



HAL
open science

La réorientation des soutiens directs à l'agriculture

Vincent Chatellier, Herve Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Herve Guyomard. La réorientation des soutiens directs à l'agriculture. INRA sciences sociales, 2012, 4-5 / 2011, pp.1-3. hal-02642012

HAL Id: hal-02642012

<https://hal.inrae.fr/hal-02642012>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réorientation des soutiens directs à l'agriculture

Dans le cadre des réflexions portant sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), la question du mode d'octroi des aides directes aux exploitations agricoles européennes occupe une place de choix. Elle suscite aujourd'hui des débats très vifs pour trois raisons principales. i) Les Etats membres doivent s'accorder, dans un contexte économique délicat, sur le futur budget de l'Union européenne (UE) pour la période 2014-2020. ii) La volatilité accrue des cours des produits agricoles tend à fragiliser la légitimité d'un dispositif de soutien basé essentiellement sur des paiements découplés et donc indépendants des prix perçus. iii) Les autorités communautaires souhaitent réorienter, au travers de nouveaux textes réglementaires (octobre 2011), une partie des aides directes dans le sens d'une meilleure rétribution des fonctions environnementales de l'agriculture. Nous revenons ici sur les trois sujets principaux qui ont alimenté notre réflexion depuis 2008 : l'analyse des effets redistributifs des mesures prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC ; l'évaluation de la sensibilité économique des exploitations agricoles à plusieurs hypothèses de redistribution des aides directes ; et le développement d'un argumentaire sur les atouts et les limites des soutiens découplés dans un nouveau contexte et face aux nouveaux défis auxquels les agricultures française et européenne sont confrontées.

Le bilan de santé de la PAC : une redistribution favorable aux élevages extensifs d'herbivores

Les décisions européennes prises en novembre 2008 dans le cadre de la réforme dite du « bilan de santé de la PAC » portent principalement sur les trois volets suivants : i) à partir de 2012, toutes les aides directes du premier pilier seront découplées, à l'exception, pour les pays qui le souhaitent, de la PMTVA (Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) ; ii) les Etats membres ayant adopté le modèle dit « historique » pour l'application du découplage (cas de la France) sont invités à opérer une plus grande homogénéisation du montant des Droits à paiement unique (DPU) alloués à l'hectare entre exploitations agricoles ; et iii) les Etats membres disposent, au travers de plusieurs articles du nouveau règlement communautaire, de latitudes accrues pour procéder à une redistribution des soutiens directs entre exploitations et/ou entre régions.

Partant de ce règlement, le ministre français en charge de l'agriculture (Michel Barnier) a décidé, en février 2009, de réorienter une partie substantielle des aides directes

(environ 15 %, soit un montant global de 1,5 milliard d'euros). Des soutiens spécifiques ont été accordés en faveur des élevages d'herbivores (via principalement l'octroi d'une aide aux superficies de prairies), de certaines productions agricoles fragiles (ovins, lait de montagne, etc.), de systèmes de production durables (agriculture biologique, production de protéagineux, etc.) et de dispositifs de couverture des risques.

Sur la base de simulations conduites à partir de données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) français, une évaluation des effets redistributifs de ces décisions nationales a été réalisée en distinguant les orientations de production, les classes de taille et les régions. Il s'agissait de mesurer, aussi précisément que possible, l'impact de ces décisions sur l'évolution du montant des aides directes de chaque exploitation agricole et, par-là, de souligner la pression économique potentielle exercée sur le revenu. Ces simulations montrent que la réorientation des aides directes est favorable aux exploitations d'ovins et de bovins-lait, surtout celles ayant une part élevée de prairies dans leur assolement. Elle est défavorable aux exploitations orientées vers les grandes

cultures et la production intensive de bovins. Si ces décisions vont dans le sens d'une plus grande uniformisation des montants d'aides directes découplées par hectare, elles ne modifient pas en profondeur les hiérarchies initiales de revenus.

La forte sensibilité des exploitations agricoles à une réorientation des aides directes

Les exploitations agricoles européennes et françaises sont devenues, au fil des réformes successives de la PAC, fortement dépendantes des aides directes. Cette situation est plus particulièrement vraie pour les exploitations ayant un rôle territorial conséquent (grandes cultures, bovins-lait, bovins-viande, ovins). En fonction de leur localisation géographique (plaine versus montagne) et de la structure des différents soutiens accordés aux productions agricoles mises en œuvre, le poids relatif des aides directes découplées dans le soutien budgétaire global peut varier de manière importante d'une exploitation à l'autre. Par conséquent, les exploitations ne sont pas identiques face à une éventuelle réorientation des aides directes, surtout si celle-ci ne concerne que les aides du premier pilier ou, plus encore, le seul paiement unique. La sensibilité des exploitations agricoles à une future réorientation (ou baisse) des aides directes doit être appréciée à la lumière de trois facteurs principaux :

- i) Les perspectives en termes de prix de vente des différentes catégories de produits agricoles. Pour les exploitations françaises spécialisées en céréales et oléo-protéagineux, par exemple, l'impact d'une baisse du montant des aides directes de 20 % serait intégralement compensé par une augmentation concomitante du prix de vente des productions végétales de 6 % (par rapport à une situation de base de 2008).
- ii) La capacité des exploitations, notamment les moins performantes d'entre elles, à améliorer leur efficacité productive (en particulier le ratio « consommations intermédiaires / production agricole »).
- iii) Les futurs gains de productivité du travail, dont l'intensité sera distincte d'une production à l'autre. On peut en effet s'attendre à ce que ceux-ci soient, dans les années à venir, plus importants dans les productions de céréales (travail simplifié du sol) et de lait (abandon des quotas laitiers) que dans les secteurs bovins-viande et ovins-viande.

