

BILAN DES AIDES SURFACIQUES ET COUPLÉES DE LA PAC 2015 – 2019 DANS LE GRAND EST

Dans un contexte de baisse de budget européen prévu par le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les règles d'attribution des aides surfaciques et couplées de la politique agricole commune (PAC) définies pour cette programmation, se traduisent dans le Grand Est, entre 2015 et 2019, par une perte de 3 % en montant, soit 28 millions d'euros. En 2019, les exploitants de la région ont perçu 872,2 millions d'euros, répartis en 84 % d'aides directes au revenu (1^{er} pilier) et 16 % d'aides au développement rural (2nd pilier).

Les règles de cette programmation ont eu un impact différent selon les départements, avec un déplacement d'une partie des aides des zones de grandes cultures vers les zones d'élevage.

L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) a été confortée dans ses montants et son zonage d'application revu. Dans le Grand Est, cela se traduit par une augmentation conséquente des bénéficiaires et des crédits, portés à 65,7 millions d'euros en 2019.

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) contractualisées permettent de maintenir des pratiques agricoles existantes et d'en encourager de nouvelles dans un souci de préservation de l'environnement. Ce sont 25 millions d'euros qui y ont été consacrés en 2019.

Les grands principes de la programmation 2015-2020 :

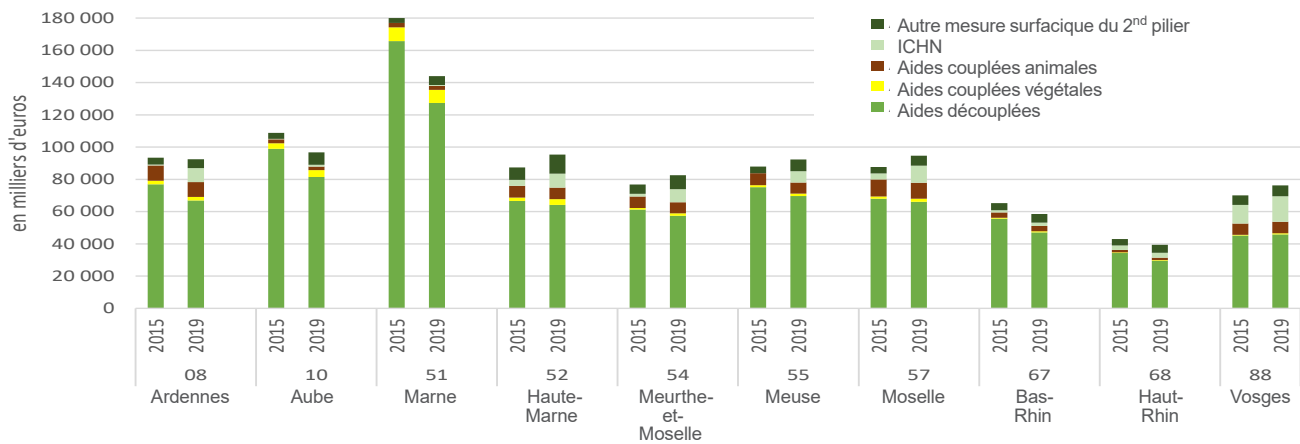
- * Harmonisation progressive de l'aide découplée par l'application du mécanisme de **convergence** à l'échelle française et européenne
- * Création d'un **paiement redistributif** : majoration de l'aide découplée sur les 52 premiers hectares de l'exploitation
- * Création d'un **paiement vert** : 30 % du paiement des aides directes du 1^{er} pilier, conditionnés au respect de critères écologiques relatifs au maintien des prairies permanentes, à la diversité des cultures dans l'assolement et à la présence de surfaces d'intérêt écologique
- * **Fin des quotas** pour le lait et le sucre
- * **Aides couplées** : renforcement des montants et création de nouvelles aides
- * Revalorisation des montants ICHN dans un premier temps puis en 2019 application d'une nouvelle définition des zones défavorisées

2015 est la première année d'application de ces nouvelles règles. Elles se poursuivront en 2021 et 2022, dans l'attente de la clôture des négociations de la prochaine programmation, qui s'ouvrira en 2023.

Le champ de l'étude est délimité par :

- * **les aides directes du 1^{er} pilier** (hors OCM) : Paiement de base, Paiement redistributif, Paiement vert, Paiement JA, aides légumineuses fourragères, soja, protéagineux, semences, prunes transformées, pommes de terre, chanvre, houblon, ovins et caprins, bovins allaitants et laitiers, veaux
- * **les aides surfaciques du 2nd pilier** (hors aides à l'installation, à la modernisation...) : ICHN, MAEC, Agriculture Biologique, Assurance récolte.

Evolution des aides PAC entre 2015 et 2019



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Dans le Grand Est, l'enveloppe dédiée aux aides surfaciques et couplées de la PAC passe de 900,3 millions d'euros en 2015 à 872,2 millions d'euros en 2019. La baisse de l'enveloppe sur le 1^{er} pilier a été de 11 %, sous l'effet des mesures appliquées aux aides découplées. La Marne, qui

bénéficiait historiquement d'un niveau d'aide découplée à l'hectare élevé, a fortement concédé au dispositif de convergence. La baisse est moins accentuée dans les autres départements. Seules les Vosges ont profité de ce rééquilibrage de l'aide découplée à l'hectare.

