



L'application française du bilan de santé de la PAC : un transfert limité pour l'élevage, mais une véritable réévaluation pour l'herbe

Vincent Chatellier, Jean-Claude Guesdon, Herve Guyomard, Christophe Perrot

► To cite this version:

Vincent Chatellier, Jean-Claude Guesdon, Herve Guyomard, Christophe Perrot. L'application française du bilan de santé de la PAC : un transfert limité pour l'élevage, mais une véritable réévaluation pour l'herbe. 16. Rencontres autour des Recherches sur les Ruminants, Dec 2009, Paris, France. hal-02754055

HAL Id: hal-02754055

<https://hal.inrae.fr/hal-02754055v1>

Submitted on 3 Jun 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.

L'application française du bilan de santé de la PAC : Un transfert limité pour l'élevage, mais une véritable réévaluation pour l'herbe

V. CHATELLIER (1), J. C. GUESDON (2), H. GUYOMARD (3), Ch. PERROT (2)

(1) INRA - SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 03

(2) GEB - Institut de l'Elevage, 149 Rue de Bercy, 75012 Paris

(3) INRA - Collège de Direction, 147 rue de l'Université, 75338 Paris Cedex 07

RESUME - Cette communication présente une analyse des conséquences, pour les exploitations agricoles françaises, des décisions prises dans le cadre du Bilan de santé de la PAC par le Ministre de l'agriculture et de la pêche. Les simulations sont conduites à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) et des Réseaux d'élevage. Elles permettent, moyennant certaines hypothèses de mise en œuvre, d'évaluer les impacts économiques des mesures arrêtées le 23 février 2009 (en termes de variation du revenu et des aides directes) et de discuter de leurs effets sur la dynamique des productions d'herbivores. D'après ces travaux, la réorientation des soutiens sera favorable aux exploitations d'herbivores, principalement celles ayant une part élevée de prairies dans la surface agricole. Elle sera, en revanche, économiquement pénalisante pour les exploitations de grandes cultures et les élevages intensifs de bovins. La redistribution des aides directes induit un transfert des régions localisées au nord de la Loire vers celles situées en zones plus herbagères ou de montagne. La réorientation des soutiens entre les secteurs productifs, modeste mais hautement significative, vise à renforcer leur légitimité en les liant plus nettement à la rémunération de services environnementaux et territoriaux.

Mots clés : PAC - Bilan de santé - Découplage - Aides directes - Exploitations - RICA - Réseaux d'élevage.

The French implementation of the CAP Health Check : A limited transfer to livestock, but an important rebalancing for grassland

V. CHATELLIER (1), J. C. GUESDON (2), H. GUYOMARD (3), Ch. PERROT (2)

(1) INRA - SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 03

(2) GEB - Institut de l'Elevage, 149 Rue de Bercy, 75012 Paris

(3) INRA - Collège de Direction, 147 rue de l'Université, 75338 Paris Cedex 07

SUMMARY – This paper presents an analysis of the consequences, for French farms, of the decisions taken under the CAP Health Check by the Minister of Agriculture and Fisheries. Simulations are carried out thanks to the Farm Accountancy Data Network (FADN) and Network Livestock of Institut de l'Elevage. They can, under certain assumptions of implementation, assess the economic impact of measures adopted in February 2009 (in terms of variation in farm income and direct payments) and discuss their effects on the dynamics of herbivorous productions. According to this work, the reorientation of supports will be favourable for grazing livestock farms, mainly those with a high proportion of grassland in agricultural land. It will, however, be economically disadvantageous for crop farms and intensively reared cattle. The redistribution of direct aid induced a transfer from regions located in the north of the Loire to those located in the south (especially in the mountains and areas with high proportion of grassland). The shift in support among the productive sectors, modest but highly significant, aims to enhance their legitimacy by linking them more clearly to the remuneration of environmental services and territorial.

Keywords: CAP - Health Check - Decoupling - Direct aid - Farms - FADN – Livestocks Networks.

INTRODUCTION

La Politique agricole commune (PAC), en processus continu de révision depuis 1992, a fait l'objet d'une nouvelle réforme le 20 novembre 2008. Celle-ci est un pas de plus dans la direction suivie depuis le début des années 1990 et qui peut être résumée ainsi : une diminution progressive du soutien direct par les prix ; une compensation des pertes induites de revenu par des aides directes de plus en plus déconnectées des productions (processus dit de découplage des aides directes du premier pilier) ; un versement des aides directes du premier pilier conditionné au respect de directives et de règlements imposant des contraintes environnementales (processus dit de la conditionnalité) ; une montée en puissance des aides environnementales (notamment sous la forme de mesures agroenvironnementales ou MAE) et territoriales (principalement sous la forme d'indemnités de compensation des handicaps naturels ou ICHN). Ces aides du deuxième pilier sont financées par un transfert de ressources en provenance du premier pilier selon une logique de vases communicants, processus qui prend une certaine ampleur avec le mécanisme dit de la modulation.

Les décisions communautaires adoptées le 20 novembre 2008 sont le fruit d'un compromis politique qui laisse aux Etats membres des marges de manœuvre importantes en termes de mise en œuvre nationale. Pour la France, les premières décisions ont été définies par le Ministre en charge de l'agriculture le 23 février 2009, certaines modalités d'application ayant ensuite été précisées en août 2009. Dans ce contexte, cette communication est articulée en trois parties. La première rappelle les principales décisions prises aux niveaux communautaire et national relativement aux soutiens à l'agriculture. La deuxième développe la méthode et les hypothèses retenues dans les simulations établies à partir du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 2007. La troisième présente les résultats de ces simulations selon les systèmes de production et systèmes d'élevage des exploitations agricoles et leur localisation géographique.

