

Bilan de la politique agricole commune (PAC) 2015-2022

Une baisse des aides de 7 % en Bretagne entre 2015 et 2022

Neuf agriculteurs bretons sur dix touchent des aides directes de la politique agricole commune (PAC), majoritairement du 1^{er} pilier, qui regroupe les aides aux revenus des agriculteurs et les mesures de soutien aux marchés. La programmation 2015-2022 modifie profondément l'architecture des aides, avec notamment une réforme des aides découplées de la production et la création de nouvelles aides couplées à la production. Comme pour les autres régions de la moitié nord du pays hors Bourgogne-Franche-Comté, l'aide totale perçue par les agriculteurs bretons diminue. En 2022, elle atteint 473 millions d'euros. L'aide moyenne par exploitation bénéficiaire, 21 250 euros, demeure inférieure à la moyenne nationale. Les exploitations bretonnes sont en effet de plus petite taille (72 ha). Destinées au développement rural, les aides du 2nd pilier sont aussi structurellement faibles en Bretagne, en raison de l'absence de zones défavorisées dans la région. De plus, l'enveloppe nationale consacrée à ces aides augmente, accentuant l'écart avec les autres régions. Mis en place en 2015, le principe de convergence entre États membres et entre agriculteurs se traduit en Bretagne par une baisse de l'aide rapportée à la superficie agricole utilisée (SAU). Les exploitations avec une activité laitière touchent à elles seules près de la moitié des aides, suivies des élevages de granivores. Les élevages de bovins viande perçoivent le plus d'aides rapportées à la SAU, même si le montant global est relativement faible. L'aide aux bovins laitiers devient la principale aide couplée. Les aides aux productions végétales, moins répandues, se concentrent sur la production de protéines pour l'alimentation animale.

La politique agricole commune (PAC) est née dans les années soixante pour garantir la sécurité alimentaire de l'Union européenne, tout en procurant un niveau de vie décent aux agriculteurs et en assurant des prix abordables aux consommateurs. Elle est encore à ce jour une des politiques phares de l'Union européenne et mobilise son budget le plus important (56 milliards d'euros en 2021, soit un tiers du budget communautaire). La PAC est organisée en deux piliers. Le premier pilier, représentant trois quarts des dépenses, regroupe les mesures

de soutien aux marchés et aux revenus des agriculteurs. Le second pilier – un quart des dépenses – porte une politique de développement rural, qui va au-delà des aides aux agriculteurs. Les mesures de soutien de marché du 1^{er} pilier bénéficient indirectement aux agriculteurs, notamment en réduisant la volatilité des prix. Cependant, elles sont difficilement quantifiables. C'est pourquoi la présente publication traite uniquement des aides du premier pilier versées directement aux agriculteurs et des mesures dites surfaciques du second pilier ([encadré 2](#)).

Depuis sa création, la PAC a connu de multiples évolutions : passage d'un soutien direct aux prix à des aides couplées à la production, découplage partiel ou total des aides de la production. Depuis 2000, les aides sont gérées par programme prévu pour une durée de sept ans (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027). Le fonctionnement des aides prévu pour la période 2014-2020 s'est finalement appliqué de 2015 à 2022, compte tenu des délais de négociation et de l'attente de l'entrée en vigueur de la programmation suivante.

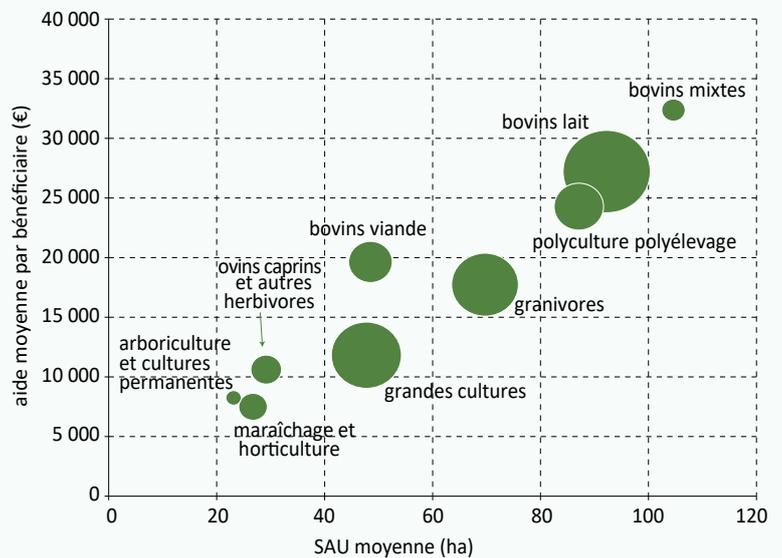
Encadré 1 - Neuf exploitations agricoles bretonnes sur dix bénéficient des aides de la PAC

Au recensement agricole de 2020, 87 % des exploitations bretonnes touchent des aides directes de la PAC. Cette proportion dépasse de 8 points le taux national. En effet, les micro-exploitations, qui reçoivent moins souvent des aides, sont peu présentes dans la région : seulement 18 % de l'ensemble des exploitations contre 28 % en France (définitions). Deux tiers des micro-exploitations françaises sont bénéficiaires d'aides de la PAC, quand 84 % des petites, moyennes et grandes le sont. Ces micro-exploitations correspondent certainement moins souvent aux critères d'éligibilité, notamment en ce qui concerne les seuils minimum (seuil de versement des aides à 300 euros). Par ailleurs, 28% des exploitations bretonnes sont spécialisées dans la production laitière (contre 9 % en France) et la quasi-totalité des élevages laitiers français bénéficient des aides de la PAC. Ces exploitations ont historiquement bénéficié d'aides importantes, notamment l'aide directe laitière, intégrée depuis 2006 aux droits à paiement unique (encadré 2). À l'opposé, l'activité viticole, très peu accompagnée par les aides directes de la PAC, est inexistante en Bretagne.

En 2020, l'aide moyenne par bénéficiaire avoisine 20 000 euros. Les montants d'aides perçus sont très dépendants de la surface mise en valeur, en raison notamment du poids des aides découplées (environ 80 % des aides PAC) (figure 1). Ces aides sont certes déconnectées de la production, mais pour les activer, un exploitant doit disposer de surfaces agricoles (un hectare activant un droit à paiement de base). Néanmoins, les exploitations spécialisées en bovins se distinguent : elles touchent 55 % des aides en n'exploitant que 51 % de la surface agricole utilisée (SAU). Une petite moitié des exploitations de maraîchage et horticulture bénéficient des aides de la PAC. En l'absence d'accompagnement spécifique au secteur légumier, elles touchent principalement des aides découplées et des aides du 2nd pilier. Davantage orientées vers les légumes de plein air que vers les légumes sous serre, elles ont pu bénéficier par le passé des droits à paiement unique (DPU) légumes, réservés aux productions de plein champ. Les exploitations maraîchères et horticoles qui élèvent des herbivores perçoivent également des aides aux productions animales. L'aide moyenne des maraîchers et horticulteurs est la plus basse de toutes les spécialisations (7 500 euros), en raison à la fois de leur faible SAU moyenne (27 hectares) et d'un montant d'aide moyen à l'hectare de 281 euros, en dessous de la moyenne régionale (286 euros par hectare). À l'opposé, les maraîchers et horticulteurs non bénéficiaires d'aides PAC sont des exploitations généralement sans herbivores, avec peu de surfaces (4 hectares en moyenne), une part importante de légumes sous serre et pratiquant davantage la production hors sol, qui ne permet pas aux surfaces concernées d'activer le paiement de base.