Le soutien au développement rural a, au contraire, été fortement revalorisé dans tous les départements. Le 1^{er} pilier qui représentait 92 % de l'enveloppe globale en 2015, voit sa part réduite à 84 % en 2019.

UNE MOINS GRANDE DISPERSION DE L'AIDE MOYENNE DU 1^{er} PILIER

Les aides de soutien direct au revenu, qu'elles soient découplées ou couplées aux productions, constituent le 1^{er} pilier. Leur financement est entièrement pris en charge par l'Europe ; la définition de certains critères d'attribution incombe néanmoins aux Etats membres. Dans le Grand Est, l'enveloppe est passée de 827,6 millions d'euros en 2015 à 736,9 en 2019.

27 300 exploitations du Grand Est ont perçu en 2015 des aides du 1^{er} pilier, pour un montant moyen de 30 340 €. En 2019, ces exploitations sont au nombre de 25 600 et le montant moyen perçu est de 28 700 €. Si l'aide directe moyenne a diminué, un des objectifs de la programmation était de réduire les disparités territoriales, créées par les règles d'attribution des programmations précédentes. De fait, en 2019, la dispersion des montants du 1^{er} pilier montre un resserrement autour de sa moyenne. Cependant,

Tableau 1

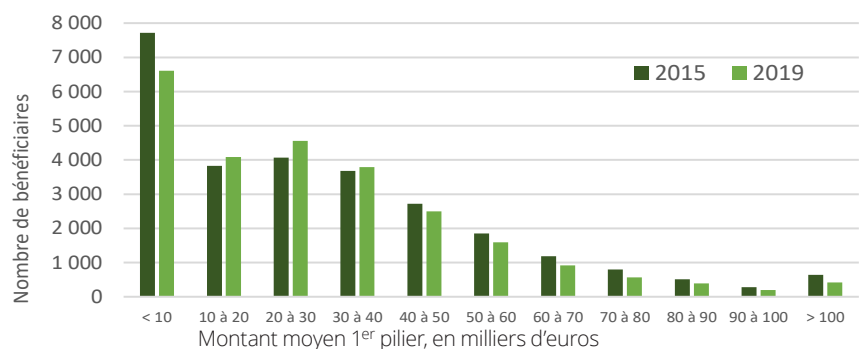
Evolution de l'aide moyenne du 1^{er} pilier perçue par exploitation, en euros

	Médiane	Moyenne
2015	25 270	30 340
2019	24 520	28 747

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Graphique 2

Dispersion des bénéficiaires selon l'aide moyenne du 1^{er} pilier en 2015 et 2019

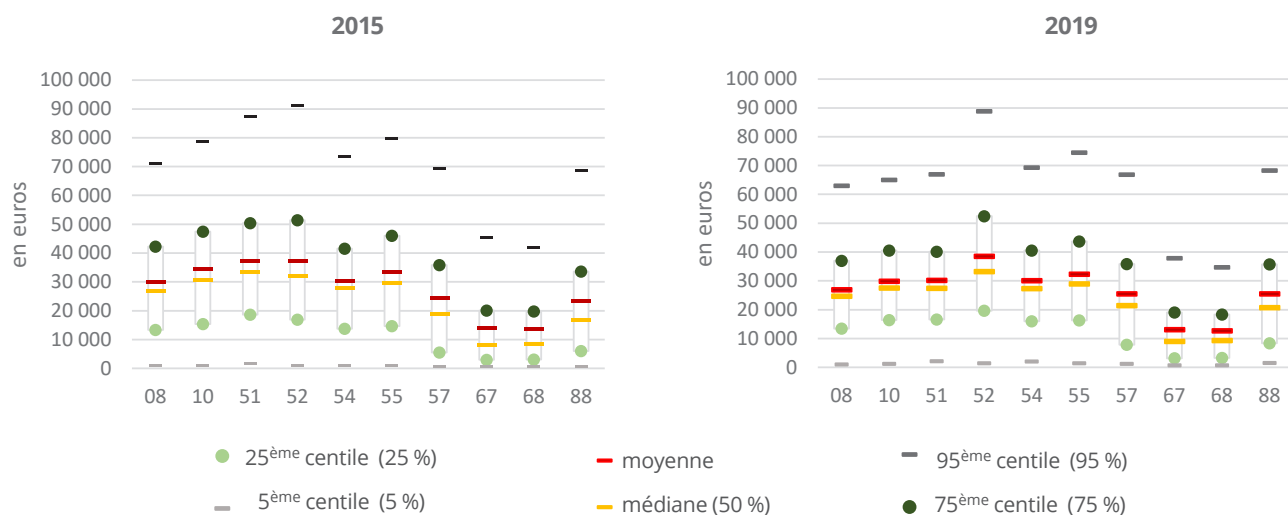


Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

les disparités entre exploitations restent encore marquées, mais elles sont dues aux spécialisations de productions diversifiées, sur des surfaces agricoles de tailles variées. En 2019, ce sont 418 exploitations, soit 1,6 % des bénéficiaires, qui perçoivent

plus de 100 000 € d'aides du 1^{er} pilier, pour un montant de 52 millions d'euros, soit 7,1 % de l'enveloppe. En 2015, elles étaient 644 (2,4 % des bénéficiaires) pour 83,1 millions d'euros (10 % de l'enveloppe).

