



HAL
open science

Le bilan de santé de la PAC : un effet positif pour les exploitations françaises de montagne

Vincent Chatellier, Hervé Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Hervé Guyomard. Le bilan de santé de la PAC : un effet positif pour les exploitations françaises de montagne. Bulletin des G.T.V., 2009, 49, pp.106-114. hal-02654159

HAL Id: hal-02654159

<https://hal.inrae.fr/hal-02654159>

Submitted on 29 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.

Par Vincent CHATELLIER¹ et Hervé GUYOMARD²¹: INRA, UR 1134, LERECO, rue de la Géraudière, 44316 Nantes Cedex 03²: INRA, UAR 233, Collège de Direction, 147 rue de l'Université, 75338 Paris cedex 07

vchatel@nantes.inra.fr

Le bilan de santé de la PAC : un effet positif pour les exploitations françaises de montagne

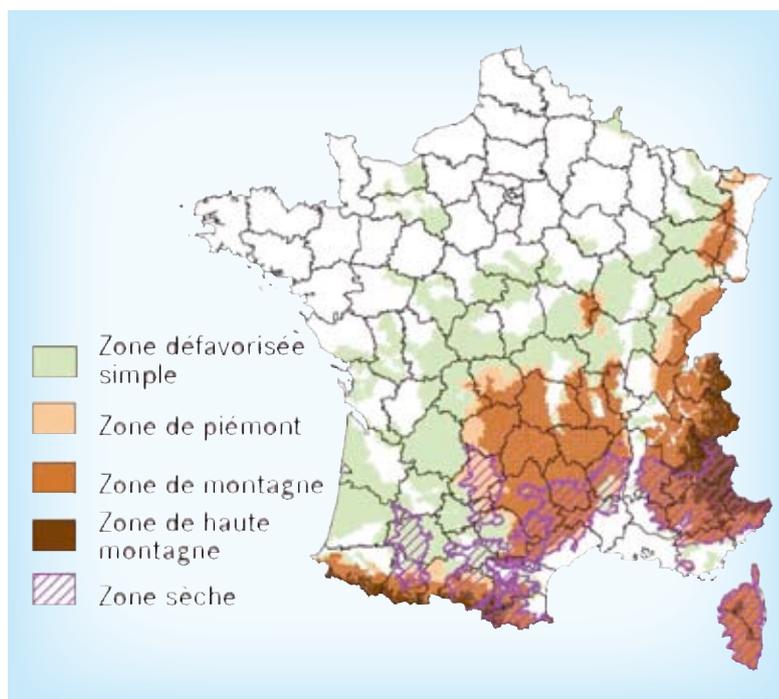
Cet article analyse en quoi les récentes décisions arrêtées le 23 février 2009 par le Ministre de l'agriculture, sur la mise en œuvre nationale du bilan de santé de la PAC, sont de nature à modifier les différentiels de revenus entre exploitations de plaine et de montagne.

RÉSUMÉ

Les décisions du Ministre français en charge de l'agriculture du 23 février 2009 relatives à la mise en œuvre nationale des mesures issues du bilan de santé de la PAC de novembre 2008 devraient permettre une amélioration substantielle du revenu des éleveurs d'herbivores des zones difficiles, notamment ceux localisés en montagne. La réorientation des soutiens budgétaires ainsi opérée serait en revanche défavorable aux exploitations de grandes cultures ainsi qu'aux éleveurs intensifs de bovins localisés en plaine.

Le découplage total des aides directes allouées à l'agriculture a souvent été considéré par les autorités françaises comme non souhaitable car pouvant conduire à un abandon de la production agricole dans les zones défavorisées (8, 21). Ces dernières regroupent les zones de montagne (piémont, montagne et haute-montagne) et les Zones défavorisées simples (ZDS) ; elles sont majoritairement situées dans le « grand sud » de la France (Figure 1). Qualifiées également de difficiles, elles contribuent néanmoins

Figure 1.
Carte des zones défavorisées en France



de façon significative aux activités d'élevage herbivore. En effet, elles valorisent près des trois quarts de la superficie nationale de prairies permanentes et regroupent 40% des exploitations laitières (24% en montagne et 14% en ZDS), 68% des exploitations du type bovins-viande (34% en montagne et 34% en ZDS) et 81% des unités du type ovins-caprins (53% en montagne et 28% en ZDS). Les zones de montagne, où près de neuf exploitations sur dix sont orientées vers les productions d'herbivores, détiennent le tiers du cheptel national de vaches allaitantes, la moitié des brebis allaitantes et la quasi-totalité des brebis laitières (9) ; elles perçoivent 83% des Indemnités compensatoires des handicaps naturels (ICHN), 70% de la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE), 21% des aides directes maintenues couplées suite à la précédente réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 2003 et 11% du montant national du paiement unique. Dans les ZDS, l'élevage herbivore est également développé : sur un quart du territoire agricole national, ces zones rassemblent 37% des vaches allaitantes et 40% des brebis allaitantes.