1. DU REGLEMENT COMMUNAUTAIRE A L'APPLICATION NATIONALE

La présentation du bilan de santé de la PAC est effectuée en trois étapes complémentaires : la première précise les principales évolutions inscrites dans les règlements communautaires de novembre 2008 ; la seconde indique les latitudes qui ont été laissées aux Etats membres dans l'application de ses règlements ; la troisième présente les arbitrages du ministre français.

1.1. LES DECISIONS EUROPEENNES

Les décisions communautaires du 20 novembre 2008 correspondent à une clause de rendez-vous dans le cadre du bilan de santé de la PAC acté cinq années plus tôt, en juin 2003. Outre la suppression de la jachère et la modification des règles d'intervention dans les marchés des céréales et des viandes, les mesures adoptées portent sur les principaux volets suivants :

Une accentuation du taux de découplage

Le bilan de santé de la PAC prévoit l'instauration obligatoire à l'horizon 2012 d'un découplage total de toutes les aides directes, 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).

La réforme de la PAC de 2003 autorisait les Etats membres qui le souhaitent à maintenir couplées certaines aides directes jusqu'alors octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail (processus de découplage partiel). En France, les aides directes ont été maintenues couplées à hauteur de 25%, dans le cas des grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux). Dans le cas des productions animales, elles l'ont été 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 (PB). Dans d'autres pays, 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 découplage total, à l'exception des aides aux cultures spécifiques. L'Espagne, l'Autriche, la Belgique ou encore les Pays-Bas ont, comme en France, appliqué un couplage partiel au profit des productions animales.

Une invitation à une plus grande uniformisation des montants d'aides découplées à l'hectare

En France, comme dans de nombreux pays et/ou régions, le paiement unique par exploitation a été calculé sur la base du modèle « historique ». Pour chaque exploitation, le montant du paiement unique correspond donc au montant des aides directes perçu au cours de la période de référence 2000-02. Pour activer le paiement unique, l'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, notamment maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ou BCAA (contrainte de la conditionnalité). Ainsi, par construction, le modèle historique fige la répartition des soutiens budgétaires entre exploitations, exception faite des effets de la restructuration. Dans d'autres Etats membres, le modèle d'application du découplage est différent et évolutif.

Dans ce contexte, le nouveau règlement communautaire invite, mais sans obligation, les Etats ayant retenu à ce jour le modèle historique à adopter progressivement un système de paiement unique qui soit plus uniforme à la surface. Cette suggestion vise à répondre à la critique selon laquelle il sera de plus en plus difficile de justifier, au fil du temps, l'octroi des soutiens budgétaires aux exploitations agricoles sur la seule base de leurs orientations productives et de leurs situations structurelles passées.

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. Les Etats membres conservent l'intégralité des fonds prélevés.

La suppression des quotas laitiers à horizon 2015

Le principe de la suppression des quotas qui était affirmé dans la réforme de 2003, est confirmé. 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 du lait (OCM) aura très vraisemblablement un impact sur la localisation et la dynamique des exploitations laitières, comme des entreprises de transformation en aval. 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 y est spécifique (gratuité des droits à produire, allocation 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 de manière assez conséquente à l'offre nationale de lait (20% des exploitations laitières et 15% du lait produit en France en 2007).

1.2. LES LATITUDES LAISSEES AUX ETATS MEMBRES POUR APPLIQUER LA REFORME

Les réformes successives conduisent à ce que la PAC soit de moins en moins commune et de plus en plus « à la carte » dans sa mise en œuvre. Pour autant cette politique demeure toujours essentiellement financée sur la base de ressources communautaires ; en effet, seul le deuxième pilier, de modeste importance relativement au premier pilier, est cofinancé par les budgets nationaux. Cette évolution pose au moins deux problèmes étroitement imbriqués : celui de la justification d'un financement communautaire de mesures mises en œuvre de façon différenciée selon les Etats membres ; et celui, plus général, des objectifs de la PAC, notamment ceux poursuivis via les aides directes découplées du premier pilier.

Les décisions de novembre 2008 laissent des marges de manœuvre aux Etats membres en termes de mise en œuvre des règlements communautaires. Un Etat membre peut jouer sur la répartition des aides directes des premier et deuxième piliers via plusieurs mesures. Ces dernières, souvent qualifiées de « boîte à outils » par le Ministère français de l'agriculture, concernent en particulier la France :

(i) **L'article 68.** Cet article autorise un pays à prélever jusqu'à 10% des aides directes du premier pilier pour les réaffecter sur cinq objectifs : (1) l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits ; (2) la compensation d'handicaps géographiques ou sectoriels ; (3) la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole ; (4) la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures ; (5) la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales.

(ii) **L'article 63.** Cet article autorise un Etat membre à utiliser tout ou partie des ressources budgétaires fruit d'un découplage accru pour définir de nouveaux droits à paiement ou augmenter leur valeur sur la base des activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe ou exigeant des animaux. Rappelons que le bilan de santé acte le découplage progressif de tous les soutiens budgétaires du premier pilier, à l'exception, au choix de l'Etat membre, de la PMTVA et de la Prime à la brebis.

(iii) En plus de la modulation obligatoire des aides directes du premier pilier (voir supra), les Etats membres qui le souhaitent ont la possibilité de recourir à une modulation volontaire plus forte.