Dispersion de l'aide découplée en 2015 et 2019



Note de lecture : En 2015, dans les Ardennes, 5 % des exploitations ont perçu moins de 944 €
25 % des exploitations ont perçu moins de 13 337 €
50 % des exploitations ont perçu moins de 26 730 €

L'aide moyenne est de 29 990 €
75 % des exploitations ont perçu moins de 42 283 €
95 % des exploitations ont perçu moins de 70 897 €

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

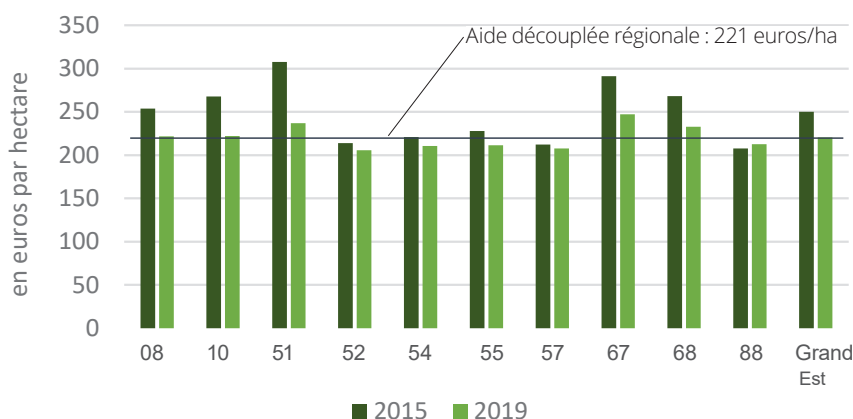
Un rééquilibrage de l'aide découplée moyenne

L'aide découplée se décompose en un paiement de base, un paiement vert, un paiement redistributif et éventuellement un paiement jeune agriculteur (JA), s'il y a eu une installation récente. En plus des règles régissant chacune de ces composantes, le mécanisme de la convergence a eu pour conséquence de faire baisser de 7 % le montant moyen d'aide découplée par exploitation : de 27 560 € en 2015 à 25 680 € en 2019. Les départements du Grand Est ont contribué différemment à cette évolution. Comme attendu, les départements orientés vers les grandes cultures et qui bénéficiaient de montants d'aide historiquement élevés voient l'aide moyenne diminuer et la dispersion se resserrer. A l'inverse, les exploitations de Haute-Marne, de Moselle et des Vosges, voient leur aide découplée moyenne confortée.

Le paiement redistributif s'exerce sur les 52 premiers hectares de l'exploitation, avec une multiplication de ce plafond pour les GAEC en

Graphique 5

Evolution de l'aide découplée par hectare et par département



Remarque : le ratio est calculé au niveau du département

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

fonction du nombre d'associés. Au niveau national, cela revient à surprimer 51 % de la surface déclarée en 2019. Dans le Grand Est, ce ratio est inférieur, avec 42 % des surfaces. Dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, du fait de structures aux SAU plus petites que la moyenne régionale, ce taux atteint 64 %. Vient ensuite le département des Vosges avec 53 %. A l'inverse, les grandes structures de Haute-Marne ne permettent de surprimer que 34 % de la SAU.

En 2019, entre départements et s'agissant d'une aide à l'hectare, l'aide moyenne par exploitation reste dispersée du fait de la taille des structures. Cependant au niveau régional, l'aide découplée moyenne est de 221 € par hectare de SAU. La convergence a permis d'atténuer la dispersion de l'aide découplée, chacun des départements se rapprochant maintenant de cette moyenne à l'hectare. Comparé au niveau national, le Grand Est présente une aide découplée à l'hectare supérieure d'environ 5 %.

Des aides couplées majoritairement animales et fourragères

Le montant total des aides couplées augmente relativement peu entre 2015 et 2019, de 80 millions d'euros à 81,3 millions d'euros. Le poids de ces aides, directement destinées à soutenir certaines productions, passe de 9,7 % à 11 % du 1^{er} pilier.

L'incitation au développement de l'autonomie alimentaire des élevages se traduit par une augmentation des aides végétales, et plus particulièrement celles à destination des surfaces de légumineuses fourragères et de protéagineux (luzerne, soja...). En 2015, 8 800 exploitations se sont vu attribuer 19,4 millions d'euros pour au moins une de ces cultures. En 2019, ce sont 10 000 exploitations pour 22,9 millions d'euros.