Les exploitations françaises d'élevage herbivore sont hétérogènes sous l'effet de plusieurs facteurs, dont ceux relatifs aux conditions du milieu naturel (climat, relief, potentiel agronomique). Cette diversité se retrouve au niveau des caractéristiques structurelles des exploitations (surfaces, taille du cheptel, etc.), des systèmes productifs adoptés (intensification, structure de

l'assolement, autonomie du système alimentaire, etc.) ou des résultats économiques (efficacité économique, poids des aides directes, revenu, etc.). De manière générale, les exploitations du type ovins-caprins dégagent, quelle que soit leur localisation, des revenus plus faibles que leurs consœurs spécialisées en bovins-lait ou en bovins-viande (Tableau 1). Si le revenu, ou de manière plus précise le Résultat courant avant impôt (RCAI), des exploitations laitières de plaine et des ZDS est comparable (moyenne des cinq années 2003 à 2007), celui des unités laitières de montagne apparaît nettement plus faible, y compris lorsque l'indicateur de revenu est rapporté à l'emploi agricole familial (Unité de travail agricole familiale ou UTAF). Cette moindre rentabilité des exploitations laitières de montagne tient au fait que la plus faible productivité du travail, mesurée en rapportant le quota laitier à l'emploi agricole, n'est pas compensée par des soutiens directs accrus (Tableau 2) et, du moins dans certains territoires, par une meilleure valorisation des produits laitiers dans le cadre de filières d'Appellations d'origine contrôlée (AOC) ; cette meilleure valorisation est plus présente dans les Alpes du Nord et en Franche-Comté, qu'en Auvergne et dans les Pyrénées. Le constat est identique pour les exploitations de bovins-viande qui dégagent des revenus supérieurs en plaine et/ou en ZDS que dans les zones

de montagne (1). En dépit d'une moindre intensification des surfaces fourragères, les exploitations de bovins-viande des ZDS dégagent, en moyenne, un revenu proche de celui des unités de plaine, en raison d'une surface agricole plus importante et d'un montant d'aides directes plus élevé par hectare. Par contraste, les exploitations du type ovins-caprins des ZDS apparaissent plus proches de leurs consœurs localisées en montagne (taille, chargement et revenu similaires) que de leurs homologues de la plaine ; ces dernières, bien que nettement plus petites en surface, ont un chargement et des revenus significativement plus élevés.

Dans ce contexte, l'objet de cet article est d'analyser en quoi les récentes décisions arrêtées le 23 février 2009 par le Ministre français en charge de l'agriculture (20), décisions relatives à la mise en œuvre nationale du bilan de santé de la PAC de novembre 2008, sont de nature à modifier les différentiels de revenus indiqués ci-dessus. Pour ce faire, l'article est structuré en trois parties. La première rappelle les principales décisions prises le 20 novembre 2008, à l'échelle communautaire, au titre du bilan de santé de la PAC. La seconde présente les choix nationaux qui ont été arrêtés le 23 février 2009 par le ministre français, ce au titre de la subsidiarité et dans le respect des règlements communautaires. La troisième met en évidence,

TABLEAU 1. Les caractéristiques structurelles et économiques des exploitations d'herbivores en France

	Bovins-lait				Bovins-viande				Ovins-caprins			
	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total
<i>Nbre d'exploitations</i>	21 800	12 900	55 800	90 500	25 900	25 600	26 400	77 900	9 100	4 800	2 900	16 800
<i>UTA totaux</i>	1,70	2,00	1,93	1,89	1,38	1,52	1,61	1,50	1,47	1,43	1,91	1,54
<i>- dont % d'UTA salariées</i>	6%	12%	9%	10%	7%	11%	14%	10%	6%	7%	29%	12%
<i>Superficie agricole utile (hectares)</i>	76	120	92	92	87	109	95	97	88	89	61	84
<i>- dont % de surfaces fourragères</i>	84%	62%	58%	63%	77%	71%	46%	65%	56%	57%	34%	54%
<i>UGB herbivores</i>	69	101	91	87	81	99	76	85	70	70	44	66
<i>UGB herbivores /ha de SFP</i>	1,08	1,36	1,72	1,50	1,21	1,29	1,73	1,35	1,43	1,37	2,10	1,47
<i>Quota laitier (kg par an)</i>	197 400	288 300	226 500	270 800	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Production agricole + Aides directes(€)</i>	127 400	215 400	226 500	201 000	98 500	98 500	177 400	137 100	96 500	101 700	139 300	105 300
<i>- soit par UTA</i>	74 900	107 700	117 300	106 300	71 400	88 600	110 200	91 400	65 600	71 100	73 000	68 400
<i>Revenu moyen sur 5 ans (€)</i>	23 200	36 400	38 300	34 500	20 800	27 800	28 800	25 800	16 800	16 700	25 200	18 400
<i>Revenu moyen sur 5 ans par UTAF (€)</i>	14 600	20 500	21 900	20 200	16 100	20 400	20 700	19 100	12 200	12 500	18 700	13 600

M* = Haute montagne, montagne et piémont

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

à partir de simulations appliquées aux données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), l'impact potentiel des mesures du bilan de santé de la PAC sur le revenu des éleveurs français, notamment ceux localisés en zones défavorisées.

directes sont devenues de plus en plus découplées de la production et subordonnées au respect d'exigences environnementales. Les mesures adoptées en novembre 2008 concernent essentiellement les quatre volets suivants.

