

Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015

V. CHATELLIER¹

Introduction

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 (Commission européenne, 2013). Dans la continuité des propositions initiales formulées par le Commissaire Dacian Ciolos (Commission européenne, 2010), cet accord constitue une étape supplémentaire sur le long chemin des réformes engagées depuis 1992 (Tangerman et Von Cramon, 2013) et s'inscrit dans un nouveau cadre budgétaire pour la période 2014-2020 (Little et al, 2013). Cet accord couvre plusieurs volets de la PAC, à savoir principalement les modalités d'octroi des aides directes du premier pilier (Capoulas-Santos, 2012), les instruments de régulation des marchés agricoles et de gestion des risques (Dantin, 2013) ou encore les mesures du développement rural. En France, la PAC a déjà fait couler beaucoup d'encre au cours des dernières années, dans des domaines aussi variés que les ambitions et la légitimité de cette politique (Azcarate et Hochart, 2013 ; Bazin et al, 2010 ; Guillou, 2011), le ciblage des aides directes (Chatellier et Guyomard, 2013 ; Bureau et Witzke, 2012), la régulation ou dérégulation des marchés (Kroll et Pouch, 2012 ; Gohin, 2012 ; Chatellier, 2010), les mesures du second pilier et leurs applications régionales (Berriet-Sollicet et al, 2013) ou encore la qualité d'intégration des questions environnementales (Allaire et al, 2013 ; Dupraz et Pech, 2010) et sociales (Bourgeois, 2012).

Pour contribuer aux réflexions engagées sur la PAC post 2015 et sans mésestimer l'impact concomitant des autres facteurs sur la dynamique des revenus agricoles (régulation de l'offre, productivité des facteurs, etc.), cet article traite des implications économiques potentielles, pour différentes catégories d'exploitations agricoles françaises, de la réorientation des aides directes du premier pilier de la PAC. Les principales décisions françaises relatives au ciblage futur de ces aides ont été dévoilées par le Président de la République lors du sommet de l'Élevage qui se tenait à Clermont-Ferrand le 2 octobre 2013. En vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres disposent, en effet, de nombreuses latitudes pour réorienter les aides directes allouées aux agriculteurs, dont : i) le transfert d'une partie des soutiens au bénéfice des zones à contraintes naturelles ; ii) le recours à une éventuelle augmentation du taux de couplage (13% contre 10% actuellement, avec une possibilité supplémentaire de 2% en faveur des protéines végétales) ; iii) l'adoption d'un paiement redistributif, pouvant couvrir jusqu'à 30% de l'enveloppe des fonds du premier pilier, qui autorise au versement d'une surdotation d'aides directes pour les 52 premiers hectares ; IV) les conditions de la mise en œuvre de la convergence du montant des aides directes découplées par hectare à horizon de 2019 (échelle géographique retenue pour l'appliquer, taux de convergence minimal pratiqué au terme de la réforme et programmation des phases de transition).

Partant des éléments mentionnés dans le discours du Président de la République (Hollande, 2013), de deux notes de travail publiées par le Ministère en charge de l'Agriculture en juillet et septembre (MAAF, 2013) et des éléments diffusés dans le courant du moins d'octobre 2013 par la presse professionnelle, il est possible de procéder à une première évaluation des effets redistributifs attendus de la réforme de la PAC. Au moment de la rédaction de ce texte (fin octobre 2013), il convient cependant de bien souligner que toutes les modalités précises d'octroi des aides ne sont pas encore définitivement arrêtées. Des arbitrages sont actuellement en cours entre les autorités nationales et les représentants de la profession agricole et donneront prochainement lieu à une position officielle définitive. Ce travail de simulations implique donc de recourir à des hypothèses qui, pour certaines, seront probablement invalidées par la suite. Dans un contexte économique caractérisé par une accentuation des écarts de rentabilité entre les activités de grandes cultures et celles d'élevage, cette communication discute de l'intensité du futur rééquilibrage escompté. Elle cherche ainsi à fournir des données chiffrées permettant de mieux se saisir de l'affirmation suivante (MAAF, 2013) : « L'accord obtenu sur la réforme de la PAC post-2013 doit être une opportunité de réorienter les aides en faveur de l'élevage et de l'emploi, sans déséquilibrer les filières et les exploitations des différents secteurs ».

