

LES AIDES AU TITRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Bilan à mi-parcours de la programmation 2015-2020

Après une année de transition en 2014, une nouvelle programmation de la Politique agricole commune (PAC) est entrée en application début 2015 pour la période 2015-2020. La structure des aides a été fortement remaniée : création d'un paiement redistributif, favorable aux petites exploitations, et d'un paiement vert ; revalorisation des aides couplées, essentiellement animales, et de l'indemnité compensatoire de handicap naturel ; convergence progressive des montants d'aides découplées par hectare. Ces réformes se sont traduites par un rééquilibrage des aides entre les régions du Nord, historiquement mieux dotées, et celles du Sud. Entre 2013 et 2017, les aides de la PAC ont baissé pour une petite moitié des exploitations et ont augmenté significativement pour un quart, avec des différences très marquées selon les spécialisations.

Les aides de la politique agricole commune (PAC) font l'objet de programmations renégociées tous les 7 ans. Après une année de transition en 2014¹, une nouvelle programmation est entrée en vigueur pour la période 2015-2020, avec une architecture des aides profondément modifiée. Pour la campagne 2017, soit à mi-parcours de la programmation actuelle, 8,4 milliards d'euros ont été versés au titre des aides de la PAC en France métropolitaine, soit une baisse de 4 % par rapport à 2013, dernière année de la précédente programmation (2007-2013). Dans un contexte de baisse tendancielle du nombre d'exploitations, le montant d'aides par exploitation a légèrement augmenté : 25 400 € en moyenne en 2017, contre 24 800 € en 2013.

Une structure d'aides fortement remaniée

La politique agricole commune est structurée autour de 2 piliers (*définitions*) représentant respectivement 7 milliards d'euros (1^{er} pilier) et environ 2 milliards d'euros (2^e pilier) en 2017².

Au sein du 1^{er} pilier, les aides découplées (c'est-à-dire « déconnectées » de la production) s'élèvent à 5,9 milliards d'euros pour la campagne 2017, et bénéficient à 316 000 exploitations en France métropolitaine. La nouvelle programmation a fortement remanié l'architecture des paiements découplés. Au paiement unique, qui existait jusqu'en 2014, a succédé une aide en quatre parties : le

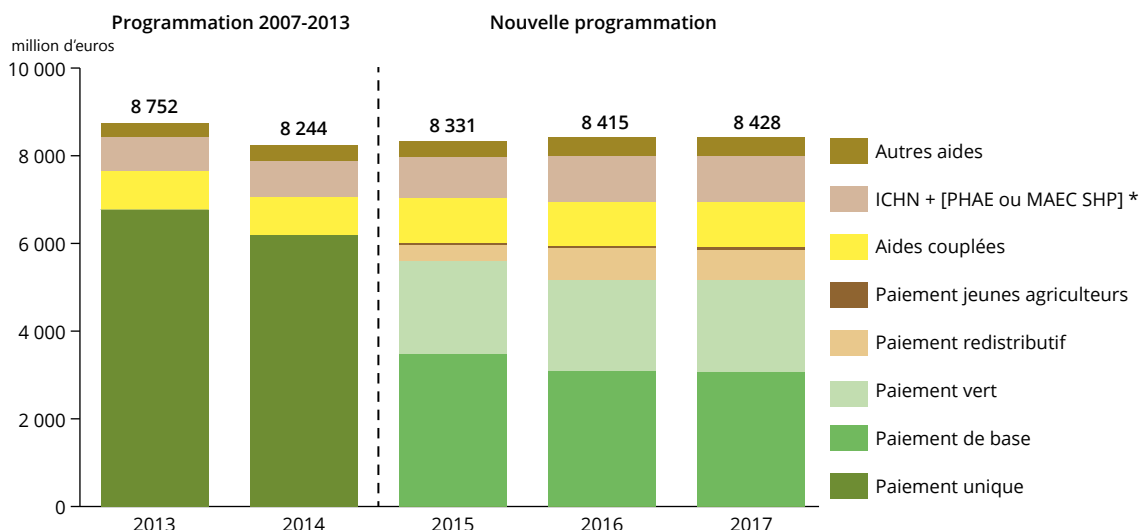
paiement de base, le paiement vert, le paiement redistributif et le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs. Alors que l'enveloppe allouée au paiement vert est fixée pour toute la programmation à 30 % des aides du 1^{er} pilier, la part des aides allouées au paiement redistributif s'élargit au cours de la période : elle passe de 5 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier en 2015 à 10 % à partir de 2016, cette augmentation étant financée par une diminution équivalente de l'enveloppe du paiement de base (*graphique 1*).