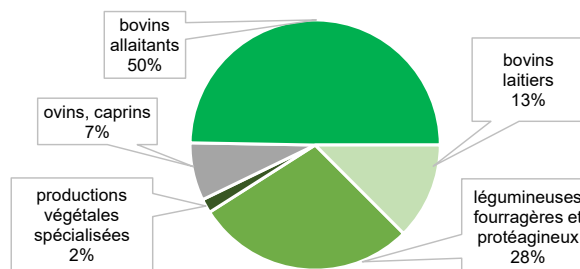
Les autres aides végétales soutiennent des productions spécialisées, pommes de terre féculières, chanvre et houblon et représentent 1,4 millions d'euros en 2019, avec une tendance baissière (1,56 millions d'euros en 2015), du fait de la réduction des montants unitaires.

A l'inverse des soutiens aux productions végétales, les aides animales sont en baisse de 2 millions d'euros sur la période. En 2019, elles représentent 56,7 millions d'euros ; ce sont essentiellement des aides destinées à soutenir la production bovine, laitière et allaitante, ainsi que la production ovine. Cette diminution de l'enveloppe est due à une baisse des demandes : en 2015, 10 080 exploitations bénéficiaient d'une aide animale, en 2019 elles sont 9 300.

Du fait de la prépondérance des soutiens aux productions animales,

Graphique 6

81 millions d'euros d'aides couplées en 2019



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

ce sont les départements les plus tournés vers l'élevage qui perçoivent le plus d'aides couplées : la Moselle (15 %), les Ardennes (14 %) et la Haute-Marne (13 %). Vient ensuite la Marne (13%) pour l'importance de ses surfaces de luzerne pour la déshydratation.

Le département des Vosges perçoit un peu moins de 10 % malgré son orientation vers l'élevage. Ce sont surtout des élevages laitiers, pour lesquels les soutiens sont moins élevés.

En 2019, dans le Grand Est, les bénéficiaires de soutiens couplés ont perçu en moyenne 2 400 € d'aides végétales et/ou 6 100 € d'aides animales.

Tableau 2

Montant moyen d'aides couplées par exploitation dans les départements du Grand Est (en euros)

2019	Aides couplées végétales		Aides couplées animales	
	Nombre de bénéficiaires d'au moins une aide	Montant moyen par exploitation	Nombre de bénéficiaires d'au moins une aide	Montant moyen par exploitation
Ardennes	1 083	1 997	1 317	7 016
Aube	1 454	2 883	360	6 241
Marne	2 923	2 785	365	6 629
Haute-Marne	787	4 525	952	7 404
Meurthe-et-Moselle	798	1 868	1 091	6 224
Meuse	682	2 233	1 144	6 097
Moselle	952	1 967	1 508	6 633
Bas-Rhin	573	1 141	752	4 363
Haut-Rhin	549	569	504	3 186
Vosges	382	1 934	1 307	5 406
Grand Est	10 183	2 421	9 300	6 094

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU 2nd PILIER

L'exigence de cofinancement Europe-Etat implique les participations au côté du Ministère chargé de l'Agriculture, des agences de l'eau, des conseils départementaux et du conseil régional.

En 2019, les mesures surfaciques du 2nd pilier ont représenté 135,3 millions d'euros, répartis en 68 % de crédits du Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), 18 % Etat, 13 % agences de l'eau et 1 % collectivités territoriales. Elles regroupent l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN), les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC), les aides à l'Agriculture Biologique et l'aide à l'Assurance récolte.

La revalorisation de l'ICHN

Cette mesure a été fortement revalorisée, à la fois dans ses montants dès 2015 et dans son périmètre d'éligibilité avec la nouvelle répartition des zones défavorisées entrée en vigueur en 2019. Par conséquent, l'ICHN représente en 2019 près de la moitié de l'enveloppe dévolue aux aides surfaciques du 2nd pilier.

Dans la précédente programmation, en 2013, 11 millions d'euros de crédits ICHN bénéficiaient à 2 670 exploitations dans le Grand Est. En 2019, ce sont 6 850 bénéficiaires et 65,7 millions d'euros. Conjointement, le montant moyen a progressé de 4 100 € par exploitation à 9 600 €.

Des contractualisations importantes dans les MAEC

Dès le début de la programmation, les engagements ont été particulièrement nombreux, contraignant les financeurs à

Tableau 3

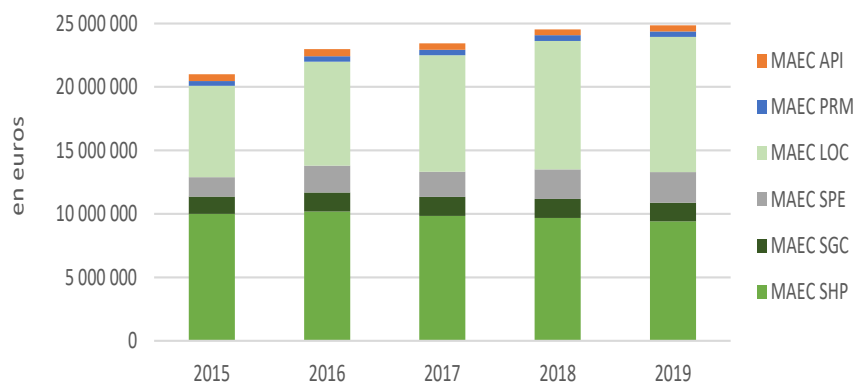
Evolution du montant moyen de l'ICHN par exploitation dans les départements du Grand Est