Figure 1 - L'aide moyenne des exploitations spécialisées bovins viande est élevée au regard de leur SAU moyenne

Aide moyenne par bénéficiaire en fonction de la SAU moyenne, par spécialisation, en Bretagne en 2020



Note : la surface des cercles est proportionnelle au nombre de bénéficiaires bretons
Lecture : les 4 740 exploitations spécialisées grandes cultures bénéficiaires d'aides directes de la PAC (1^{er} pilier et mesures surfaciques du 2nd pilier) ont une SAU moyenne de 48 ha et touchent en moyenne 11 822 euros.

Champ : exploitations ayant leur siège en Bretagne

Sources : Agreste, recensement agricole 2020 - ASP (Agence de services et de paiement)

Le montant moyen d'aide par bénéficiaire breton est inférieur à la moyenne nationale

Depuis 2013, la Bretagne occupe le 10^e rang des régions françaises

pour le montant total versé aux exploitations au titre du premier et du second pilier (mesures surfaciques) de la PAC. En 2022, les déclarants bretons représentent 7 % des bénéficiaires français

des aides directes de la PAC mais moins de 6 % des montants perçus. En moyenne, un déclarant breton touche 21 250 euros, contre 27 500 euros au niveau national. Cet écart tient à la fois

à la taille des exploitations et au montant moyen à l'hectare. Avec la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie, la Bretagne est en effet une des trois régions où la SAU déclarée est la plus faible de France, avec 72 hectares par bénéficiaire. De plus, le montant moyen d'aide à l'hectare y est inférieur à la moyenne nationale (294 euros contre 310 euros en 2022).

L'aide moyenne par bénéficiaire augmente de 13 % entre 2015 et 2022, mais le nombre de bénéficiaires chute de 18 %. Le montant total perçu par les agriculteurs bretons se réduit de presque 7 % (figure 2). Il passe de 506 millions d'euros en 2015 à 473 millions d'euros en 2022. Dans le même temps, le total des aides au niveau national progresse de 1 %. La Bretagne souffre particulièrement de la baisse décidée des aides du 1^{er} pilier au profit de celles du 2nd pilier. Elle pâtit également de la politique de convergence, qui s'applique à des aides représentant les trois quarts du 1^{er} pilier. Elle est en effet la deuxième région derrière les Hauts-de-France pour la part des aides du premier pilier (figure 3). Sur l'ensemble de la période 2015 à 2022, cette part atteint en Bretagne 92 % du montant global des aides, contre une moyenne nationale de 81 %. Par ailleurs, le territoire breton, à l'exception de quelques îles, n'inclut pas de zones défavorisées. Ces zones ouvrent droit à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), perçue par 85 000 exploitations en France, soit 30 % des bénéficiaires des aides de la PAC. Le montant unitaire de cette aide a été revalorisé en 2014 et 2015. La Bretagne n'en a donc bien sûr pas bénéficié, contrairement aux régions de montagne. La part des aides du second pilier est néanmoins en progression dans la région, passant de 4 % des

Figure 2 - Un rééquilibrage des aides défavorable à la Bretagne

Nombre de bénéficiaires des aides directes de la PAC bretons en 2013, 2015 et 2022 et montants d'aide perçus

		2013 (1)	2015	2022	Évolutions	
					2013-2015	2015-2022
Aides directes de la PAC						
	bénéficiaires	27 841	26 980	22 233	- 861	- 4 747
	montant (k€)	549 516	505 662	472 726	- 43 854	- 32 936
Premier pilier (2)						
	bénéficiaires	27 756	26 891	22 086	- 865	- 4 805
	montant (k€)	529 246	484 900	423 409	- 44 346	- 61 491
	<i>dont aides découplées</i>					
	bénéficiaires	27 621	26 721	22 024	- 900	- 4 697
	montant (k€)	493 051	434 582	376 068	- 58 469	- 58 514
	<i>dont aides couplées animales</i>					
	bénéficiaires	6 138	14 056	11 021	7 918	- 3 035
	montant (k€)	21 465	41 655	38 584	20 190	- 3 071
	<i>dont aides couplées végétales</i>					
	bénéficiaires	835	2 290	2 811	1 455	521
	montant (k€)	722	3 194	3 096	2 472	- 98
Second pilier (2)						
	bénéficiaires	3 472	1 842	3 582	- 1 630	1 740
	montant (k€)	14 030	15 270	36 281	1 240	21 011
Bio (maintien et conversion)						
	bénéficiaires	1 068	898	1 860	- 170	962
	montant (k€)	5 644	4 807	12 304	- 837	7 497
Assurance récolte						
	bénéficiaires	1 133	825	345	- 308	- 480
	montant (k€)	597	685	732	88	47

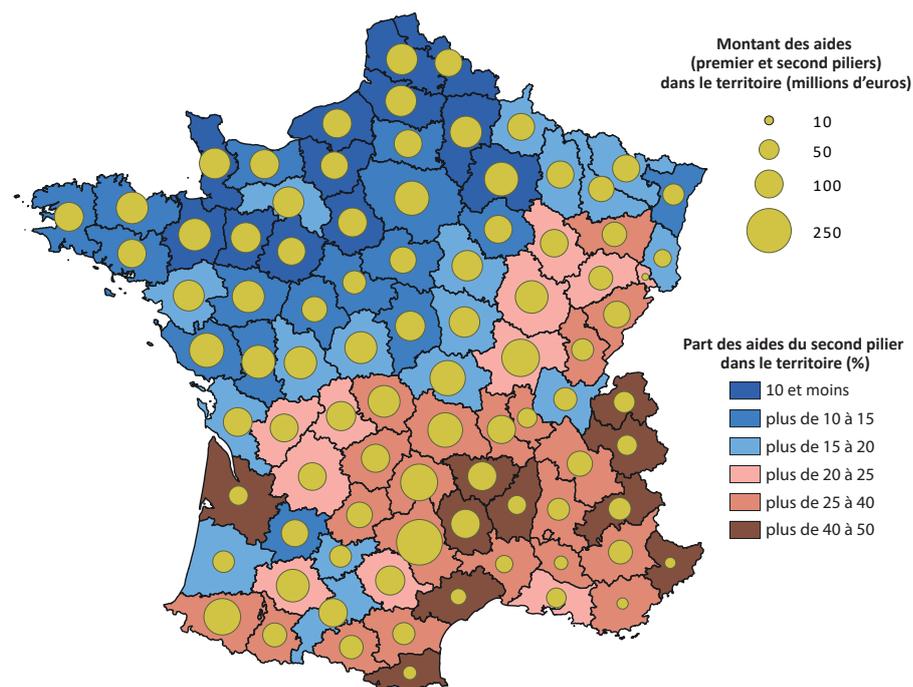
(1) 2013 a été retenue pour la comparaison avec la programmation précédente car 2014 est une année atypique, de transition, avec poursuite du fonctionnement 2007-2013 sur budget 2014-2020.

(2) L'assurance récolte et le soutien à l'agriculture biologique basculent du 1^{er} pilier au 2nd pilier à compter de 2015. Pour permettre une comparaison avec la programmation précédente, les 1^{er} et 2nd piliers sont donc présentés ici hors soutien à la bio et hors assurance récolte.

