (ii) une aide complémentaire pour les jeunes agriculteurs (JA), (iii) une aide complémentaire redistributive, (iv) des éco-régimes rémunérant des pratiques favorables à l'environnement. Dans le détail, les exigences de la Commission pour ces aides sont les suivantes :

EXIGENCES POUR LES AIDES DU 1^{ER} PILIER

Poste	Exigences	Commentaires
Aide de base	Pour les pays au régime du DPB (UE15 + Slovaquie, Croatie, Malte). Convergence interne partielle obligatoire au sein de chaque État membre : en 2027, aucun DPB en-dessous de 85% de la moyenne nationale des DPB. Possibilité d'introduire un plafond de surface primée par exploitation. Pas de changement pour les pays ayant déjà convergé totalement (dont Allemagne, Pays-Bas), ni pour les pays ayant un régime de droit unique à la surface.	Convergence : le plancher de la convergence était de 60% dans la PAC précédente. Dans chaque pays, au moins la moitié du différentiel 2022 avec la convergence totale devra être comblée en 2027.
Aide complémentaire pour les jeunes agriculteurs	Montant total égal à 3% du premier pilier.	Répartition possible entre premier et second pilier.
Aide complémentaire redistributive	Au moins 10% du montant du premier pilier.	
Éco-régimes	Obligatoires dans les PSN, mais facultatifs pour les agriculteurs (choix d'y souscrire ou pas). Au moins 25% du premier pilier.	Dérogation possible au plancher de 25% du 1 ^{er} pilier consacrés aux éco-régimes si la part du 2 nd pilier consacrée à l'atténuation du changement climatique, au développement durable ou à la biodiversité dépasse 30%.
Aides couplées	Maximum 13% du premier pilier.	Possibilité d'aller jusqu'à 15% du premier pilier si les 2% supplémentaires sont dédiés à l'aide aux protéines végétales.
Programmes opérationnels (soutien et structuration de filières)	PO pour les secteurs historiques (apiculture, fruits et légumes, olives, vin, houblon) en 2023. Maximum 3% du premier pilier pour les autres secteurs.	Possibilité d'aller jusqu'à 5% du premier pilier si les 2% supplémentaires sont déduits des 13% d'aides couplées.

Un deuxième pilier très diversifié selon les États membres et les régions

Le **second pilier** de la PAC (financement FEADER, fonds européen agricole de développement rural) est toujours très diversifié car régionalisé et lié aux spécificités des territoires. Les aides européennes du second pilier viennent en cofinancement d'aides nationales ou régionales, selon des taux de cofinancement propres à chaque outil. Les principaux postes du second pilier sont (i) les indemnités compensatrices de handicap naturels (ICHN, pour les exploitations en zone défavorisée ou en montagne), (ii) le soutien aux investissements (dont les anciens PCAE), (iii) les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC, soutien pour des pratiques favorables à la biodiversité et au climat), (iv) les programmes LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, innovation et coopération en matière de développement rural). Une partie du soutien aux jeunes agriculteurs peut être prévue sur le second pilier, ainsi que des soutiens aux outils de gestion des risques. Par ailleurs, 35% minimum de ce pilier doivent être dédiés à la protection de l'environnement, du climat et des animaux (en ne prenant en compte que la moitié des ICHN). Les programmes LEADER doivent représenter au moins 5% des fonds européens du second pilier dans chaque pays.

Des priorités nationales très diverses pour les élevages d'herbivores

Les chapitres qui suivent illustrent les applications de ces règles générales dans les PSN des six États membres de l'UE qui comptent le plus dans les productions de ruminants, lait et viande. On constatera que les stratégies, sous couvert de la recherche affichée des objectifs du *Green Deal* et de *Farm to Fork*, s'avèrent dans les faits très différentes. De la politique résolument productiviste en Pologne au très fort accent environnemental aux Pays-Bas, de la priorité aux petites exploitations en Italie au non plafonnement des aides découplées pour les très grandes exploitations en Allemagne ou en Pologne, tous les gradients de priorités se retrouvent dans ces six pays, dont la stratégie nous a été exposée lors de la conférence « La PAC dans tous ses États », coorganisée par l'Institut de l'Élevage et la CNE le 16 novembre dernier à Paris.

2 PAC 2023-2027



Conférence « La PAC dans tous ses états » le 16 novembre 2022 à Paris - Institut de l'Élevage et Confédération Nationale de l'Élevage.

3

FRANCE

Une PAC complexe et peu lisible, notamment pour les éleveurs bovins

La nouvelle PAC 2023-2027 met en œuvre l'ambition environnementale de la Commission européenne, en renforçant la conditionnalité et en mettant en place les éco-régimes. Elle acte une forte subsidiarité avec cependant des règles communes. Sur le premier pilier, les fondamentaux se retrouvent et les différences entre États membres ne sont pas fortement accentuées. Les choix des États sont adaptés à leurs contextes nationaux géographiques et politiques et, s'ils reprennent globalement ceux de la précédente PAC, certaines évolutions sont marquantes. Sur le second pilier, les approches sont au contraire très diverses, comme précédemment.



D'après l'intervention de **Juliette Prade**,
Ministère de l'Agriculture et
de la Souveraineté alimentaire

CHIFFRES CLÉS 2021 (Eurostat)

- Superficie : 63,8 M ha dont 26,8 M ha de SAU
- Population : 67,3 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 45 080 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 15,3%

Baisse limitée des dotations sur le premier pilier

La déclinaison française de la nouvelle PAC a été acceptée par la Commission européenne fin août 2022. Le **premier pilier** est doté de 35 040 M € sur 5 ans, en baisse limitée de 2% par rapport à la précédente programmation, dont 931 M € de fonds sectoriels. Des transferts sont prévus vers le second pilier, à hauteur de 2 194 M € sur la période (taux de transfert identique à la programmation 2014-2022). À partir de 2024, 0,5% du premier pilier (soit 33 M €/an), pris sur le paiement de base, devraient participer à des **programmes opérationnels hors des secteurs historiques** (fruits et légumes, vin, oléiculture, apiculture), dont 23 M €/an pour la structuration de filières dans le domaine des protéines végétales et 10 M €/an encore à définir.

Poursuite de la convergence

En 2023, le **paiement de base** représente près de la moitié (48%) des 6 946 M € annuels du premier pilier, et atteint 3 252 M €/an. Cette part est en hausse du fait de l'intégration du paiement vert (qui comptait 30% du P1) à la conditionnalité et avec l'apparition des outils des éco-régimes, qui représentent 25% des paiements directs.

Déjà réalisée à 70% sur la programmation 2014-2022, la **convergence** se poursuivra en deux étapes (2023 et 2025). L'objectif est qu'en 2025 chaque droit (DPB) ait une valeur comprise entre un plancher de 85% de la valeur nationale moyenne et un plafond établi à 1 000 €/ha en 2025. La valeur moyenne du DPB serait alors autour de 127 €/ha sur la période. L'étape intermédiaire de 2023 consiste en l'application d'un premier plancher à 70% de la valeur moyenne, et d'un plafond à 1 350 €/ha.

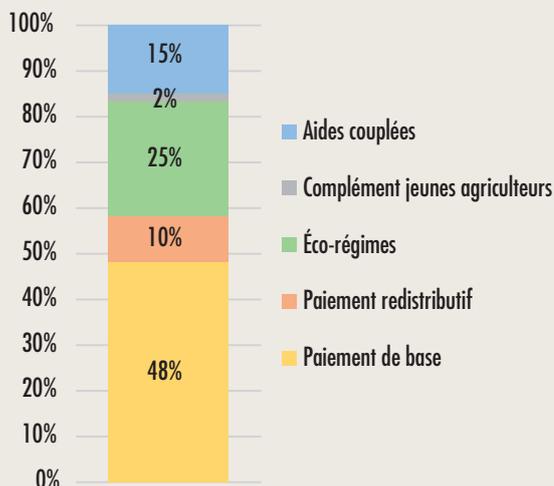
Le **paiement redistributif**, visant à soutenir les fermes de taille petite et moyenne, sera inchangé par rapport à la période précédente : il s'appliquera sur les 52 premiers hectares des exploitations avec application de la transparence GAEC (même si la SAU moyenne en France a augmenté pour atteindre 69 ha). Il représente donc toujours 10% des paiements directs, soit 674 M €/an. Son montant estimé est de 48 €/ha.

Le **paiement pour les jeunes agriculteurs** représente 1,7% des paiements directs du premier pilier, en hausse de 50%, pour 116 M €/an. Il sera, dans cette nouvelle programmation, versé sous forme de forfait à l'exploitation (contre un paiement à l'hectare précédemment), avec une estimation à 4 469 €/exploitation pour les JA, avec l'application de la transparence GAEC pour chaque associé respectant le critère « jeune agriculteur ». Un soutien complémentaire aux jeunes agriculteurs est prévu dans le second pilier pour remplir l'obligation européenne d'un soutien total représentant 3% des paiements directs.

	Tonnage abattu/collecté (1000 t)	Rang UE 27	Cheptel mères (1 000 têtes)
Lait de vache	24 308	2	3 322
Viande bovine dont veau	1 424 172	1 2	3 882
Lait de brebis	312	4	1 560
Viande ovine	82	2	3 577
Lait de chèvre	528	1	1 388

Source : GEB-Idelle d'après Eurostat (2021)

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN FRANCE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le 2nd pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence « la PAC dans tous ses États » et PSN national



3 FRANCE

Trois voies d'accès aux éco-régimes, deux niveaux de soutien et un bonus « Bio »

En France, les éco-régimes sont déclinés en deux niveaux de paiement correspondant à 2 niveaux d'ambition, auxquels s'ajoute un niveau « bonus » pour les exploitations bio.

Le niveau de base ouvre droit à une aide d'environ 60 €/ha (estimation du PSN), le niveau supérieur à une aide estimée de 80 €/ha. Les éco-régimes sont évalués sur l'ensemble de l'exploitation (tous les hectares doivent y répondre) et toutes productions confondues.

Voie des « pratiques agricoles »

La voie des pratiques agricoles, qui devrait être la plus choisie par les agriculteurs français, est déclinée selon l'usage des surfaces, entre les terres arables, les prairies permanentes et les cultures pérennes.

Pour les surfaces en terres arables, un système de points permet de vérifier l'atteinte d'un des deux niveaux. Quatre points sont nécessaires pour atteindre le niveau 1 (niveau dit « de base »), et cinq points pour le niveau 2 (niveau dit « supérieur »). L'objectif est de favoriser et récompenser la diversification des cultures, la présence de surfaces en prairies temporaires et permanentes, et l'implantation de légumineuses ; ces éléments permettent donc d'acquies plus de points que d'autres cultures.

Sur les prairies permanentes (PP), le non-labour de plus de 80% des PP permet d'atteindre le niveau de base, et le non-labour de plus de 90% des PP est nécessaire pour atteindre le niveau supérieur.

L'enherbement des inter-rangs est nécessaire pour les cultures pérennes : à plus de 75% pour le niveau de base et 95% pour le niveau supérieur.

Les exploitations ayant plusieurs types de cultures doivent atteindre le niveau voulu sur chaque type de surfaces (sauf si un des types représente moins de 5% de la SAU) : ainsi pour accéder au niveau

supérieur, une exploitation ayant des prairies, des vignes et des cultures doit atteindre 5 points pour les pratiques agricoles sur terres arables, ne pas labourer plus de 10% de ses prairies permanentes et enherber plus de 95% des inter-rangs des vignes.

Voie de la « certification »

La voie de la certification permet d'atteindre le niveau supérieur en étant certifié Haute Valeur Environnementale (« HVE », couramment évoqué comme « niveau 3 »). Le niveau de base est atteint avec une certification environnementale nommée « CE2+ », correspondant au respect de la certification environnementale de « niveau 2 » (CE2) ainsi qu'à au moins une des exigences du niveau 3 du HVE ou à l'utilisation d'outils d'aide à la décision et au suivi des obligations de résultat requis pour HVE.

Un « bonus », spécifique aux exploitations biologiques, permet d'ajouter 30 €/ha aux 80 €/ha du niveau supérieur, soit un soutien de l'ordre de 110 €/ha pour les exploitations bio.

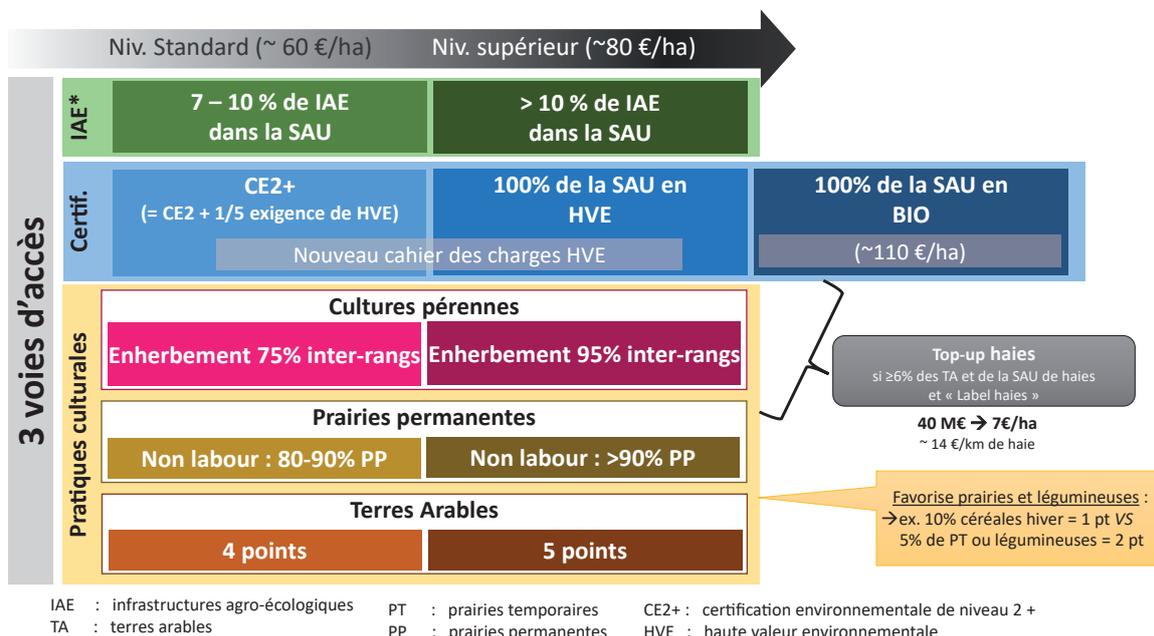
Par ailleurs, pour ces deux entrées (pratiques agricoles et certification), un bonus de l'ordre de 7 €/ha est attribué si les haies représentent 6% ou plus de la SAU admissible et en terres arables (1 mètre linéaire terre correspond à 20 m²) et si elles sont gérées sous un Label de gestion durable des haies.