Les décisions communautaires du bilan de santé de la PAC (novembre 2008)

Dans le cadre de l'opération dite du bilan de santé de PAC, le Conseil européen a adopté le 20 novembre 2008 de nouveaux règlements relatifs aux modalités d'intervention des pouvoirs publics en agriculture (12). Ces décisions communautaires constituent une nouvelle étape dans le long processus d'adaptation de cette politique initié en 1992 par la réforme dite de MacSharry (4, 5). Sous l'influence des négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des défis internes à l'Union européenne (maîtrise des dépenses budgétaires, prise en compte accentuée des préoccupations environnementales, etc.), ce processus se traduit, pour l'essentiel, par une baisse des prix institutionnels des produits agricoles compensée par l'octroi d'aides directes aux agriculteurs (15) ; au fil du temps, ces aides

Une accentuation du taux de découplage

Le bilan de santé de la PAC prévoit l'instauration obligatoire à horizon 2012 d'un découplage total de toutes les aides directes de marché et de soutien des revenus (aides dites du premier pilier), à l'exception, pour les pays qui le souhaitent, de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la Prime à la brebis et à la chèvre (PBC). En France, depuis 2006, les aides directes sont maintenues couplées, dans le cas des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) à hauteur de 25%, dans le cas des productions animales à 100% pour la PMTVA, 100% pour la Prime à l'abattage (PAB) des veaux, 40% pour la PAB des gros bovins et 50% pour la Prime à la brebis (23). Ce choix du découplage seulement partiel a été justifié, notamment, par la volonté de maintenir des activités d'élevage dans les zones difficiles. Des craintes avaient en effet été exprimées quant aux impacts négatifs potentiels du découplage total sur les équilibres territoriaux. Dans d'autres pays, moins diversifiés sur les plans

TABLEAU 2. Les aides directes (€) dans les exploitations d'herbivores en France

	Bovins-lait				Bovins-viande				Ovins-caprins			
	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total
<i>Aides directes par exploitation</i>	26 700	39 400	35 100	33 700	35 500	40 500	37 400	37 800	29 000	27 800	19 400	27 000
<i>Aides directes par UTA</i>	15 700	19 700	18 200	17 800	25 700	26 600	23 200	25 200	19 700	19 400	10 200	17 500
<i>Aides directes par ha de SAU</i>	351	328	382	366	408	372	394	390	330	312	318	321
<i>Aides directes /revenu moyen 5 ans</i>	115%	108%	92%	99%	171%	146%	130%	147%	173%	166%	77%	147%
Poids des différentes catégories d'aides directes dans le montant total des aides directes												
<i>Aides directes du premier pilier</i>	53%	90%	95%	86%	66%	83%	92%	80%	43%	77%	88%	59%
- dont paiement unique	43%	74%	78%	70%	30%	43%	55%	43%	26%	52%	68%	39%
- dont aides couplées	10%	16%	17%	16%	35%	39%	38%	38%	18%	24%	21%	20%
<i>Aides directes du second pilier</i>	47%	10%	5%	14%	34%	17%	8%	20%	57%	23%	12%	41%
- dont ICHN	29%	2%	0%	6%	18%	6%	0%	8%	33%	8%	0%	21%
- dont PHAE	10%	2%	0%	3%	9%	4%	1%	4%	10%	4%	1%	7%
- dont autres MAE	1%	2%	2%	2%	1%	2%	3%	2%	2%	3%	1%	2%
- dont autres aides	6%	4%	3%	4%	6%	5%	4%	5%	12%	8%	10%	11%

M* = Haute montagne, montagne et piémont
Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

productif et territorial, la question du découplage fut considérée comme moins cruciale : l'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi opté, dès 2005, pour l'application immédiate d'un découplage total ; l'Allemagne, l'Italie et la Grèce, ont également retenu le principe du découplage total, à l'exception du secteur des semences ou d'autres cultures spécifiques.

Une invitation à une uniformisation du montant des aides découplées par hectare

En France, comme dans plusieurs autres Etats membres, le montant du paiement unique (c'est-à-dire des aides découplées) par exploitation a été calculé sur la base du

modèle dit « historique ». Il correspond donc au montant des aides directes couplées aux facteurs de production perçues, dans chaque exploitation, au cours de la période de référence 2000-2002. Pour bénéficier de ces aides découplées (contrainte d'activation), chaque agriculteur doit détenir, en propriété ou en location, un nombre d'hectares au moins égal au nombre de Droits à paiement unique (DPU). Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier du paiement unique, il doit néanmoins respecter plusieurs directives et règlements, et maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (contrainte de la conditionnalité). Par construction, la répartition des soutiens budgétaires du premier pilier entre exploita-

TABLEAU 3. La réorientation des soutiens budgétaires induite par les décisions nationales du 23 février 2009 (estimation annuelle en 2013)