Source : ASP (Agence de services et de paiement)

Figure 3 – En Bretagne, les aides du 2nd pilier représentent seulement 10 % des aides PAC

Montant des aides PAC du 1^{er} et 2nd piliers et part des aides du 2nd pilier dans l'ensemble des aides, par département (sauf Île-de-France, région)



Champ : France métropolitaine hors Corse (données partielles sur le 2nd pilier)

Source : ASP (Agence de services et de paiement), 2022

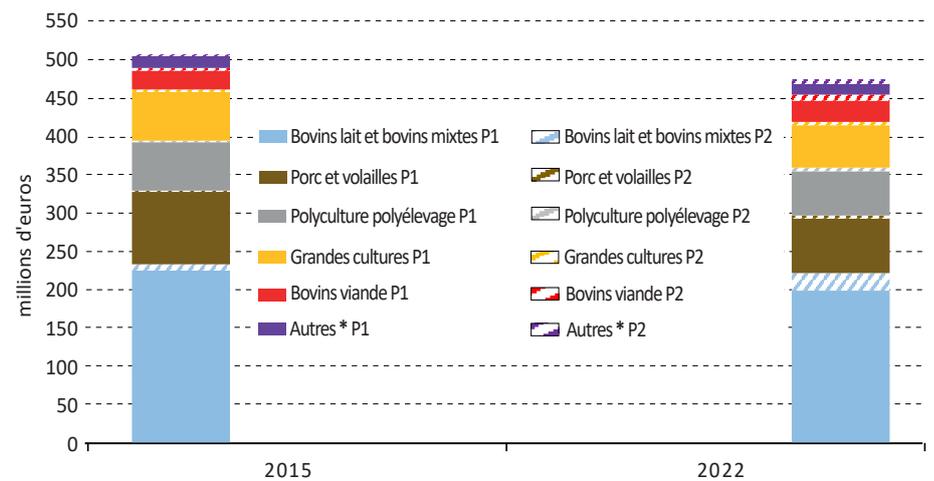
aides PAC en 2015 à 10 % en 2022, sous l'impulsion des mesures agroenvironnementales et des aides à l'agriculture biologique. Le nombre des exploitations bénéficiaires de ces dispositifs a doublé en sept ans.

Les aides se rééquilibrent entre régions

Les évolutions de la PAC se concrétisent en Bretagne par une baisse de 33 millions d'euros de son aide totale entre 2015 et 2022. Cette réduction est similaire à celle subie par la Normandie. La région Hauts-de-France est la plus affectée, avec 15 % de ses aides en moins, soit près de 100 millions d'euros. À l'opposé, les montants totaux augmentent en Occitanie (+ 114 millions d'euros), Auvergne-Rhône-Alpes (+ 75 millions d'euros), Bourgogne-Franche-Comté (+ 56 millions d'euros) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 51 millions d'euros). Un tiers des bénéficiaires bretons des aides de la PAC sont des exploitations spécialisées dans la production laitière ou dans l'élevage « mixte » de bovins (lait et viande). Ces exploitations conservent l'aide moyenne par bénéficiaire la plus élevée. La baisse de leurs aides du premier

Figure 4 - Les exploitations laitières perçoivent près de la moitié des aides

Montants d'aide du 1er pilier (P1) et mesures surfaciques du 2nd pilier (P2) versés aux exploitations bretonnes, par spécialisation, au titre des campagnes 2015 et 2022



* maraîchage et horticulture, arboriculture et autres cultures pérennes, ovins caprins autres herbivores, non classées
Note : les montants du 2nd pilier incluent le soutien à l'agriculture biologique et l'assurance récolte.

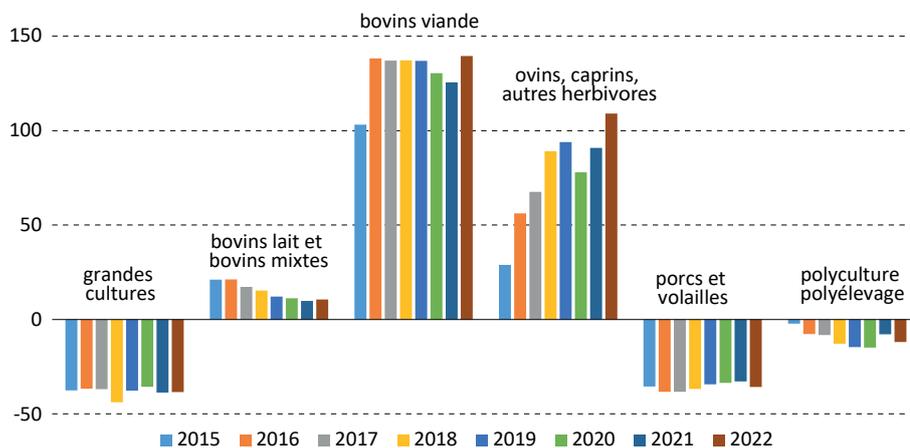
Source : ASP (Agence de services et de paiement), traitements Agreste

pillier est partiellement compensée par la hausse des aides du second pilier (figure 4). Cependant, les exploitations spécialisées bovins viande sont les plus soutenues à l'hectare. Leur aide rapportée à leur SAU s'élève à 433 euros à l'hectare en 2022, soit 140 euros de plus que la moyenne régionale. En 2015, ces aides dépassaient de 100 euros la moyenne des aides régionales, l'écart s'est creusé ensuite (figure 5). En Bretagne comme en France, quasiment tous les bénéficiaires des aides de la PAC touchent des

aides du premier pilier, et notamment les aides découplées de la production (figure 6). Seuls la moitié touchent des aides couplées, généralement plutôt des aides couplées animales. Au niveau national, les aides couplées à la production végétale, moins répandues, ne concernent en 2022 qu'un quart des bénéficiaires. En Bretagne, ces aides sont encore moins fréquentes : seuls 13 % des bénéficiaires les perçoivent. Elles sont cependant souscrites par un nombre croissant d'exploitations. C'est en Ile-et-Vilaine que les aides couplées sont les plus fréquentes, notamment l'aide aux bovins laitiers (ABL), perçue par la moitié des déclarants, et l'aide aux légumineuses fourragères produites par les éleveurs (15 % des déclarants bretiliens). L'assurance récolte concerne peu les agriculteurs bretons : moins de 2 % des exploitations. De plus, le nombre de bénéficiaires s'effondre de moitié entre 2015 et 2022. L'aide moyenne du premier pilier par bénéficiaire est un peu plus élevée en Ile-et-Vilaine, notamment du fait de la plus forte proportion d'élevages bovins dans

Figure 5 - Les exploitations spécialisées bovins viande touchent le plus d'aides à l'hectare

Écart à la moyenne régionale du montant d'aide (1^{er} pilier et mesures surfaciques du 2nd pilier) en euros à l'hectare de SAU, par spécialisation



Source : ASP (Agence de services et de paiement), traitements Agreste

ce département. Elle dépasse la moyenne régionale d'environ 1 000 euros en 2022 et atteint 20 121 euros. Pourtant la SAU et le portefeuille de droits à paiement de base (DPB) moyens y sont légèrement inférieurs (encadré 2). Les aides découplées notamment sont plus élevées en Ille-et-Vilaine. L'aide de base à l'hectare atteint 120 euros en moyenne en 2022, contre 117 euros dans les Côtes d'Armor, 113 euros dans le Morbihan et 112 euros dans le Finistère. Depuis 2015, l'écart entre les départements bretons s'est réduit, en raison du principe de convergence.

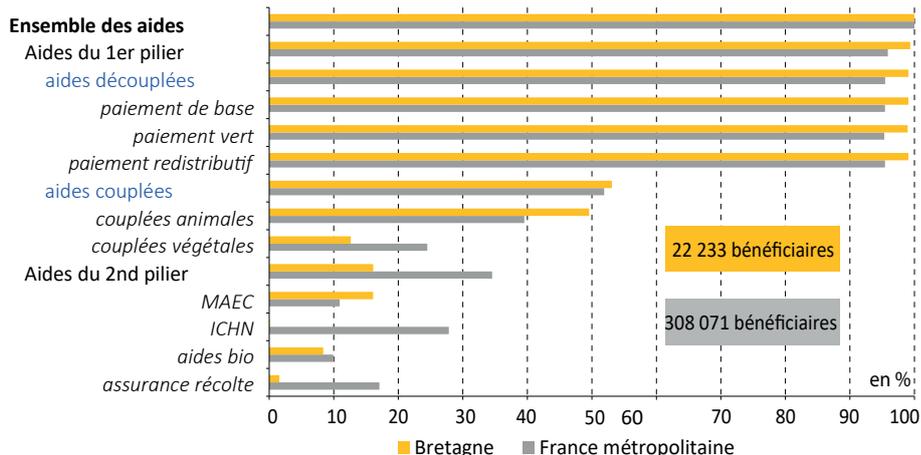
Le paiement vert est perçu par toutes les exploitations

En Bretagne, les aides découplées représentent 89 % des aides du premier pilier, soit 376 millions d'euros. La quasi-totalité des bénéficiaires des aides du premier pilier touchent les aides découplées que sont le paiement de base, le paiement vert et le paiement redistributif (encadré 2). En particulier, 99,6 % remplissent les critères du verdissement et touchent le paiement vert. Cela ne reflète toutefois pas un effort notable des exploitations bretonnes, puisque 99,4 % des exploitations françaises sont dans ce cas.