	2013		2019		Evolution du montant total entre 2013 et 2019, en euros
	Bénéficiaires	Moyenne, en euros	Bénéficiaires	Moyenne, en euros	
Ardennes	84	2 421	958	9 057	+ 8 472 927
Aube	43	2 586	143	7 565	+ 970 571
Marne	0	0	83	7 188	+ 596 589
Haute-Marne	398	3 405	771	11 249	+ 7 317 840
Meurthe-et-Moselle	179	2 646	959	8 560	+ 7 735 074
Meuse	0	0	848	8 150	+ 6 911 130
Moselle	450	2 791	1 210	8 765	+ 9 349 859
Bas-Rhin	142	4 378	200	10 277	+ 1 433 772
Haut-Rhin	302	5 993	298	10 165	+ 1 219 563
Vosges	1 072	4 828	1 384	11 488	+ 10 724 055
Grand Est	2 670	4 122	6 854	9 591	+ 54 731 379

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Graphique 7

Part des différentes MAEC



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

prioriser les actions et à plafonner les paiements. Sur ces 5 années de programmation, ce sont 116,8 millions d'euros qui ont été consacrés à ces mesures, dont 42 % pour la mesure systèmes herbagers et pastoraux (SHP) et 39 % pour les mesures localisées. A l'inverse, la mesure système grandes cultures (SGC) a été la moins attractive, peut-être en raison d'un cahier des charges jugé trop complexe.

La programmation a été marquée par des retards dans l'instruction des dossiers de contractualisation.

Par conséquent, les paiements des premières années ont été largement différés, ce qui a entraîné de nombreux mécontentements dans le milieu agricole. Les retards ont aujourd'hui été résorbés et le paiement des MAEC se déroule selon le calendrier prévu.

Les dynamiques locales se traduisent par des contractualisations hétérogènes selon les départements. Ainsi, dans l'Aube et la Marne, les MAEC systèmes n'ont pas été ouvertes : les contractualisations sont essentiellement des mesures

Le conseil régional est autorité de gestion du FEADER pour la programmation .

Trois programmes de Développement Rural portent cette politique d'aides publiques sur chacune des anciennes régions.

Les MAEC, sous la forme de contrats de 5 ans, encouragent la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses des enjeux environnementaux, par le maintien de pratiques existantes ou par un changement de pratiques, et indemnisent les surcoûts générés par ces contraintes. Il existe plusieurs types de MAEC :

- * MAEC systèmes qui engagent l'ensemble des parcelles de l'exploitation :
 - MAEC systèmes herbagers et pastoraux (SHP)
 - MAEC systèmes grandes cultures (SGC)
 - MAEC systèmes polyculture-élevage (SPE)
- * MAEC localisées, qui portent des actions ciblées sur certaines parcelles de l'exploitation
- * MAEC protection des races menacées (PRM)
- * MAEC apicole (API).

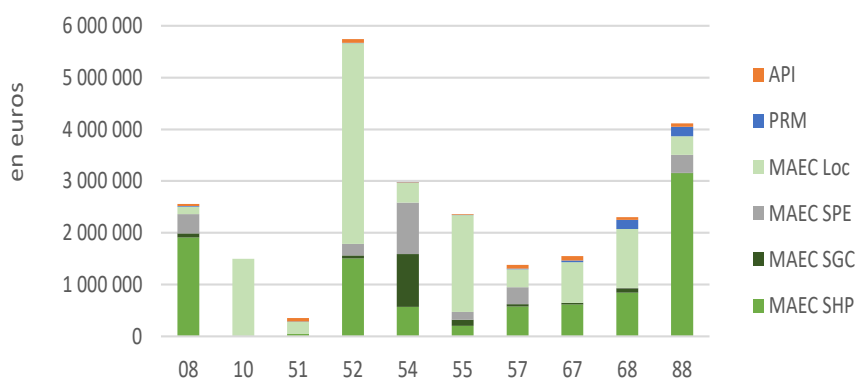
localisées et la surface engagée réduite. De son côté, la Haute-Marne a ouvert l'ensemble de son territoire aux mesures systèmes et localisées, et a eu recours à la priorisation des actions.

En 2019, 70 % du montant total régional consacré à la MAEC systèmes herbagers et pastoraux (SHP), est distribuée dans les départements des Vosges, des Ardennes et de la Haute-Marne. Cette mesure s'est substituée à la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE), qui existait dans la programmation précédente (9 millions d'euros en 2013).