Affectation des financements (13 postes)	Source des financements
I [I] « Nouveau soutien à l'élevage » : 970 millions d'euros	
(1) Aide sur les surfaces d'herbe productives (700)	Article 63
(2) Aides aux fourrages (30)	Article 63
(*) PHAE (240, dont 64 de contreparties nationales)	Modulation additionnelle de 5%
II [II] « Consolider les productions fragiles » : 265 millions d'euros	
(3) Ovins et caprins (135)	Article 68
(4) Lait de montagne (45)	Article 68
(5) Blé dur des zones traditionnelles (8)	Article 68
(6) Veaux sous la mère (4,6)	Article 68
(7) Légumes de plein champ et pommes de terres (30)	Article 63
(8) Revalorisation de l'ICHN (42, dont 19 de contreparties nationales)	Modulation additionnelle à 5%
III [III] « Soutenir les systèmes de production durables » : 129 millions d'euros	
(9) Protéines végétales (40)	Article 68
(10) AB, maintien et conversion (57, dont 3 de contreparties nationales)	Article 68 (et modulation)
(11) Nouveaux défis (32, dont 14 de contreparties nationales)	Modulation additionnelle à 5%
IV [IV] « Instaurer un dispositif de couverture des risques » : 140 millions d'euros	
(12) Assurance récolte (100, hors budget du MAP et contribution des professionnels)	Article 68
(13) Fonds sanitaire (40, hors budget du MAP et contribution des professionnels) A	Article 68
Total [I] à [IV] : 1 504 millions d'euros (dont 100 de contreparties nationales)	
Moins PHAE : 240 millions d'euros (dont 64 de contreparties nationales)	
Total redéployé : 1 264 millions d'euros (dont 36 de contreparties nationales)	

Sources : Ministère de l'Agriculture et de la pêche

tions agricoles françaises a donc été figée à celle de la période de base (23, 11). Dans d'autres Etats membres, le modèle d'application du découplage est différent (2). Sans le rendre obligatoire, les Etats membres ayant retenu à ce jour le modèle historique sont désormais invités à adopter un système de paiement unique qui soit plus uniforme entre catégories d'exploitations. Cette suggestion vise à répondre à la critique selon laquelle il sera de plus en plus difficile de justifier, à l'avenir, l'octroi des soutiens budgétaires aux exploitations sur la seule base de leurs situations structurelles passées. Toutefois, l'uniformisation des montants de paiement unique à l'hectare ne rompt pas la proportionnalité entre le montant d'aides découplées et la taille des exploitations, mesurée en hectares. Dit autrement, la question de la justification du paiement unique reste entière suite à l'accord de novembre 2008.

Une augmentation de la modulation obligatoire

Le taux de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC passera de 5% en 2008 à 10% en 2012. Les fonds prélevés seront utilisés, au travers du second pilier, pour abonder les « nouveaux défis » que sont le changement climatique, les énergies renouvelables, la biodiversité et la gestion de l'eau (selon des dispositifs non précisés). Ils pourront également être mobilisés pour financer l'innovation dans les quatre

champs environnementaux définis ci-dessus, et accompagner la sortie des quotas laitiers. Les Etats membres conservent l'intégralité des fonds prélevés sur leur agriculture nationale.

Une suppression des quotas laitiers à horizon 2015

Pour y parvenir de manière progressive, le quota laitier européen sera augmenté de 1% par an à compter de 2009. Cette évolution des règles de l'Organisation commune de marché (OCM) du lait aura très vraisemblablement un impact sur la localisation et la dynamique des exploitations laitières, comme des entreprises de transformation du lait. En France, les interrogations soulevées par cette décision, après vingt cinq ans d'application des quotas laitiers, sont d'autant plus grandes que le mode de gestion des quotas est spécifique (gratuité des droits à produire, allocation également gratuite des quantités « libérées » aux agriculteurs jugés prioritaires, lien fort entre le quota et le foncier, gestion administrative de l'offre à l'échelle des départements, etc.) et que les zones difficiles contribuent encore de façon conséquente à l'offre nationale de lait (19).

L'application française du bilan de santé de la PAC (février 2009)

Dans le cadre réglementaire communautaire résumé ci-dessus, les Etats membres disposent de latitudes importantes en termes de mise en

TABLEAU 4. L'impact économique des décisions françaises du bilan de santé de la PAC sur les exploitations d'herbivores

	Bovins-lait				Bovins-viande				Ovins-caprins			
	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total	M*	ZDS	Plaine	Total
<i>En € par exploitation</i>	6 100	-100	-1 400	600	2 600	1 100	-2 200	500	10 100	7 400	1 400	7 800
<i>En % de la production agricole</i>	6%	0%	-1%	0%	4%	1%	-2%	0%	15%	10%	1%	10%
<i>En % des aides directes totales</i>	23%	0%	-4%	2%	7%	3%	-6%	1%	35%	27%	7%	29%
<i>En % du revenu moyen sur 5 ans</i>	26%	0%	-4%	2%	13%	4%	-8%	2%	60%	45%	5%	42%
<i>Revenu (sur 5 ans) initial (€)</i>	23 200	36 400	38 300	34 500	20 800	27 800	28 800	25 800	16 800	16 700	25 200	18 400
<i>Revenu, après bilan de santé (€)</i>	29 300	36 300	36 900	35 100	23 400	28 900	26 600	26 300	26 900	24 100	26 600	26 200
<i>Revenu (sur 5 ans) par UTAF initial (€)</i>	14 600	20 500	21 900	20 200	16 100	20 400	20 700	19 100	12 200	12 500	18 700	13 600
<i>Revenu / UTAF (€), après bilan de santé</i>	18 400	20 400	21 100	20 600	18 100	21 200	19 100	19 500	19 500	18 000	19 700	19 400