1.3. LES DECISIONS FRANÇAISES

Parmi les différents instruments susceptibles d'être mobilisés au titre de la « boîte à outils » du bilan de santé de la PAC, et au-delà du dispositif de modulation qui était obligatoire, le Ministère français de l'agriculture a retenu la voie d'une utilisation significative des articles 63 et 68 du règlement communautaire. Il n'a pas, en revanche, privilégié les articles 58 à 60 qui permettaient de recourir

au principe d'une régionalisation du paiement unique (comme cela est appliqué en Allemagne et au Royaume-Uni). Le choix adopté vise à réorienter une partie des aides directes allouées à l'agriculture française en faveur de l'élevage à l'herbe, des productions fragiles (notamment la production ovine et les élevages laitiers de montagne) et de nouveaux outils de gestion des risques. Il s'agit, selon les propres termes du ministre, de s'orienter sur la voie d'une PAC plus juste, plus équitable et plus préventive.

Le prélèvement budgétaire opéré au titre de l'article 63, de l'article 68 et du renforcement de la modulation est globalement significatif : il représente 1,5 milliard d'euros, soit 12% des concours publics, communautaires et nationaux, à l'agriculture et aux territoires ruraux en France (12,2 milliards d'euros en 2008). Ces derniers regroupent 5,7 milliards d'euros d'aides directes découplées (paiement unique), 2,7 milliards d'euros d'aides directes couplées et 1,8 milliard d'euros d'aides directes au titre du deuxième pilier. Sur ces 1,5 milliard d'euros, 240 millions d'euros correspondent à la PHAE dont le financement est ainsi pérennisé. En année pleine, c'est-à-dire à compter de 2013, la redistribution potentielle induite par ces décisions sera donc, au maximum, de 1,26 milliard d'euros.

Les fonds prélevés au titre des articles 63 (767 millions d'euros dont 640 millions d'euros sur les aides directes allouées aux superficies de céréales et d'oléoprotéagineux et 127 millions d'euros sur les primes animales) permettront une redistribution entre secteurs productifs. La principale voie de redistribution est la nouvelle aide accordée en faveur des surfaces productives d'herbe, à savoir 700 millions d'euros. 5% des aides couplées et découplées, prélevées au titre de l'article 68, seront redistribués sous formes de nouvelles aides couplées et très ciblées (cf tableau 1). Le secteur ovin-caprin recevra ainsi 135 millions d'euros et la production laitière de montagne 45 millions d'euros. Les fonds issus de la modulation additionnelle (5% au delà d'une franchise de 5 000 euros) servent, pour l'essentiel, à honorer des décisions prises précédemment (refinancement de la PHAE et revalorisation de l'ICHN). 60 millions seront toutefois consacrés à une MAE rotationnelle réservée aux exploitations céréalières (plus de 60% de COP dans la SAU) des zones intermédiaires (rendement de référence inférieur à 60 qx) diversifiant leur assolement (5% d'oléoprotéagineux minimum).

Ainsi, il convient d'analyser simultanément les prélèvements et les affectations budgétaires pour, in fine, déterminer les contributeurs nets et les bénéficiaires nets des décisions françaises prises entre février et août 2009.

2. OUTIL STATISTIQUE, METHODE DE SIMULATION ET SCENARIOS TESTES

Des simulations ont été conduites pour évaluer les effets redistributifs de ces choix nationaux sur les différentes catégories d'exploitations agricoles françaises, singulièrement celles orientées en productions d'herbivores. Les simulations sont conduites à partir des données individuelles du RICA de l'exercice 2007. Parmi les différents outils statistiques construits pour être représentatifs des exploitations agricoles « professionnelles », le RICA est le seul qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière.

2.1. LA METHODE DE SIMULATION

Les simulations réalisées visent à mesurer l'impact comptable sur le revenu des exploitations agricoles d'un changement dans le mode de répartition des soutiens publics à l'agriculture. L'impact est mesuré par rapport à la situation de référence (modèle historique), toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans anticiper une éventuelle adaptation des agriculteurs à la nouvelle donne et sans tenir compte des gains de productivité, lesquels diffèrent selon les catégories d'exploitations agricoles. De même, les évolutions des prix des produits et/ou des facteurs de production ne sont pas prises en compte ; que celles-ci soient générées par les décisions ou exogènes à celles-ci.

L'impact est exprimé en euros par exploitation, en pourcentage des aides directes et du résultat courant avant impôt (cf. graphique 1 et tableau 2). Pour tenir compte de la forte variabilité du prix des produits agricoles au cours de la période récente (notamment pour les céréales et le lait), l'impact de la redistribution budgétaire est rapporté à un revenu moyen 2006/2007.

2.2. LES HYPOTHESES RETENUES

Dans un premier temps, la simulation évalue l'impact économique, pour chaque exploitation, des prélèvements budgétaires effectués au titre des articles 63 et 68 et de l'augmentation du taux de modulation.

Dans un second temps, elle affecte à chaque exploitation les sommes relevant des treize postes de dépenses. Les hypothèses formulées ci-dessous pour l'affectation de ces fonds ne présentent en rien des décisions qui seront finalement actées d'ici 2010, date de mise en application de la réforme et surtout de leur montant exact ramené à l'hectare ou à la tête de bétail. Les montants individuels sont en effet estimés à partir d'une dotation plafond et d'une estimation des unités éligibles. Les montants exacts seront ajustés en fin d'exercice. Toutes ces aides plafonnées à la surface ou à la tête bénéficient du régime de la transparence pour les GAEC :