Voie des « infrastructures favorables à la biodiversité »

La voie de la biodiversité rémunère les éléments « non productifs », dont notamment les haies, les bosquets, les fossés et les jachères. En pratique, chaque élément d'infrastructure agro-écologiques (IAE) correspond à une surface (par exemple, 1 mètre linéaire de haie correspond à 20 m² d'IAE). Le premier niveau est atteignable si la surface calculée en IAE représente entre 7 et 10% de la SAU. Le second niveau est atteignable si la surface en IAE est supérieure à 10% de la SAU. Dans les deux cas, au moins 4% des surfaces correspondantes en IAE doivent être situées sur terres arables. Cette voie ne permet pas de bénéficier du bonus « haies ».

CONDITIONS D'ACCÈS ET MONTANT PRÉVISIONNEL DES ÉCO-RÉGIMES DU PSN FRANÇAIS -

(Montants estimés à partir de l'enveloppe prévue dans le PSN, les montants effectivement versés aux agriculteurs dépendront du nombre d'hectares engagés).





3 FRANCE

Couplage : Aide unique à l'UGB en bovins, renforcement des paiements couplés pour les protéines végétales

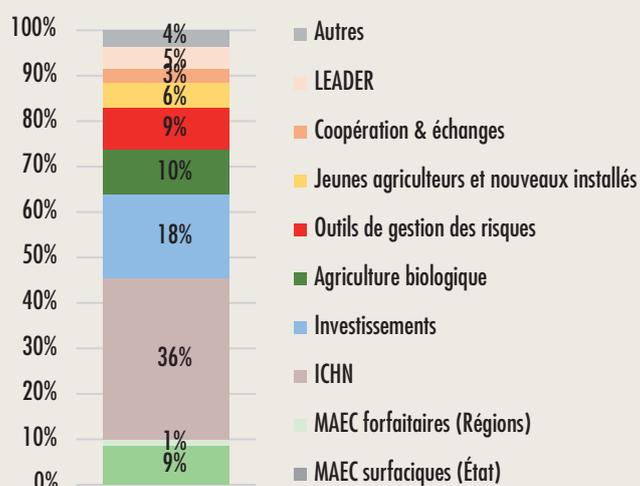
Les **paiements couplés** représentent 15% des paiements directs (plafond européen) avec un montant annuel de 1 010 M €. Les aides couplées pour les productions animales représentent 819 M € en 2023 (81% du total des aides couplées). Les montants alloués aux couplages pour les protéines végétales augmenteront progressivement au cours de la programmation.

Côté végétaux, le couplage majoritaire concerne la production de protéines végétales, avec des déclinaisons pour les légumineuses à graines, semencières ou fourragères déshydratées (73 M € en 2023) et pour les légumineuses fourragères (64 M € en 2023 pour les zones de plaine et de piémont, 18 M € en 2023 pour les zones de montagnes). Les aides aux légumineuses fourragères sont conditionnées à la détention d'animaux ou à l'existence d'un contrat avec un éleveur. Elles concernent également les mélanges avec des céréales ou des graminées (éligibles uniquement l'année du semis), sous condition que les légumineuses représentent plus de 50% du mélange. L'enveloppe est différenciée entre plaine et montagne pour maintenir un montant unitaire équivalent entre les deux zones : l'augmentation attendue des surfaces étant supérieure en plaine, la hausse budgétaire y est consacrée.

Le principal couplage animal concerne les bovins et prend la forme d'une aide à l'UGB bovine (689 M € en 2023). Il existe également des aides pour les ovins (106 M € en 2023), les caprins (13 M € en 2023) et les veaux produits sous signe de qualités (4,3 M € en 2023).

Le paiement à l'**UGB bovine** ⁽¹⁾ regroupe les paiements couplés des bovins allaitants et laitiers, les anciennes aides aux bovins allaitants (ABA) et laitiers (ABL) étant fusionnées et revisitées. L'objectif affiché est d'obtenir une meilleure valorisation des animaux sur les territoires. Les bovins mâles et femelles de plus de 16 mois sont primables.

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN FRANCE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

⁽¹⁾ Pour calculer les UGB : bovin > 2 ans = 1 UGB
bovins 16 mois - 2 ans = 0,6 UGB

Deux niveaux d'aide sont proposés :

- Un niveau supérieur, estimé à 110 €/UGB/an :
 - o pour les UGB femelles de type racial viande, dans la limite de deux fois le nombre de veaux de type viande nés et détenus 90 jours sur l'élevage (sur les 15 mois précédant la date de référence),
 - o pour les UGB mâles, sans critère de race, et dans la limite du nombre de vaches éligibles (également sans critère de race),
- Un niveau de base, estimé à 60 €/UGB/an :
 - o pour les femelles laitières et mixtes,
 - o pour les femelles de type viande et les mâles au-delà des plafonds définis pour le niveau supérieur.

Le plancher pour l'accès à l'aide est fixé à 5 UGB.

Le nombre maximum d'UGB totales éligibles est limité par trois plafonds, correspondant à 1,4 fois la surface fourragère disponible (surfaces en herbe et en légumineuses fourragères + surfaces en céréales autoconsommées prises en compte pour l'ICHN pour les demandeurs éligibles à l'ICHN ou surface de maïs ensilé et méteil fourrager pour les non-demandeurs d'ICHN) et 120 UGB, avec application de la transparence GAEC. Seules 40 UGB sont primables au niveau de base. Une garantie de 40 UGB primées, sans application du plafond de « chargement », a été introduite notamment pour tenir compte des exploitations d'engraissement.

L'**aide ovine** combine une aide de base (environ 23 €) accessible à partir de 50 brebis, avec une majoration pour les 500 premières brebis (+ 2 €) et un ratio de productivité minimale (0,5 agneau par brebis) et une aide complémentaire pour les nouveaux producteurs (6 €).

L'**aide caprine** continue selon les mêmes conditions (minimum 25 chèvres, maximum 400) (environ 15 €/tête).

L'**aide aux veaux sous la mère** fusionne les deux aides actuelles en une aide unique aux veaux « élevés sous label ou IGP » et Bio, pour un montant estimé de 66 €/veau.

Enfin, des **aides spécifiques à la Corse** pour les bovins et les petits ruminants sont mises en place.

Un second pilier dominé par les ICHN et partagé entre l'État et les Régions

Le **second pilier** est doté de 10 040 M € sur cinq ans, après transfert (549 M €/an en moyenne), hors cofinancements nationaux. Les cofinancements dépendent des mesures, le taux estimé de cofinancement moyen (part des financements européens dans le total) étant de 58%.

Les **aides surfaciques** du second pilier, la gestion des risques et la prédation sont pilotées par l'État et représentent 1 304 M €/an issus du FEADER, auxquelles s'ajoutent 577 M €/an de financements nationaux. Les ICHN représentent la majorité de ces aides, avec 1 100 M € dont 717 M € issus de la dotation européenne. Les aides à l'agriculture biologique sur le second pilier s'élèvent à 340 M € (dont 197 M € de l'UE). Les MAEC surfaciques sont dotées de 220 M € dont 176 M €. Les mesures pour la prédation (mesure de protection et indemnités) et gestion des risques (subvention à l'assurance récolte) complètent cette partie du second pilier.

Les **aides non liées aux surfaces** sont pilotées par les Régions, avec une dotation de 700 M €/an issue du FEADER à laquelle s'ajoutent des financements variables selon les territoires. Les mesures d'aide à l'investissement représentent la majorité des aides



avec 372 M €/an en moyenne. Les aides aux jeunes agriculteurs sur le second pilier atteignent 100 M €/an, ce qui permet d'atteindre le seuil obligatoire de 3% des paiements directs destinés aux JA. Le reste de la somme permet entre autres de financer les programmes LEADER (100 M €/an), la coopération interrégionale (37 M €/an), et les MAEC forfaitaires (22 M €/an).

Des effets simulés très variés selon les productions et les systèmes

L'Institut de l'Élevage a **simulé les effets de la nouvelle PAC** pour les exploitations de ruminants. La version du PSN disponible début juillet 2022 a été utilisée pour ces simulations. Aussi, le « bonus bio » de l'éco-régime n'est pas intégré aux simulations. La partie JA n'a pas été isolée. Seul l'impact sur le premier pilier a été simulé pour les années 2023 (début de la réforme) et 2027 (fin de la programmation de la PAC 2023-2027), puisque les mesures du second pilier dépendent en partie des régions.

Les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) 2018, représentatives des exploitations françaises, ont été utilisées en affinant l'analyse selon la typologie Idele. Les simulations sont effectuées intra-RICA, toutes choses égales par ailleurs (pas d'évolution démographique, de cheptels, d'assolement ou de surfaces sur la période). La baisse budgétaire de la PAC a été appliquée avec une baisse du premier pilier retenue de -2,8%/2018. Les données UGB du RICA ont été reconstituées grâce à la BDNI, pour avoir les données des UGB de plus de 16 mois pour le couplage.

On considère que la conditionnalité est respectée pour toutes les exploitations, même si celle-ci est renforcée. La transparence GAEC a été appliquée à partir des données de main d'œuvre pour les exploitations déclarées sous statut GAEC. L'évolution des couplages végétaux est estimée sur la base de l'évolution budgétaire et dans l'évolution de l'assolement.

La possibilité de satisfaire au premier ou au deuxième niveau d'éco-régime a été approchée par la voie des pratiques culturales, qui devrait être la plus répandue, en considérant que le volet « diversité de l'assolement » serait limitant.

Dans un contexte de baisse globale du budget du premier pilier de -2,8%/2018, les évolutions sont à comparer à cette baisse. En effet, toute évolution positive par rapport à cette référence moyenne montre une volonté de soutenir la production (réorientation préférentielle des fonds vers cette production), même si le résultat peut se traduire par une baisse des soutiens à l'exploitation.

D'une manière générale, deux tendances se dégagent dans ces simulations.

D'une part, la **convergence des DPB et l'effet d'un éco-régime forfaitaire** favorisent les exploitations les plus extensives, dont les références historiques étaient en moyenne plus faibles que la moyenne nationale, au détriment des exploitations intensives et de grandes cultures, dont les références étaient plus hautes.

D'autre part, le passage à une **aide unique à l'UGB** pour les bovins transfère une partie des soutiens couplés vers les producteurs bovins laitiers, aux dépens des éleveurs bovins allaitants. Au niveau temporel, les effets de la convergence des DPB se feront plutôt sentir en 2025 (2^{ème} étape de convergence), alors que les effets des nouvelles aides couplées et le passage d'un paiement vert proportionnel aux DPB à un éco-régime forfaitaire entrent en jeu dès 2023.

Dans le détail, les exploitations d'**engraissement de jeunes bovins** ou de **veaux sous la mère**, ou les **élevages associés à des ateliers de grandes cultures** seraient les plus pénalisés par la nouvelle PAC, à la fois du fait des nouvelles règles de calcul des aides couplées et de la convergence des DPB.

Les **exploitations laitières** intensives bénéficieraient du nouveau couplage mais seraient pénalisées par la convergence des DPB, d'où un effet légèrement négatif à neutre de la réforme sur le soutien à ces exploitations. Pour les élevages laitiers dont les paiements découplés sont proches de la moyenne, la hausse des paiements couplés compenserait la baisse des paiements de base.

Les **exploitations de naisseurs bovins** seraient également impactées négativement, même si la convergence leur est en général plutôt favorable, ce sont les aides couplées qui diminueront.

Les effets de la réforme seraient neutres à positifs pour les **petits ruminants**, moins impactés par le couplage que les éleveurs de bovins (hors impact budgétaire). En caprins et ovins laitiers, l'évolution serait légèrement positive. La baisse du couplage animal serait compensée par la hausse du couplage aux protéines végétales, et la convergence devrait avoir un effet réduit. Les éleveurs ovins allaitants devraient être impactés légèrement négativement ou d'évolution neutre, avec un effet de baisse du couplage bovin pour les élevages avec les deux productions. Une particularité concernera les éleveurs transhumants, qui devraient bénéficier de façon plus forte de la convergence des DPB, compte-tenu de leur historique bas.

