

Etude des possibilités de cumul des aides publiques agricoles directes en lien avec la protection de l'environnement

Mathilde BONIFAZI¹, Pauline ROZEC² et Trécy MONTSERRAT³

¹ Cheffe de projets, Ecodecision, ² Chargée d'études, Ecodecision, ³ Alternante, Ecodecision

Introduction

En France, plusieurs politiques publiques sont en place pour faciliter le développement et le maintien d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Un des principaux leviers mobilisés dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) est le versement d'aides directes aux exploitations respectant certains engagements environnementaux. Au gré des réformes de la PAC, la nature des dispositifs pour accéder à ces aides a évolué et les budgets alloués également. En parallèle, depuis 2019, un nouveau dispositif d'aide directe est expérimenté : la mise en place de Paiement pour Services Environnementaux (PSE). Le présent billet vise à faire un point sur la nature de ces différentes aides et sur les possibilités de les cumuler au sein d'une même exploitation. Il repose sur l'analyse des informations disponibles en décembre 2022. Les modalités de mise en œuvre de la nouvelle PAC 2023-2027 n'étant pas à ce jour totalement actées, les informations données sont susceptibles d'évoluer dans les prochains mois.

I. Présentation des principales aides directes agro-environnementales

A. Les aides à l'agriculture biologique

Les premières aides nationales à la conversion à l'Agriculture Biologique (AB) ont été mises en place en 1991. Ces aides sont versées pour une durée de 5 ans. À partir de 2007, des aides au maintien de l'AB ont aussi été proposées. Depuis 2015, les fonds manquent pour répondre aux demandes d'aides de conversion et de maintien. Dans ce contexte, en 2017, l'État a décidé de ne plus financer les aides au maintien en laissant la liberté aux régions et agences de bassin de le faire. Dans le cadre de la nouvelle PAC, l'aide au maintien de l'AB disparaîtra définitivement et sera pour partie compensée par une hausse des aides à la Conversion à l'AB (CAB) et par l'obtention d'ecorégimes par la voie de la certification AB.

B. Ecorégimes

La PAC de 2014 à 2022 intégrait dans le cadre des aides du premier pilier des paiements verts visant à freiner la spécialisation des exploitations, faciliter la diversification des productions, reconquérir des prairies permanentes et encourager la présence d'infrastructures agro-écologiques. Pour obtenir ce paiement annuel, les exploitants volontaires devaient respecter trois critères, un 1^{er} relatif au maintien des prairies permanentes, un 2^{ème} relatif à la diversification des cultures et un 3^{ème} relatif à leurs surfaces d'intérêt écologique (SIE). Contrairement aux MAEC, ce paiement était proposé sans engagement pluriannuel et sans ciblage géographique de façon à avoir un effort de masse pour améliorer la performance environnementale de l'agriculture. Le montant du paiement était déterminé au prorata de la valeur Droit au Paiement de Base (DPB) de l'exploitation. Le montant moyen en 2021 était de 80 euros par hectare.

Les écorégimes seront instaurés dans le cadre de la PAC 2023-2027 à partir de la campagne 2022-2023 en remplacement des paiements verts. Une partie des exigences des paiements verts sera désormais intégrée aux Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE), éléments à respecter pour obtenir des aides.

Pour bénéficier des écorégimes, trois voies d'accès sont possibles et non cumulables :

- Les pratiques de gestion agro-écologique des surfaces agricoles ;
- La certification environnementale ;
- Les infrastructures agro-écologiques.

Deux ou trois niveaux d'exigence sont prévus en fonction des voies d'accès : un niveau de base, un niveau supérieur pour les exploitants qui s'engagent dans des pratiques plus ambitieuses et un niveau spécifique à l'AB. Enfin, une mesure complémentaire dite « bonus haies » est possible.

Les différents montants à l'hectare des écorégimes sont fixés au niveau national et varient entre 60 et 117 €/ha (voir détail figure 1).

Les écorégimes incluront notamment le financement du maintien de l'AB qui ne sera plus financé par ailleurs dans le cadre de la PAC. À noter également, seule la labellisation HVE niveau 3 tenant compte du nouveau cahier des charges permettra l'accès à l'écorégime niveau supérieur HVE. La campagne 2022-2023 sera toutefois une période de transition où les agriculteurs engagés avant le 1^{er} octobre 2022 dans une certification HVE voie A avec l'ancien cahier des charges pourront bénéficier de l'écorégime.