15 % des aides du 1^{er} pilier sont allouées en France aux aides couplées (c'est-à-dire liées à une production, le montant est versé en fonction du nombre de têtes de bétail ou d'hectare de surface cultivée). C'est le taux maximum autorisé par le règlement

1. En 2014, première année de la programmation budgétaire 2014-2020, l'architecture des aides 2013 a été reconduite.

2. Dans cette étude les aides du 2^e pilier retenues sont l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les aides à l'agriculture biologique, les mesures agroenvironnementales et climatiques et l'assurance récolte pour un montant global d'environ 1,4 milliard d'euros. Les autres mesures du second pilier peuvent concerner l'agroforesterie, le soutien aux investissements dans les exploitations agricoles, les aides à l'animation...

Graphique 1 Évolution des aides PAC entre 2013 et 2017



* ICHN : Indemnité compensatoire de handicaps naturels, PHAE : Prime herbagère agroenvironnementale, MAEC SHP : Mesure agroenvironnementale et climatique Systèmes herbagers et pastoraux.

Note : les autres aides comprennent les aides à l'agriculture biologique, les MAEC et l'assurance récolte.

Les montants des aides à l'agriculture biologique et les MAEC sont estimés pour 2016 et 2017. Les montants des aides du 1^{er} pilier sont nets de la discipline financière.

Champ : France métropolitaine.

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

européen. Les aides couplées s'élevaient à 1 milliard d'euros en 2017, en hausse de 18 % par rapport à la campagne 2013. Elles sont essentiellement orientées vers l'élevage : 879 millions d'euros sont versés au titre des aides animales en 2017.

Au sein du 2^e pilier, la principale mesure est l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Ce dispositif a été substantiellement revalorisé dans l'actuelle programmation, en partie à la suite de la suppression de la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), jugée trop peu ambitieuse

sur le plan environnemental par la Commission européenne.

Les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique ont été transférées du 1^{er} vers le 2^e pilier et leurs montants unitaires à l'hectare revalorisés. L'assurance récolte (100 millions d'euros en 2017) a également été transférée du 1^{er} vers le 2^e pilier. Enfin, de nouvelles Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) « systèmes » ont été introduites en 2015, en complément des MAEC existantes répondant à des enjeux localisés.

Une redistribution vers les plus petites exploitations

Le paiement redistributif, mis en œuvre à partir de 2015, a pour objectif de soutenir les productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi. Il majore forfaitairement les 52 premiers hectares de chaque exploitation à un montant identique sur tout le territoire (25 €/ha en 2015, 50 €/ha en 2017). La transparence GAEC (définitions) s'applique au paiement redistributif au regard des parts sociales détenues par chaque associé.