M* = Haute montagne, montagne et piémont

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

œuvre. Ces marges de manœuvre, souvent présentées sous le vocable de « boîte à outils », concernent principalement les quatre volets suivants, chacun d'eux étant susceptible de modifier la répartition des aides directes entre les exploitations agricoles françaises et entre les régions.

La modulation volontaire

En plus de la modulation obligatoire des aides directes du premier pilier (passage du taux de modulation de 5% à 10% ; cf. supra), les Etats membres qui le souhaitent ont la possibilité de mettre en œuvre une modulation volontaire plus forte de manière à transférer plus de fonds du premier vers le deuxième pilier des mesures de développement rural. Cette possibilité, qui a été exploitée au Royaume-Uni et au Portugal, n'a pas été retenue par la France. Dans un contexte de difficultés budgétaires, le gouvernement français a renoncé à accroître le taux de modulation dans la mesure où le bénéfice des fonds du développement rural exige un cofinancement national. Les exploitations des zones difficiles, singulièrement celles de montagne, auraient été largement gagnantes à une telle orientation dans la mesure où elles sont traditionnellement plus bénéficiaires des aides directes issues du développement rural que leurs homologues de plaine (Tableau 2).

L'article 47

L'article 47 du règlement communautaire autorise un Etat membre ayant recours au modèle historique à appliquer, progressivement, une plus grande uniformisation du montant du paiement unique par hectare entre les exploitations agricoles d'une même zone géographique. Chaque pays conserve la liberté de définir, selon des critères non discriminatoires, la zone géographique en question (le pays, les régions administratives, les départements ou autres). Il a également la possibilité de distinguer le montant du paiement unique par hectare entre les surfaces destinées aux pâturages permanents et les autres surfaces. Cette orientation, souvent qualifiée sous le vocable de régionalisation du paiement unique (7), est déjà appliquée en Angleterre et en Allemagne, par exemple (18). Ainsi, tous les agriculteurs allemands d'un même land bénéficieront à compter de 2013 d'un montant identique de paiement unique par hectare, ce de manière indépendante des montants d'aides directes couplées dont ils bénéficiaient avant la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003. En France, cette opportunité n'a pas été retenue par le Ministre en charge de l'agriculture, ce



Cliché : C. Le Sueur

dernier ayant préféré que la redistribution des soutiens se fasse au travers des deux articles qui suivent.

Photo 1.
Un premier virage favorable à l'élevage de montagne, mais la prudence reste de mise

L'article 68

L'article 68 du règlement communautaire autorise les Etats membres à prélever jusqu'à 10% des aides directes du premier pilier de la PAC (2) pour les réaffecter sur cinq objectifs, à savoir : l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits ; la compensation d'handicaps géographiques ou sectoriels ; la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole ; la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures ; et la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales. Le Ministre français de l'agriculture a décidé d'utiliser cet article 68 en limitant le prélèvement budgétaire à 5%.

L'article 63

Le nouveau règlement communautaire impose aux Etats membres de recourir à un découplage total de toutes les aides directes du premier pilier jusqu'alors maintenues couplées à l'exception, le cas échéant, de la PMTVA et de la PBC. En France, il a été décidé que le découplage serait total à l'exception de 75% du montant de la PMTVA (13). Dans ce contexte, l'article 63 autorise un Etat membre à utiliser tout ou partie des ressources budgétaires fruit de ce découplage accru pour définir de nouveaux DPU ou augmenter la valeur de ces droits pour certaines activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe ou exigeant des animaux. Dit autrement, les Etats membres peuvent prélever tout ou partie des aides actuellement couplées et qui vont devenir découplées suite au bilan de santé de la PAC pour les réorienter vers d'autres objectifs. Face à cette nouvelle

opportunité offerte par le règlement communautaire, les autorités françaises ont décidé que le prélèvement budgétaire opéré serait, à ce titre, de 760 millions d'euros, soit 28% de l'enveloppe nationale des aides directes actuellement couplées (2,7 milliards d'euros). Ceci entrera en vigueur à compter de 2010 et ne sera pas homogène selon les secteurs productifs puisqu'il proviendra pour 630 millions des aides directes couplées aux superficies de grandes cultures (soit une ponction de 55% de leur montant initial) et pour 130 millions d'euros des primes animales couplées, à savoir la part communautaire de la PMTVA, la PAB et la PBC (soit une ponction de 12,5% de leur montant initial).