La Bretagne est la région où le paiement redistributif accompagne le plus de surfaces, en proportion. Trois quarts des surfaces y reçoivent cette aide, contre 60 % en France. Le paiement redistributif, versé dans la limite de 52 hectares, bénéficie plus aux exploitations ayant des petites surfaces, donc aux exploitations bretonnes. En 2022, le montant moyen de paiement redistributif à l'hectare de SAU s'établit à 34 euros contre 25 euros en moyenne en France.

Figure 6 - La moitié des bénéficiaires de la PAC touchent des aides couplées

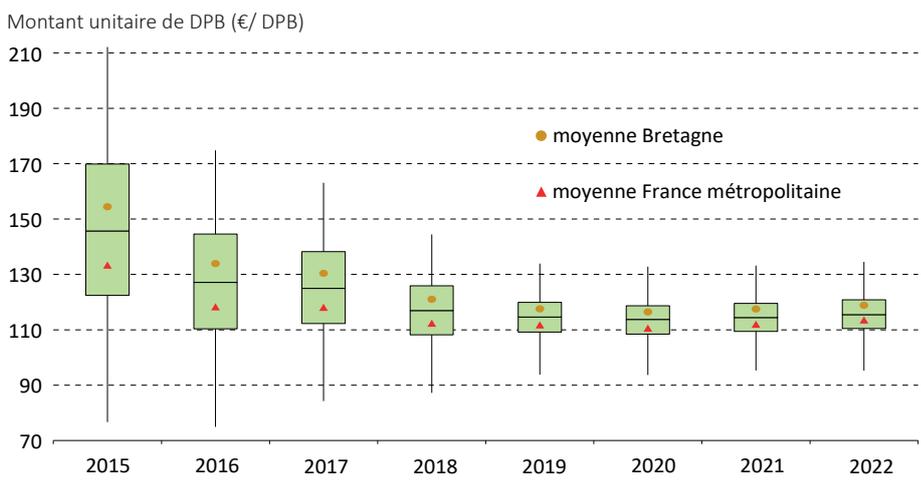
Part des bénéficiaires des aides directes de la PAC attributaires de chaque dispositif en Bretagne et en France métropolitaine en 2022



Source : ASP (Agence de services et de paiement)

Figure 7 - Le dispositif de convergence rebat les cartes : des valeurs unitaires de DPB moins dispersées

Dispersion des valeurs unitaires (euros) des droits à paiement de base des bénéficiaires bretons, moyenne régionale et nationale de 2015 à 2022



Note: le bas du trait correspond au 5^e centile, le haut au 95^e centile. Le bas de la boîte verte correspond au 1^{er} quartile, le haut au 3^e quartile, le trait du milieu à la médiane.

Lecture : en 2015, les bénéficiaires français du paiement de base touchent en moyenne 133 euros par droit à paiement de base (DPB), les bénéficiaires bretons 154 euros. Pour 5 % des bénéficiaires bretons, la valeur unitaire de leur DPB est inférieure à 76 euros. A l'opposé, 5 % disposent de DPB de valeur unitaire supérieure à 212 euros. La moitié ont des DPB de valeur unitaire inférieure à 146 euros, la moitié ont des DPB de valeur unitaire supérieure à 146 euros.

Source : ASP (Agence de services et de paiement)

Le dispositif de convergence réduit les écarts entre agriculteurs bretons

Le dispositif de convergence, appliqué de 2015 à 2019, vise à réduire les écarts entre les aides touchées par les agriculteurs, au sein d'un État membre ou entre États membres. Ce dispositif contribue à la réduction des écarts entre

les aides touchées par les agriculteurs bretons. Il conduit en effet à une homogénéisation des valeurs unitaires des droits à paiement de base (DPB) des exploitations bretonnes (figure 7, encadré 2). La convergence conduit également à une baisse du DPB moyen régional, qui se rapproche de la moyenne nationale. En 2015, le DPB moyen breton dépassait de 21 euros la moyenne nationale.

Figure 8 - En Bretagne, plus de la moitié des aides couplées animales sont consacrées à l'élevage laitier

Évolution des aides couplées animales en Bretagne de 2013 à 2022 et comparaison avec la France métropolitaine en 2022

	Bretagne				France métropolitaine	
	2013 (1)	2015	2022	part en 2022 (en %)	2022	part en 2022 (en %)
Aides bovines (2)						
<i>aide à la production de lait des nouveaux installés</i>						
nombre de bénéficiaires	3 348	so	so	so	so	so
montants (€) (3)	2 729 664	so	so	so	so	so
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	815	so	so	so	so	so
<i>aide aux bovins laitiers</i>						
nombre de bénéficiaires	so	11 722	8 820		45 520	
montants (€)	so	22 744 173	21 387 969	55	123 026 568	15
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	so	1 940	2 425		2 703	
<i>PMTVA et aide aux nouveaux installés / aide aux bovins allaitants (4)</i>						
nombre de bénéficiaires	2 590	2 876	2 571		69 202	
montants (€)	17 132 992	17 338 053	15 480 675	40	590 763 900	70
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	6 615	6 029	6 021		8 537	
<i>aide aux veaux sous la mère et bio</i>						
nombre de bénéficiaires	30	84	60		3 044	
montants (€)	21 228	169 563	148 949	0,4	4 198 582	0,5
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	708	2 019	2 482		1 379	
<i>aide aux engraisseurs de jeunes bovins</i>						
nombre de bénéficiaires	198	so	so	so	so	so
montants (€)	335 959	so	so	so	so	so
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	1 697	so	so	so	so	so
Aides ovines et caprines						
<i>aide ovine</i>						
nombre de bénéficiaires	236	208	226		17 898	
montants (€)	955 683	1 073 193	1 193 025	3	109 870 589	13
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	4 050	5 160	5 279		6 139	
<i>aide caprine</i>						
nombre de bénéficiaires	96	96	138		5 263	
montants (€)	289 631	329 636	373 272	1	13 185 900	1,6
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	3 017	3 434	2 705		2 505	
Total aides couplées animales						
nombre de bénéficiaires	6 138	14 056	11 021		121 812	
montants (€)	21 465 158	41 654 619	38 583 890	100	841 045 539	100
aide moyenne (€ / bénéficiaire)	3 497	2 952	3 501		6 904	

so : sans objet

(1) 2013 a été retenue pour la comparaison avec la programmation précédente car 2014 est une année atypique, de transition, avec poursuite du fonctionnement 2007-2013 sur budget 2014-2020

(2) L'aide à la production laitière de montagne, existant en 2013, ne figure pas dans ce tableau car la Bretagne n'est pas concernée.

(3) Les montants sont les montants payés après toutes retenues (pénalités individuelles, stabilisateur budgétaire, modulation, discipline financière) et avant remboursement du trop-perçu de discipline financière de la campagne précédente.