- Pour les 700 millions d'euros de soutiens directs alloués aux superficies de prairies, les choix opérés dans la simulation tiennent compte des arbitrages rendus en début d'été 2009. Les superficies éligibles à cette prime recouvrent les prairies permanentes et les prairies temporaires considérées comme « productives ». Toutes les surfaces de prairies productives ne sont cependant pas identiques face à cette nouvelle aide. Plus précisément, les superficies sont comptabilisées de manière distincte en fonction du taux de chargement de l'exploitation (exprimé en UGB herbivores par hectare de surface fourragère principale -SFP-, les surfaces de parcours étant prises en compte dans les surfaces fourragères) et de l'importance des surfaces de prairies dans l'exploitation (avec un seuil fixé à 50 hectares par exploitation ou associé de GAEC). Le dispositif est aussi ouvert aux exploitations dont le chargement est inférieur à 0,5 UGB/ha, avec un plafonnement des surfaces pour ramener le taux de chargement à 0,5 UGB/ha et un plafond de 50 ha pour bénéficier de l'aide. Autrement dit pour les chargements inférieurs à 0,5 UGB/ha, le soutien maximum sera de 1000 € par exploitation.

Le montant de l'aide à l'hectare de prairies

	50 premiers hectares	Hectares au-delà des 50 premiers
Chargement > 0,8 UGB/ha	80 €/ha	35 €/ha
Chargement entre 0,5 et 0,8 UGB/ha	50 €/ha	20 €/ha

- Les 125 millions d'euros d'aides attribués au secteur ovin au titre de l'article 68 le sont à hauteur de 22,5 €/brebis avec un minimum de 50 brebis par exploitation et conditionné à une productivité d'au moins 0,5 agneau par brebis.

- Les 10 millions d'euros d'aides attribués au secteur caprin le sont à raison de 12,7 € par chèvre avec un seuil minimal de 25 chèvres et un plafond de 400 chèvres par exploitation ou associé.

- Les 30 millions d'euros affectés au maïs le sont à raison de 20 €/ha. La mesure est plafonnée à 15 ha par exploitation et à ceux qui détiennent au moins 10 UGB.

- Les 45 millions d'euros alloués aux exploitations laitières de haute-montagne, de montagne et de piémont, sont accordés à raison d'un maximum de 20 € par 1000 litres, dans la limite d'un plafond qui sera fixé en fin de campagne (de l'ordre de 100 000 litres par exploitation, en tenant compte de la transparence des GAEC).

- Pour les 4,6 millions d'euros ciblés sur la production de veaux sous la mère agréés label rouge ou produits dans le respect du règlement bio, le montant de l'aide déterminé à la tête, sera de l'ordre de 50 €/tête.

- Pour les 50 millions d'euros alloués en faveur de l'agriculture biologique, c'est une aide variable selon les catégories de cultures qui sera versée, ceci pour les agriculteurs déjà engagés en agriculture biologique.

- Les 100 millions d'euros destinés à soutenir l'assurance récolte, comme les 32 millions d'euros programmés au titre des « nouveaux défis » et les 40 millions d'euros alloués en faveur du fond sanitaire ne sont pas affectés dans cette simulation. Concernant l'assurance récolte et le fonds sanitaires, il s'agira de soutiens qui viendront compenser de nouvelles dépenses des producteurs (cotisations d'assurances, CVO,...).

3. RESULTATS

Les simulations mettent en évidence que les systèmes affectés par la réorientation des aides directes sont en particulier ceux reposant sur les grandes cultures, alors que les bénéficiaires sont essentiellement les systèmes ruminants basés sur l'herbe. Il apparaît aussi que de nombreuses exploitations agricoles françaises ne sont pas concernées par le rééquilibrage des aides directes, à savoir les productions viticoles, maraîchères, arboricoles et hors-sol. Les mesures adoptées répondent donc globalement bien à l'objectif initial d'un rééquilibrage des soutiens au profit des productions animales et des élevages les moins soutenus.

L'impact varie d'une exploitation à l'autre en fonction de la nature et de l'importance du recours aux deux principaux outils de redistribution que sont l'article 63, en grande partie redistribué sur l'herbe productive mais à partir de prélèvements mixtes (végétal, animal), et l'article 68 très ciblé sur certaines productions donc avec des effets pouvant être très marqués pour certains systèmes (ovins-caprins, élevage laitier de montagne).

3.1. DES IMPACTS VARIABLES SUR LES EXPLOITATIONS PRATIQUANT L'ELEVAGE

Systèmes spécialisés (tableau 2)

Pour les éleveurs spécialisés en production ovine, la revalorisation des aides directes est, en moyenne nationale, forte, en raison notamment de l'octroi d'une nouvelle prime couplée à la brebis : +51% pour les ovins viande, soit +14 200 € par exploitation ; +37% pour les ovins laitiers, soit +8 200 € par exploitation. Les élevages d'ovins viande bénéficient d'un montant final d'aides directes élevé, mais celui-ci repose en grande partie sur les aides du deuxième pilier (9 100 € par UTA, soit 40% des aides directes totales) qui soutient la mise en valeur de territoires à fortes contraintes dans lesquels est désormais concentrée une forte proportion de ces élevages. L'augmentation des soutiens résultant du bilan de santé répond à l'objectif de rééquilibrage de revenus des élevages ovins, très inférieurs à la moyenne générale et de parité des aides du premier pilier avec l'élevage de vaches allaitantes. De fait, il ramène le montant des aides directes du premier pilier par emploi agricole au même niveau pour les deux types d'exploitations (ovins viande et bovins viande), sachant qu'elles conduisent des cheptels reproducteurs moyens de taille équivalente (450 brebis pour 60 vaches). En moyenne, le rééquilibrage des aides est très net pour les exploitations d'ovins allaitants "fourragères" (>1,4 UGB/ha) et "herbagères" (<1,4 UGB/ha) ainsi que pour les exploitations "pastorales" qui dépassent le seuil de chargement de 0,5 UGB/ha. Il l'est un peu moins pour les exploitations les plus extensives (<0.5 UGB/ha).