Compte tenu du poids élevé des aides directes dans la formation du revenu de nombreux agriculteurs européens, il est nécessaire que la future PAC soit envisagée avec un fort degré de pragmatisme (critères, seuils, temps requis pour la mise en œuvre, etc.). Il convient de faire évoluer le dispositif actuel, mais en veillant à ce que les

conséquences économiques et sociales ne soient pas trop lourdes pour certaines régions, systèmes productifs et/ou filières de production.

Vers un meilleur ciblage des aides directes

Sans nier les effets positifs des paiements découplés (efficacité du transfert, prévisibilité de la dépense, etc.), le système actuel de soutien à l'agriculture européenne est de plus en plus remis en cause. Les inégalités de répartition entre pays et catégories d'exploitations qu'il engendre ont du mal à être suffisamment justifiées. La forte volatilité des prix agricoles observée au cours des trois dernières années (surtout pour les céréales et le lait) contribue également à fragiliser la légitimité du dispositif actuel consistant à octroyer des aides directes de manière indépendante de la conjoncture des prix agricoles. En France, le dispositif retenu pour le versement des DPU (principe de la référence historique) conduit à ce que des soutiens importants soient alloués à des productions agricoles pouvant bénéficier d'un niveau de prix satisfaisant (comme les céréales en 2010) alors que, dans le même temps, des exploitants fragilisés par une conjoncture de prix défavorable (et/ou par une hausse du prix de l'aliment induite par l'augmentation du prix des céréales) ne peuvent pas être budgétairement confortés.

La trop grande rigidité du mode d'octroi des DPU s'avère inappropriée. Il en est de même du budget total de la PAC dont les fonds non utilisés ne peuvent pas être reportés d'une année sur l'autre en fonction de l'état des marchés agricoles. Cette absence de flexibilité prive les pouvoirs publics de la réactivité nécessaire et justifie un transfert de soutiens publics vers des systèmes plus complets de gestion des risques. Outre la réorientation des soutiens, l'instauration d'un système de plafonnement des aides directes (tenant compte des emplois familiaux et salariés) serait un signal fort lancé dans la direction de ceux qui attendent de la future PAC qu'elle soit socialement plus juste. Dans l'optique de favoriser l'installation en agriculture, il serait également utile de mieux préciser les conditions dans lesquelles les propriétaires de foncier agricole à la retraite pourront (ou non) bénéficier des aides directes découplées.

Dans cette optique, les récentes propositions réglementaires de la Commission européenne relatives à la PAC post-2013 (octobre 2011) devraient permettre d'ouvrir une nouvelle page dans le long processus de transformation de la PAC. A la lumière des réformes précédentes, l'impact des mesures arrêtées dépendra d'abord de la manière dont les Etats membres se saisiront des opportunités offertes par la réglementation communautaire au nom du principe de la subsidiarité. Les travaux résumés ici devront donc être actualisés et complétés dans les mois à venir.

Vincent Chatellier, (auteur de correspondance) INRA, UR 1134 (LERECO), F-44000 Nantes, France

Vincent.Chatellier@nantes.inra.fr

Hervé Guyomard, INRA, UAR 233 (Collège de direction), F-75000 PARIS, France

Herve.Guyomard@paris.inra.fr

Pour en savoir plus

Chatellier V., Guyomard H. (2011). The CAP Health Check in France: a significant redistribution of payments? In: *Disaggregated impacts of CAP reforms*. Editions OCDE, 175-194.

Chatellier V., Guyomard H. (2011). Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Economie Rurale*, n°323, mai-juin, 4-20.

Chatellier V., Guyomard H. (2011). Réformer la PAC dans un contexte budgétaire difficile. *Problèmes économiques*, n°3.022, juin, 22-26.

Chatellier V. (2011). Price volatility, market regulation and risk management: challenges for the future of the CAP. *International Agricultural Policy*, vol. 1, 33-50.

Chatellier V., Guyomard H. (2011). Le budget de la PAC et le ciblage des aides. *Projet*, n°321, 52-59.

Chatellier V. (2011). Politique des marchés et instruments de gestion des risques et des crises dans la PAC de l'après 2013. Briefing note pour la Commission Agriculture et Développement Rural du Parlement européen, 46 p.

Chatellier V., Guesdon J.C., Guyomard H., Perrot C. (2010). Les producteurs d'ovins et les éleveurs laitiers extensifs sont les principaux bénéficiaires de l'application française du bilan de santé de la PAC. *Productions Animales*, 23 (3), 243-254.

Chatellier V., Guyomard H. (2010). La régionalisation de la politique agricole et le bilan de santé de la PAC. Rapport de l'INRA réalisé dans le cadre d'un contrat avec l'Association des Régions de France (ARF), 38 p + annexes.

Chatellier V. (2010). La PAC et ses mécanismes actuels et futurs de régulation des marchés agricoles. *Notes et études socio-économiques*, n°34, 7-35.

Chatellier V. (2009). The distributional structure of green box subsidies in the European Union and France. In: *Agricultural subsidies in the WTO Green Box*. Editions Cambridge University Press, 258-303.