(4) en 2013, PMTVA = prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et aide aux nouveaux installés et récents investisseurs, en 2015 et 2022, aide aux bovins allaitants

Source : ASP (Agence de services et de paiement)

En 2022, il reste supérieur à la moyenne nationale, mais de seulement 5 euros. La baisse du DPB moyen n'est pas liée uniquement à la convergence. Elle résulte également de la baisse de l'enveloppe globale des aides du premier pilier

et, au sein des aides du premier pilier, de la baisse de la part consacrée au paiement de base. La part du paiement de base est ainsi passée de 49 % des aides du 1^{er} pilier en 2015 à 44 % en 2016, puis maintenue à ce niveau.

Le principe de convergence s'applique également au paiement vert, qui est proportionnel au paiement de base. Néanmoins, la valeur unitaire du paiement vert baisse moins fortement entre 2015 et 2022 que celle du

paiement de base. En sept ans, elle perd 12 euros pour s'établir à 82 euros par DPB, quand la valeur moyenne du paiement de base s'abaisse de 36 euros. Contrairement au paiement de base, la part de l'enveloppe consacrée au paiement vert a été maintenue sur toute la programmation à 30 % des aides du premier pilier.

Les aides couplées animales : un grand nombre de bénéficiaires mais des montants modérés

Dans la région, les aides couplées à la production animale sont perçues par la moitié des bénéficiaires des aides du premier pilier. Elles ne représentent que 9 % des aides du premier pilier, soit 3 points de moins qu'au niveau national. La proportion des bénéficiaires touchant des aides aux bovins allaitants (élevés pour leur viande) est deux fois moins élevée en Bretagne qu'au niveau national, où elle atteint près d'un quart. Or les aides aux bovins allaitants sont plus élevées que celles destinées aux bovins laitiers, plus fréquentes en Bretagne : 8 500 euros par exploitation en moyenne nationale contre 2 700 euros, soit trois fois plus (figure 8).

L'aide aux bovins laitiers est la principale aide couplée

En Bretagne, l'aide aux bovins laitiers (ABL) est la principale aide couplée, tant en nombre de bénéficiaires qu'en montants. Elle consiste en une prime à la vache et s'élève à 21 millions d'euros en 2022, bénéficiant à 8 800 exploitations, dont 33 % situées en Ille-et-Vilaine et 26 % dans les Côtes-d'Armor.

Depuis le découplage total de l'aide directe laitière (ADL) et son intégration aux droits à paiement unique (DPU) en 2006, il n'existait

plus d'aide couplée à la production laitière en zone de plaine, mis à part l'aide aux nouveaux installés ou récents investisseurs, ouverte uniquement en 2013. En zone de montagne, les exploitations pouvaient bénéficier d'une aide spécifique mise en place en 2010 à l'occasion du bilan de santé de la PAC. Avec la réforme de la PAC de 2015, de nouveaux soutiens couplés sont mis en place, dont l'aide aux bovins laitiers (ABL), ouverte aussi bien aux exploitations de zone de montagne que de plaine, avec toutefois des plafonds et montants unitaires différents. En 2015, 11 700 exploitations ont pu bénéficier de cette aide. En sept ans, le nombre de bénéficiaires se réduit d'un quart, suivant l'évolution du nombre d'exploitations laitières. Dans le même temps, le montant moyen d'aide s'accroît de 25 %. L'aide moyenne par exploitation est inférieure en Bretagne à la moyenne nationale. Malgré des troupeaux généralement plus petits, l'aide moyenne perçue dans les régions de montagne est

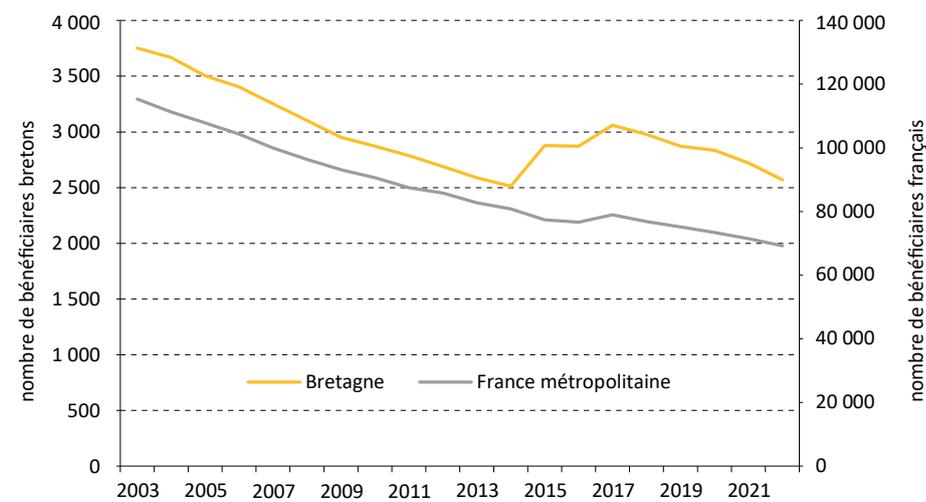
en effet supérieure, en raison d'un montant d'aide par vache presque deux fois plus élevé. En 2022, près de 490 000 vaches laitières bretonnes font l'objet de cette prime, soit 70 % des vaches éligibles. Cette proportion est en baisse de 10 points depuis 2015. En effet, les troupeaux s'agrandissent mais l'aide reste plafonnée à 40 têtes.

La disparition des droits à prime permet un accès plus large à l'aide aux vaches allaitantes

L'aide aux bovins allaitants (ABA) constitue la deuxième principale aide couplée animale en termes de montant total versé (15 millions d'euros en 2022). Jusqu'en 2014, chaque éleveur était détenteur d'un droit à prime plafonnant le nombre de vaches subventionnées dans le cadre de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). En Bretagne, la disparition en 2015 de ces droits à prime individuels semble favoriser l'accès à l'aide aux vaches allaitantes (encadré 2). En 2015,

Figure 9 - En Bretagne, la suppression des droits à prime en 2015 favorise l'accès à l'aide aux bovins allaitants

Nombre de bénéficiaires des aides au troupeau allaitant en Bretagne et en France métropolitaine, de 2003 à 2022



Aides concernées : prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) de 2003 à 2014, aide à l'élevage de vaches allaitantes destinée aux nouveaux installés et aux récents investisseurs en 2013, aide complémentaire à la vache allaitante (ACVA) en 2014, aide aux bovins allaitants (ABA) de 2015 à 2022

Sources : OFIVAL (Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviiculture) (2003 et 2004), Office de l'élevage (2005 et 2006), AUP (Agence unique de paiement) (2007), ASP (Agence de services et de paiement) (de 2008 à 2022)

quelque 2 900 exploitations bretonnes bénéficient de l'ABA, soit plus de 300 bénéficiaires supplémentaires par rapport à la PMTVA l'année précédente (figure 9). Ce rebond n'est pas observé au niveau national. En revanche, le montant moyen par bénéficiaire breton diminue, passant de 6 615 euros en 2013 à 6 029 euros en 2015. Le nombre de bénéficiaires bretons atteint un pic en 2017, avec plus de 3 000 exploitations, et diminue ensuite progressivement pour revenir à un niveau proche de celui de 2013, avec près de 2 600 exploitations bénéficiaires. L'évolution du montant global versé suit celle du nombre de bénéficiaires : - 11 % entre 2015 et 2022. Au niveau national, la réduction des paiements est moindre (- 6 %) alors que le nombre de bénéficiaires baisse autant. Cela suggère que les troupeaux allaitants français ont tendance à s'agrandir, compensant partiellement la baisse du nombre de bénéficiaires. Ce n'est pas le cas en Bretagne. Par ailleurs l'aide moyenne bretonne s'élève en 2022 à 6 021 euros par bénéficiaire, soit 70 % de la moyenne nationale. Cela traduit des tailles de troupeaux inférieures en Bretagne.

Les autres aides couplées animales (aides ovine, caprine, aux veaux sous la mère et aux veaux bio), dédiées à des productions peu présentes dans la région, représentent moins de 5 % de l'ensemble des montants versés au titre des aides couplées animales.