Définitions

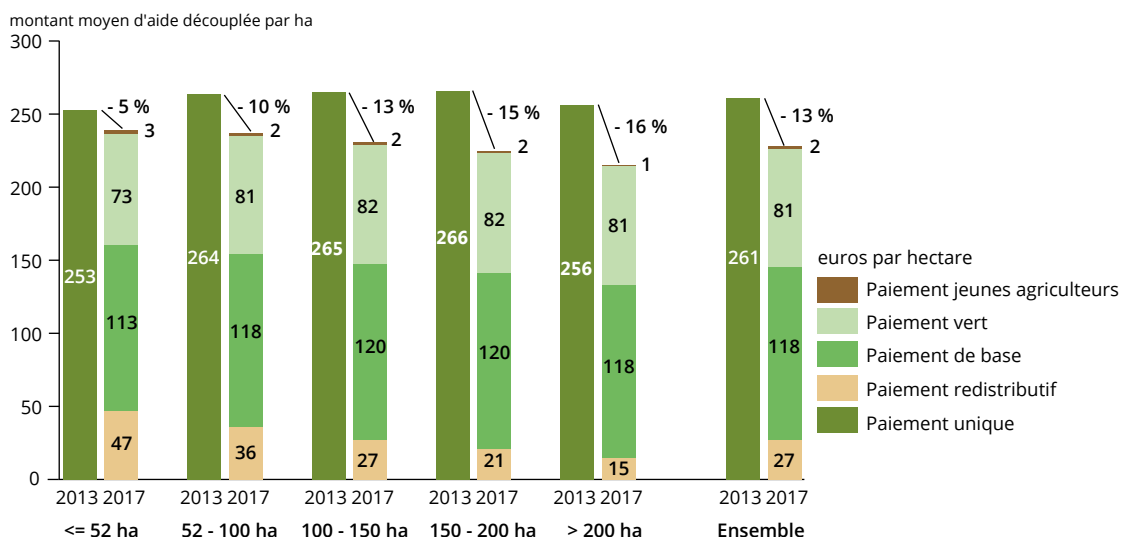
1^{er} pilier/2^e pilier : le 1^{er} pilier de la PAC regroupe des aides dont l'objectif principal est le soutien des marchés, des prix et des revenus agricoles. Il est intégralement financé par le Fonds européen agricole de garantie (Feaga). Le 2^e pilier de la PAC regroupe un ensemble de mesures visant à promouvoir l'aménagement des zones rurales, la protection de l'environnement et le maintien d'une population active sur les territoires. Il est cofinancé par le Fonds européen agricole de développement rural (Feader) et les États membres. En France sa mise en œuvre est en grande partie confiée aux régions qui peuvent faire des appels à projets. Les porteurs de projets, qui peuvent être les collectivités, les agences de l'eau, etc., participent au financement des projets.

Transparence Gaec : le principe de transparence Gaec (groupement agricole d'exploitation en commun)

consiste à attribuer les aides de la PAC à une exploitation sous cette forme sociétaire en prenant en compte chaque associé comme un agriculteur individuel. Par exemple, dans le cas d'un Gaec de 150 ha composé de trois associés, dont chacun détient respectivement 20 %, 30 % et 50 % du capital social, le paiement redistributif sera calculé en répartissant la superficie entre les associés, au prorata des parts sociales détenues. L'apport du premier associé sera de 20 % x 150 ha = 30 ha ; celui du deuxième associé de 30 % x 150 ha = 45 ha ; et celui du troisième associé de 50 % x 150 ha = 75 ha (qui sera plafonné à 52 ha).

Otex : l'orientation technico-économique (Otex) est une classification européenne des exploitations selon leur spécialisation. Une exploitation est spécialisée dans une orientation si la production brute standard (PBS) de la ou des productions concernées dépasse deux tiers du total.

Graphique 2 Évolution des aides découplées selon la taille des exploitations



Lecture : les bénéficiaires ayant une SAU inférieure à 52 ha perçoivent en moyenne 253 €/ha au titre du paiement unique en 2013 et 239 €/ha au titre des aides découplées en 2017, soit une baisse de 5 % sur la période.
Champ : France métropolitaine.

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

Dans l'ensemble, le paiement redistributif représente 12 % des aides découplées versées en 2017. Il bénéficie davantage aux petites exploitations (moins de 52 hectares) pour lesquelles il représente 20 % des aides découplées, contre 7 % pour les exploitations de plus de 200 hectares.

Le paiement redistributif consiste à « surprimer » les premiers hectares dans l'enveloppe des aides découplées. Ce mécanisme opère ainsi un transfert budgétaire vers les plus petites fermes.

Ce transfert explique, en partie, la baisse plus faible du montant à l'hectare de l'aide découplée pour les exploitations de moins de 52 hectares (- 5 %) que pour les fermes de plus de 200 ha (- 16 %) (graphique 2).