Les systèmes caprins étant majoritairement peu herbagers et associés à des cultures, l'article 63 a un effet moyen relativement neutre (+1000 € par exploitation). Au final, malgré les aides liées à l'article 68, le rééquilibrage est limité et les exploitations caprines restent parmi celles qui reçoivent le moins de soutiens directs par emploi.

Les éleveurs bovins laitiers spécialisés ne contribuent que modestement aux prélèvements de l'article 63 si l'on excepte les plus intensifs de plaine (essentiellement via les aides COP en particulier sur le maïs ensilage). Par ailleurs, en raison du niveau plus faible des soutiens par exploitation, ils subissent de moindres prélèvements au titre de l'article 68 et de la modulation additionnelle. Parallèlement, ils bénéficient des nouvelles attributions liées au nouveau soutien à l'herbe (article 63) et à l'aide à la production laitière de montagne. Il existe au sein de ce secteur un net gradient d'impact du bilan de santé en fonction du système fourrager et de la situation géographique. La variation des aides directes par exploitation de plaine varie de -6% (soit -1 700 € par exploitation) pour les systèmes intensifs (40% de maïs dans la SFP) à +16% (soit +3 200 € par exploitation) pour les systèmes herbagers ; l'effet est neutre (+2%) pour les systèmes comptant 20% de maïs fourrage dans la SFP. Parmi les systèmes herbagers de plaine, les exploitations en agriculture biologique bénéficient largement des aides directes au maintien des surfaces labélisées bio.

En montagne, l'augmentation des aides directes est plus importante qu'en plaine, en raison principalement du nouveau soutien ciblé sur le lait de montagne. Elle présente également un gradient de +18% (soit +4 800 € par exploitation) pour les systèmes herbe-maïs de piémonts à +27% (soit +5 700 € par exploitation) pour les systèmes herbagers de montagne. Cette réévaluation des soutiens tend cependant plus à combler le différentiel de revenu par emploi constaté par le passé (de l'ordre de 5 000 €) qu'à anticiper les effets défavorables de la probable disparition des quotas laitiers sur les exploitations de montagne, moins flexibles, comme l'a montré le déroulement de la campagne 2007-2008 (avec des écarts de revenus qui sont montés à 10 000 € par UTA en défaveur de la montagne).

Les effets nets de la réorientation des soutiens sont plus faibles dans le secteur bovin allaitant spécialisé. Ils s'échelonnent de +7% (soit +1 800 € par exploitation) pour les éleveurs de vaches sous la mère, à +4% pour les naisseurs et -4% pour les naisseurs-engraisseurs de l'Ouest (soit -1 400 €/exploitation). Si le secteur est largement bénéficiaire des dotations de l'article 63 en raison de l'importance des surfaces en herbe (82 ha gérés en moyenne par les 39 000 exploitations allaitantes spécialisées), il contribue également aux prélèvements au travers de la PMTVA et de la PAB ainsi que des surfaces COP, importantes notamment chez les naisseurs-engraisseurs. Ainsi, pour toucher en moyenne 4 800 € par exploitation de l'article 63, les naisseurs engraisseurs de l'Ouest mettent en moyenne 3 000 € dans la « cagnotte ». Le solde net ne représente donc que 1 800 € par exploitation soit seulement 39% de la dotation brute. Bien qu'atténué, le phénomène est le même pour les naisseurs-engraisseurs herbagers et les naisseurs qui ne touchent réellement que 52% et 66% des dotations brutes de l'article 63. Autrement dit, le soutien à l'herbe qui compose l'essentiel de ces dotations est loin de représenter 80 € net/ha pour les éleveurs en bovins allaitants : le solde se rapproche plutôt de 37 €/ha pour un naisseur herbager et 27 €/ha pour un naisseur-engraisseur de l'Ouest. La faiblesse de la variation nette des soutiens dans le secteur bovin allaitant spécialisé résulte aussi des niveaux de soutiens initialement élevés : il contribue fortement aux prélèvements non sélectifs (article 68 et modulation) et n'est pas ciblé par les dotations visant un rééquilibrage spécifique des soutiens. Cependant, après application des mesures de redistribution, les systèmes bovins allaitants spécialisés conservent un niveau de soutien par emploi agricole familial parmi les plus élevés.

L'effet de la réorientation des soutiens est très nettement négatif pour les exploitations spécialisées de grandes cultures qui perdent en moyenne 16% de leurs aides (soit -6 100 € par exploitation). Bien qu'en baisse, le niveau de soutien global dans ce secteur reste toutefois parmi les plus élevés par UTA.

Systèmes diversifiés

L'impact du rééquilibrage est moins favorable pour les polyculteurs-éleveurs que pour les éleveurs spécialisés. Equivalant à une revalorisation de 8% (soit +3 000 € par exploitation) pour les polyculteurs-éleveurs ovins, il se traduit par une baisse nette de soutien d'environ 10% pour les polyculteurs-éleveurs de bovins (laitiers ou allaitants). Le recul atteint 12% (soit -6 900 € par exploitation) pour les engraisseurs de jeunes bovins, car la production de grandes cultures est développée. Dans ces nombreuses exploitations mixtes, le montant des soutiens qui est attribué d'un côté (élevage ovin ou à l'herbe) est prélevé de l'autre (cultures).