Avec le découplage progressif des aides, processus engagé en 2006 et achevé en 2013, les aides couplées aux grandes cultures et au gel des terres, qui en 2005 accompagnaient 950 000 ha en Bretagne à hauteur de plus de 300 millions d'euros, ont complètement disparu. Par ailleurs, depuis la réforme de la PAC de 2015, les aides bio et l'assurance récolte sont désormais intégrées au second pilier.

Des aides couplées végétales orientées vers la production de protéines pour l'alimentation animale

Lors de cette réforme de 2015, la France fait le choix de consacrer 2 % de son budget, soit environ 140 millions d'euros, à des aides couplées aux productions de protéines végétales, pour répondre à l'enjeu d'amélioration de l'autonomie protéique des élevages. L'aide

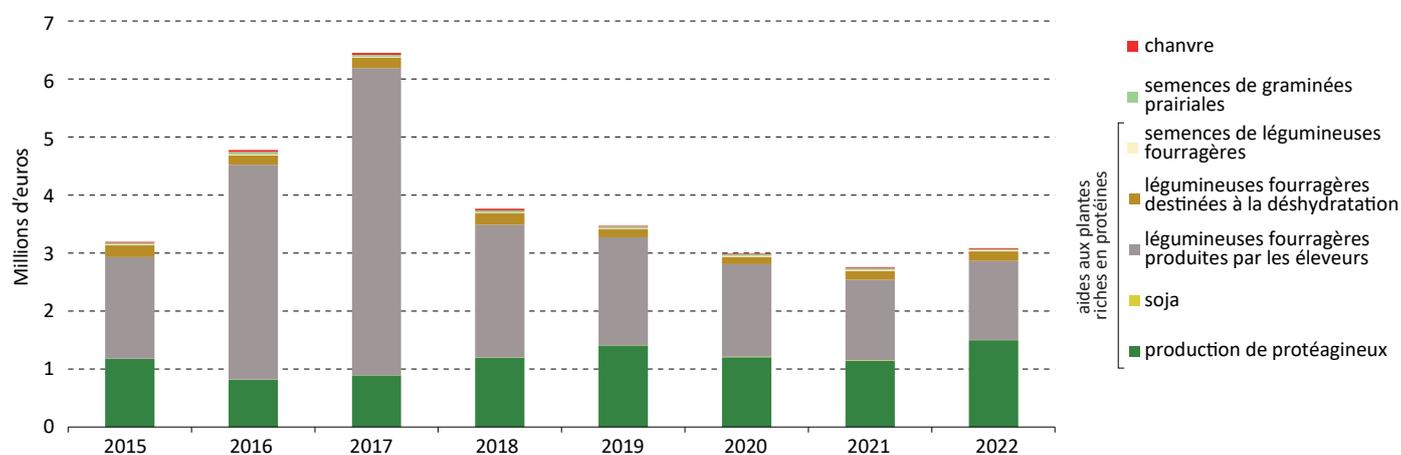
à la production de légumineuses fourragères (luzerne, trèfle, sainfoin...) par les éleveurs ou des cultivateurs ayant un contrat avec un éleveur est instituée à cette occasion. C'est également le cas de l'aide au soja et de l'aide à la production de semences de légumineuses fourragères. Les aides à la production de protéagineux (pois, féverole, lupin) et l'aide aux légumineuses fourragères destinées à la déshydratation (principalement la luzerne), mises en place à l'occasion du bilan de santé de la PAC de 2010, s'inscrivent également dans cet objectif et se poursuivent sur la programmation 2015-2022.

D'autres aides couplées végétales, préexistantes ou créées ou rétablies en 2015, existent sur la programmation 2015-2022. Mais elles concernent des productions quasi inexistantes en Bretagne : tabac, houblon, riz, pommes de terre féculières, blé dur, tomates et fruits (pêche, prune, poire, cerise) destinés à la transformation.

Les aides aux plantes riches en protéines constituent donc depuis 2015 l'essentiel des aides couplées végétales en Bretagne (figure 10). La principale, tant en nombre de bénéficiaires qu'en montant versé,

Figure 10 - Les aides couplées végétales ciblent la production de protéines

Aides couplées aux productions végétales versées aux déclarants bretons (millions d'euros)



Note : pour des raisons de secret statistique, les aides couplées suivantes ne sont pas représentées : pommes de terre féculières, riz, houblon, blé dur, tomates, prunes, pêches, poires et cerises destinées à la transformation. Elles sont marginales en Bretagne, bien qu'en développement (quelques dizaines d'euros en 2015, moins de 15 000 euros en 2022).

Source : ASP (Agence de services et de paiement)

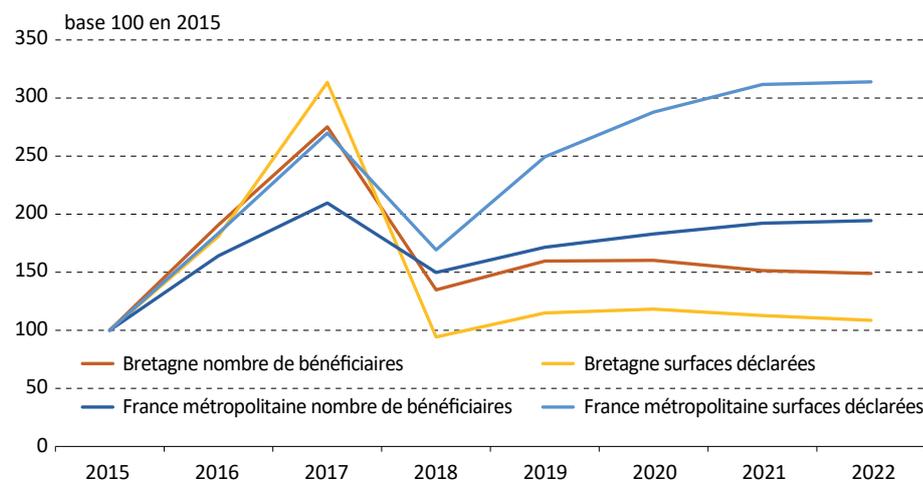
est l'**aide aux légumineuses fourragères** produites par les éleveurs. Le nombre de bénéficiaires et les surfaces déclarées sont néanmoins très variables sur la période. Le nombre de bénéficiaires oscille entre 1 200 et 3 300. Après un pic à 32 000 hectares en 2017, les surfaces déclarées marquent quant à elles le pas autour de 11 000 à 12 000 hectares, alors qu'elles sont en progression au niveau national (figure 11).

Les légumineuses fourragères peuvent également être introduites dans l'alimentation des animaux sous forme de granulés, après déshydratation.

Les 130 bénéficiaires bretons de l'**aide aux légumineuses fourragères déshydratées** sont exclusivement localisés en Ille-et-Vilaine. En effet, les unités de transformation de la coopérative bretonne Deshyouest, qui se charge également de la fauche et du transport de la luzerne, sont implantées en Ille-et-Vilaine et en Mayenne. Depuis la création de cette aide en 2012, le nombre de déclarants produisant des légumineuses déshydratées a été divisé par trois et les surfaces déclarées ont diminué d'un gros tiers. L'activité s'est

Figure 11 - Malgré l'aide, les surfaces bretonnes en légumineuses fourragères progressent peu en sept ans

Surfaces déclarées en légumineuses fourragères et nombre de bénéficiaires de l'aide aux légumineuses fourragères, Bretagne et France métropolitaine



Note : La donnée sur la surface aidée n'étant pas disponible, l'indicateur retenu est la surface déclarée.