INCIDENCE DE LA NOUVELLE PAC SUR LES AIDES PAR EXPLOITATION, SELON LA PRODUCTION PRINCIPALE

	2023		2027	
	Ecorégimes ; couplage à l'UGB ; protéines végétales à 2,3% du P1 ; pas de convergence supplémentaire		Ecorégimes ; couplage à l'UGB ; protéines végétales à 3,5% du P1 ; ½ chemin de convergence	
	Premier pilier hors aides couplées Effet moyen Variation selon les systèmes	Aides couplées Effet moyen Variation selon les systèmes	Premier pilier hors aides couplées Effet moyen Variation selon les systèmes	Aides couplées Effet moyen Variation selon les systèmes
Bovins lait	+ 1,7% - 3% à + 7%	+ 25% - 7% à + 68%	Stable - 7% à + 7%	+ 21% - 13% à + 72%
Bovins viande	- 2,5% - 1% à - 13%	- 1,7% - 11% à - 30%	- 3% Stable à - 20%	- 23% - 17% à - 34%
Ovins lait	+ 2% Stable à + 12%	- 4% - 4% à + 2%	+ 1% Stable à + 19%	- 10% - 10% à + 18%
Ovins viande	Stable - 0,5% à + 0,5%	- 3,7% - 3,5% à - 4%	- 2,3% - 1,5% à - 3,5%	- 9,3% - 8,5% à - 10,5%
Caprins lait	+ 4% Stable à + 12%	+ 1% - 4% à + 2%	+ 7% Stable à + 19%	+ 5% - 10% à + 18%

4

ALLEMAGNE

Une nouvelle PAC qui se veut d'abord environnementale

Le PSN allemand de 2023 affiche une ambition environnementale forte, avec un objectif de 50% des fonds dédiés à la lutte contre le réchauffement climatique, à la protection de l'environnement et au bien-être animal. Le soutien aux exploitations extensives et aux pratiques environnementales est ainsi renforcé. Cependant, le niveau d'engagement des agriculteurs, notamment dans les régions intensives du Nord, pose question.



D'après l'intervention de **Udo Hemmerling**, DBV

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

- Superficie : 35,8 M ha dont 16,6 M ha de SAU
- Population : 83,2 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 30 005 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 11,2%

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1 000 tonnes)	Rang UE 27	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	31 942	1	3 833
Viande bovine dont veau	1 072 46	2 5	612
Viande ovine	25	6	1 054
Lait de chèvre	21	8	164

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat (2021)

Une agriculture dominée par les monogastriques et le lait de vache

L'Allemagne est le **premier producteur de lait de vache** en Europe et a profité de la fin des quotas laitiers pour augmenter sa production à 32 millions de litres en 2021 (+12% /2010). L'augmentation de la production a été essentiellement tirée par les régions intensives du Nord et de l'Ouest (+29% /2010), alors même que la production est en déclin en ex-RDA (-23% /2010). Au niveau des viandes, l'Allemagne est essentiellement un producteur de monogastriques (4 M têtes de porc et 1,7 M têtes de volaille en 2021). La viande bovine est essentiellement issue des vaches laitières (réformes) et destinée au marché national (4% seulement est exporté). Le petit cheptel ovin s'érode (-4% entre 2015 et 2020), mais reste bien réparti sur l'ensemble du territoire.

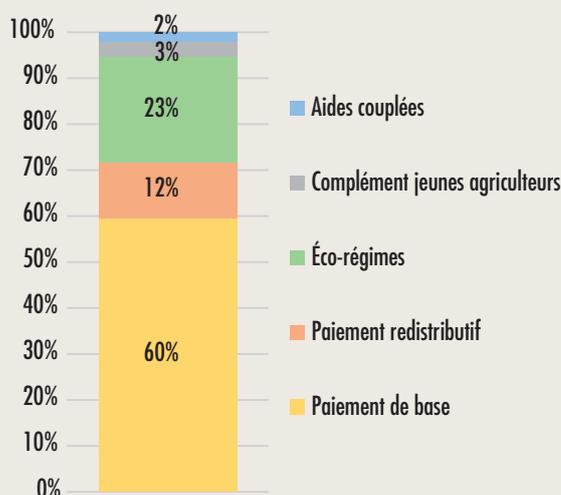
Introduction du couplage animal sur le premier pilier

Le PSN allemand a été formellement approuvé par la Commission européenne le 21 novembre 2022. Le **premier pilier** est doté d'un montant total de 21 457 M €, hors programmes opérationnels et après transfert vers le second pilier (progressif pour atteindre 15% en 2027). La ventilation au sein du premier pilier acte la volonté d'augmenter le soutien aux petites exploitations.

Le **paiement de base** (60% du premier pilier, 2 557 M €/an), identique sur l'ensemble du territoire (la convergence est totale en Allemagne depuis 2014), diminuera progressivement de 171 €/ha à 159 €/ha en 2027, mais reste non plafonné. Le **paiement redistributif** (12% du premier pilier, 515 M €/an) est en revanche renforcé, à 69 €/ha pour les quarante premiers hectares, puis à 42 €/ha jusqu'à soixante hectares, avec donc un maximum de 3 600 € par exploitation (précédente PAC : maximum de 1 980 € pour 46 ha primés).

Le **soutien aux jeunes agriculteurs** représente 3% du premier pilier (147 M €/an) pour un montant de 134 €/ha jusqu'à 120 ha, soit un maximum de 16 080 € par exploitation, également renforcé par rapport à la précédente PAC (50 € sur 90 ha max, soit maximum de 4 500 €/exploitation).

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN ALLEMAGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



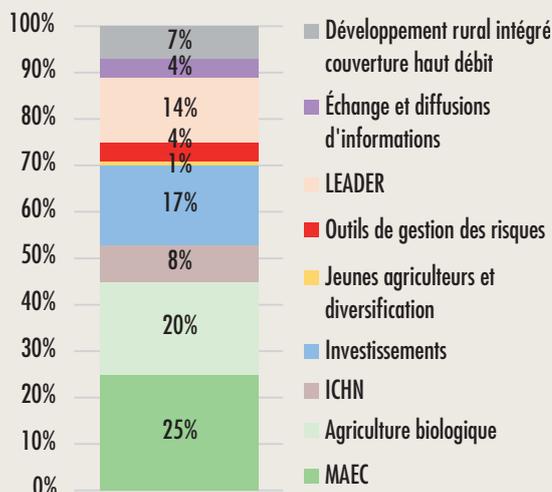
*hors programmes opérationnels, après transfert vers le 2nd pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

4 ALLEMAGNE



RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN ALLEMAGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier

Source : GEB-Institut de l'élevage d'après BMEL.

CONDITIONS D'ACCÈS ET MONTANT DES ÉCORÉGIMES DANS LE PSN ALLEMAND

	Terres arables	Prairies permanentes	Cultures permanentes
1a) Surface non productive en plus de la BCAE 8	<1% 1 300€/ha 1-2% 500 €/ha 2-6% 300 €/ha		
1b) Bandes ou champs fleuris en plus de la mesure 1a	150 €/ha		150 €/ha
1c) Bandes ou champs fleuris			150 €/ha
1d) Fauche tardive sur prairies permanentes pas d'exploitation avant le 1 ^{er} septembre		<1% 900 €/ha 1-3% 400 €/ha 3-6% 200 €/ha	
2) Rotation > à 5 espèces	45 €/ha		
3) Maintien de l'agroforesterie	60 €/ha	60 €/ha	
4) Extensification des pâturages < 1,4 UGB/ha		100 à 115 €/ha	
5) Prairies extensives avec au moins quatre espèces d'intérêt floristique		225 à 240 €/ha	
6) Pas d'usage de phytosanitaires	50 à 130 €/ha		110 à 130 €/ha
7) Agriculture en zone Natura 2000	40 €/ha	40 €/ha	40 €/ha

Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence « la PAC dans tous ses États »

La PAC allemande était jusqu'à présent entièrement déconnectée. Une **aide couplée aux bovins allaitants et petits ruminants** (78 € et 35 € par tête) a été introduite dans le PSN 2023-2027, pour un total de 86 M €/an. Cette aide couplée fait suite au refus de la Commission européenne de permettre le financement sur le deuxième pilier d'une mesure d'aide aux exploitations de bovins viande et de petits ruminants pratiquant le pâturage au titre du bien-être animal, sous le motif que cette aide n'apporterait pas de plus-value par rapport à la situation actuelle, ces productions ayant déjà largement recours au pâturage. Ce paiement couplé viendra donc en complément d'une action « pâturage » destinée exclusivement aux vaches laitières et financée sur le deuxième pilier.

Les **éco-régimes** représentent 23% (987 M €/an) du montant total du premier pilier. Ils sont déclinés en sept mesures cumulables entre elles et qui visent principalement à soutenir et encourager les systèmes extensifs et les pratiques favorables à la biodiversité. Cela représente un réel changement par rapport aux paiements verts, surtout tournés vers les intercultures et les jachères, mesures désormais intégrées aux BCAE. Le soutien des agriculteurs biologiques est concentré sur le deuxième pilier, ce qui ne leur interdit pas d'émerger à certains éco-régimes. Cependant, s'ils s'engagent dans les mesures 1, 4 ou 6, leur paiement spécifique sur le second pilier sera réduit.

Les montants des éco-régimes sont vus comme peu incitatifs dans le contexte actuel de prix élevés pour le lait et la viande. D'après les simulations du *Thünen-Institut*, certaines mesures des éco-régimes, en particulier la mesure 1d, ont des montants d'aide inférieurs au coût d'opportunité engendré, en particulier là où se concentrent les productions animales les plus intensives (Basse-Saxe et Rhénanie du Nord-Westphalie).

Un deuxième pilier géré au niveau des Länder

Le montant total du second pilier s'élève à 8 239 M € financés par l'UE (58% du total), auxquels s'ajoutent 3 714 M € de co-financements de l'État fédéral (26%) et 2 347 M € des Länder (16%), pour un total de 14 300 M € sur cinq ans. Les cofinancements dépendent fortement des Länder : la Basse-Saxe ajoute ainsi 1 000 M € aux 1 200 M € de l'UE et aux 365 M € de l'État fédéral. À l'inverse, le Brandebourg, la Sarre, la Saxe et la Thuringe financent moins de 5 M €. En Bavière, le financement fédéral représente 1 100 M € (36% du total), contre 365 M € en Basse-Saxe (14% du total).

Les actions financées par le second pilier sont diverses selon les Länder. Dans le Sud, région de petites exploitations avec des zones de montagne, le deuxième pilier est réparti de manière relativement équitable entre les ICHN, le soutien à l'agriculture biologique et les MAEC. À l'Est, et notamment dans le Brandebourg, le soutien aux agriculteurs bio est prépondérant. À l'Ouest, les MAEC représentent la majorité des soutiens du second pilier. Les aides à l'agriculture biologique, plus élevées qu'auparavant sur le deuxième pilier, ne compensent pas la baisse des aides dédiées sur le premier pilier. Les agriculteurs biologiques devront donc compléter ce soutien en émergeant à des éco-régimes.

Quel engagement des agriculteurs ?

La nouvelle PAC allemande se veut résolument verte, avec un affichage de 50% des fonds destinés à la protection de l'environnement et au bien-être animal. Les éco-régimes cherchent à encourager des pratiques plus extensives pour les éleveurs, et devraient toucher plus particulièrement les exploitations intensives du Nord et de l'Ouest. Certaines de ces mesures étaient auparavant financées sur le second pilier par des contrats pluriannuels. **D'après Udo Hemmerling, secrétaire général adjoint du DBV, ce passage à un pas de temps annuel, qui s'accompagne dans certains cas d'une baisse des primes, risque de susciter du mécontentement chez les agriculteurs qui seront moins aidés qu'auparavant pour une même pratique. En outre, des incertitudes subsistent quant au niveau d'engagement des éleveurs dans les éco-régimes. Il serait même à craindre que la baisse du paiement de base amène certains agriculteurs à ne plus demander la PAC pour tenter d'échapper à la conditionnalité.**

5

ESPAGNE

Soutien aux exploitations moyennes et à l'élevage

La nouvelle PAC espagnole confirme certaines orientations anciennes : pas de transfert entre piliers, convergence au sein de chaque région agronomique pour les paiements de base, fortes aides couplées animales, qui sont même en croissance. Le nombre de régions agronomiques a été réduit de cinquante à vingt pour 2023-2027. Le pays affiche des ambitions environnementales et veut soutenir les moyennes exploitations.



D'après l'intervention de **Miguel Angel Riesgo**, Ambassade d'Espagne à Paris

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

- Superficie : 50,6 M ha dont 24,4 M ha de SAU
- Population : 47,3 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 30 655 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 13%

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1 000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	7 477	7	809
Viande bovine dont veau	718 14	4 6	2 091
Lait de brebis	521	2	2 269
Viande ovine	120	1	8 546
Lait de chèvre	490	2	2 590

Source : GEB-Idele d'après Eurostat (2021)

La production bovine croît sans cesse

L'agriculture espagnole est caractérisée par sa grande diversité, liée à l'histoire et à ses climats contrastés. Céréales et ruminants extensifs côtoient productions animales hors-sol, maraîchage et vignes. Ainsi, l'Espagne a produit 10% de la viande bovine européenne en 2021, presque autant que l'Italie (11%). La production ne cesse d'augmenter, avec une croissance du cheptel allaitant (+15% en 10 ans soit +270 000 vaches) et un bond de l'engraissement (effectif de mâles de 1 à 2 ans doublé en 10 ans, à 360 000 têtes fin 2021). Cet accroissement s'appuie sur la hausse du cheptel allaitant, au 2^{ème} rang européen, et l'explosion des imports de veaux laitiers (520 000 têtes en 2021, x8 en 10 ans). Une part importante de la production est exportée (35%). Le naissement est très extensif au centre du pays. L'engraissement est lui, intensif et dépendant de la production et de l'import de céréales. L'Espagne laitière joue un rôle plus modeste en UE avec 5% de la collecte (810 000 VL).