L'application française du bilan de santé de la PAC va donc se traduire par un prélèvement budgétaire appliqué aux aides directes du premier pilier au travers de trois outils, à savoir la modulation obligatoire, l'article 68 et l'article 63. D'après les estimations du Ministère de l'agriculture, les sommes ainsi prélevées devraient représenter aux alentours de 1,5 milliard d'euros à l'échelle du territoire métropolitain. Ce montant représente 12% des 12,2 milliards d'euros de soutiens budgétaires (communautaires et nationaux) à l'agriculture française, dont 5,7 milliards d'euros pour le paiement unique et 1,8 milliard d'euros pour les soutiens au développement rural.

Les fonds collectés permettront de financer de nouvelles actions dont chaque agriculteur pourra bénéficier en fonction des caractéristiques intrinsèques de son exploitation, mais également de ses projets. Comme cela est présenté dans le [Tableau 3](#), ces nouvelles actions relèvent de treize postes, chacun d'eux faisant appel à une source de financement propre (modulation, articles 68 ou 63). Quatre objectifs ont été assignés pour procéder à la redistribution des fonds.

Instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe (970 millions d'euros)

Ce poste de dépenses, de loin le plus important, concerne, tout d'abord, la mise en œuvre d'une aide aux surfaces de prairies (permanentes et temporaires) productives. Cette aide d'un montant proche de 75 euros par hectare (soit un total de 700 millions d'euros), financée par l'article 63, sera conditionnée à un seuil de chargement minimum. Il concerne ensuite le maintien du financement de la PHAE (240 millions d'euros, qui ne correspondent pas à des dépenses supplémentaires) et l'instauration d'une aide aux fourrages (30 millions d'euros, soit environ 20 euros par hectare).

Consolider l'économie et l'emploi sur l'ensemble du territoire (265 millions d'euros).

Ce poste vise à soutenir certaines productions agricoles jugées fragiles : 135 millions d'euros pour le secteur des ovins-caprins ; 45 millions d'euros pour les producteurs laitiers de montagne ; 42 millions d'euros pour la revalorisation des ICHN ; 30 millions d'euros pour les producteurs de légumes de plein champ et de pommes de terre ; 8 millions d'euros pour les producteurs de blé dur situés en zones traditionnelles ; et 5 millions d'euros pour les producteurs de veaux sous la mère.

Instaurer une couverture des risques climatiques et sanitaires (140 millions d'euros)

Ce poste concerne l'accompagnement public des initiatives engagées en matière d'assurances récoltes (100 millions d'euros) et la création d'un fonds sanitaire (40 millions d'euros).

Accompagner un mode de développement durable de l'agriculture (129 millions d'euros)

Ce poste concerne l'octroi de 57 millions d'euros en faveur de l'agriculture biologique, 40 millions d'euros en faveur du développement de la production de protéines végétales et 32 millions d'euros ciblés spécifiquement sur les nouveaux défis (gestion de l'eau, biodiversité, etc.).

L'impact des décisions du 23 février 2009 pour les exploitations françaises d'herbivores

Pour évaluer l'impact économique des décisions prises en France au titre du bilan de santé de la PAC, une simulation a été conduite à partir des données individuelles du RICA de l'exercice 2007. Cet outil statistique est construit pour être représentatif des 322 300 exploitations agricoles françaises dites « professionnelles », au sens de la définition issue des services de la statistique agricole. Cette simulation vise à mesurer l'impact sur le revenu des exploitations, d'une part, des prélèvements budgétaires opérés et, d'autre part, des redistributions de fonds envisagées via les treize postes de dépenses préalablement mentionnés. Pour y parvenir, et sans les développer ici (10), certaines hypothèses ont naturellement été formulées dans la mesure où les modalités précises d'application de toutes ces mesures ne sont pas encore connues (17) ; des groupes de travail, constitués à l'initiative du Ministre de l'agricultu-

re, sont d'ailleurs chargés de faire des propositions dans ce sens dans le courant de l'année 2009. Ces simulations, de type comptable, sont envisagées toutes choses égales par ailleurs : elles ne prennent pas en compte les adaptations des agriculteurs à la nouvelle donne budgétaire (notamment en matière de choix des productions agricoles développées), les gains de productivité (6) et les évolutions des prix des produits et/ou des facteurs de production (que ceux-ci soient générés par les décisions ou exogènes à celles-ci). L'impact des simulations est exprimé en euros par exploitation ainsi qu'en pourcentage de la production agricole, des aides directes totales et du revenu agricole. Pour tenir compte de la forte variabilité du prix des produits agricoles au cours de la période récente, notamment en céréales et en production laitière, l'impact est rapporté à un revenu moyen déterminé sur 5 ans (période 2003-2007, en euros constants de 2007).

Ces précisions méthodologiques étant apportées, les résultats des simulations montrent que la redistribution budgétaire opérée est assez conséquente ou, du moins, loin d'être neutre entre types d'exploitations agricoles et entre régions administratives. Elle se fait surtout aux dépens des producteurs de grandes cultures (céréales et oléagineux), dont le montant des aides directes baisse, en moyenne nationale, de 5 900 euros par exploitation, soit l'équivalent de 17% du revenu moyen. Il convient cependant de souligner que cette simulation ne prend pas en compte les fonds complémentaires qui ont récemment été consentis par le gouvernement suite aux manifestations d'agriculteurs organisées en mars 2009, soit 170 millions d'euros au profit quasi-exclusif des producteurs de grandes cultures (ceux-ci devraient permettre d'atténuer d'environ un tiers le choc présenté ci-dessus). Sur un plan géographique, les mesures adoptées le 23 février 2009 induisent un transfert budgétaire des régions localisées au nord d'une ligne Bordeaux-Metz vers celles situées au sud de cette ligne où se trouvent la quasi-totalité des zones défavorisées, simples et/ou de montagne.