Source : ASP (Agence de services et de paiement)

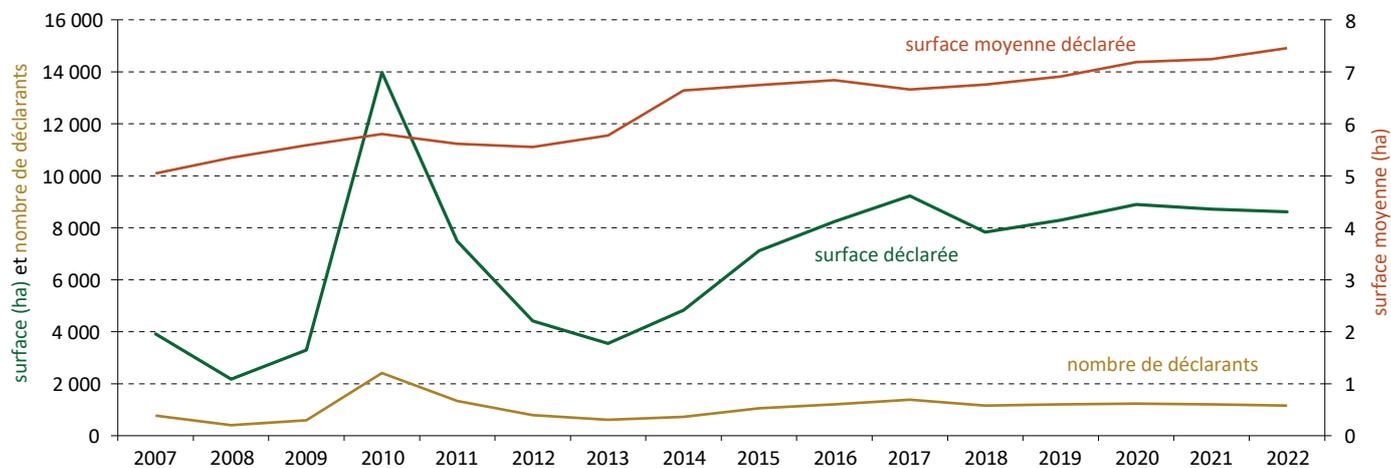
concentrée, la surface moyenne déclarée passant de 4,7 hectares en 2012 à 8,9 hectares en 2022.

La seconde aide couplée végétale en termes de montant, perçue par un millier d'exploitations bretonnes, est l'**aide à la production de protéagineux**. Depuis 2007, cette aide semble porter ses fruits. Le nombre de déclarants de surfaces en pois, fèves, féveroles et lupins augmente de moitié et les surfaces déclarées ont plus que doublé (figure 12). Le pic de déclara-

tions de 2010 reflète probablement l'effet très incitatif de l'aide à la diversité des assolements, versée uniquement cette année-là (3,1 millions d'euros versés aux agriculteurs bretons). Néanmoins, les surfaces sont loin du niveau atteint à la fin des années 1980, dépassant les 22 000 ha.

Figure 12 - Progression des surfaces en protéagineux

Surfaces déclarées à la PAC en pois, fèves et féveroles, lupins doux et autres protéagineux par les exploitations bretonnes



Note : L'aide à la production de protéagineux concerne uniquement le pois, la féverole, le lupin et les mélanges de ces protéagineux entre eux ou avec des céréales. Mais pour des raisons de disponibilité des données sur longue période, l'indicateur retenu inclut les fèves et les autres protéagineux. En Bretagne, ces cultures ne couvrent cependant que quelques hectares.

Sources : AUP (Agence unique de paiements) (2007), ASP (Agence de services et de paiement) (2008 à 2022)

Encadré 2 - Les dates-clés de la PAC

- **La politique agricole commune (PAC)** a été créée dans les années soixante pour garantir la sécurité alimentaire de l'Union européenne, tout en procurant un niveau de vie décent aux agriculteurs et en assurant des prix abordables aux consommateurs. Un soutien des marchés et au revenu est institué grâce aux organisations communes de marché reposant sur des prix garantis aux producteurs quelle que soit la quantité produite. Cette politique rencontre un tel succès que dans les années 80, l'Union devient exportatrice nette de céréales, viande bovine et produits laitiers. Mais cette politique devient également de plus en plus coûteuse.
- **La réforme Mac Sharry de 1992** vise alors à équilibrer le marché. Le soutien par les prix est progressivement abandonné et compensé par des aides directes liées aux productions, à l'hectare ou par animal (**aides couplées**). Toujours dans un objectif de maîtrise de la production, les aides aux surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux s'accompagnent d'une contrainte de gel (mise en jachère) d'une partie des terres arables.
- **L'Agenda 2000**, adopté suite à l'accord de Berlin de 1999, approfondit le volet socio-structurel créé en 1992 et initie une politique de développement rural, pilotée grâce aux aides dites du **second pilier**. Son objectif est de préserver la vitalité des campagnes. Elle finance des subventions aux agriculteurs, mais aussi à d'autres acteurs tels qu'entreprises, associations, municipalités, etc. pour des projets très variés (développement de l'offre culturelle, valorisation du patrimoine local, mobilités, développement des petits commerces et de l'artisanat, etc.). Les aides liées à la production agricole constituent quant à elles le **1^{er} pilier** de la PAC. Leur financement est uniquement communautaire, alors que les aides du 2nd pilier sont cofinancées par des aides nationales (d'Etat, de collectivités locales, des agences de l'eau, ...). Les aides sont gérées par programme d'une durée de sept ans (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027).
- **L'accord de Luxembourg de 2003** entre en application en France à partir de 2005, notamment pour mieux répondre aux exigences de l'organisation mondiale du commerce (suppression des aides entraînant des distorsions de concurrence). Il introduit entre autres la conditionnalité, la subsidiarité, la modulation, le découplage des aides et la discipline financière.
 - La conditionnalité** réserve les aides aux agriculteurs respectant des directives et règlements européens ayant trait à l'environnement.
 - La subsidiarité** laisse aux états membres des marges de manœuvre pour adapter les évolutions prescrites par le texte européen à leur modèle d'agriculture et d'occupation du territoire.
 - Avec la modulation**, une partie des aides du 1^{er} pilier de chaque exploitation sont réduites au profit du 2nd pilier. Le taux de modulation va de 3 % en 2005 jusqu'à 10 % en 2013. La modulation disparaît à compter de 2014. Elle est remplacée par une réduction directe du budget des aides du 1^{er} pilier au profit du 2nd pilier (3,33 % en 2014, 2015, 2016, 7,53 % de 2017 à 2022).
 - Le découplage** consiste à déconnecter des facteurs de production (terres, cheptels) les aides du 1^{er} pilier, précédemment attribuées sur la base des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux détenus. Chaque exploitant devient attributaire de **droits à paiement unique (DPU)**, en euros par hectare, calculés sur la base de **références historiques**, les aides perçues pendant les trois années 2000 à 2002. Le découplage est partiel ou total selon les aides. Pour activer ses DPU et toucher l'aide découplée, un exploitant doit disposer de surfaces agricoles maintenues dans un état agronomique satisfaisant. Il n'est en revanche pas tenu d'avoir une production agricole.
 - La discipline financière** vise à respecter les plafonds financiers communautaires et à financer une réserve permettant de faire face aux crises agricoles. Pour ce faire, tous les paiements directs du 1^{er} pilier de la PAC (donc les aides découplées et les aides couplées résiduelles) des agriculteurs européens sont réduits. Par ailleurs, pour chaque aide PAC, en fonction des effectifs et des superficies effectivement déclarés, le **stabilisateur budgétaire** a pour objectif de ne pas dépasser le budget alloué à l'aide en question.
- L'accord de Luxembourg s'accompagne d'une clause de rendez-vous que constitue le «**bilan de santé**» de la PAC. Ce bilan aboutit au règlement européen 73/2009, entré en application en **2010**. Il accentue le découplage des aides du 1^{er} pilier. Comme l'y autorise l'article 63 du règlement, la France choisit d'affecter les ressources ainsi dégagées à la revalorisation des DPU des éleveurs en fonction de leur surface en herbe d'une part, en maïs d'autre part, sur l'année de référence (la plus avantageuse parmi 2005 à 2008). Elle crée également des nouveaux DPU pour les producteurs de légumes de plein champ. Par ailleurs, l'article 68 réoriente un pourcentage des aides, couplées et découplées, vers de nouveaux soutiens couplés aux productions fragiles et aux productions durables et vers des dispositifs de couverture des risques climatiques et sanitaires. La France crée ainsi l'aide à l'assurance récolte, l'aide aux

Encadré 2 - Les dates-clés de la PAC

ovins, l'aide aux caprins et la prime aux veaux sous la mère et aux veaux bio. Pour les aides animales antérieures, l'effectif d'animaux subventionnés d'une exploitation était limité par un plafond individuel dénommé **droit à prime**. Les nouvelles aides aux productions animales mises en place ne sont au contraire plus sujettes à la détention de droits à prime. Leur montant unitaire est calculé en fin de campagne en fonction du nombre d'animaux éligibles déclarés par l'ensemble des éleveurs.