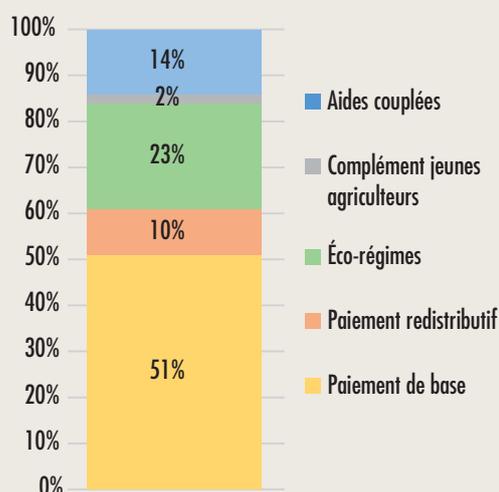
Peu de changements en montants, pas de transferts entre piliers, introduction du paiement redistributif

En Espagne, le **budget total** est globalement maintenu par rapport à la précédente PAC. Il n'y aura pas de transfert entre le premier et le second pilier, géré par les Communautés autonomes.

Le **premier pilier** est doté de 27 028 M € sur cinq ans dont 51% (2 460 M €/an en moyenne) concernent le paiement de base. Vingt régions agronomiques ont été définies où les paiements de base varient entre 56 €/ha et 407 €/ha (les plus élevés pour les zones très intensives, ayant des références historiques élevées). La convergence se fera uniquement au sein de ces régions avec un objectif d'un minimum de 85% du paiement moyen régional en 2027 et une convergence totale visée en 2029. Un plafonnement progressif est instauré, avec une réduction des paiements à partir de 60 000 €/exploitant et un maximum à 100 000 €/exploitant, avec la possibilité de déclarer des salariés pour relever le plafond à 200 000 €. L'approche par région agronomique cherche à garantir un paiement de base par unité de main d'œuvre relativement équitable dans le pays.

Un **paiement redistributif**, doté de 483 M €/an, est introduit pour la première fois. Décliné pour chacune des vingt régions agronomiques, il vise à soutenir les exploitations de taille moyenne (plutôt que petites) avec un double seuil surfacique : jusqu'au premier seuil, l'exploitant touchera en supplément 20% du paiement de base moyen de la région, puis 40% entre le premier et le deuxième seuil. Environ 50% de la SAU sera éligible à la redistribution.

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN ESPAGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le 2nd pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

5 ESPAGNE



APPLICATION ESPAGNOLE DES ÉCO-RÉGIMES

	Objectif principal	Pratiques	Cultures éligibles
Agriculture à faible émission de carbone	Améliorer la structure du sol, réduire l'érosion et la désertification, augmenter la teneur en carbone des sols et réduire les émissions de GES.	P1 - pâturage extensif	prairies et pâturages permanents
		P4 - agriculture de conservation : semis direct	cultures arables
		P6 - couverts végétaux semés ou spontanés	cultures permanentes
		P7 - couverts végétaux inertes	cultures permanentes
Agro-écologie	Promouvoir la biodiversité associée aux zones agricoles et aux paysages et promouvoir la conservation et la qualité des ressources naturelles (air, eau, sol).	P2 - fauchage durable et îlots de biodiversité	prairies et pâturages permanents
		P3 - rotation des cultures avec espèces améliorées	cultures arables
		P5 - zones de biodiversité et gestion des ressources en eau	cultures arables et permanentes, y compris forêts

Source : GEB-Institut de l'élevage d'après MAPA

Le paiement aux jeunes agriculteurs représente 97 M €/an, versé pour les 100 premiers hectares des jeunes installés et majoré de 15% pour les femmes.

Les aides couplées encouragent la production dans une optique plus durable, avec 14% du premier pilier (677 M €/an) dont 80% sont consacrés aux productions animales (544 M €/an, en hausse de +11% par rapport à 2014-2020). Ainsi 187 M €/an sont fléchés pour le soutien aux fermes bovines allaitantes extensives (stable), 7 M €/an pour l'engraissement de bovins (stable), 122 M €/an pour les bovins lait (+30%) et 132 M €/an pour les ovins-caprins allaitants. En 2021, les aides étaient de 27 €/bovin de moins de 24 mois engraisé < 24 mois chez les naisseurs, 15 €/bovin < 24 mois chez les engraisseurs (max. 1 420 têtes/an) et 46 €/bovin engraisé pour les engraisseurs sans SAU. Elles se diluent avec la hausse actuelle de l'engraissement. Les aides aux protéines végétales doublent par rapport à la précédente PAC (83 M €/an en moyenne).

Les éco-régimes représentent 23% des paiements directs, soit 1 107 M €/an. Ils sont classés en deux catégories, « agriculture bas carbone » et « agroécologie ». Sept pratiques sont proposées et concernent chacune certaines productions. Les pratiques sont cumulables à l'échelle de la ferme, mais chaque hectare ne peut être engagé que dans une seule pratique. Les productions de ruminants sont plus particulièrement concernées par les pratiques P1 (pâturage extensif) et P2 (fauchage durable et îlots de biodiversité tels que haies ou zones non exploitées). Les paiements sont différenciés selon les zones agronomiques. Pour les prairies et pâturages, deux zonages (pâturages humides et pâturages méditerranéens) ont été définis. Par ailleurs, si les demandes dépassent les capacités de paiement des éco-régimes, des seuils maximums seront utilisés pour réduire les paiements à partir d'un certain niveau. Sur les pratiques P1 et P2, les éleveurs des zones de pâturage humides toucheront 62 €/ha avec un plafond à 65 ha, et les éleveurs des zones de pâturage méditerranéen toucheront 41 €/ha avec un plafond à 95 ha.

Les programmes opérationnels représentent l'équivalent de 12% du premier pilier. Ils concernent les fruits et légumes, le vin, l'apiculture et l'élevage, à travers des actions ou des investissements structurés par des associations d'éleveurs et des coopératives.

Un deuxième pilier géré au niveau des Communautés autonomes

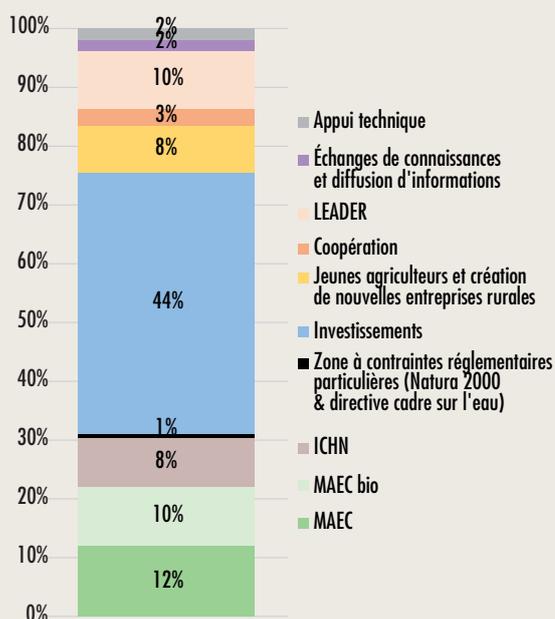
Le second pilier est doté de 8 337 M € sur cinq ans dont 5 400 M € issus de l'UE et 2 900 M € de co-financements nationaux. Les Communautés autonomes gèrent le second pilier. Les deux tiers sont dédiés au soutien aux investissements (740 M €/an) incluant le PCAE (147 M €/an en moyenne) et une part importante (44%) est fléchée vers des investissements à but environnemental. Les MAEC représentent 22% du second pilier, à 360 M €/an, dont presque la moitié (167 M €/an) destinée au soutien à la production Bio. Les ICHN (140 M €/an), les soutiens aux entreprises rurales (133 M €/an) les compensations pour les zones Natura 2000 et zones de protection des eaux, ainsi que les programmes de coopération tels LEADER, complètent le dispositif.

Incitations à produire, couplée aux éco-régimes

Comme dans d'autres pays, cette nouvelle PAC apparaît réellement à la carte, prenant en compte la grande diversité des systèmes. « L'Espagne est une exception dans l'UE pour l'aide de base, calculée selon vingt régions agronomiques. Cependant, jusqu'en 2022 il y avait cinquante régions, ce découpage a donc déjà beaucoup été revu mais reste nécessaire pour ajuster le paiement de base » (Miguel Riesgo, Conseiller agricole à l'Ambassade d'Espagne à Paris).

Elle a comme ambition, à la fois, d'inciter le renforcement de la compétitivité des filières (aides à l'investissement, aides couplées), mais aussi de s'engager dans une véritable transition agroécologique, alors que beaucoup de chemin reste encore à parcourir.

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN ESPAGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

6

IRLANDE

Pas de couplage mais de nouvelles aides ciblées vers l'élevage dans le second pilier

L'agriculture irlandaise repose surtout sur les productions de ruminants pour l'export. La réforme de la PAC maintient l'absence de couplage (sauf pour les protéines végétales) dans le premier pilier, mais des mesures spécifiques sont à nouveau prévues au profit de l'élevage dans le second. Ce dernier représente à lui seul 39% du budget de la PAC en Irlande.



D'après l'intervention de **Jérôme Walsh**,
Ministère irlandais de l'Agriculture

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

- Superficie : 7,0 M ha dont 4,5 M ha de SAU
- Population : 5 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 7 489 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 18%

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1 000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	9 021	6	1 505
Viande bovine	595	5	890
Viande ovine	63	3	2 699

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat (2021)

Fort développement de l'élevage laitier depuis la fin des quotas

Les productions de ruminants, laitières et de viandes bovine et ovine, restent le premier secteur agricole du pays. Avec la fin des quotas laitiers au 1^{er} janvier 2015, la production laitière est repartie à la hausse. Les ambitions initialement affichées par l'industrie laitière irlandaise, pourtant très fortes (+50%/2009 de production en 2020) ont été surpassées avec une augmentation de +72%. Face à la progression du cheptel laitier mais aussi ovin, le nombre de vaches allaitantes est en retrait. Comme ailleurs en Europe, la rentabilité de l'élevage bovin viande pose question. Cependant, la déclinaison irlandaise de la nouvelle PAC n'apportera que peu de changements sinon une convergence accrue.

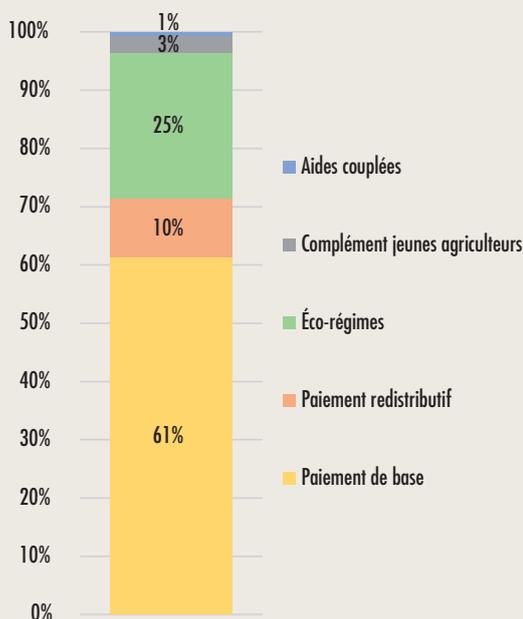
Pas de couplage pour les productions animales dans le premier pilier

Après un premier retour négatif de la part de la Commission européenne, le projet de plan stratégique national irlandais a été formellement approuvé par les institutions européennes en août 2022. Le **premier pilier** sera doté de 5 977 M € sur cinq ans. La convergence des aides se poursuit. Entre 2014 et 2020, elles avaient convergé partiellement pour garantir un paiement minimum de 60% de la moyenne nationale (le plus bas en UE), une mesure alors réclamée par le gouvernement irlandais pour ne pas trop défavoriser l'élevage laitier, plus doté à l'hectare. Dans la nouvelle programmation, **la convergence restera partielle** et atteindra le minimum européen avec un plancher de droit à paiement de base fixé à 85% de la moyenne nationale (158 €/ha) d'ici 2026. Avec la mise en œuvre d'un plafonnement, les valeurs des droits seront alors comprises dans une fourchette allant de 130 €/ha à 285 €/ha. À ce paiement de base (61% du budget du 1^{er} pilier) s'ajouteront 10% de paiement redistributif, soit 43 €/ha sur les trente premiers hectares de chaque exploitation, ce qui est une nouveauté pour le pays.

Comme depuis le début des années 2000, il n'y aura **aucun couplage vers le secteur des ruminants**, mais des soutiens resteront fléchés dans le second pilier. Les aides couplées concernent les protéines végétales (pois, haricot, lupin et soja) avec un budget doublé à 35 M € au total, soit 7 M € par an. Les mélanges de cultures protéiques et céréalières sont également éligibles, mais avec un taux de paiement divisé par deux.

L'application des **éco-régimes** en Irlande se concentrera sur un dispositif de huit mesures optionnelles applicables à tous les types de ferme. Les mesures que doivent choisir annuellement (sauf exception) les agriculteurs vont de l'extensification à l'utilisation d'outils GPS pour améliorer la précision d'amendement des sols.

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN IRLANDE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le second pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

6 IRLANDE

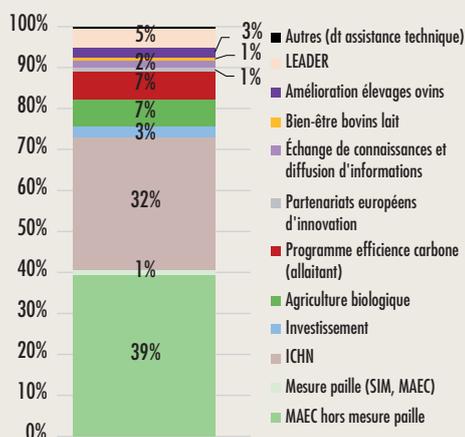


APPLICATION IRLANDAISE DES ÉCO-RÉGIMES

Mesure	Contenu
1-Zones non productives (ZNP)	Augmentation du taux de ZNP de la « BCAE 8 » à 7% [au lieu de 4%]. Option renforcée : +10%.
2-Elevage extensif	Chargement max. de 1,4 UGB/ha pour l'année civile. Option renforcée ≤ 1,2 UGB/ha.
3-Utilisation limitée de l'azote minéral	En élevage, limite d'unités N selon le chargement animal (de 73 kg/ha à 240 kg/ha). Limite à 139 kg/ha en culture.
4-Plantation de haies et d'arbres « natifs »	Plantation mini. de 3 arbres OU de 1 m de haie/ha/an. Option renforcée : arbres et haies.
5- Utilisation d'un épandeur et/ou d'un pulvérisateur contrôlé par GPS	Application d'engrais chimiques (composés ou liquides) et/ou de produits phytosanitaires via GPS.
6- Échantillonnage du sol & chaulage approprié	Échantillonnage du sol et application de chaux si besoin (une fois tous les 3 ans).
7-Culture alternative	Semis d'une culture alternative (pois, colza ou avoine ou combinaison de ces cultures) sur >20 % des terres arables.
8-Implantation de prairie multi-espèces	Implantation d'une prairie multi-espèces (graminées/trèfles/autres mélanges) sur >7 ha l'année où l'action est sélectionnée.