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

1- Les principales hypothèses de simulation des effets de la réforme de la PAC

Les simulations sont menées à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) français de l'exercice 2011. Ces simulations sont conduites à budget national constant (pour les aides directes du premier pilier) 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.). De même, elles sont envisagées au terme de l'application du dispositif (2019), c'est-à-dire sans prendre en compte sa montée en puissance progressive. Sans présenter ici toutes les précisions fines des calculs effectués, les simulations intègrent les hypothèses suivantes :

- *Le ciblage de nouveaux fonds (environ 300 millions d'euros) pour les zones à contraintes naturelles.* Pour abonder cette enveloppe, un prélèvement unilatéral de 4,3% est appliqué au montant initial des aides directes découplées. Cette enveloppe est utilisée pour revaloriser de 15% le montant des ICHN (Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels), pour attribuer une nouvelle aide aux exploitations qui percevaient l'ICHN mais qui n'étaient pas éligibles à la PHAE (la PHAE sera fusionnée aux ICHN) et pour apporter un soutien spécifique aux surfaces herbagères des exploitations laitières localisées dans les zones défavorisées simples. La simulation tient compte de l'évolution des différents seuils de surface (avec la transparence dans le cas des GAEC).

Le renforcement du couplage. Les aides directes couplées existantes sont conservées, tant pour le secteur animal (prime aux vaches allaitantes, aide pour les veaux sous la mère, aide ovine, aide caprine, aide au lait de montagne) que pour le secteur végétal (aide pour le blé dur de qualité, le tabac, les protéagineux et les fourrages déshydratés). Les fonds attribués au secteur animal (883 millions d'euros en 2012) sont, rappelons-le, nettement plus importants que ceux déployés en faveur du secteur des végétaux (65 millions d'euros). Un prélèvement unilatéral de 3,5% est appliqué au montant initial des aides directes découplées pour dégager une nouvelle enveloppe (240 millions d'euros) dédiée spécifiquement au renforcement des aides directes couplées. Cette enveloppe permet de mettre en œuvre de nouveaux soutiens couplés en faveur du lait de vache (80 millions d'euros répartis au prorata des effectifs de vaches laitières) ; de l'engraissement des bovins mâles (10 millions d'euros affectés au prorata des animaux mâles de 1 à 2 ans commercialisés) ; des protéines végétales (150 millions d'euros). Le ciblage de cette dernière enveloppe est réalisé ici en attribuant une prime de 100 euros par hectare en faveur des protéagineux (y compris pour les exploitations de grandes cultures) et de la luzerne déshydratée et près de 30 euros par hectare de prairies temporaires (dont naturellement les surfaces dédiées à la culture de légumineuses).

- *Le paiement redistributif.* Une surdotation des 52 premiers hectares (avec la « transparence » dans le cas des GAEC) est appliquée à hauteur de 20% des fonds du premier pilier. Cette surdotation, estimée ici à 96 euros par hectare, concerne l'ensemble des surfaces éligibles aux paiements découplés situées en deçà du seuil fixé (soit environ 14,6 millions d'hectares à l'échelle nationale).

- *La convergence des aides directes découplées.* Le taux de convergence, appliqué au terme de la mise en œuvre de la réforme, est de 70% (sans prendre en compte les différentes étapes programmées au titre de la phase de transition sur quatre années). Cette convergence s'applique à l'échelle nationale tant pour le paiement vert que pour le droit à paiement de base. Elle s'applique sur le montant résiduel des aides directes du premier pilier, c'est-à-dire après les prélèvements opérés en faveur des zones à contraintes naturelles, du renforcement du couplage et du paiement redistributif.

- *Le plafonnement de l'impact à 30%.* Un bornage est appliqué de façon à ce que les exploitations ne perdent pas plus que 30% du montant initial des aides directes perçues au titre du premier pilier.

L'impact de la réorientation des aides directes est mesuré, toutes choses égales par ailleurs, 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 du premier pilier, de la valeur la production agricole (hors aides directes) ou du résultat courant avant impôt (RCAI).