- La **réforme de la PAC suivante** entre en application en **2015**. Le principe de **convergence** vise une plus grande homogénéité des aides au sein de l'union européenne, à la fois entre états membres et entre agriculteurs. Il implique une baisse progressive du plafond national de la France des aides du 1^{er} pilier. Appliquée aux exploitants français, la convergence gomme progressivement des disparités héritées du passé et qui ne sont plus fondées. L'aide découplée DPU est remplacée par une aide en trois parties : le **paiement de base**, le **paiement vert** et le **paiement redistributif**. Chaque exploitant est attributaire de **droits à paiement de base (DPB)**, dont la valeur est fixée en fonction des paiements reçus en 2014. Pour une exploitation donnée, son nombre de DPB correspond à sa surface admissible en hectares (sauf vignes). Les **surfaces admissibles** sont les terres arables, les prairies permanentes et les cultures pérennes. La convergence s'applique au paiement de base. En 2019, tous les DPB inférieurs à la moyenne nationale doivent atteindre une valeur d'au moins 70 % du DPB moyen national. Le principe de convergence est suspendu de 2020 à 2022. Le **paiement vert** est indirectement soumis à convergence puisque proportionnel aux DPB. Pour répondre aux enjeux environnementaux, son versement est soumis à trois conditions : contribution au maintien des prairies permanentes, respect d'un pourcentage minimal en surfaces d'intérêt écologique (SIE), et respect de critères relatifs à la diversité des assolements. Le **paiement redistributif** est une surprime versée uniquement sur les 52 premiers hectares. Enfin, 1 % du budget du 1^{er} pilier est consacré à une aide dédiée aux jeunes agriculteurs : le **paiement additionnel aux jeunes agriculteurs**.
De nouvelles aides couplées sont mises en place, remplaçant les précédentes. La France fait le choix de maximiser les aides couplées en leur accordant 15 % du plafond national (contre 10 % auparavant). Les aides couplées sont forcément des aides à la tête ou à l'hectare. Seuls certains secteurs sont éligibles (porc et volaille exclus). Par ailleurs, les outils de gestion de risque (assurance récolte) et le soutien à l'agriculture biologique basculent du 1^{er} pilier dans le 2nd pilier.
- La présente publication ne traite pas de la **nouvelle programmation 2023-2027**.

Sources, méthodes

Les aides prises en compte dans la présente publication figurent en gras sur fond grisé dans le tableau récapitulatif suivant :

Aides directes et indirectes de la PAC au secteur agricole

1^{er} pilier	mesures de soutien aux marchés : achats publics, aide au stockage privé, mesures de retrait (achat et destruction de produits agricoles), réserve de crise	
	aides directes aux exploitations agricoles	aides découplées
		aides couplées
2nd pilier*	aide à l'installation des jeunes agriculteurs : dotation jeunes agriculteurs (DJA)	
	aides à la modernisation et aux investissements des exploitations agricoles	
	mesures dites surfaciées	mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)
		indemnité compensatoire des handicaps naturels (IcHN)
		aides à l'agriculture biologique (maintien et conversion)
assurance récolte		

* : seules les aides ciblant spécifiquement les exploitations agricoles sont mentionnées ici

Dans cette publication, les principales aides du 2nd pilier sont prises en compte dans le calcul des montants mais ne sont pas présentées en détail car elles ont fait l'objet d'une publication précédente ([Pour en savoir plus](#)).

Sauf précision, toutes les comparaisons avec l'**échelon national** le sont avec la France métropolitaine.

Sources, méthodes

Toutes les données sur les paiements des aides PAC sont issues des différents **organismes payeurs** qui se sont succédé dans le temps : OFIVAL (Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture) (2003 et 2004), Office de l'élevage (2005 et 2006), AUP (Agence unique de paiement) (2007), ASP (Agence de services et de paiement) (de 2008 à 2022). Les montants sont les montants payés après toutes retenues (éventuelles pénalités individuelles, application des stabilisateurs budgétaires, discipline financière, modulation). Les aides du 1^{er} pilier et le total des aides incluent le remboursement du trop-perçu de discipline financière de l'année précédente.

L'analyse sur la part des exploitations agricoles bénéficiaires d'aides de la PAC et sur le montant moyen d'aide par spécialisation (figure 1) mobilise les données du **recensement agricole 2020 (RA 2020)**. Cette enquête décennale, portant sur la campagne agricole 2019/2020, a pour objectif de donner une vue précise et exhaustive du monde agricole dans sa diversité. Toutes les exploitations dépassant un certain seuil d'activité sont interrogées. À cette occasion, les identifiants administratifs, dont le numéro pacage, ont été recueillis. Le fichier des données individuelles peut ainsi être apparié avec celui de l'ASP.

Les données pluriannuelles et les analyses en évolution portent sur l'ensemble des bénéficiaires de la PAC. Les analyses par spécialisation (figures 4 et 5) font appel à une OTEX estimée. C'est pourquoi la diffusion porte sur des regroupements d'OTEX.

Définitions

La **production brute standard (PBS)**, par un jeu de coefficients attribués aux cultures et aux cheptels, donne une valeur au potentiel de production des exploitations. Elle permet de classer les exploitations en différentes **tailles économiques**. A partir de 2020, sont considérées « **micros** » les exploitations dont la PBS est inférieure à 25 000 euros par an, « **petites** » celles dont la PBS est comprise entre 25 000 et 100 000 euros, « **moyennes** » celles avec une PBS comprise entre 100 000 et 250 000 euros et « **grandes** » celles de plus de 250 000 euros de PBS. Le calcul de la PBS permet aussi de classer les exploitations selon leur **spécialisation** (ou **orientation technico-économique OTEX**). Une exploitation est considérée comme spécialisée dans une production quand au moins deux tiers de sa PBS sont générés par cette production.

Les **mesures dites surfaciques du 2nd pilier** incluent les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), les aides à l'agriculture biologique (maintien et conversion) et l'assurance récolte. Les autres aides directes aux agriculteurs relevant du 2nd pilier, telles que les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, à la modernisation et aux investissements ne sont pas prises en compte ici. Dans la présente publication, le terme « **2nd pilier** » est employé pour désigner les mesures surfaciques du 2nd pilier, sauf en figure 2.

Pour en savoir plus

- [Mesures agroenvironnementales et climatiques \(MAEC\) et aides à l'agriculture biologique](#) - La programmation 2015-2020 fait la part belle à la MAEC système polyculture élevage herbivore, collection Agreste Etudes Bretagne, juin 2022

- Le descriptif détaillé des aides (fonctionnement, montant unitaire) et les données départementales, régionales et nationales sont disponibles par groupe d'aides dans les séries chronologiques sur le site de la Draaf:

<https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/les-aides-publiques-a-l-agriculture-r476.html>