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Ministère irlandais de l'agriculture

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN IRLANDE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

PRINCIPALES AIDES CIBLÉES SUR LES RUMINANTS DANS LE 2ND PILIER

	Contenu	Budget	Paiement unitaire
Suckler Carbon Efficiency Programme	Actions obligatoires : Génotypage et amélioration du cheptel. Enregistrement des poids et autres données	260 M€ sur 5 ans	150 € pour les 10 premières vaches et 120 € pour les suivantes.
Dairy Beef Welfare Scheme	Amélioration du BEA et du caractère « viande » des veaux laitiers	25 M€ sur 5 ans	20 €/veau (40 animaux max.)
Sheep Improvement Scheme	2 actions à appliquer parmi : contrôle de boiterie/des parasites, supplémentation, génotypage...	100 M€ sur 5 ans	12 €/brebis reproductrice

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Ministère irlandais de l'Agriculture, Teagasc et divers

Chaque exploitation devra retenir au minimum deux pratiques pour être qualifiée au paiement des éco-régimes. Il existe des options « renforcées » pour plusieurs éco-régimes. La souscription à un éco-régime en « renforcé » équivaudra à la souscription à deux éco-régimes « de base ». Les niveaux de paiement dépendront du niveau d'utilisation des éco-régimes. Mais, si l'ensemble des 129 000 agriculteurs irlandais postulent, le budget permettra un paiement de 66 €/ha.

Les ICHN et les MAEC captent l'essentiel des dépenses du second pilier

Comme dans la précédente programmation, l'essentiel du second pilier, doté de 3 862 M € sur 5 ans, sera destiné à l'élevage et des mesures très ciblées seront à nouveau mises en œuvre. Parmi les mesures du développement rural les **ICHN** et les **MAEC** monopolisent près de deux tiers du budget du second pilier. L'aide à l'agriculture biologique est également reconduite à hauteur de 7% du budget. De nombreuses autres mesures existent (investissement, groupes de transfert de compétence, LEADER...) dont certaines dédiées directement à l'élevage de ruminants.

Outre les ICHN et MAEC, plusieurs aides ciblées à la production sont prévues. Elles répondent toutes aux objectifs de la stratégie « Food Vision 2030 » visant à accroître la durabilité économique et environnementale des secteurs. En **élevage bovin allaitant**, le *Suckler Carbon Efficiency Programme* est reconduit avec des adaptations et doté de 260 M € pour les cinq années de programmation. Quatre mesures devront être mises en œuvre par les éleveurs engagés :

- Une stratégie de remplacement (vaches et taureaux) : augmentation progressive de la proportion de femelles conservées et de veaux nés issus de taureaux sélectionnés ;
- L'enregistrement annuel des poids (> 70% des effectifs de l'exploitation) ;
- Le génotypage (> 70% des effectifs de l'exploitation) ;
- L'enregistrement et la fourniture de données (registre, enquête...).

En **élevage bovin lait**, le *Dairy Beef Welfare Scheme* a été révisé en août 2022 à la demande de la Commission européenne. Ce programme de 25 M € sur cinq ans doit notamment se concentrer sur l'amélioration des caractéristiques viande des veaux laitiers pour améliorer leurs performances d'engraissement et leur valorisation et ainsi limiter leur export en vif et favoriser la production de viande irlandaise.

En **élevage ovin**, le *Sheep Improvement Scheme* prend la suite du *Sheep Welfare Scheme* de 2014-2022. L'éleveur devra choisir deux actions parmi une gamme large : contrôle des boiteries, supplémentation en minéraux, contrôle des parasites, génotypage, numérisation et enregistrement des données... Le paiement sera de 12 €/brebis reproductrice (contre 10 € dans l'ancienne programmation).

Une réforme dans la continuité

La mise en œuvre de la prochaine réforme de la PAC est dans la continuité des précédentes réformes : convergence partielle, éco-régimes peu contraignants, aides ciblées aux ruminants dans le second pilier... D'après Jérôme Walsh du Ministère irlandais de l'Agriculture, le plan irlandais propose une stratégie « gagnant/gagnant », à la fois pour la durabilité du secteur irlandais de l'agroalimentaire, pour le revenu des éleveurs, pour l'environnement et le bien-être animal. Les 60% de cofinancement du Gouvernement irlandais sur le second pilier et les autres soutiens additionnels visent à amplifier cette stratégie.



Concilier environnement et compétitivité

Le Gouvernement italien affiche un virage net vers une politique environnementale autant qu'agricole. Il y est forcé par la nécessité de faire converger les aides de base, parfois très élevées dans les systèmes les plus intensifs de la plaine du Pô. Mais, avec un budget globalement stable, il a introduit de nombreuses dispositions plus favorables aux fermes extensives, entre paiement redistributif et éco-régimes. Ces dernières (notamment ovines, caprines et bovines allaitantes) y gagneront, mais ce ne sera pas le cas des élevages bovins laitiers et d'engraissement, qui devront trouver davantage de rémunération sur le marché, par la qualité de leur production de viande ou de lait ou par d'autres productions complémentaires (énergie).



D'après l'intervention de **Alberto Menghi**, CRPA

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

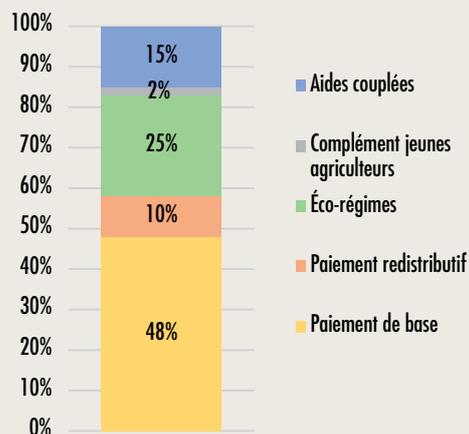
- Superficie : 30,2 M ha dont 13,1 M ha de SAU
- Population : 60,5 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 26 636 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 11,1%

FOCUS FILIÈRES RUMINANTS (CHIFFRES 2021)

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1000 t)	Rang UE	Cheptel mères (1 000 têtes)
Lait de vache	13 042	4	1 844
Viande bovine dont veau	748 80	3 3	349
Lait de brebis	450	3	4 593
Viande ovine	29	5	1 274
Lait de chèvre	43	6	1 601
Viande caprine	2	6	

Source : GEB-Idele selon ISMEA et EUROSTAT 2021

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN ITALIE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le second pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

Une agriculture diversifiée et contrastée entre le Nord et le Sud

L'Italie, comme l'Espagne ou la France, a une économie agricole extrêmement diversifiée mais aussi très contrastée entre Nord et Sud de la Péninsule. L'Italie est le 4^{ème} pays agricole en UE, mais le 3^{ème} en terme de valeur ajoutée. C'est surtout le premier producteur européen sous signes officiels de qualité (AOP, IGP, STG) et pour le bio. Le solde commercial agro-alimentaire est très positif, notamment avec la France, surtout grâce aux productions végétales mais également aux produits laitiers.

Le nombre d'exploitations professionnelles est encore de 1,13 million, pour une SAU moyenne de 12 ha en 2020, du fait notamment de l'importance de la production viticole.

Les **productions végétales** représentent les 2/3 de la production agricole finale. L'Italie est notamment le 1^{er} producteur mondial de vin, devant l'Espagne et la France, et le 2^{ème} producteur européen de fruits et légumes. C'est également un producteur très important de riz et de maïs (6 Mt de grain et 24 Mt d'ensilage en 2021). Une part prépondérante de ce dernier est utilisé pour nourrir le bétail.

Les **productions bovines**, lait et viande, se concentrent de plus en plus dans le Nord tandis que les petits ruminants sont surtout au Sud et dans les îles, notamment en Sardaigne.

Un budget quasi stable, mais une convergence à fort impact

Le gouvernement italien a attendu les élections législatives de septembre pour transmettre le 15 novembre son PSN révisé à la Commission européenne, fruit de longues négociations avec les Provinces, l'ensemble des parties prenantes et les Autorités européennes. Ce PSN a été approuvé le 2 décembre.

Le **premier pilier** dispose d'un budget pratiquement inchangé par rapport à la PAC précédente (17 480 M € sur cinq ans). Un modeste transfert du premier vers le second pilier est prévu, à hauteur de 126 M €/an, soit 3,5% du premier pilier, aboutissant ainsi à un premier pilier à 3 496 M €/an, soit 51% du budget PAC global. En revanche, la répartition de ce premier pilier change fortement. Les **paiements de base** passent de 55% (+ 30% de paiements verts) à 48% du total (1 678 M €/an), du fait notamment de l'augmentation de l'enveloppe des aides couplées et de l'introduction des paiements redistributifs.

Mais surtout la **convergence** de ces paiements de base, jusqu'alors limitée à 60% de la moyenne nationale, atteindra 85% en 2026. En pratique, cela consistera à augmenter quelques quatre millions de droits à paiement de base (de +5% à +7%/an) tout en faisant diminuer 700 000 autres (de -16% à -8,4%/an ; avec un plafonnement de la baisse à -30% d'ici 2026). La moyenne des paiements de base sera alors à 1 67 €/ha et le plafond à 2 000 €/ha dès 2023. Les productions les plus affectées seront bien sûr les plus intensives, les productions fourragères pour les bovins (maïs et luzerne), le riz et les cultures irriguées de la Plaine du Pô. Les DPB supérieurs à 300 €/ha, qui représentaient encore près de 20% des 4,7 millions de droits, ne compteront plus que pour 7,3% en 2026.



En outre, sur ce budget d'aides de base, 3% seront consacrés à la **gestion des risques climatiques** (sécheresse et inondation), via un transfert progressif vers le second pilier, soit une moyenne annuelle de 600 M €/an contre 340 M € pour la précédente PAC. La sécheresse exceptionnelle de l'été 2022, avec un niveau d'étiage du Pô jamais vu depuis des siècles, en a prouvé l'utilité.

En parallèle, un **paiement redistributif** est créé, sur 10% du 1^{er} pilier, au bénéfice des fermes petites et moyennes (jusqu'à 50 ha), primant les 14 premiers ha autour de 83 €/an.

6% du premier pilier pour les aides couplées aux ruminants

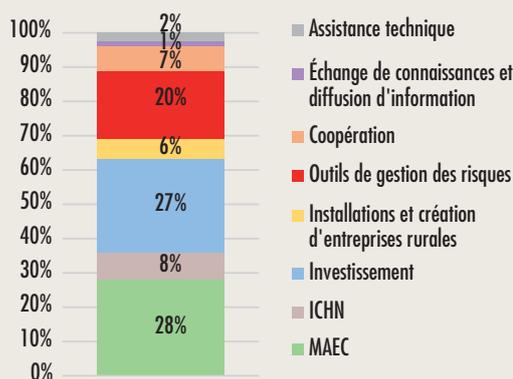
Le **couplage** restera une caractéristique partagée avec la France ou l'Espagne, avec 15% du premier pilier, dont 2% pour les cultures de protéines (soja et autres légumineuses). Un peu plus de 6% du budget du premier pilier sera destiné aux productions de ruminants (219 M €/an). Cela permettra de verser une prime de 67 € à 121 € par femelle laitière de plus de 20 mois (121 € en montagne), et de 70 à 121 € pour les vaches allaitantes, selon qu'elles soient ou non inscrites dans un livre généalogique.

APPLICATION DES ÉCO-RÉGIMES

Objectif	Budget annuel (M €)	Niveau 1	Niveau 2
EC1 Réduction de l'usage des antibiotiques en élevage et amélioration du bien-être animal	365	Pratiques d'élevage enregistrées sur la plateforme nationale «ClassyFarm». Réduction des doses d'antibiotiques sous la moyenne régionale et amélioration du BÉA. 66 €/UGB bovin lait. 54 €/UGB bovin viande. 60 €/UGB ovine ou caprine.	Durée minimale annuelle de pâturage pour les bovins. 30 j pour les VL, 3 mois pour les génisses laitières et 4 mois pour les bovins allaitants. 240 €/UGB bovine
EC2 Herbe dans les interrangs des cultures arboricoles	156		
EC3 Sauvegarde des oliveraies	151		
EC4 Durabilité des systèmes fourragers extensifs	164	Pas d'utilisation d'herbicides ou d'autres substances chimiques et introduction de légumineuses. 110 €/ha et par an.	
EC5 Mesures pour favoriser les pollinisateurs	44		

Source : GEB-Institut de l'élevage

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN ITALIE * SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

L'aide au jeune bovin de 12/24 mois est maintenue, conditionnée à un maintien durant 6 mois sur la ferme, de 39 € à 58 €/tête (niveau supérieur sous condition de labellisation qualité). Enfin, une prime de 6 €/tête est prévue pour les brebis et les chèvres.