Pour mettre en lumière l'hétérogénéité des impacts, les exploitations agricoles sont distribuées au travers de différentes grilles typologiques (en fonction des régions, des types de production, etc.). Concernant les analyses par grands types de production, seuls quatre d'entre eux sont retenus ici (bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins et grandes cultures). Pour chaque type de production, des déclinaisons plus fines sont proposées en fonction d'une grille typologique croisant la localisation de l'exploitation (plaine/montagne) et son système technique (Institut de l'Élevage, 2009 ; Chatellier et al, 2010). Les effets de la réorientation des aides directes du premier pilier sont, en effet, proches de la neutralité pour les exploitations orientées vers les productions hors-sol, viticoles, maraîchères et arboricoles. Pour ces derniers types, moins encadrés par les instruments de soutien de la PAC, les effets mesurés sont, dans tous les cas, modestes comparativement à l'impact de la volatilité des prix (ou aux effets de la variabilité des rendements).

2- Un transfert d'aides directes des zones de plaine vers les zones défavorisées

Dans un premier temps, l'impact de la réorientation des aides directes est mesuré à l'échelle des régions administratives françaises, toutes orientations de production confondues (Tableau 1). Plusieurs leviers jouent sur le processus interrégional de réallocation : le choix de recourir à une convergence des aides directes découplées à l'échelle de la nation et non pas de chaque région administrative ; le transfert d'une partie des fonds du premier pilier vers les zones à contraintes naturelles (principalement vers les zones de montagne, mais également vers les défavorisées simples au travers de l'affectation d'aides sur les surfaces fourragères valorisées par les exploitations laitières) ; la spécialisation agricole, c'est-à-dire la part relative des différents types de production ; le niveau d'intensification des surfaces fourragères (qui interfère sur le montant historiquement alloué d'aides directes découplées par hectare).

Les cinq principales régions gagnantes (au regard de l'indicateur : impact moyen mesuré à l'hectare de SAU) sont, par ordre décroissant, le Limousin, la Franche-Comté, la Corse, Rhône-Alpes et l'Auvergne. Les exploitations agricoles de ces régions sont majoritairement orientées vers l'élevage (souvent extensif d'herbivores) et elles sont souvent concernées par les dispositifs actuels du développement rural (ICHN et PHAE). Elles enregistrent une amélioration moyenne du montant de leurs aides directes comprise entre 54 et 88 euros par hectare de SAU. La région du Limousin occupe la première position du fait de sa très forte spécialisation pour les élevages extensifs allaitants, particulièrement favorisés par le principe de la convergence (dans un cadre où ces élevages conservent le bénéfice des aides directes couplées pour les vaches allaitantes). La Franche-Comté, qui regroupe de nombreuses exploitations laitières de montagne, est plus favorisée par la convergence et les mesures dédiées aux zones de montagne que par le recours à la surdotation des 50 premiers hectares (les structures étant extensives et parfois de taille conséquente).

Tableau 1. L'impact régional de la réorientation des aides directes du pilier I (toutes OTEX) classement par ordre décroissant selon l'indicateur « impact en euros par ha de SAU »

