

Les enjeux de la redistribution des soutiens publics à l'agriculture française

Vincent CHATELLIER¹

La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus le 26 juin 2013 à la signature d'un accord politique sur la future réforme de la Politique agricole commune (PAC). Cet accord constitue une étape supplémentaire sur le long chemin des réformes engagées depuis 1992 et s'inscrit dans un nouveau cadre budgétaire pour la période 2014-2020. Cet accord couvre plusieurs volets de la PAC, à savoir principalement les modalités d'octroi des aides directes du premier pilier, les instruments de régulation des marchés agricoles et les mesures de développement rural. Les principales décisions françaises relatives au ciblage futur de ces aides ont été arrêtées récemment (voir les décisions présentées au CSO les 17 décembre 2013 et 27 mai 2014). En vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres disposaient, en effet, de nombreuses latitudes pour réorienter les aides directes allouées aux agriculteurs.

Partant des éléments connus mi-mai 2014, une évaluation des effets redistributifs attendus de cette réforme de la PAC a été réalisée à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) français de l'exercice 2011. Ces simulations ont été conduites au terme de la réforme (i.e. sans phase de transition) et toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans anticiper une éventuelle adaptation des agriculteurs à la nouvelle donne (gains de productivité du travail, adaptation aux différents indicateurs et seuils privilégiés, etc.). L'impact de la réorientation des aides directes est mesuré en euros par exploitation, par emploi ou par hectare de surface agricole utile (SAU). Il est également apprécié en pourcentage du montant initial des aides directes, de la valeur la production agricole (hors aides directes) ou du résultat courant avant impôt (RCAI). Pour mettre en lumière l'hétérogénéité des impacts (voir tableau 1), les exploitations agricoles françaises ont été distribuées au travers d'une grille typologique permettant de rendre compte de la diversité des systèmes productifs et de leur localisation (plaine/montagne-piémont).

Au moins quatre décisions favorisent les transferts d'aides entre catégories d'exploitations : la convergence des aides directes découplées s'appliquera à l'échelle nationale et non pas régionale (option favorable à un transfert d'aides au bénéfice des zones où le montant initial du droit à paiement unique par hectare est le plus faible que la moyenne nationale) ; l'introduction d'une surdotation des premiers hectares est favorable aux structures les plus limitées en foncier (ce qui est le cas de nombreuses exploitations laitières intensives souvent mobilisatrices d'emplois) et défavorable aux plus grandes exploitations (souvent orientées, mais pas toujours, vers la production de céréales) ; la revalorisation du montant des ICHN (Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels) et la fusion des dispositifs PHAE-ICHN favorisent les exploitations localisées en zones défavorisées ; le maintien des aides directes couplées actuelles et l'extension (au demeurant modeste) du principe du couplage à d'autres productions agricoles (vaches laitières, engraissement de bovins mâles et protéines végétales) favorise globalement l'élevage.

Pour les exploitations laitières, spécifiquement, l'impact de la réorientation des aides directes est, en moyenne nationale, négatif (- 1 900 euros en moyenne), mais d'importants écarts sont mesurés entre systèmes productifs. Les exploitations laitières de plaine très spécialisées, avec une forte proportion de maïs ensilage dans leur assolement, sont légèrement pénalisées. Pour les systèmes laitiers de l'Ouest, moins dotés en foncier que dans d'autres régions, l'impact aurait été encore plus négatif si le paiement redistributif sur les premiers hectares n'avait pas été adopté. L'impact négatif de la réforme est plus net dans les unités diversifiées en bovins-viande (engraissement de jeunes bovins) et en céréales. Les exploitations laitières des zones défavorisées sortent gagnantes, surtout en montagne. En Auvergne, par exemple, où les structures sont pénalisées par une faible productivité et une difficile différenciation commerciale de leurs produits finis, l'impact est positif à raison de 33% du revenu initial. Les effets économiques de la réorientation des aides directes doivent bien entendu être appréhendés dans un contexte plus large où plusieurs autres enjeux se conjuguent tels que la volatilité des prix, les opportunités ou non de croissance des volumes et la restructuration à venir des élevages.

¹ Ingénieur de recherche à l'INRA (SAE2 - Nantes) et Directeur de l'UR 1134 (LERECO).