Le **paiement jeunes agriculteurs** représente 2% du premier pilier, avec une aide supplémentaire de 80 à 100 €/ha durant les cinq premières années d'installation, jusqu'à un plafond de 90 ha.

L'innovation la plus marquante est la conception des éco-régimes, auxquels seront consacrés 25% du premier pilier. Ils sont au nombre de cinq, dont deux sont plus spécifiquement dirigés vers les productions animales.

Le premier éco-régime EC1 bénéficiera à lui seul de 365 M €/an, avec comme objectif de réduire la consommation d'antibiotiques et d'améliorer le bien-être animal, sujet toujours très prégnant en Italie. Il y aura deux niveaux, avec des niveaux de contraintes différents. L'intégralité des pratiques d'élevage devra être enregistrée sur une plateforme Web « ClassyFarm » gérée par le ministère de la Santé publique. Les réactions des syndicats d'agriculteurs sont très critiques sur ce système. Les pouvoirs publics italiens justifient ce choix par la consommation élevée d'antibiotiques des productions animales italiennes.

Le premier niveau sera accessible par une réduction des usages d'antibiotiques par rapport à la moyenne régionale (dose quotidienne définie) et des mesures d'amélioration du bien-être animal (bâtiments, transport...) et donnera droit à une prime de 54 €/UGB bovin viande (24 € pour les veaux de lait ou veaux « blanc »), de 66 €/UGB pour les bovins laitiers et de 60 €/UGB pour les petits ruminants.

Le deuxième niveau met l'accent sur le pâturage, avec un minimum de trois mois par an pour les génisses, de quatre mois pour les vaches allaitantes ou les broutards, mais seulement de 30 j pour les vaches laitières. Il est aussi accessible à tous les élevages biologiques, bovins ou porcins. Les primes atteignent alors 240 €/UGB.

Une autre possibilité pour les élevages est de souscrire à l'EC4 (systèmes fourragers extensifs - 164 M €/an) avec une prime à 110 €/ha sous condition de plafond de chargement, d'introduction de légumineuses dans les rotations et d'exclure les usages d'herbicides et de produits phytosanitaires. Les autres éco-régimes sont destinés aux oliveraies, à l'arboriculture et à la protection des insectes pollinisateurs.

Un deuxième pilier tourné vers les mesures agro-environnementales

Le second pilier est doté de 17 248 M € sur cinq ans après transfert, dont 8 600 M € de co-financements nationaux. Il représente près de la moitié (49%) du budget total de la PAC en Italie et fait aussi la part belle aux objectifs du Green Deal.

Selon le PSN italien, près de 875 M € seront ainsi consacrés chaque année à des mesures agro-environnementales (y compris le cofinancement national). Les ICHN seront de quasiment 250 M € par an. Les aides à l'investissement seront massives, avec près de 845 M €/an prévus. Le reste du second pilier est consacré à l'aide aux assurances, aux PEI, à la promotion des produits de qualité ou encore à la vulgarisation et au conseil, sans oublier une part supplémentaire d'aides dédiées spécifiquement aux jeunes agriculteurs, pour atteindre 3% des aides directes.

Un rééquilibrage vers l'élevage extensif

Avec la convergence des aides de base et les primes des éco-régimes, l'incitation à l'adoption de ces derniers sera très forte pour les élevages bovins intensifs, qui représentent aujourd'hui l'essentiel de la production laitière et de viande bovine. Pourtant, même en remplissant ces conditions, les simulations du CRPA sur un cas-type laitier du Nord du pays (100 vaches laitières sur 50 ha de fourrages, 25% maïs et 25% luzerne) montrent que la nouvelle PAC devrait aboutir dans le meilleur des cas à une baisse des aides d'un tiers à l'horizon 2026 par rapport à la situation actuelle. Les simulations sont encore plus défavorables dans le cas des engraisseurs. Il sera alors crucial de trouver de nouveaux modes de rémunération, par les marchés des produits et aussi par des productions complémentaires, notamment la production d'énergie à la ferme.

PAYS-BAS

Une réforme de la PAC plus consensuelle que la politique nationale !

Dans le nouveau PSN néerlandais, l'accent est mis sur la durabilité des systèmes et l'engagement des agriculteurs dans une démarche plus respectueuse de l'environnement. Les annonces du gouvernement sur la gestion de l'azote, relevant de la politique nationale vont encore beaucoup plus loin, suscitant d'importantes manifestations du milieu agricole. Ce PSN a été le dernier approuvé par la Commission européenne le 13 décembre dernier, « malgré les réticences du Commissaire » selon Agra. Les principes de base sont un fort basculement du premier vers le second pilier d'une part et une subtile batterie d'éco-régimes qui représenteront in fine la moitié du premier pilier en 2027.



D'après l'intervention de **Martijn Weijtens**, Ambassade des Pays-Bas à Paris

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

- Superficie : 3,7 ha dont 1,8 M ha de SAU
- Population : 17,4 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 4 691 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 3%

Un élevage laitier particulièrement développé

La SAU néerlandaise est constituée pour plus de la moitié de pâturage, de près d'un tiers de grandes cultures et de moins de 10% de surfaces cultivées en maraîchage et horticulture. Près de la moitié des exploitations sont tournées vers l'élevage et le lait occupe une place majeure (13,76 M t de lait collectés en 2022, soit près de 10% de la collecte UE-27). Le secteur agricole est très intensif et tourné vers l'export. Il fait face à des enjeux environnementaux de plus en plus importants sur la gestion de l'azote, des phosphates et des gaz à effet de serre. Le jugement du Conseil d'État néerlandais de mai 2019 a forcé le gouvernement à prendre des **mesures drastiques sur la réduction des rejets d'azote** (objectifs -50% d'ici à 2030 et -74% dans les zones Natura 2000) après avoir retardé des décisions dans ce domaine depuis trois décennies. S'il n'y a pas d'annonces officielle d'impact attendu, 25 Md € ont été débloqués pour, entre autres, racheter des fermes notamment près des zones sensibles Natura 2000 (500 à 600 fermes pourraient être concernées et engendrer une réduction estimée à -30% du cheptel global).

Introduction d'un paiement redistributif et plus forte importance des éco-régimes

Le premier pilier est doté d'un montant total de 2 776 M € sur 2023-2027.

Jusqu'à présent, le **paiement de base** unique était de 260 €/ha, un niveau très élevé au regard des autres pays voisins. Il doit baisser chaque année : de 220 €/ha en 2023 jusqu'à 165 €/ha en 2027. Néanmoins, les conditionnalités (BCAE) de ce paiement de base pousseraient certains agriculteurs à se questionner sur le fait de demander des aides PAC. Ces BCAE intègrent en particulier le maintien des prairies permanentes, la protection des zones humides, l'interdiction du brûlage des chaumes et la mise en place de bandes tampons le long des cours d'eau, fossés ou mares.

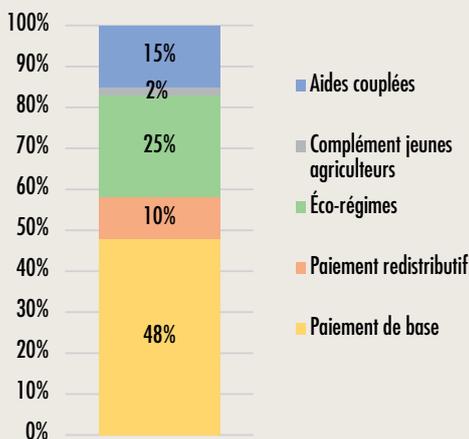
À ce paiement de base s'ajoute un nouveau **paiement redistributif** pour les petites et moyennes exploitations (inférieures à 60 ha) de 54 €/ha pour les 40 premiers hectares au démarrage en 2023, avant de baisser progressivement jusqu'à 44 €/ha en 2027.

Pour les **éco-régimes**, les agriculteurs peuvent choisir parmi dans un très large menu de 25 éco-activités réparties dans cinq thèmes : la biodiversité, le sol, l'air, le climat, le paysage et l'eau. Plus l'agriculteur souscrit à ces éco-activités, plus il gagne de points, ce qui lui permet ensuite de prétendre à un classement allant du « bronze » (60 €/ha) à l'« argent » (100 €/ha) et à l'« or » (200 €/ha). La valeur des points dépend de l'éco-activité et de la région dans laquelle est située l'entreprise permettant ainsi de fléchir vers les actions prioritaires selon les zones. Les exploitations en **agriculture biologique** et en conversion toucheront directement les 200 €/ha du classement « or ».

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1000 t)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	13 687	3	1 554
Viande bovine dont veau	430 223	7 1	45

Source : GEB-Institut de l'élevage, d'après Eurostat

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER AUX PAYS-BAS SUR 4 ANS (2023-2026)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le 2nd pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «La PAC dans tous ses États» et PSN national



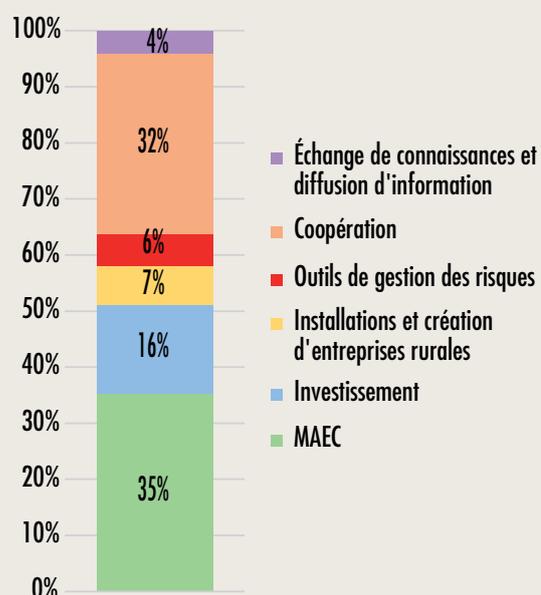
En 2027, les Pays-Bas envisagent d'atteindre un transfert vers le second pilier équivalent à 30% du premier pilier. Or, ce transfert ne peut pas être inscrit dans le PSN avant que le cadre financier applicable en 2028 (et donc pour la future PAC) ne soit fixé. Le choix a donc été fait de programmer 355 M€ sur l'enveloppe des éco-régimes en 2027, soit 30% du premier pilier pour isoler les sommes correspondantes au futur transfert prélevé sur les paiements de base. Pour nous affranchir de ces biais, nous avons considéré dans ce dossier les seules années 2023-2026 pour les Pays-Bas.

ÉCO-RÉGIMES PRÉVUS EN 2023 SE RAPPORTANT À L'ÉLEVAGE

Mesure d'élevage	Contenu
Maximum 1,5 UG/ha de prairie	Système à points défini selon les besoins de chaque région. Niveau bronze = 60 €/ha Niveau argent = 100 €/ha Niveau or = 200 €/ha
Pâturage prolongé 1 500 h/an	
Pâturage prolongé 3 000 h/an	

Source : GLB Nationaal Strategisch Plan

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER AUX PAYS-BAS* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national



La gestion agricole de la nature et des paysages (ANLb) capte un tiers du budget du second pilier

Le transfert du premier vers le second pilier passera de 15% en 2023 à 30% en 2027 (contre 8% auparavant). Le budget du second pilier est alimenté par l'UE (19%), le transfert (41%) ainsi que des financements nationaux (14%), provinciaux (18%) et des autorités de l'eau (8%) pour atteindre 1 963 M € sur la période 2023-2027.

L'accent est mis sur la durabilité des systèmes et des exploitations dans ce deuxième pilier du PSN néerlandais.

Les agriculteurs ne peuvent recevoir individuellement d'**aides à l'Aménagement Agricole de la Nature et des Paysages (ANLb -29% du second pilier sur la période 2023-2027)** : celles-ci sont allouées à des collectifs. Ces aides ont pour objectif la protection et la restauration de la qualité des sols et des eaux, la préservation des habitats, des zones d'alimentation et de reproduction favorables à la biodiversité, et leur adaptation au changement climatique.

À cette part importante du budget pour le paysage s'ajoutent des **subventions spécifiques pour les zones de tourbières et Natura 2000** ainsi que les investissements non productifs (aides sur la gestion de l'eau, du sol et de l'air). Ces trois éléments représentent les deux tiers du budget du second pilier sur la période 2023-2027 auxquels s'ajoutent des budgets et plans d'actions régionaux.

Les **aides à l'investissement** productif sont proposées pour les agriculteurs cherchant à améliorer le bien-être animal, réduire l'impact environnemental ou permettre aux jeunes agriculteurs de moderniser leur exploitation notamment par le numérique et l'agriculture de précision.

Les mesures pour la **coopération dans les filières** visent à soutenir les synergies et les innovations techniques, sociales ou organisationnelles au sein de la filière agricole toujours dans le but d'augmenter la durabilité du secteur.

L'**assurance climatique étendue** soutient les agriculteurs qui s'assurent (jusqu'à 64% de la prime d'assurance subventionnée) afin de renforcer la gestion des risques par la prévention.

Pour les **jeunes agriculteurs** (moins de 40 ans), les aides passent du premier pilier au second. Ils recevront une subvention forfaitaire d'au moins 25 000 € (au maximum 50 000 €, en fonction du succès de ce programme). L'objectif de cette aide est de favoriser la reprise d'exploitations et surtout de compenser le prix élevé des terrains et des bâtiments aux Pays-Bas. Ce programme est complété par la coopération pour le changement générationnel qui facilite et accélère la reprise de l'exploitation dans le cas d'un départ à la retraite (constitution de pension, mobilité foncière, facilitation pour les collatéraux, etc.).

Le programme **LEADER** est utilisé comme dans les autres États pour le développement rural au sens large et peut également être consacré à l'action pour le climat, la nature et l'environnement. Il est complété par un budget de formation et diffusion des connaissances et informations.