Les impacts sur les revenus des producteurs d'herbivores sont résumés dans le [Tableau 4](#) qui croise trois types d'exploitations d'herbivores (bovins-lait, bovins-viande et ovins-caprins) et trois zones géographiques (montagne, ZDS et plaine).

Les exploitations laitières connaissent, en moyenne nationale, une augmentation de 2% du revenu, avec cependant de fortes variations selon le système productif privilégié (place des prairies *versus* du maïs fourrage dans l'assolement) et les régions (du fait de l'octroi de nouvelles aides directes spécifiques aux producteurs laitiers de montagne). L'aide directe laitière étant déjà découplée, les prélèvements opérés au titre de l'article 63 ne concernent les producteurs

de lait qu'indirectement, au travers des productions agricoles associées à l'activité laitière principale. Les exploitations laitières de montagne enregistrent une augmentation moyenne du montant des aides directes de 6 100 euros par unité (soit l'équivalent de +26% du revenu quinquennal), alors que leurs consœurs de plaine connaissent une baisse de leur revenu estimée à 1 400 euros (soit une baisse de -4% des aides directes et du revenu). Dans les ZDS, l'impact est globalement neutre. Les exploitations laitières herbagères d'Auvergne (+30% de revenu) et de Franche-Comté (+28%) sont parmi les plus grandes bénéficiaires. Il importe néanmoins de pondérer cette appréciation à la lumière des décisions relatives à la suppression des quotas laitiers à horizon 2015 (cf. partie 1). En effet, cette perspective fait peser le risque d'une future baisse du prix du lait qui pourrait être d'autant plus préjudiciable pour les exploitations de montagne qu'elles souffrent de plus faibles gains de productivité du travail et de coûts de collecte du lait plus élevés qu'en plaine.

Les éleveurs français de bovins viande localisés en montagne enregistrent, en moyenne, une augmentation du montant de leurs aides directes de 2 600 euros par exploitation (soit +13% du revenu quinquennal). L'impact est également positif dans les ZDS (+4%), mais il est négatif en plaine (-8%). En montagne, l'impact des mesures adoptées est donc moins bénéfique pour les unités du type bovins-viande que pour les exploitations laitières (et ovines, cf. infra). Cela s'explique par le fait que les exploitations du type bovins-viande sont particulièrement concernées par le prélèvement lié à l'article 63 : la moitié des 25% du montant de la PMTVA est en effet utilisée pour abonder les fonds alloués aux aides aux superficies de prairies, aides qui bénéficient à l'ensemble des exploitations ayant recours à l'herbe. Dans les régions où l'activité de viande bovine est associée aux grandes cultures, l'impact est en moyenne négatif, comme en Picardie (-20% de revenu) ou en Champagne-Ardenne (-12%). Les exploitations sont, en revanche, gagnantes en Limousin (+21%) et en Midi-Pyrénées (+6%) du fait des nouvelles aides accordées aux superficies de prairies et de la revalorisation de l'ICHN.

Les éleveurs du type ovins-caprins localisés en montagne sont fortement bénéficiaires de la réforme adoptée. Ils enregistrent, en moyenne, une hausse des aides directes de 10 100 euros par exploitation, ce qui représente 15% du chiffre d'affaires, 35% du montant des aides directes et 60% du revenu moyen quinquennal ; ce dernier était cependant particulièrement bas à l'origine (12 200 euros par UTAF contre 22 700 euros par UTAF pour l'ensemble des exploitations agricoles françaises). Les exploitations du type ovins-caprins des ZDS sont également largement