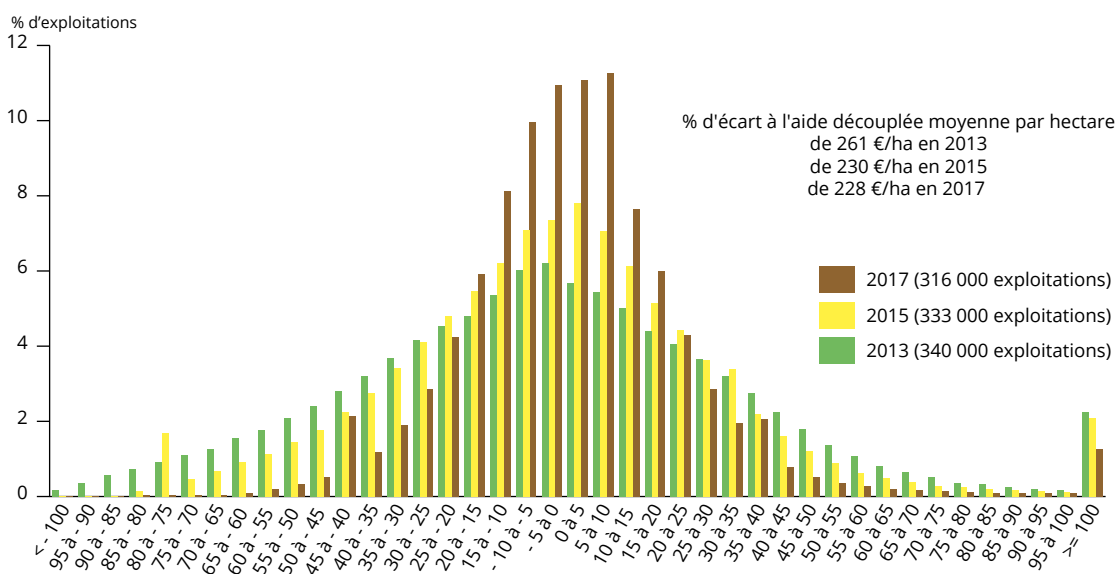
Les différences d'évolution des montants d'aide selon la taille des exploitations ne sont toutefois pas seulement liées à la mise en place du paiement redistributif. Le mouvement de convergence des aides se traduit aussi par une baisse des aides aux

grandes exploitations céréalières historiquement mieux dotées.

Une convergence progressive des aides découplées

Lorsque le paiement unique a été introduit en 2006, la valeur unitaire (€/ha) et le nombre de droits à paiement unique (DPU) attribués à une exploitation ont été calculés en fonction du montant moyen d'aides directes que cette exploitation avait touché sur la période 2000-2002 et du

Graphique 3 Répartition des bénéficiaires autour de la valeur moyenne d'aide découplée par hectare



Lecture : en 2013 (resp. 2017), 6 % (resp. 10 %) des bénéficiaires perçoivent une aide découplée d'une valeur unitaire entre 10 et 5 % inférieure à la valeur moyenne nationale, qui vaut 261 €/ha (resp. 228 €/ha).
Champ : France métropolitaine.

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

nombre d'hectares de référence qu'elle avait sur cette période. Le paiement unique n'avait donc pas la même valeur d'une ferme à l'autre. En 2015, lors de la mise en œuvre de la nouvelle programmation, les valeurs unitaires des paiements de base et paiements verts de chaque exploitation ont été calculées sur la quote-part du paiement unique qu'elle percevait avant la réforme. Ce mode de calcul des droits (droits à paiement unique jusqu'en 2014 et droits à paiements de base à partir de 2015) pérennisait ainsi largement les disparités de situations issues du système antérieur d'aides compensatoires aux baisses des prix d'intervention, instauré à partir de 1992.

Pour résorber ces différences liées aux paiements historiquement perçus par l'exploitation, une convergence progressive est instaurée dès 2015. L'objectif est de réduire de 70 % les écarts à la moyenne en 2019. Les valeurs unitaires des paiements convergent progressivement, sur 5 ans, en hausse ou en baisse selon le niveau de leur valeur initiale par rapport à

la moyenne nationale. Un dispositif de plafonnement à 30 % des pertes individuelles liées à la convergence est également mis en place, pour amortir les effets pour les exploitations dont les références historiques sont très supérieures à la moyenne.

En 2013, la valeur d'aide à l'hectare pour 50 % des bénéficiaires d'aide découplée est comprise entre - 25 % et +25 % de la valeur moyenne, qui vaut 261 €/ha. En 2017, après trois étapes de convergence sur cinq, la valeur d'aides à l'hectare pour 80 % des bénéficiaires d'aides découplées est comprise dans cette même fourchette de plus ou moins 25 % autour de la valeur moyenne (de 228 €/ha) (*graphique 3*).