Une partie du second pilier est aussi alloué à la préservation des **rares d'animaux d'élevage à petits effectifs** (bovins, caprins et ovins).

Une nouvelle PAC plus verte, aux effets incertains

Avec ce nouveau PSN, la volonté des Pays-Bas est de se recentrer sur les soutiens environnementaux (pollutions, climat, biodiversité, paysages), biodiversité, du climat et de l'entretien des paysages. Les Autorités souhaitent aller vers des déclinaisons régionalisées car les conditions de cultures, de sols et environnementales sont très différentes selon les zones.

Selon Martijn Weijtens, Conseiller aux Affaires agricoles à l'Ambassade des Pays-Bas en France, « il y a une véritable ambition de changement dans ce nouveau PSN. Néanmoins, à court terme, ce sont surtout les enjeux nationaux de réduction des rejets azotés qui concentrent toutes les attentions ». En effet, un plan national de même ampleur budgétaire que la PAC et très controversé doit accélérer la transition vers des systèmes plus durables.

9

POLOGNE

Une politique toujours volontariste

La Pologne est devenue un poids lourd de l'agriculture de l'UE depuis son entrée en 2004, avec un solde agroalimentaire de plus de 12 milliards d'euros en 2022. Le Gouvernement continue d'actionner tous les leviers possibles de la PAC pour stimuler sa compétitivité.



D'après l'intervention de **Marie-Christine Le Gal**, Ambassade de France à Varsovie

CHIFFRES CLÉS 2020 (Eurostat)

- Superficie : 31,2 M ha dont 14,8 M ha de SAU
- Population : 38 millions d'habitants
- Budget PAC 2023-2027 : 22 368 M €
- Budget PAC / production agricole finale : 16%

Production (2021)	Tonnage abattu/collecté (1 000 tonnes)	Rang UE	Cheptel mères (1 000 têtes)
Lait de vache	14 880	4	2 035
Viande bovine	555	6	254

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat

Fort développement des productions agricoles depuis l'adhésion à l'UE

L'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004, consolidant les importantes aides financières de préadhésion, a conduit au **développement rapide** de l'ensemble de ces productions agricoles. La Pologne est ainsi devenue le 4^{ème} producteur laitier européen, le 6^{ème} producteur de viande bovine et le 1^{er} producteur de volailles et de pommes.

L'agriculture dépasse 5% du PIB du pays. Dans ce grand pays céréalier à l'Ouest et au Nord, les productions monogastriques pèsent lourd : l'aviculture compte pour 30% de la valeur de la production agricole animale et le porc pour 24%. Mais les productions de ruminants, plus présentes dans la partie Est, ne sont pas en reste : 31% pour le lait et 14% pour la viande bovine. L'engraissement de bovins s'est développé très rapidement depuis 15 ans, faisant de la Pologne un concurrent majeur sur le marché européen du bœuf, viande toujours peu consommée dans le pays. Les productions de petits ruminants restent très marginales (seulement 8 600 t de lait de chèvre, 500 t de lait de brebis et 1 800 téc de viandes ovines et caprines).

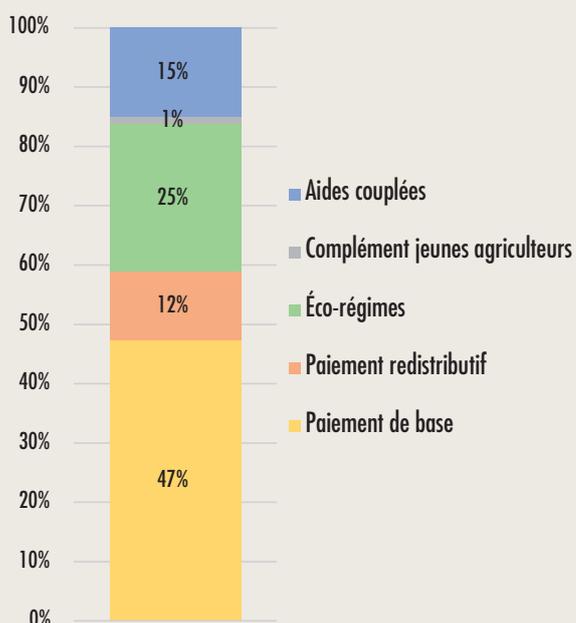
L'agriculture polonaise reste duale. Sur les 1,3 million d'exploitations, 54% ont moins de 5 ha et seulement 10% ont plus de 20 ha, considérées comme des exploitations professionnelles bien intégrées sur le marché. Parmi ces dernières, il y a d'anciennes fermes collectives privatisées, elles-mêmes issues des grands domaines féodaux des junkers allemands. Le reste de l'agriculture polonaise n'avait pas été collectivisé durant la période communiste.

Un premier pilier renforcé et des aides couplées conséquentes

Le plan stratégique national polonais a été approuvé par les institutions européennes le 31 août 2022. Comme tous les pays d'Europe centrale et orientale, la Pologne a une part très importante du budget sur le second pilier, héritage des aides structurelles pré-adhésion. Le choix du gouvernement a été une nouvelle fois (comme en 2014) d'en transférer 30% sur le premier pilier, portant l'enveloppe de ce dernier à 17 327 M € sur 5 ans.

Le **paiement de base** (déjà unique depuis l'adhésion) sera d'environ 118 €/ha. Les exploitations de moins de 300 ha pourront ajouter 40 €/ha pour les trente premiers hectares (paiement redistributif). Il n'y aura pas de plafonnement à la surface primée pour l'aide unique de base.

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER EN POLOGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors programmes opérationnels, après transfert vers le 2nd pilier

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national

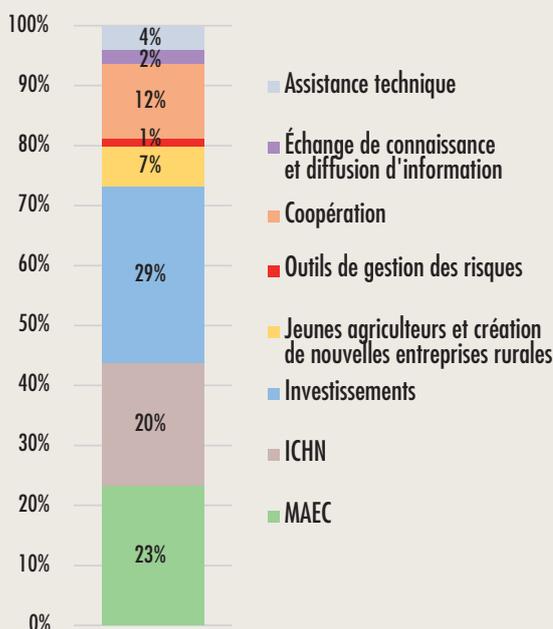


APPLICATION POLONAISES DES ÉCO-RÉGIMES

Mesure	Contenu
1-Agriculture bas carbone (dont élevage extensif)	Système à points 1 point = 22 EUR Budget : 115 M €/an
2-Bien-être animal	Système à points 1 point = 22 EUR Budget : 280 M €/an annoncé 75% de l'aide entre 100 et 150 UGB, pas de paiement au-delà de 150 UGB
3-Plantes mellifères	Liés au respect de bonnes pratiques listées, qui restent à définir
4-Production végétale en système intégré	
5-Rétentions d'eau	
6- Protection biologique des végétaux	

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après présentation de l'attachée agricole de l'Ambassade de France à Varsovie

RÉPARTITION DES AIDES DU 2ND PILIER EN POLOGNE* SUR 5 ANS (2023-2027)



*hors cofinancements nationaux et régionaux, après transferts du 1^{er} pilier
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après communication à la conférence «la PAC dans tous ses États» et PSN national



Par ailleurs, des **aides couplées** conséquentes continueront à « soutenir la production dans les secteurs en difficulté » et contribueront ainsi à maintenir l'emploi et la vitalité des zones rurales. Les productions herbivores sont particulièrement bien dotées, avec des paiements estimés à 75 €/tête/an pour les jeunes bovins (jusqu'à vingt bovins n'excédant pas 24 mois), 96 €/tête/an pour les vaches laitières (jusqu'à vingt vaches), 26 €/tête/an pour les brebis et 11 €/tête/an pour les chèvres.

Les protéagineux, les betteraves sucrières, les pommes de terre, les tomates, les fraises, le houblon, le lin et le chanvre bénéficieront également d'aides couplées, pour atteindre le plafond de 15% du budget du premier pilier.

Six **éco-régimes** ont finalement été approuvés, pour un budget moyen de 860 M €/an. Ils ont été définis dans les grandes lignes mais le détail des mesures doit encore être finalisé. Deux régimes sont « à points », les quatre autres sont basés sur des bonnes pratiques.

L'**éco-régime sur le bien-être animal** est celui qui a fait couler le plus d'encre. Beaucoup de vaches laitières sont encore à l'attache en Pologne. Dans cet éco-régime où les bovins ne doivent pas être attachés, les vaches laitières bénéficient d'une dérogation à condition de pâturer sans attache pendant la saison d'herbe. Des points seront attribués pour une augmentation de la surface en bâtiment d'au moins 20% voire 50%, pour le maintien d'une litière paillée, pour un sevrage tardif, pour un accès à l'extérieur et pour des périodes de pâturage le paiement est dégressif à partir de 100 UGB : entre 100 et 150 UGB, les éleveurs ne toucheront que 75% du paiement. Au-delà de 150 UGB, il n'y aura plus de possibilité d'accéder aux écorégimes animaux.

Second pilier : l'investissement capte 29% de l'enveloppe

Le second pilier bénéficiera d'une enveloppe de 4 701 M €. L'investissement devrait capter 29% du montant, ce qui pourrait encore renforcer les performances de l'agriculture polonaise. Les mesures agro-environnementales et climatiques bénéficieront de 23% de l'enveloppe. Les aides de compensation aux handicaps naturels (ICHN) demeurent très proches de la précédente programmation. Dans les zones de montagne et de moyenne montagne, un chargement animal minimum (0,5 UGB/ha de SAU) donnera droit à un complément de paiement. Ainsi, l'ICHN variera de 37 €/ha/an dans les zones défavorisées de plaine à 157 €/ha/an dans les zones de montagne à condition d'atteindre le chargement animal minimum.

Une approche toujours très productiviste

La Pologne aborde cette nouvelle programmation de la PAC avec une forte volonté de soutenir la production. Le pays semble avoir utilisé tous les leviers disponibles pour continuer à soutenir son agriculture, garante de la vitalité des zones rurales mais aussi du dynamisme économique du pays. D'après Marie-Christine Le Gal, attachée agricole à l'ambassade de France à Varsovie, «Le pacte vert est un enjeu fort pour les Polonais car ils sont sur une agriculture très productiviste».

Enfin, la guerre en Ukraine pose le double défi de nourrir les trois millions de réfugiés ukrainiens (l'équivalent de 8% de la population polonaise initiale), principalement des femmes, des enfants et des personnes âgées, arrivés depuis le printemps 2022, et de remplacer les travailleurs ukrainiens, nombreux notamment dans le secteur de la viande, repartis se battre dans leur pays.



10

SYNTHÈSE

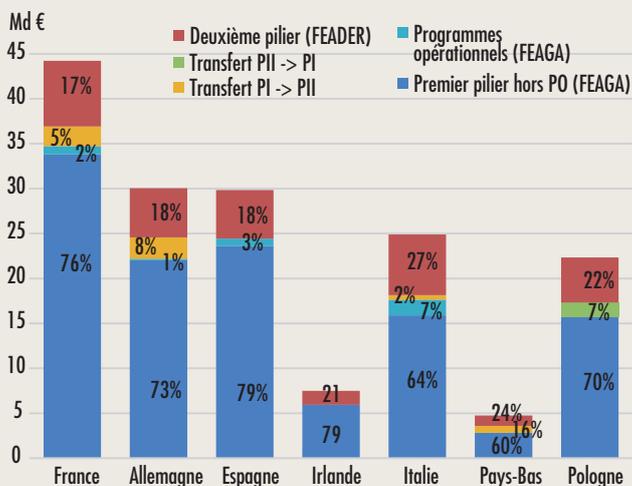
Une PAC toujours davantage à la carte, cette fois avec une obligation de résultats communs

La nouvelle PAC 2023-2027 met en œuvre l'ambition environnementale de l'Union européenne par le renforcement de la conditionnalité et l'introduction des éco-régimes. Elle acte une forte subsidiarité avec toutefois un cadre commun. Les choix des États membres sont adaptés à leurs contextes nationaux géographiques et politiques et, s'ils reprennent globalement ceux de la précédente PAC, certaines évolutions sont marquantes.



Un premier pilier toujours dominant, le développement rural monte en puissance dans la majorité des États membres

RÉPARTITION DE LA DOTATION EUROPÉENNE AU TITRE DE LA PAC (FEAGA ET FEADER) DANS 7 ÉTATS MEMBRES POUR LA PÉRIODE 2023-2027 (PAYS-BAS : MOYENNE 2023-2026)



Conséquence de la diversité des situations agricoles des États membres, les dotations de la PAC sont hétérogènes. La France, première puissance agricole européenne, en est le principal bénéficiaire, avec plus de 45 Md € de financements européens sur cinq ans. À l'inverse, les Pays-Bas, avec moins de 2 M ha de SAU, ne sont dotés que d'environ 4 Md € de fonds européens sur cinq ans au titre de la PAC. Rapportés à l'hectare de SAU, les financements sont plus homogènes. Les Pays-Bas et l'Italie sont les mieux dotés à l'ha, le premier pays grâce à des financements élevés sur le premier pilier, le second grâce au deuxième pilier.