BIBLIOGRAPHIE

- 1 - BAZIN G. *Principes et résultats de la PAC en montagne en France. Communication à l'Académie de l'agriculture, Paris, 26 février 2003:12p.*
- 2 - BOINON JP, KROLL JC, LEPICIER D, LESEIGNEUR A, VIALLOIN JB. *La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'UE. Rapport INRA-ENESAD-MAP. 2006:77p.*
- 3 - BUREAU JC, WITZKE. *Reflection on the possibilities for the future development of the CAP. Final report for European Parliament. 2007:73p.*
- 4 - BUTAULT JP (ed) . *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA-Editions, Paris. 2004:223-275.*
- 5 - BUTAULT J. P., GOHIN A., GUYOMARD H., BARKAOUTI A. *Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. Revue Française d'Economie, n°20, 2005, pp. 57-108.*
- 6 - BUTAULT JP. *La baisse des revenus et l'essoufflement de la productivité dans l'agriculture française depuis 1998. INRA Sciences Sociales. 2006;2:8p.*
- 7 - CHATELLIER V. *Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins viande. Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales. 2006;78:53-80.*
- 8 - CHATELLIER V, DELATTRE F. *Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France. Notes et Etudes Economiques. 2006;25:79-107.*
- 9 - CHATELLIER V, GUYOMARD H. *Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. INRA sciences sociales. 2006;6:8p.*
- 10 - CHATELLIER V, GUYOMARD H. *Le bilan de santé de la PAC et son application en France : simulation et réflexions sur les décisions du 23 février 2009 du ministre français de l'agriculture. Rapport INRA. 2009:68p.*
- 11 - CONSEIL EUROPEEN. *Règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles. 2003;69p.*
- 12 - CONSEIL EUROPEEN. *Règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune (CE) n°1290/2005, (CE) n°247/2006 et (CE) n°378/2007, 2009.*
- 13 - GOHIN A. *Le bilan de santé de la PAC : faut-il des exceptions au traitement général ? Economie et Prévision, 2009. A paraître. 15p.*
- 14 - GUYOMARD H, CHATELLIER V, COURLEUX F, LEVERT F. *La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE. Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), Paris. 2007:125-179.*
- 15 - GUYOMARD H, LEVERT F, BUTAULT JP. *PAC et négociations agricoles du cycle de Doha : la question du soutien interne. INRA sciences sociales. 2007;2-3:4p.*
- 16 - INSTITUT DE L'ELEVAGE. *L'année économique laitière. Perspectives 2009. Dossier Economie de l'Elevage. 2009;387:72p.*
- 17 - INSTITUT DE L'ELEVAGE. *Le bilan de santé de la PAC en France : un rééquilibrage en faveur de l'élevage. Dossier Economie de l'Elevage. 2009;hors-série:41p.*
- 18 - KLEINHANSS W. *Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Beschlüsse. Institut für Ländliche Räume. 2009:56p. PDF en ligne : http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/lab_01_2009_de.pdf*
- 19 - LELYON B, CHATELLIER V, DANIEL K. *Milk quotas abolishment and simplification of the single payment scheme: implications on dairy farmers. EAAE (European Association of Agricultural Economists) 109 seminar, Viterbo. 20-21 novembre 2008:19p. PDF en ligne : http://ageconsearch.umn.edu/bits-tream/44795/2/2.1.2_Lelyon.pdf*
- 20 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE. *Bilan de santé de la PAC : pour une PAC préventive, juste et durable. Paris. 2009:4p.*
- 21 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE. *Vers une nouvelle Politique Agricole Commune : ouvrons le débat. Paris. 2008:19p.*
- 22 - OCDE. *Le découplage : une vue d'ensemble du concept, Rapport final. 2001:45p.*
- 23 - PIET L., COURLEUX F, GUYOMARD H. *Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique. Notes et Etudes Economiques. 2006;25:45-78.*

bénéficiaires (+45% de revenu), alors que celles de plaine sont proches de la neutralité (+5%) en raison de la présence importante de surfaces consacrées aux grandes cultures.

Conclusion

Les décisions françaises prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC devraient permettre, via une redistribution des soutiens budgétaires, de conforter le revenu des exploitations d'herbivores des zones difficiles, singulièrement celles de montagne. Cette évolution doit être considérée comme positive dans la mesure où certaines de ces exploitations avaient, à l'origine, de faibles revenus. De même, l'augmentation des soutiens accordés aux surfaces herbagères, à l'agriculture biologique ou aux territoires difficiles, devrait faciliter une meilleure intégration dans la politique agricole de certaines préoccupations territoriales et environnementales. Pour autant, la situation économique future des exploitations d'herbivores localisées dans les zones difficiles dépendra surtout, comme pour les autres exploitations agricoles, de l'évolution des rapports de prix entre les produits et les charges. Par ailleurs, l'avenir des instruments de régulation des marchés agricoles, notamment le devenir de la maîtrise de l'offre dans le secteur laitier après la suppression de la politique de contingentement (16), aura une influence déterminante sur la dynamique future des exploitations de ce secteur.

Les mesures arrêtées dans le cadre du bilan de santé de la PAC continuent à trop privilégier l'objectif du soutien des revenus agricoles (via le paiement unique) au détriment de sa stabilisation (14, 3). De façon plus générale, la question est de savoir si les récentes décisions nationales, complétées par celles encore à préciser dans le cadre des groupes de travail, suffiront pour conforter le « modèle agricole français », tout en le rendant plus acceptable auprès des autres Etats membres, ce dans un contexte où ces derniers appliquent une politique agricole souvent plus simple et où les problématiques territoriales, productives et structurelles sont moins complexes que dans l'hexagone. Dans cette perspective, deux priorités doivent être privilégiées. Il convient, d'une part, de compléter, en termes d'instruments et de ressources publiques consacrées, le dispositif de gestion des risques, quels qu'ils soient (sanitaires, climatiques, de prix, de revenus) et, d'autre part, d'augmenter les soutiens budgétaires alloués en faveur des nouveaux défis environnementaux, à savoir la gestion quantitative et qualitative de l'eau, la protection de la biodiversité, l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et la réduction des émissions agricoles de gaz à effet de serre.