	Nombre d'exploit.	Impact en Millions d'€	Impact du scénario testé en euros ou en %					
			/ Exploit.	/ UTA	/ Ha de SAU	/ Aides P1	% Production	% RCAI
Limousin	7 730	67	8 600	5 500	88	29%	10,8%	43%
Franche-Comté	6 100	44	7 200	4 200	64	29%	4,2%	14%
Corse	1 450	9	6 000	3 000	62	45%	6,2%	22%
Rhône-Alpes	20 700	72	3 500	1 600	55	24%	2,5%	10%
Auvergne	14 070	71	5 100	3 400	54	19%	5,2%	17%
L. Roussillon	15 830	32	2 000	1 000	44	33%	1,6%	8%
Midi-Pyrénées	25 730	70	2 700	1 600	34	12%	2,3%	9%
PACA	11 290	12	1 000	400	27	12%	0,7%	3%
Aquitaine	23 850	24	1 000	400	21	7%	0,6%	3%
Lorraine	7 700	11	1 500	800	10	3%	0,7%	2%
Basse-Normandie	12 590	6	500	200	5	2%	0,2%	1%
Bourgogne	14 760	7	500	200	4	1%	0,2%	1%
Poitou-Charentes	17 170	4	200	100	2	1%	0,1%	0%
Pays-de-la-Loire	24 760	-7	-300	-100	-3	-1%	-0,1%	-1%
Bretagne	25 300	-29	-1 200	-500	-18	-6%	-0,4%	-2%
Centre	18 010	-58	-3 200	-1 700	-25	-9%	-1,5%	-5%
Alsace	6 580	-14	-2 200	-1 000	-49	-15%	-1,3%	-4%
Haute-Normandie	6 830	-41	-5 900	-3 200	-51	-15%	-2,6%	-12%
Ch.-Ardennes	18 950	-85	-4 500	-2 100	-51	-16%	-1,6%	-5%
Nord-Pas-de-Calais	10 280	-50	-4 800	-2 500	-59	-17%	-2,1%	-8%
Ile-de-France	4 110	-34	-8 300	-4 400	-64	-20%	-3,5%	-10%
Picardie	10 660	-109	-10 200	-5 500	-80	-22%	-3,9%	-12%
France	304 420	0	0	0	0	0%	0,0%	0%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Les cinq principales régions perdantes sont, par ordre décroissant (selon le même indicateur), la Picardie, l'Île de France, le Nord-Pas-De-Calais, Champagne-Ardenne et la Haute-Normandie. Ces régions, qui perdent en moyenne entre 50 et 80 euros d'aides directes par hectare de SAU, se caractérisent par une forte spécialisation céréalière et, parfois, par la présence simultanée de productions bovines intensives. Elles avaient bénéficié, lors de la réforme de la PAC de 1992, de rendements historiques en céréales plus élevés que la moyenne nationale, d'où une plus forte sensibilité au processus de convergence. Rapporté au chiffre d'affaires régional, l'impact oscille entre 2% et 4%. Il convient d'interpréter ces résultats avec pondération pour trois raisons : les exploitations de ces régions bénéficient de performances économiques souvent nettement supérieures à la moyenne nationale ; les gains de productivité du travail escomptés d'ici 2020 seront plus importants dans les exploitations de grandes cultures que dans les élevages extensifs des zones défavorisées ; la forte volatilité du prix de vente des produits agricoles et les variations interannuelles des rendements céréalières, font que l'impact spécifique de cette réforme sera dilué dans un ensemble plus vaste de facteurs d'influence.

Tableau 2. L'impact de la réorientation des aides directes du pilier I selon les zones géographiques

	Nombre d'exploit.	RCAI / UTAF	Impact du scénario testé en euros ou en %					
			/ Exploit.	/ UTA	/ Ha de SAU	/ Aides P1	% Production	% RCAI
Plaine	184 630	28 000	-2 700	-1 200	-34	-11%	-1,2%	-4,6%
ZD Simple	64 690	19 300	2 500	1 300	23	8%	1,5%	6,0%
Piémont	11 500	15 300	5 600	3 300	60	23%	5,0%	19,6%
Montagne	43 600	14 600	6 400	3 700	84	33%	6,3%	20,8%
Ensemble	304 420	23 700	0	0	0	0%	0,0%	0,0%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

L'impact du scénario a également été évalué en fonction des grands types de zones géographiques (Tableau 2). Un transfert d'aides s'opère des zones de plaine (-502 millions d'euros, soit -34 euros par hectare de SAU) vers les zones défavorisées simples (+159 millions d'euros, soit +23 euros par hectare), les zones de piémont (+65 millions d'euros, soit +60 euros par hectare) et celles de montagne (+279 millions d'euros, soit +84 euros par hectare). Pour ces deux dernières zones, l'amélioration moyenne du revenu des exploitations agricoles est estimée aux environs de 20% au terme de l'application de la réforme (soit entre 4% et 5% lors de la première année de mise en œuvre). A contrario, les zones de plaine sont perdantes, en moyenne à hauteur de 5% de leur revenu.

3- Vers un rééquilibrage des aides directes entre faveurs des productions de ruminants ?