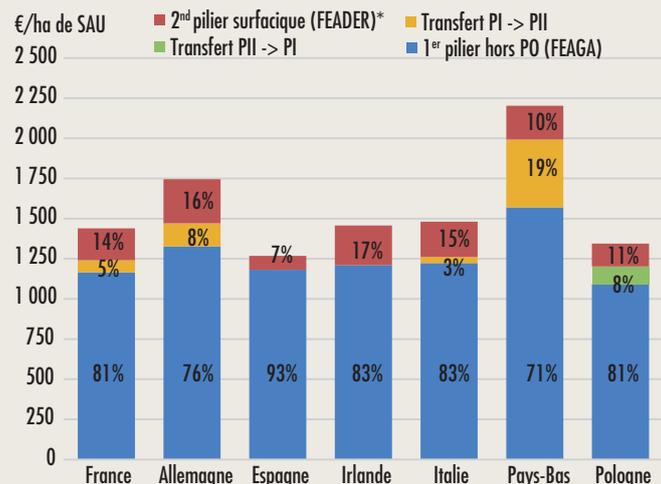
Les équilibres entre soutiens au revenu ou au développement rural sont divers. En Espagne, 80% des fonds européens sont alloués au premier pilier, sans transfert vers le second. À l'inverse, les Pays-Bas comptent transférer 15% des fonds européens du premier pilier vers le second, pour consacrer 24% des financements européens au développement rural. L'Italie et l'Allemagne mobilisent plus d'un quart de leurs fonds pour le développement rural, après transfert. La Pologne, comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, a eu la possibilité de transférer 7% des fonds du deuxième pilier vers le premier dans un but d'harmonisation des montants des paiements de base à l'échelle européenne. En effet, les pays disposaient, lors de leur adhésion, d'un second pilier relativement mieux doté que le premier.

Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après PSN nationaux et Commission européenne

10 SYNTHÈSE

Obligation de résultats pour les éco-régimes, variabilité des aides couplées et des programmes opérationnels

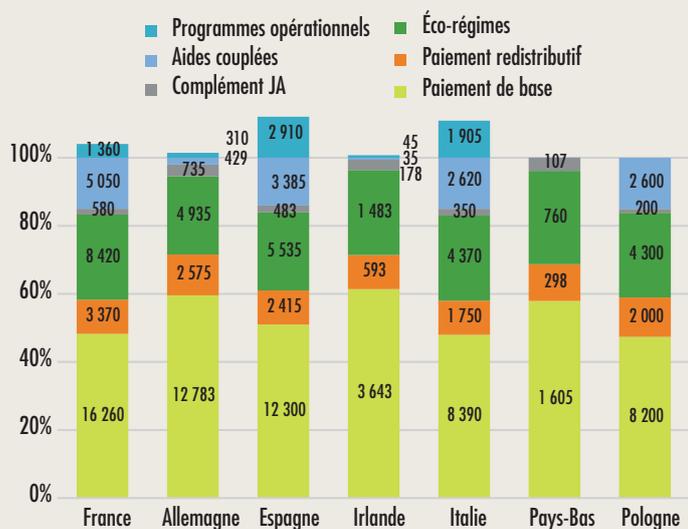
RÉPARTITION DE LA DOTATION SURFACIQUE EUROPÉENNE AU TITRE DE LA PAC (FEAGA ET FEADER) DANS 7 ÉTATS MEMBRES, RAPPORTÉE À LA SAU, POUR LA PÉRIODE 2023-2027 (PAYS-BAS : MOYENNE 2023-2026)



*MAEC, ICHN et aides aux zones à contraintes réglementaire spécifiques (dont Natura2000)

Premier pilier hors PO, transferts PI -> PII et PII -> PI, MAEC et ICHN hors co-financements nationaux.
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après PSN nationaux et Commission européenne

RÉPARTITION DES AIDES DU 1^{ER} PILIER (Y COMPRIS PROGRAMMES OPÉRATIONNELS) DANS 7 PAYS EUROPÉENS, SUR LA PÉRIODE 2023-2027 (PAYS-BAS : MOYENNE 2023-2026).



*Le 100% correspond au premier pilier hors PO. Les étiquettes donnent les montants en millions d'euros.
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après communications à la conférence « la PAC dans tous ses États » et PSN nationaux

Les sept États membres étudiés ont élaboré des éco-régimes très divers pour répondre aux objectifs de la Commission européenne, et ils y allouent entre 23% et 27% du premier pilier. Les Pays-Bas affichent la plus forte ambition et prévoient d'atteindre 30% du premier pilier pour les éco-régimes en 2027 grâce à une augmentation progressive de la part dédiée. À l'inverse, l'Allemagne et l'Espagne ont utilisé la possibilité de ramener les éco-régimes à 23% du premier pilier en consacrant plus de 30% du deuxième pilier à la protection de l'environnement, de la biodiversité et du climat. Les formules retenues pour ces éco-régimes sont très diverses, pour ne pas dire fortement disparates : trois voies d'accès et deux niveaux pour la France ; jusqu'à sept voies cumulables pour l'Allemagne et même huit pour l'Irlande ; un système à points et par région pour les Pays-Bas... La subsidiarité a joué à plein dans le choix des éco-régimes. Néanmoins, ceux-ci pourraient devoir être revus si les objectifs affichés ne sont pas atteints.

Le paiement redistributif représente désormais partout au moins 10% du premier pilier (alors qu'il n'existait jusqu'alors pas en Irlande ni aux Pays-Bas), conformément aux exigences de la Commission européenne. Dans le premier pilier, le soutien aux jeunes agriculteurs s'élève entre 1% et 3%, en fonction des montants du second pilier fléchés vers les jeunes agriculteurs pour atteindre le minimum exigé à l'échelle européenne.

La différence principale entre États membres porte sur la part des paiements couplés. La France, la Pologne, l'Italie et l'Espagne ont fait le choix de coupler le maximum d'aides possibles du premier pilier (13% + 2% pour les protéines végétales), notamment pour soutenir les productions de ruminants. Pour ces quatre États membres, le paiement de base représente moins de 50% du premier pilier. À l'inverse, l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas ont un couplage minimal, voire nul pour le dernier. En conséquence, le paiement de base y représente plus de la moitié du premier pilier, et jusqu'à 64% pour les Pays-Bas.

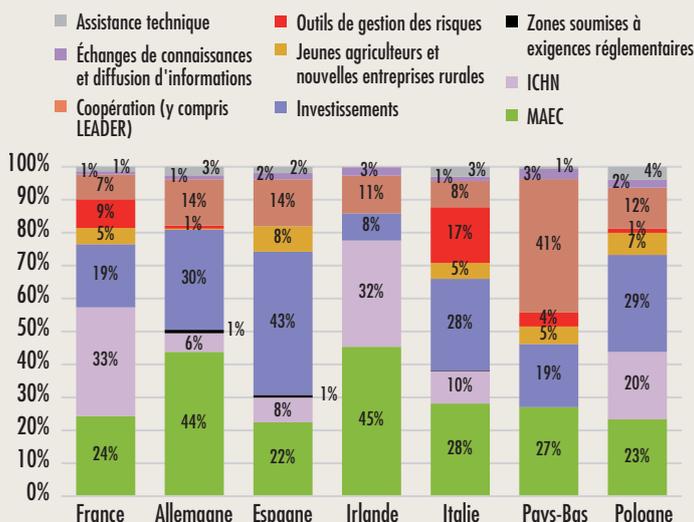
L'autre écart entre pays est le taux de convergence des paiements de base. Il était déjà de 100% pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Pologne. La convergence des aides découplées atteindra 85% (seuil minimal) en 2027 pour la France, l'Italie, l'Irlande. L'Espagne a une approche originale permise par une dérogation, avec une convergence à 85% en 2027, mais uniquement à l'intérieur de chacune des 20 régions agronomiques homogènes.

Hors du premier pilier proprement dit, mais financés par le FEAGA, les programmes opérationnels visent à soutenir la structuration de filières dans les secteurs non aidés, et sont diversement utilisés selon les États membres. L'Espagne et l'Italie, où les productions d'olives, de fruits et légumes et de vins sont très présentes, sont les pays qui y ont le plus recours. La France, du fait de sa position géographique intermédiaire entre les pays méditerranéens et l'Europe du Nord, y consacre un montant moindre. La France allouera 0,5% du premier pilier (prélevés sur les paiements de base) à de nouveaux « programmes opérationnels » pour la structuration de filières dans les secteurs auparavant non concernés, dont en particulier les protéines végétales à compter de 2024. De manière plus anecdotique, l'Allemagne et l'Irlande consacrent chacun l'équivalent de 1% du premier pilier à des programmes opérationnels pour le vin et l'apiculture.

SYNTHÈSE

Des aides du second pilier dominées par les MAEC, les ICHN et les aides à l'investissement.

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS (FEADER) ET NATIONAUX* SUR LE 2ND PILIER DE LA PAC, POUR LA PÉRIODE 2023-2027 (PAYS-BAS : MOYENNE 2023-2026)



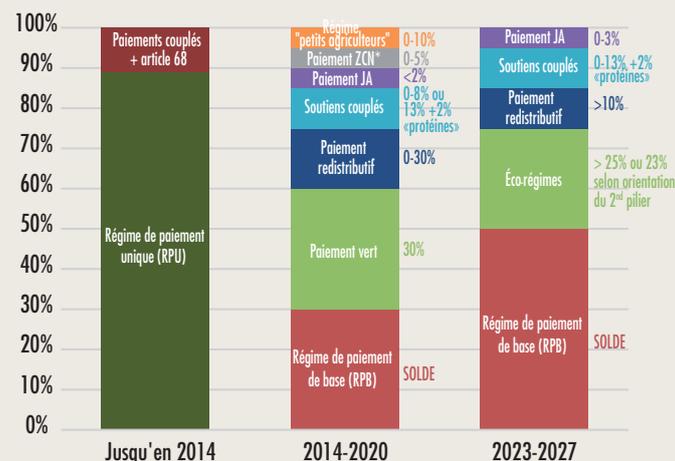
*hors financements régionaux ou provinciaux éventuels
La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100% du fait des arrondis réalisés.
Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après PSN nationaux et Commission européenne

Comme de coutume, les aides prévues sur le second pilier sont très diverses selon les États membres. Nous ne nous intéressons ici qu'aux aides européennes (FEADER) et aux cofinancements nationaux, les cofinancements régionaux étant par nature très disparates au sein même des États membres. Ces financements locaux, parfois élevés, peuvent cependant être de nature à modifier les équilibres financiers présentés ici.

Les exigences de base sont respectées par tous les États membres : 35% de financements dédiés à la protection de l'environnement, de la biodiversité et du climat sont atteints par les MAEC, les ICHN (pris en compte pour la moitié de leur montant) et des subventions aux investissements fléchées vers des investissements spécifiques. Les 5% dédiés aux programmes LEADER (coopération) sont également atteints, les États membres y allouant de 6% (France) à 25% (Pays-Bas) de leur deuxième pilier.

Dans le détail, la France et l'Irlande se caractérisent par la forte part des ICHN (un tiers du second pilier). L'Allemagne et l'Irlande consacrent plus d'un tiers des paiements aux MAEC, avec des niveaux de financement nationaux divers. L'Espagne et la Pologne consacrent une très grande part du second pilier à des aides aux investissements. L'Allemagne et les Pays-Bas prévoient, de plus, un cofinancement national élevé pour les investissements, alors qu'il est plus faible voire absent dans les autres États membres. En France, ces cofinancements seront surtout assurés par les Régions avec une diversité potentielle de règles d'attribution locales.

ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER ENTRE 2013 ET 2027.



L'Italie et la France ont fait le choix de consacrer une part significative de leur second pilier aux outils de gestion des risques, alors que l'Irlande et l'Espagne n'utilisent pas cet outil (l'Espagne ayant notamment un dispositif national robuste). Enfin, les Pays-Bas consacrent presque 40% (y compris financements nationaux) à la coopération, mais celle-ci intègre une forte dimension environnementale, en particulier pour les tourbières et autres zones Natura 2000.



*Zones à contraintes naturelles

Source : GEB-Institut de l'Élevage

DOSSIER

SPÉCIAL
PAC

N° 534
Novembre 2022

Économie de l'élevage



SÉLECTION DE PARUTIONS RÉCENTES DES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE (GEB)

Dossier marché mondial de la viande bovine en 2022. Perspectives 2023.
N° 541 - Juin 2023

Dossier marchés mondiaux des produits laitiers en 2022. Perspectives 2023.
N° 540 - Mai 2023

Dossier annuel Ovins 2022.
Perspectives 2023. N° 539 - Avril 2023

Dossier annuel Caprins 2022.
Perspectives 2022. N° 538 - Mars 2023

Dossier annuel Bovins lait 2022.
Perspectives 2023. N° 537 - Février 2023

Dossier annuel Bovins viande 2022.
Perspectives 2023. N° 536 - Janvier 2023

Dossier Filières viande bovine Mercosur.
N° 533 - Octobre 2022

Dossier Filières lait de brebis autour de la Méditerranée. N° 532 - Septembre 2022



Conception de la maquette : Béta Pictoris (beta.pictoris@free.fr) - Évolution de la maquette : Marie-Thérèse Gomez

Mise en page et iconographie : Valérie Lochon - Leïla Assmann

Crédits photos : 1^{ère} de couverture ©Béta Pictoris - P7-19-23-25-28©DR Institut de l'Élevage - P9©Servane Leclerc/Institut de l'Élevage -

Directeur de la publication : Martial Marguet

Imprimé à L'Artésienne - N°ISSN 1273-8638 - N° IE 0022 501 012

Abonnement version papier : 160 € TTC par an - leila.assmann@idele.fr - Tél. : 01 81 72 16 06

Version numérique téléchargeable gratuitement sur <http://www.idele.fr> - Vente au numéro : 10 € le téléchargement sur <http://www.idele.fr> - <http://technipel.idele.fr>

Confédération
Nationale de l'Élevage
CNE