Un rééquilibrage des aides du 1^{er} pilier du Nord vers le Sud

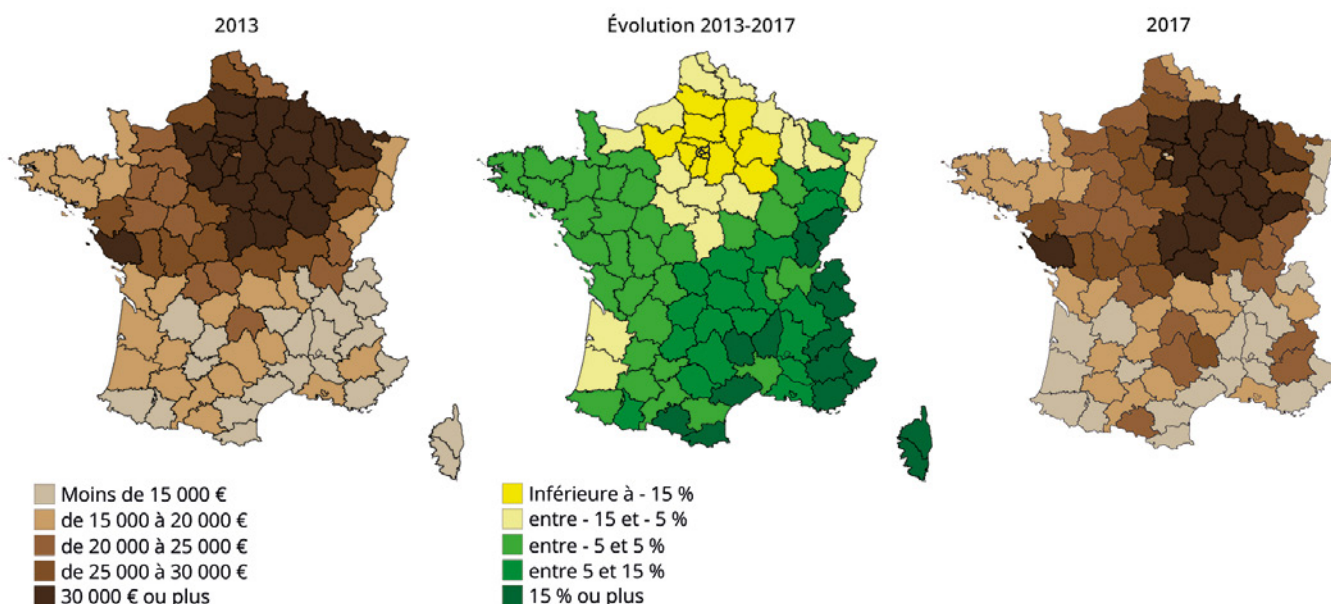
Avec la convergence des aides et le paiement redistributif, les aides du 1^{er} pilier sont progressivement rééquilibrées des régions du Nord et de l'Ouest de la France vers les régions du Sud-Est.

En 2013, les exploitations picardes percevaient en moyenne 40 000 € d'aides du 1^{er} pilier tandis que celles situées en Provence-Alpes-Côte d'Azur recevaient en moyenne 13 000 €. Cette situation, très contrastée de part et d'autre d'une diagonale Sud-Ouest/Nord-Est de la France, s'expliquait surtout par des différences marquées entre les valeurs unitaires du paiement unique perçues par les agriculteurs : 340 €/ha en moyenne en Picardie ou dans le Nord-Pas-de-Calais ; 150 €/ha en PACA ou en Languedoc-Roussillon. La valeur des aides découplées à l'hectare, différente d'une exploitation à l'autre, est historiquement plus élevée dans les régions davantage spécialisées dans la production de céréales et d'oléagineux.

Entre 2013 et 2017, un rééquilibrage progressif s'opère : les aides perçues par les exploitations des Hauts-de-France diminuent en moyenne de 18 % alors que celles perçues par les exploitations de Provence-Alpes-Côte d'Azur augmentent en moyenne de 37 % (*graphique 4*).

Graphique 4

Montants moyens par exploitation des aides du 1^{er} pilier et évolution entre 2013 et 2017



Note : les aides du 1^{er} pilier regroupent les aides découplées et les aides couplées animales et végétales, hors aides à l'agriculture biologique et assurance récolte en 2013.

Champ : France métropolitaine.