Tableau 1. L'impact redistributif de la réforme de la PAC dans les exploitations agricoles en France

	Impact de la réforme de la PAC					
	/ Exploitation	/ UTA	/ Ha de SAU	/ Aides directes	/ Production	/ RCAI
Exploitations laitières (ensemble)	-1 850	-930	-18	-4,7%	-0,8%	-3,3%
* Plaine	-4 000	-1 930	-36	-9,8%	-1,6%	-6,3%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage non limité	-2 600	-1 460	-38	-10,0%	-1,4%	-5,8%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage limité	-1 240	-710	-16	-4,3%	-0,7%	-2,5%
- Très spécialisées lait, herbager	1 180	710	17	4,2%	1,0%	2,8%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	-800	-400	-7	-1,8%	-0,4%	-1,4%
- Diversifiées en bovins-viande, avec bovins mâles	-3 660	-2 060	-36	-10,0%	-1,8%	-6,7%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	70	30	1	0,3%	0,0%	0,1%
- Diversifiées en polyculture, pas de v. bovine, maïs non limité	-9 220	-3 640	-66	-17,2%	-2,5%	-10,3%
- Autres polyculture-elevage	-8 440	-3 390	-50	-14,3%	-2,6%	-10,3%
* Montagne et piémont	4 650	2 640	56	12,9%	3,5%	12,5%
- Très spécialisées lait, avec maïs fourrage	2 470	1 370	35	7,7%	1,7%	7,0%
- Très spécialisées lait, herbager	6 000	3 770	77	18,9%	5,1%	16,7%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	5 020	2 710	48	10,6%	3,6%	12,6%
- Autres exploitations laitières de montagne-piémont	2 630	1 200	32	7,2%	1,6%	6,4%
Exploitations bovins-viande (total)	1 160	740	11	2,7%	0,9%	3,6%
* Plaine	-110	-70	-1	-0,2%	-0,1%	-0,3%
- Engraisseurs (spécialisés et diversifiés)	-8 620	-5 040	-89	-21,7%	-3,8%	-13,8%
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur	3 590	2 680	34	7,9%	4,9%	17,9%
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur-engraisseur	780	500	7	1,5%	0,7%	2,3%
- Diversifiées en ovins-caprins	4 540	2 150	69	17,4%	2,6%	17,9%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	4 500	2 470	53	11,5%	2,0%	13,7%
- Diversifiées en grandes cultures	-6 250	-3 700	-43	-12,7%	-3,2%	-10,1%
- Diversifiées en polyculture-élevage	-690	-420	-6	-1,6%	-0,4%	-1,8%
* Montagne-piémont	4 340	3 030	47	10,3%	6,6%	21,3%
- Très spécialisées en bovins-viande	4 890	3 650	48	10,8%	8,5%	26,7%
- Diversifiées en ovins-caprins	4 270	2 940	61	11,3%	8,0%	19,2%
- Autres exploitations bovins-viande de montagne-piémont	2 150	1 210	29	6,2%	1,9%	7,9%
Exploitations ovins-caprins (total)	2 620	1 690	30	7,1%	2,9%	9,1%
* Plaine	-1 020	-620	-13	-3,0%	-1,0%	-3,2%
- Spécialisées en brebis allaitantes	-650	-500	-8	-1,4%	-1,1%	-2,6%
- Spécialisées en chèvres	2 010	1 090	65	12,9%	2,7%	10,3%
- Autres exploitations ovins de plaine	-2 860	-1 680	-27	-7,1%	-2,0%	-6,9%
* Montagne et piémont	5 790	3 940	64	15,0%	7,8%	22,0%
- Spécialisées en brebis allaitantes	7 380	5 630	61	14,4%	15,4%	36,8%
- Spécialisées en brebis laitières	4 540	3 270	65	14,4%	5,6%	14,3%
- Autres exploitations ovins-caprins de montagne-piémont	4 450	2 370	69	18,9%	3,8%	14,5%
Exploitations de granivores (moins de 5 UGB herbivores)	1 040	600	26	8,4%	0,3%	2,5%
- Avec une production porcine (maïs sans volailles)	1 880	850	34	11,7%	0,4%	3,9%
- Avec volailles et autres combinaisons granivores	650	420	19	6,1%	0,3%	1,7%
Exploitations de grandes cultures (moins de 5 UGB herb.)	-7 140	-4 490	-60	-18,3%	-3,8%	-10,9%
- Spécialisées COP, avec une orientation blé tendre	-8 760	-5 620	-68	-20,2%	-4,1%	-11,7%
- Spécialisées COP, avec une orientation blé dur	-7 220	-5 270	-74	-20,2%	-4,9%	-12,6%
- Spécialisées COP, avec une orientation maïs grain	-4 560	-3 000	-55	-16,4%	-3,0%	-8,7%
- Spécialisées COP, avec une orientation oléagineux	-5 490	-3 230	-43	-13,9%	-3,2%	-10,0%
- Autres exploitations diversifiées de grandes cultures	-6 730	-3 870	-52	-16,5%	-3,4%	-10,4%
Exploitations viticoles (moins de 5 UGB herb.)	570	210	25	14,8%	0,3%	0,9%
Exploitations arboricoles et maraîchères (moins de 5 UGB herb.)	370	90	22	4,5%	0,2%	1,1%
Autres exploitations agricoles (moins de 5 UGB herbivores)	-1 720	-810	-28	-8,1%	-1,0%	-3,7%
Ensemble des exploitations agricoles	-1 300	-640	-15	-4,1%	-0,7%	-2,6%