Ces transferts internes viennent néanmoins réévaluer la rentabilité de l'atelier d'élevage au sein de ces systèmes. Cet atelier étant le plus fragile dans les exploitations mixtes (surtout dans le contexte 2007-2008 de rapport de prix viande/céréales), augmenter son intérêt pour l'éleveur en le rendant porteur d'une plus grande part des soutiens peut favoriser son maintien face aux tentations de mise en culture des prairies et de reconversion des surfaces fourragères labourables.

Ainsi, toutes mesures confondues, le rééquilibrage des soutiens opéré au travers des mesures du bilan de santé devrait contribuer à rééquilibrer les revenus entre les différentes orientations de production (graphique 1).

3.2. NETTE REORIENTATION DES AIDES EN FAVEUR DES ZONES HERBAGERES ET DE MONTAGNE

Le rééquilibrage des aides directes entre productions agricoles conduit nécessairement à une réorientation des soutiens entre zones géographiques. Sans compter les sommes qui ne sont pas affectées dans nos simulations, ce sont au moins 270 M€/an qui devraient passer des zones de plaine vers les zones de montagne. En montagne, le gain est de 4 100 € par exploitation ou 53 € par ha de SAU. Il est plus important dans les exploitations ovines (+46% d'aides directes) que dans les exploitations laitières (+24%) ou bovines allaitantes (+5%). Les zones de plaine perdent, quant à elles, 478 M€ (-11%), soit -34 € par ha ou -2 500 € par exploitation. Il en est de même pour les zones défavorisées simples qui voient leurs aides baisser de 2%.

La réorientation des soutiens entre les régions administratives françaises réserve peu de surprise en ce sens qu'elle s'explique par les spécialisations agricoles : les régions orientées vers l'élevage extensif sortent gagnantes, alors que la situation est contraire pour les régions spécialisées en céréales et, dans une moindre mesure, pour celles orientées vers l'élevage intensif ou la polyculture-élevage.

Les régions Centre, Champagne-Ardenne et Picardie sont celles pour qui la baisse du montant des aides est la plus importante. Les régions Ile-de-France et Alsace sont également fortement impactées, avec respectivement -61 € par ha et -46 € par ha. C'est d'ailleurs les exploitations de l'Ile-de-France qui connaissent la baisse la plus importante en valeur absolue par exploitation (-8 200 €). La région intermédiaire du Poitou-Charentes participe à l'effort de prélèvement en perdant 32 M€ de soutien (-6%), de même que les régions d'élevage intensif que sont les Pays de la Loire et la Bretagne, dont les soutiens baissent à hauteur de 28 et 29 M€ (-4% à -5%). Enfin, la Bourgogne, région de polyculture-élevage et d'élevage allaitant perd 31 M€ (-5%).

Les régions extensives d'élevage sont les plus favorisées par les mesures issues du bilan de santé de la PAC. Avec ses surfaces étendues de prairies localisées en zone de montagne et sa forte spécialisation laitière, l'Auvergne enregistre une hausse de ses soutiens de 65 millions d'€, soit +12%. La situation est également favorable dans le Limousin (+10%) où s'ajoutent aux surfaces d'herbe les productions de veaux sous la mère et de brebis. La grande région de Rhône-Alpes (+8%) et la Franche-Comté (+11%) bénéficient pleinement des soutiens à l'herbe et aux ateliers laitiers de montagne.

Certaines régions sont globalement peu affectées. En Basse-Normandie, où les surfaces d'herbe sont équivalentes aux surfaces arables, le soutien ne devrait baisser que de 2%.

Les aides glissent toutefois d'Est en Ouest au sein de la région, de la zone de polyculture-élevage à la zone herbagère. Même chose en Lorraine, où le volume d'aides baissera de 3% et où les soutiens migreront des zones de polyculture vers le Sud-Est herbager de la région. La grande région Midi-Pyrénées est elle aussi globalement peu impactée, la plaine céréalière de la Garonne cédant une partie de son soutien aux contreforts Sud du Massif central (ovins et herbe) ainsi que dans une moindre mesure à la zone pyrénéenne.

CONCLUSION

Les décisions françaises concernant l'application du bilan de santé de la PAC visent à mieux satisfaire plusieurs objectifs. Citons, une plus grande uniformisation des montants d'aides directes découplées rapportées à l'hectare, une allocation plus ciblée des fonds sur la protection des ressources naturelles et la rémunération de services environnementaux et territoriaux, mais aussi un certain rééquilibrage des revenus. Sur la base de ce qui a été décidé et qui correspond à un montant annuel d'environ 1,3 milliard d'euros, la redistribution opérée est significative. Le rééquilibrage se fait principalement au détriment des producteurs de grandes cultures et au bénéfice des éleveurs d'herbivores, singulièrement ceux engagés dans des systèmes extensifs. En termes géographiques, la redistribution induira un transfert des régions localisées au nord d'une ligne Bordeaux-Strasbourg vers celles situées au sud de cette ligne, où se trouvent la quasi-totalité des zones défavorisées simples et des zones de montagne.

L'analyse du compromis communautaire du bilan de santé de la PAC de novembre 2008 et de sa déclinaison française doit être replacée dans le contexte plus large des discussions, qui ont déjà commencé, sur les perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2014 à 2020. La question est de savoir si les décisions nationales suffiront pour justifier dans le long terme le « modèle agricole français » auprès des autres Etats membres, ce dans un contexte où ils appliquent une politique agricole souvent plus simple, moins volontariste en termes d'équité de revenu, et où ils sont moins diversifiés en termes de productions agricoles, de structures et de territoires. Par ailleurs, la forte volatilité du prix des produits agricoles et des charges observée au cours des trois dernières années rappelle combien le revenu des différentes catégories d'agriculteurs est d'abord dépendant de la conjoncture économique. Si le rééquilibrage des revenus induit par les décisions françaises est potentiellement favorable aux élevages extensifs, une forte augmentation du prix des végétaux relativement au prix des produits animaux aurait un effet inverse qui annulerait le mouvement de rééquilibrage.