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

L'ICHN est revalorisée, en particulier dans les zones défavorisées

L'ICHN vise à compenser les coûts supplémentaires ainsi que les pertes de revenus liés aux handicaps naturels d'un territoire (pentes, altitude, sol, climat et handicaps spécifiques). L'ICHN cible essentiellement les activités d'élevage herbivores. Elle rémunère des hectares de surfaces éligibles (prairies, fourrages et céréales autoconsommées) à un montant unitaire qui varie selon le type de zone dans laquelle se situe l'exploitation (haute montagne, montagne, piémont et zones défavorisées simples)³. En 2014, pour renforcer le soutien aux agriculteurs dans les zones défavorisées, les montants de l'ICHN ont été revalorisés de 15 %, sans changement des autres paramètres d'attribution. À partir de 2015, la revalorisation de l'ICHN se poursuit avec la création d'une indemnité complémentaire de 70 €/ha (dans la limite de 75 hectares), quel que soit le type de zone défavorisée. Cette indemnité complémentaire, ou « part fixe » de l'ICHN, compense l'arrêt de la PHAE décidé à la même date. En parallèle, une MAEC « Systèmes herbagers et pastoraux » (SHP) est créée en 2015, notamment pour les bénéficiaires de la PHAE qui ne sont pas éligibles à l'ICHN.

La réforme assouplit également certains critères d'éligibilité de l'ICHN (âge de l'agriculteur, localisation du siège, part de la surface agricole en zone défavorisée), en particulier en montagne. Depuis 2016, l'ICHN est ouverte aux éleveurs laitiers dans toutes les zones défavorisées.

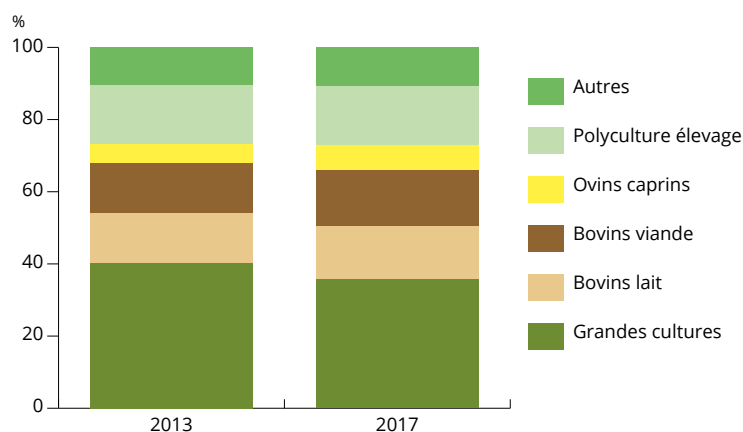
Un milliard d'euros est versé à environ 87 000 exploitations au titre de l'ICHN et de la MAEC SHP en 2017 (tableau 1). Les bénéficiaires de l'ICHN et/ou de la MAEC SHP perçoivent en moyenne 11 900 € au titre de ces aides en 2017, contre 8 600 € en 2013 au titre de l'ICHN et/ou de la PHAE. Les montants alloués à ces aides augmentent dans toutes les zones défavorisées et

surtout dans les zones défavorisées simples (+ 100 % entre 2013 et 2017).

Des aides de la PAC globalement réorientées en faveur de l'élevage

Un tiers des bénéficiaires d'aides de la PAC⁴ en 2013 et en 2017 (méthodologie) sont des élevages (laitiers, allaitants ou d'ovins caprins). En 2013, ils touchaient 33 % des aides, contre 37 % en 2017. À l'inverse, la part des aides de la PAC allouée aux exploitations spécialisées en grandes cultures, qui représentent 38 % des fermes, diminue : elles perçoivent 40 % des aides en 2013 contre 35 % en 2017 (graphique 5).

Graphique 5
Répartition des aides PAC par Otex en 2013 et en 2017



Périmètre des aides retenues : aides du 1^{er} pilier, Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), aides à l'agriculture biologique et assurance récolte. Champ : France métropolitaine (hors Corse), champ constant de bénéficiaires en 2013 et en 2017 (cf. encadré méthodologie).