Tableau 1 : Voie d'accès aux écorégimes et montants associés (Source : Annexe 2 de « La PAC en un coup d'œil », Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire)

Voies d'accès écorégime	Voie des pratiques de gestion agro-écologique des surfaces agricoles			Voie de la certification environnementale	Voie des éléments favorables à la biodiversité	Montants unitaires indicatifs			
Pratiques rémunérées	Diversification des cultures (TA et certaines CP de plein champ)	Maintien de prairies permanentes non labourées (PP)	Couverture végétale de l'inter-rang (CP)	<i>Non cumulable</i>	<i>Non cumulable</i>				
Niveau spécifique AB							BIO / HVE / CE2+	% IAE et jachères/SAU	
Niveau supérieur	5 points	Ratio 90%	Ratio 95%				BIO		110 €/ha
Niveau de base	4 points	Ratio 80%	Ratio 75%	HVE	Ratio 10%	80 €/ha			
Complément	Bonus « haies »			Certification CE2+	Ratio 7%	60 €/ha			
Niveau unique	6% de haies sur la SAU (dont 6% sur les terres arables si l'exploitation a des terres arables) Certification « haie » attestant de la gestion durable des haies (notamment « Label Haie »)				<i>Non cumulable</i>	7 €/ha			

C. Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

Depuis 2007, la PAC intègre des mesures pour financer des pratiques visant à préserver la qualité de l'eau et de la biodiversité. Ces mesures initialement appelées MAET (mesures agro-environnementales et territoriales) s'intitulent depuis 2016 MAEC. Elles sont proposées sur des territoires à enjeux forts comme des Parcs Naturels Régionaux, des Aires d'Alimentation de Captage prioritaires, etc. Leur déploiement passe par l'établissement de contrats de 5 ans entre l'État et les agriculteurs volontaires. Les résultats des agriculteurs sont évalués sur la base d'indicateurs de moyens ou de résultats. Les pratiques financées sont par exemple l'ajustement de la pression du pâturage, la remise en herbe de parcelles et la réduction des traitements phytosanitaires via la mesure de l'Indice de Fréquence de

Traitement. Un montant fixe est versé chaque année à l'agriculteur. Les montants unitaires à l'hectare ont été calculés par mesure par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire de façon à compenser le manque à gagner moyen occasionné par la contractualisation.

D. Paiements pour Services Environnementaux (PSE)

En 2018, dans le cadre du Plan biodiversité, le Gouvernement français a décidé d'expérimenter des PSE. L'objectif des PSE est de valoriser les services environnementaux rendus par les agriculteurs et d'inciter à une meilleure performance environnementale. Comme les MAEC, les paiements verts et les écorégimes, les PSE sont des dispositifs volontaires allant au-delà des obligations réglementaires.

La mise en œuvre opérationnelle du dispositif est rendue possible grâce à un régime d'aide notifié en 2019 à l'Union Européenne par le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. Elle est par ailleurs coordonnée par les Agences de l'eau qui financent 100% des montants versés aux agriculteurs durant les 5 années des contrats de PSE.

Depuis 2021, 140 projets de PSE ont été initiés dans le cadre de ce régime notifié. Ces projets sont portés localement par des collectivités en respectant le cadre national lié au régime d'aide. Ce cadre diffère de celui des MAEC pour diverses raisons :

- Le dispositif est porté par une collectivité locale (EPCI, syndicat d'eau, PNR, etc.) ;
- Les indicateurs d'évaluation des services environnementaux sont définis localement par la collectivité en concertation avec les agriculteurs ;
- Les agriculteurs ne s'engagent pas à obtenir un résultat donné, leur paiement varie d'une année à l'autre en fonction du résultat obtenu lors de la campagne achevée ;
- De façon théorique, le montant du PSE doit correspondre au consentement à recevoir des agriculteurs (des montants maximaux à l'hectare ont toutefois été fixés au niveau national).

À noter, ce dispositif étant expérimental, seule une ou deux campagnes d'engagement des agriculteurs ont été proposées par territoire. Les derniers engagements devaient avoir lieu avant le 31 décembre 2022.

II. Articulation entre ces trois types d'aides

L'ensemble des aides perçues par les exploitations dans le cadre de la PAC respectent le principe de non double paiement. Le régime notifié à l'UE pour les PSE respecte le même principe : le PSE n'est pas cumulable avec toute autre aide visant les mêmes objectifs sur les mêmes surfaces. Il est donc nécessaire d'étudier les possibilités ou non de cumul entre les différents dispositifs.

MAEC et écorégimes sont des dispositifs indépendants et cumulables à l'exception des MAEC entretien des IAE Ligneux et du bonus haie de l'écorégime non cumulables.

Les aides CAB :

- Ne sont pas cumulables avec les PSE ;
- Sont cumulables avec certaines MAEC localisées uniquement comme celles portant sur l'élevage de monogastriques, la création de couverts et la protection des espèces ;
- Sont a priori cumulables avec les écorégimes si ces derniers sont perçus par une voie autre que celle de la certification à l'AB ;
- Sont cumulables avec l'écorégime voie AB à l'échelle de l'exploitation mais sur des parcelles différentes (cas d'une exploitation avec une SAU avec des parcelles engagées en CAB et d'autres certifiées bio mais sans CAB).

Les MAEC de tous types et les PSE ne sont pas cumulables tels qu’inscrit dans le régime d’aide. Cette interdiction s’applique y compris lorsque les deux dispositifs ne visent pas les mêmes objectifs et/ou ne concernent pas les mêmes surfaces de l’exploitation.