Des conversions à l'Agriculture Biologique en augmentation

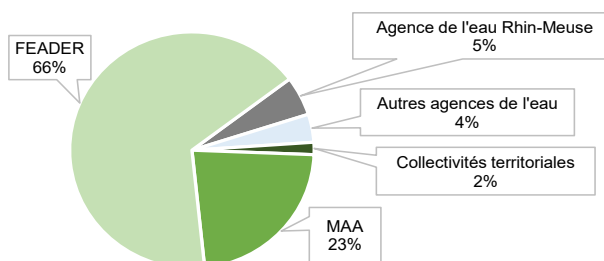
De 12,2 millions d'euros en 2015, l'enveloppe consacrée aux aides à l'agriculture biologique, conversion et maintien, est quasiment doublée pour totaliser 24,2 millions d'euros en 2019. Les agences de l'eau sont fortement impliquées dans ce dispositif, puisqu'elles le cofinancent à hauteur de 57 % en 2019 (27 % Agence de l'Eau Rhin-Meuse, 30 % Agence de l'Eau Seine Normandie). Les autres financeurs sont : 29 % FEADER, 10 % Etat et 4 % Conseil Régional.

Graphique 8
Type de MAEC selon les départements en 2019



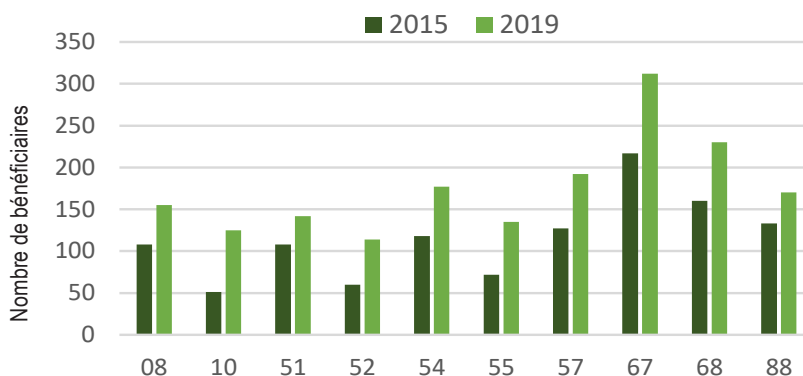
Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Graphique 9
Financement des MAEC sur la programmation 2015-2019 (116,8 M€)



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Graphique 10
Evolution des bénéficiaires de l'aide à l'Agriculture Biologique

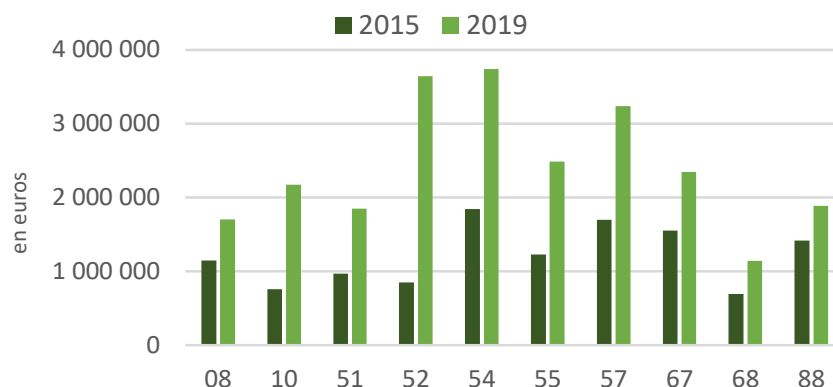


Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

En 2015, le Grand Est comptait 1 150 bénéficiaires des aides à l'agriculture biologique ; en 2019, ils sont 1 750. Dans tous les départements, la progression du nombre de bénéficiaires est nette.

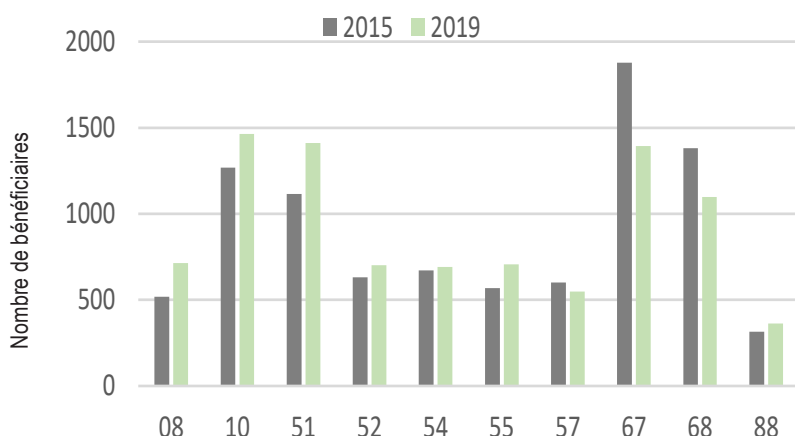
Le montant moyen en 2019 par exploitation est de 13 800 €. On observe une grande hétérogénéité dans les départements, notamment en Haute-Marne où le montant moyen est de 32 000 € : aucun plafonnement n'a été appliqué permettant des conversions dans des exploitations de grande taille.