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

Tableau 1
Évolution des subventions à l'herbe entre 2013 et 2017

ICHN + [PHAE ou MAEC SHP] *	Nombre de bénéficiaires		Part du nombre de bénéficiaires PAC		Montant moyen par exploitation		Montants d'aides	
	2013	2017	%		€/exploitation		M€	
			2013	2017	2013	2017	2013	2017
France métropolitaine	88 484	87 313	26	27	8 649	11 914	765	1 040
Zone défavorisée simple (ZDS)	26 255	28 849	31	37	4 850	8 786	127	253
Piémont	9 339	9 361	55	57	6 815	10 240	64	96
Montagne	46 348	44 427	83	86	10 993	13 942	509	619
Haute montagne	3 521	3 245	91	92	14 952	18 808	53	61
Zone non défavorisée	3 021	1 431	2	1	4 039	7 326	12	10

* ICHN : indemnité compensatoire de handicaps naturels, PHAE : Prime herbagère agroenvironnementale.

MAEC SHP : mesure agroenvironnementale et climatique Systèmes herbagers et pastoraux.

Lecture : 87 313 exploitations, soit 27 % des bénéficiaires de la PAC en 2017, ont perçu en moyenne 11 914 € au titre de l'ICHN et/ou de la MAEC SHP.

Champ : France métropolitaine.

Source : Agence de services et de paiements (ASP), traitements SSP

3. Une nouvelle carte des zones défavorisées simples est entrée en vigueur à partir de la campagne 2019.

4. Aides du 1^{er} pilier, ICHN, aides à l'agriculture biologique, MAEC et assurance récolte.

Les exploitations spécialisées en grandes cultures ont en moyenne perçu 4 700 € d'aides de moins en 2017 qu'en 2013. La baisse est plus marquée dans les grandes exploitations : celles de plus de 200 ha ont en moyenne perdu 19 000 € (- 21 %) alors que celles de moins de 50 ha ont en moyenne perdu 300 € (- 7 %). *A contrario*, les élevages bovins allaitants ont perçu en moyenne 1 300 € de subventions de plus en 2017 qu'en 2013 (+ 5 %) et les élevages ovins-caprins 3 400 € de plus en moyenne (+ 19 %), comblant ainsi

l'écart antérieur par rapport aux autres exploitations (leur montant moyen d'aides passe de 18 000 € à 21 400 € en moyenne entre 2013 et 2017). Les élevages bovins laitiers maintiennent, pour leur part, leur niveau d'aides.

Entre 2013 et 2017, le montant des aides perçues au titre de la politique agricole commune a baissé pour presque la moitié (47 %) des exploitations et augmenté pour un peu plus d'un quart (26 %). Pour 27 % des exploitations, l'évolution est faible :

moins de 5 % ou moins de 500 € entre 2013 et 2017. La proportion d'exploitations gagnantes à la réforme est plus élevée pour les exploitations d'élevages : 54 % pour les élevages ovins caprins, 45 % pour les élevages allaitants, 38 % pour les élevages laitiers, contre 23 % en polyculture élevage et 10 % en grandes cultures.

Gabrielle Gallic

SSP - Bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles

Sources et méthodologie

SOURCES

Les données proviennent essentiellement de l'Agence de services et de paiements (ASP). Pour les données du second pilier en Corse, les données proviennent de l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC).

Les montants des aides à l'agriculture biologique et des MAEC sont estimés pour les campagnes 2016 et 2017. Les aides à l'agriculture biologique et l'assurance récolte sont identifiées dans la rubrique « Autres aides ». Elles ne sont donc pas considérées dans l'analyse dans le périmètre des aides du 1^{er} pilier en 2013.

MÉTHODOLOGIE

Pour analyser les redistributions des aides par Otx en 2013 et en 2017, l'étude porte sur un champ constant d'exploitations bénéficiaires, présentes à la fois en 2013 et en 2017. Ce champ représente 196 000 exploitations, soit 59 % des bénéficiaires d'aides de la PAC en 2017. Il est constitué des exploitations pour lesquelles l'identifiant de bénéficiaire d'aides (le code Pacage) est présent les deux années et pour lesquelles la surface agricole utile renseignée dans les déclarations PAC varie peu entre 2013 et 2017 (variation de moins de 5 % ; ou variation de moins de 25 % avec moins de 5 ha en plus ou en moins entre 2013 et 2017).

Pour en savoir plus

Site Agreste de la statistique agricole

www.agreste.agriculture.gouv.fr

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat général
Service de la statistique et de la prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot
Composition : SSP
Dépôt légal : À parution
ISSN : 1760-7132
© Agreste 2020