Dans cette perspective de renégociation, deux priorités pourraient être privilégiées : i) augmenter la part des fonds alloués en faveur de la gestion des risques (sanitaires, climatiques, de prix, de revenus) ; ii) accroître les budgets versés en faveur des « nouveaux défis » environnementaux (gestion quantitative et qualitative de l'eau, protection de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre). Plusieurs dispositions issues du 23 février dernier, en premier lieu le maintien de la PHAE et la nouvelle aide aux surfaces d'herbe productives, contribuent à cette meilleure prise en compte des objectifs environnementaux et territoriaux. Elles seront en mesure de renforcer la légitimité du soutien public à l'agriculture française et à ses agriculteurs.

A l'issue des décisions du 23 février 2009, ne resteront couplées à la production que 75% de l'actuelle PMTVA (environ 600 millions d'euros par an), la nouvelle prime ovine et caprine (135 millions d'euros par an) et diverses primes de moindre importance soit au total 900 millions d'euros environ (alors que les aides couplées s'élevaient en 2008 à plus de 2,7 milliards d'euros). La France pourra objectivement défendre auprès de ses partenaires européens, le fait qu'elle a œuvré dans le sens d'une politique agricole davantage ciblée sur l'environnement et les territoires (via le nouveau soutien à l'herbe notamment).

Cette nouvelle augmentation des soutiens découplés en proportion des soutiens totaux facilitera-t-elle la position communautaire dans la négociation sur le soutien interne à l'agriculture conduite dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ? C'était aussi un objectif affiché par les négociateurs. Enfin, à l'objection que les aides découplées sont toujours octroyées sur la base du modèle historique, notre pays fera remarquer que le lien avec le passé de chaque exploitation a été significativement atténué. En d'autres termes, les choix récents vont aussi dans le sens d'une limitation assez significative des écarts dans le montant du paiement unique par hectare entre catégories d'agriculteurs.

La question se pose de l'impact de ce découplage supplémentaire (et celui d'éventuels nouveaux découplages des aides aux troupeaux allaitants bovins et ovins), sur le maintien de l'activité productive dans les zones particulièrement difficiles, à fortes contraintes herbagères. Les travaux à conduire autour de cette question devront éclairer les choix auxquels seront soumis très prochainement les décideurs politiques et les responsables professionnels des filières animales.

Cette réforme est significative sous l'angle de la réorientation des soutiens vers l'élevage extensif, en accordant une plus grande place aux préoccupations et enjeux environnementaux. Elle prend bien peu en compte en revanche la question des outils et des moyens budgétaires à consacrer à la gestion des crises. L'actualité de la crise laitière de l'été 2009 vient souligner le vide laissé par les démantèlement des politiques antérieures de régulation et

l'absence d'outils nouveaux adaptés à une certaine maîtrise de la volatilité des prix agricoles.

Le débat qui va s'engager de nouveau dès 2010 dans le cadre de la négociation budgétaire 2013 s'ouvrira à partir de positions très divergentes à la fois entre anciens et nouveaux Etats membres, mais aussi entre les Etats du noyau historique de l'UE.

Dans ce contexte de débat sur les perspectives financières, l'interrogation quant à la légitimité d'une PAC devenue plus hétérogène, bien que financée sur fonds communautaires, risque d'être relancée et les appétits ne manqueront pas pour demander une affectation d'une partie des ressources agricoles sur des cibles que d'aucuns considéreront comme plus prioritaires, plus stratégiques, sources de croissance et de gains de productivité : formation, recherche, emploi, etc. Ceci d'autant plus qu'à l'interrogation quant aux objectifs de la PAC s'ajoutent la contrainte budgétaire globale et pour certains la perception d'une répartition inégale et peu équitable de ces soutiens.

La crise économique générale, les moyens engagés dans les plans de relance, dans l'innovation ou dans les mesures sociales, seront autant de raisons avancées et susceptibles de rendre difficile le maintien du budget accordé à l'agriculture. Cette application « à la française » de la dernière réforme peut sembler-t-il donner quelques arguments au maintien d'une politique agricole et de ses moyens.

Références bibliographiques

Chatellier, V., Guyomard, H., 2009. L'application française du bilan de santé : une réorientation des soutiens favorable aux éleveurs d'herbivores. Congrès national des GTV, pp 357-372.

Chatellier, V., Guyomard, H., 2008. Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. *INRA sciences sociales*, n°6, décembre, 8 p.

Institut de l'Elevage, 2009. Le bilan de santé de la PAC en France : un rééquilibrage en faveur de l'élevage. *Dossier Economie de l'Elevage*, (hors-série), mars, 41 p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009. Bilan de santé de la PAC : pour une PAC préventive, juste et durable, 4 p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009. Application bilan de santé de la PAC.. Fiche récapitulative, Paris, 22 juin.