Graphique 11
Evolution du montant de l'aide à l'Agriculture Biologique



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Graphique 12
Evolution des bénéficiaires de l'aide à l'Assurance récolte



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

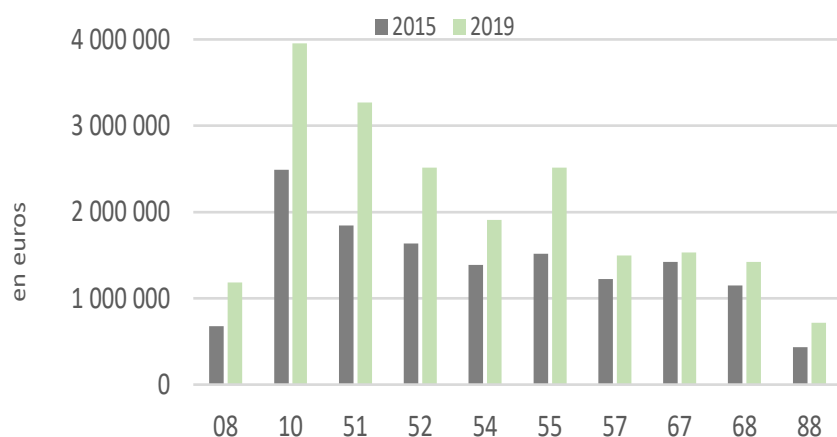
Le nombre de bénéficiaires de l'aide à l'Assurance récolte évolue peu

L'aide à l'assurance récolte est entièrement financée par le FEADER. Elle vise à encourager les exploitants à souscrire une assurance multirisque pour leurs récoltes. Cette aide est à demander annuellement.

Entre 2015 et 2019, le nombre de bénéficiaires a assez peu augmenté, passant de 8 950 à 9 100. On note une baisse importante des bénéficiaires dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin. Mais ce sont en 2019, 20,5 millions d'euros qui sont consacrés à cette aide, contre 13,8 millions en 2015, faisant croître la moyenne perçue par exploitation de 1 500 € à 2 250 €.

Alors que les aléas climatiques sont de plus en plus fréquents, les agriculteurs semblent réticents à contractualiser des assurances pour garantir leurs récoltes. Quelques explications peuvent être avancées : la franchise élevée, le coût de la contractualisation ou le système de calcul des pertes...

Graphique 13
Evolution du montant de l'aide à l'Assurance récolte



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Tableau 4

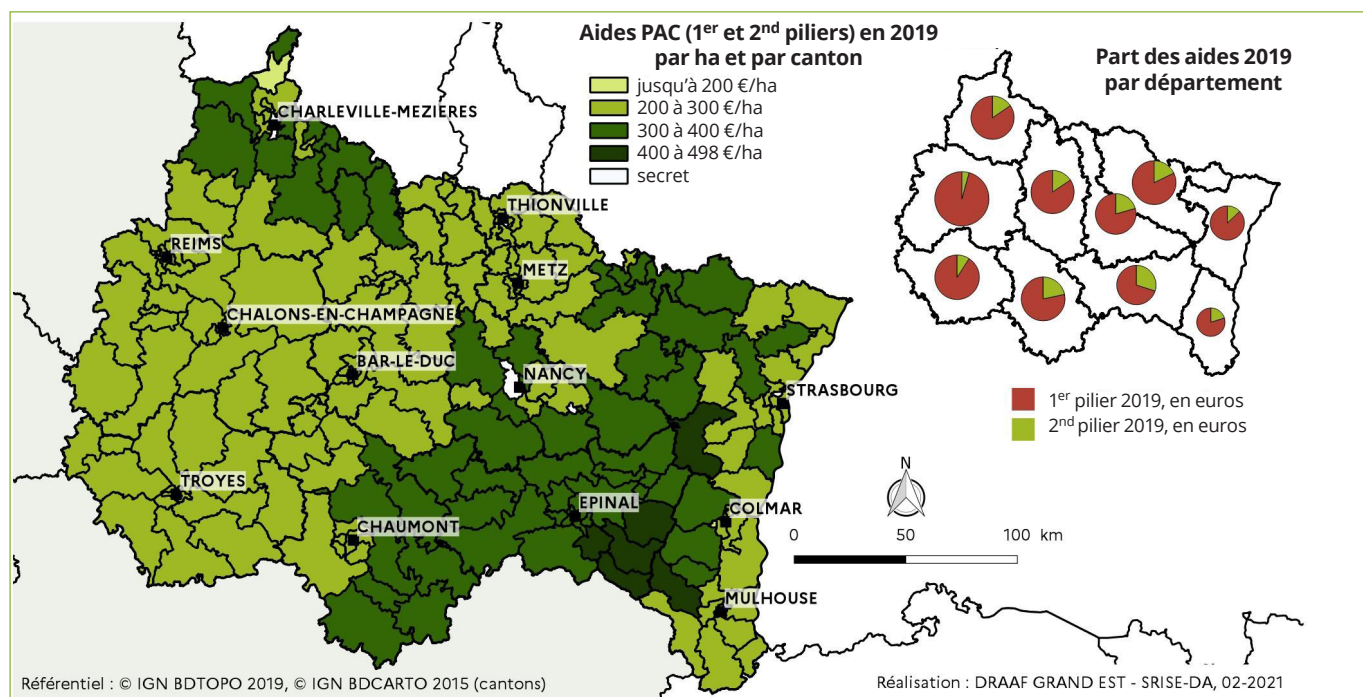
Les aides surfaciques et couplées de la PAC en 2019 dans le Grand Est