Le PSE est théoriquement cumulable avec les écorégimes si les indicateurs du PSE sont différents de ceux utilisés dans les écorégimes ou si les ambitions du PSE sont supérieures à celles de la voie des écorégimes choisie par l’agriculteur.

Ainsi :

- Le bonus haie ne serait a priori pas cumulable avec un PSE finançant la mise en place de haies.
- Dans la même logique, il semblerait qu’une exploitation engagée dans un PSE intégrant un volet « gestion des structures paysagères » ne puisse pas percevoir l’écorégime par la voie « des éléments favorables à biodiversité ».
- Tout PSE mobilisant des indicateurs calculés en fonction l’assolement ne serait pas cumulable avec un écorégime obtenu par la voie des pratiques agricoles.
- L’accès aux écorégimes par le label AB ne serait pas cumulable avec un PSE dont l’un des indicateurs a trait à l’absence de traitements phytosanitaire ou à l’usage d’azote organique (même si l’agriculteur ne perçoit plus d’aide CAB ou MAB).
- Les agriculteurs qui perçoivent l’écorégime via la voie HVE (niveau 3) pourraient aussi se retrouver en impossibilité de cumul avec un PSE qui aurait un indicateur commun avec le label HVE. Ce cas est fort probable du fait de la diversité des indicateurs de la voie A de labellisation HVE tels que : nombre d’espèces végétales cultivées, Indice de Fréquence de Traitement Herbicide (IFT H) et Hors Herbicide (IFT HH), part de la Surface Agricole Utile (SAU) non traitée, part de la SAU non fertilisée, part de légumineuses dans la SAU, couverture permanente du sol, part de la SAU couverte par des pratiques agronomiques économes en eau, etc. L’analyse de l’incompatibilité entre les écorégimes et le PSE semble d’autant plus complexe que la labellisation de l’exploitation se fait en comptabilisant des points sur ces différents indicateurs et cette étude devrait donc en théorie se faire au cas par cas selon les indicateurs retenus pour le PSE. Si aucun indicateur HVE n’est mobilisé dans le PSE alors le cumul est possible. Si le PSE reprend un des indicateurs de HVE, pour que les écorégimes obtenus par la voie HVE soient cumulables avec le PSE il faut que le barème de l’indicateur de PSE soit plus ambitieux que celui de HVE.
- Jusqu’à présent la certification CE2+ n’impliquait pas d’obligation de résultat. Le cumul entre un PSE et l’écorégime par la voie certification CE2+ ne pose donc a priori pas problème à ce jour. Toutefois, la certification environnementale de niveau 2 devrait être révisée en 2023 de façon à rendre obligatoire l’atteinte de résultats sur l’un des indicateurs de la voie A de la HVE3. Le cumul entre l’écorégime obtenu grâce à la CE2+ et un PSE serait alors possible uniquement si l’indicateur mobilisé pour la certification CE2+ n’est pas commun avec le PSE.

Conclusion

Les agriculteurs peuvent bénéficier de diverses aides publiques directes pour maintenir ou engager des pratiques agro-environnementales et ainsi rendre des services environnementaux. Les principaux dispositifs déployés en France sont les écorégimes, les MAEC, les PSE et les aides CAB. Certaines de ces aides sont cumulables entre elles et d’autres non cumulables pour respecter la règle de non double paiement. Toutefois, les règles de cumul entre les écorégimes et les autres types d’aides sont encore floues. Le cumul entre PSE et écorégimes nécessiterait par exemple une étude au cas par cas pour s’assurer de la possibilité de cumul. Le tableau ci-dessous résume les règles de cumul.

Tableau 2 : Règles de cumul entre les différentes aides

Dispositif	CAB	Ecorégimes obtenus via la voie					MAEC
		Bonus haie	Pratiques agricoles	CE2+ ou HVE3	Agriculture Biologique	IAE en faveur de la biodiversité	
Ecorégimes	Cumulable hors voie AB ou bien sur des parcelles différentes						
MAEC	MAEC localisées cumulables avec la CAB MAEC systèmes et MAEC forfaitaires non cumulables avec la CAB	Non cumulable avec la MAEC Entretien des IAE – ligneux	Cumulable				
PSE	Non cumulable	Cumul a priori possible si absence de volet haie dans le PSE	Cumul a priori possible si PSE uniquement sur le volet paysager A priori non cumulable si le PSE mobilise l'un des indicateurs de cette voie des écorégimes	Cumul a priori possible si le ou les indicateurs ayant permis d'être certifié CE2+ ou HVE3 ne sont pas mobilisés dans le PSE	Cumul a priori possible si le PSE ne mobilise pas d'indicateur en lien avec l'usage d'azote minéral et de produits phytosanitaires	Cumul a priori possible si absence de volet IAE en faveur de la biodiversité dans le PSE	Non cumulable