Graphique 1. Impact du bilan de santé de la PAC sur le revenu des exploitations agricoles françaises

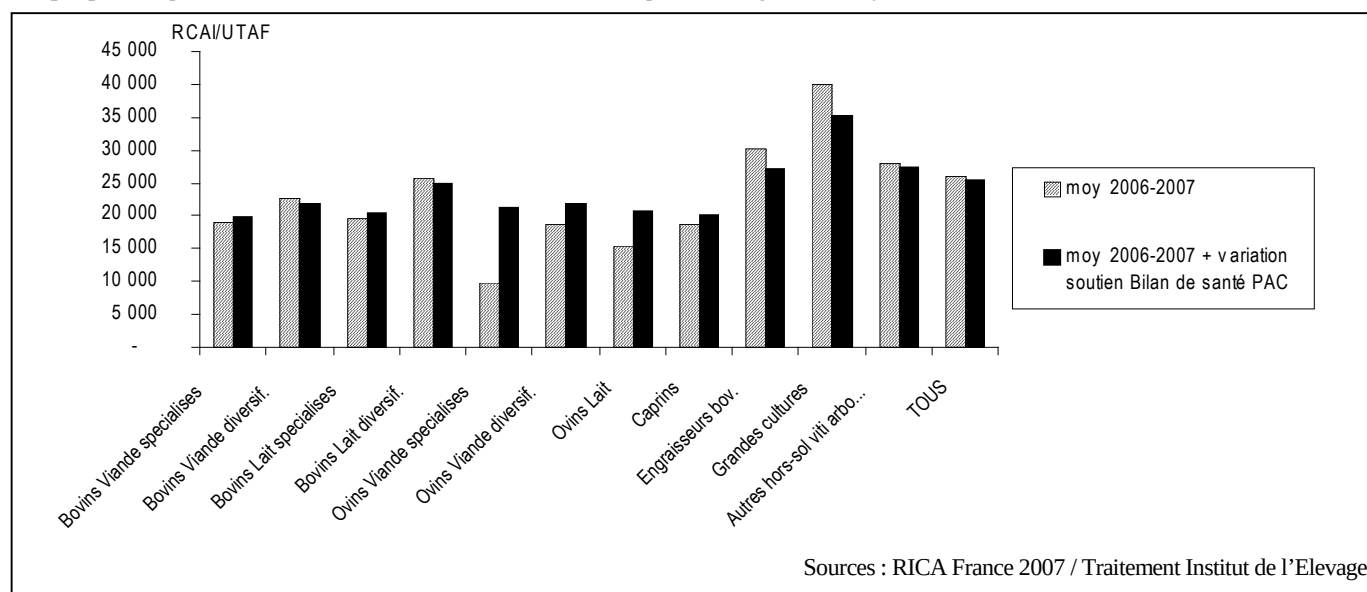


Tableau 1. La réorientation des soutiens budgétaires (estimation annuelle en 2013) induite par les décisions nationales du bilan de santé de la PAC du 23 février 2009

Affectation des financements	Source des financements
[I] « Nouveau soutien à l'élevage » : 970 millions d'euros (1) Aide sur les surfaces d'herbe productives (700) (*) PHAE (240, dont 64 de contreparties nationales) (2) Aides aux fourrages (30)	Article 63 Modulation additionnelle de 5% Article 63
[II] « Consolider les productions fragiles » : 265 millions d'euros (3) Ovins et caprins (135) (4) Lait de montagne (45) (5) Blé dur des zones traditionnelles (8) (6) Veaux sous la mère (4,6) (7) Légumes de plein champ et pommes de terres (30) (8) Revalorisation de l'ICHN (42, dont 19 de contreparties nationales)	Article 68 Article 68 Article 68 Article 68 Article 63 Modulation additionnelle à 5%
[III] « Soutenir les systèmes de production durables » : 129 millions d'euros (9) Protéines végétales (40) (10) AB, maintien et conversion (57, dont 3 de contreparties nationales) (11) Nouveaux défis (32, dont 14 de contreparties nationales)	Article 68 Article 68 (et modulation additionnelle) Modulation additionnelle à 5%
[IV] « Instaurer un dispositif de couverture des risques » : 140 millions d'euros (12) Assurance récolte (100, hors budget du MAP et contribution des professionnels) (13) Fonds sanitaire (40, hors budget du MAP et contribution des professionnels)	Article 68 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)	
Plan complémentaire du 30 mars 2009 - 90 millions d'aide à la diversité des assolements (pour 2010 uniquement, non retenu dans les simulations effectuées à réforme accomplie) - 60 millions pour la mesure agroenvironnementale rotationnelle	Mobilisation de fonds non utilisés Modulation additionnelle à 5%

Tableau 2. Impact du bilan de santé de la PAC sur le montant des aides directes par exploitation (hypothèses du CSO du 23 février). (d'après RICA 2006/2007 - Traitement Institut de l'Elevage)

		Aides directes 2007 en euros par exploitation (Piliers I et II)	Impact du "Bilan de Santé" en euros par exploitation	Variation des aides directes en %	Revenu moyen 2006/2007 par UTA familiale	Aides directes à l'hectare de SAU en 2007
Bovins viande spécialisés		34 900	1 200	3%	18 900	375
Dont	Naisseurs zones herbagères	37 500	1 400	4%	20 500	344
	Naisseurs montagne	33 500	1 500	4%	17 500	385
	NE zone herbagères	58 400	-1 100	-2%	25 800	382
	NE Ouest&plaines	37 400	-1 400	-4%	25 200	420
Engraisseurs		39 800	-4 300	-11%	30 100	447
Lait spécialisés		23 600	1 600	7%	19 500	347
Dont	Lait intensif plaine	26 200	-1 700	-6%	22 700	409
	Lait herbe + maïs	21 900	400	2%	21 800	317
	Lait herbe plaine	19 500	3 200	16%	22 500	271
	Lait herbe montagne	20 900	5 700	27%	15 100	294
Ovins viande		27 600	14 200	51%	9 900	256
Ovins lait		22 400	8 200	37%	15 500	334
Caprins		17 600	2 800	16%	18 600	267
Grandes cultures		38 900	-6 100	-16%	40 100	357

Sources : RICA France 2007 / Traitement Institut de l'Elevage