en euros	Ardennes	Aube	Marne	Haute-Marne	Meurthe et Moselle	Meuse	Moselle	Bas-Rhin	Haut-Rhin	Vosges	Grand Est
Paiement Base	34 937 771	43 635 163	68 265 258	34 301 352	30 192 643	36 880 489	34 513 300	23 740 488	14 712 099	23 109 460	344 288 022
Paiement redistributif	6 334 343	6 375 799	9 992 076	5 263 078	5 444 139	6 153 535	6 721 064	6 111 105	4 078 167	5 695 164	62 168 470
Paiement vert	24 525 601	30 629 687	47 867 888	24 076 790	21 167 065	25 827 997	24 151 161	16 590 499	10 245 760	16 206 509	241 288 957
Paiement JA	1 130 282	861 405	1 203 094	567 171	660 236	727 614	664 465	668 495	504 191	843 472	7 830 424
Légumineuses fourragères	461 956	523 026	283 997	2 567 335	806 713	935 395	1 366 360	278 381	130 003	625 341	7 978 506
Soja	4 078	42 102	51 835	60 715	38 850	12 789	10 970	72 415	132 343	4 289	430 386
Protéagineux	427 964	1 591 493	1 498 408	844 907	642 886	552 932	489 538	21 970	45 177	109 315	6 224 589
Légumineuses fourragères déshydratées	1 235 220	1 360 449	5 678 448	10 207	17 886				4 504		8 306 714
Semences	2 729	104 102	136 588	26 896	1 860	3 955	5 780	17	625		282 552
Prunes transformées								4 993			4 993
Pommes de terre féculières	9 639	62 547	344 001								416 187
Chanvre	21 332	508 772	147 418	51 474				740			729 735
Houblon	368						298	275 165			275 838
Aides ovins et caprines	591 171	376 532	224 000	850 154	893 321	417 901	1 193 763	472 396	173 640	885 251	6 078 129
Bovins allaitants	7 550 322	1 648 597	2 013 688	5 035 673	4 813 884	5 281 157	7 559 349	1 929 291	781 354	3 807 522	40 420 836
Bovins laitiers	1 098 692	221 748	181 103	1 160 567	1 081 871	1 275 733	1 248 536	878 991	649 966	2 369 975	10 167 182
Veaux			682	2 231	1 611	566	1 606	310	806	3 262	11 073
Montant net 1^{er} pilier	78 331 470	87 941 421	137 888 490	74 818 549	65 745 078	78 087 948	77 926 191	51 045 257	31 458 634	53 659 559	736 902 596
ICHN	8 676 333	1 081 776	596 589	8 673 058	8 208 679	6 911 130	10 605 993	2 055 478	3 029 308	15 899 704	65 738 046
MAEC	2 555 867	1 499 775	357 128	5 745 594	2 975 042	2 365 059	1 381 604	1 550 780	2 303 967	4 111 612	24 846 427
Agriculture Biologique	1 704 106	2 172 418	1 849 417	3 645 939	3 738 258	2 488 972	3 237 380	2 348 334	1 139 257	1 885 540	24 209 622
Assurance récolte	1 184 962	3 953 753	3 268 399	2 512 656	1 908 877	2 512 192	1 496 181	1 529 322	1 422 444	718 808	20 507 597
Montant net 2nd pilier	14 121 268	8 707 722	6 071 533	20 577 247	16 830 856	14 277 354	16 721 158	7 483 915	7 894 976	22 615 663	135 301 691

Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

Carte 1

Aides PAC (1^{er} et 2nd piliers) en 2019, par hectare et par canton



Source : ASP – extractions Telepac janv-2021

www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.draaf.grand-est.agriculture.gouv.fr

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Grand Est (DRAAF)
Service régional de l'information statistique et économique
3 rue du faubourg Saint-Antoine - CS 10526
51009 Châlons-en-Champagne cedex
Tél : 03 26 66 20 33 - Fax : 03 26 21 02 57
courriel : statistique.srise.draaf-grand-est@agriculture.gouv.fr

Directrice régionale : Anne Bossy
Directeur de la publication : Sylvain Skrabo
Rédacteur en chef : Tristan Rose
Rédactrice : Sandrine Zorn
Contributeur : Dominique Alcaraz
Composition : DRAAF Grand Est/SRISE de Metz, Christine Périni
Dépot légal : À parution
ISSN : 2725 688X
©Agreste 2021