Les effets régionaux présentés précédemment résultent, pour beaucoup, d'un effet de spécialisation agricole. Une analyse pour les quatre principaux types concernés (bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins et grandes cultures) permet, d'une part, de quantifier l'impact du rééquilibrage opéré entre productions animales et végétales et, d'autre part, de mettre en lumière l'existence d'une forte hétérogénéité de sensibilités au sein de chaque type en fonction du système technique adopté et de la localisation.

3-1- Les exploitations laitières : un impact positif en montagne, mais négatif en plaine

Pour les exploitations laitières, l'impact du scénario est, en moyenne nationale, assez neutre (+600 euros en moyenne), mais d'importants écarts sont mesurés entre catégories (Tableau 3). Les exploitations de plaine sont négativement impactées (en moyenne nationale : -43 euros d'aides par hectare ou -7% de revenu). La baisse des aides directes est assez importante en Picardie (-90 euros par hectare), dans le Nord-Pas-De-Calais (-71 euros) et, dans une moindre mesure en Bretagne (-31 euros). Les exploitations laitières des zones défavorisées sortent gagnantes, surtout en montagne. En Auvergne, où les structures sont pénalisées par une faible productivité et une difficile différenciation commerciale de leurs produits finis (peu de retour sur le prix du lait payé au producteur), l'impact est positif à raison de 89 euros par hectare ou l'équivalent de 23% du revenu initial. En Franche-Comté, où la différenciation mieux maîtrisée des filières fromagères apporte plus de valeur ajoutée aux producteurs, l'impact est également significatif (+18% de revenu).

Tableau 3. L'impact de la réorientation des aides directes du pilier I pour les exploitations laitières

	Nombre d'exploit.	RCAI / UTAF	Impact en euros ou en %				
			€ par Exploit.	€ par UTA	€ par ha SAU	% aides Pilier 1	% du RCAI
* Plaine	56 350	34 500	-1 800	-800	-16	-5%	-3%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage non limité	9 660	27 700	-2 000	-1 100	-29	-8%	-4%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage limité	6 150	31 600	500	300	7	2%	1%
- Très spécialisées lait, herbager	2 630	27 800	4 900	2 900	69	26%	11%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	7 980	29 900	3 000	1 500	25	8%	5%
- Diversifiées en bovins-viande, avec bovins mâles	6 220	33 300	-1 100	-600	-11	-3%	-2%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	5 210	33 600	-800	-400	-11	-3%	-1%
- Diversifiées polyculture, pas de v. bov., maïs non limité	7 940	41 200	-7 200	-2 900	-52	-15%	-8%
- Autres polyculture-élevage	9 900	40 200	-4 300	-1 700	-25	-8%	-5%
* Montagne et piémont	18 600	23 200	7 900	4 500	94	43%	21%
- Très spécialisées lait, avec maïs fourrage	3 990	21 800	6 500	3 600	93	36%	18%
- Très spécialisées lait, herbager	8 210	24 100	8 300	5 200	107	61%	23%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	4 460	23 500	8 900	4 800	85	34%	22%
- Autres exploitations laitières de montagne-piémont	1 940	21 700	6 200	2 800	75	30%	15%
Exploitations laitières (total)	74 950	32 100	600	300	6	2%	1%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Sous un angle plus technique, les exploitations laitières de plaine très spécialisées, avec une forte proportion de maïs ensilage dans leur assolement, sont légèrement pénalisées, de même que celles diversifiées en bovins-viande (engraissement de jeunes bovins). Pour ces systèmes, l'impact aurait été encore plus négatif si le paiement redistributif sur les 52 premiers hectares n'avait pas été adopté. Cette option est, en effet, particulièrement avantageuse pour les structures peu dotées en foncier, mais riche en emplois (ce d'autant que les GAEC, nombreux dans le secteur laitier, bénéficient de la transparence). Les exploitations laitières qui recourent à une forte intensification de leurs surfaces fourragères pour déployer en parallèle des surfaces conséquentes de céréales sont également perdantes. Au sein des systèmes laitiers de montagne (bénéficiaires des ICHN), l'impact le plus positif concerne les exploitations de taille moyenne qui ne percevaient pas jusqu'alors la PHAE. Non seulement elles deviendront éligibles au nouveau dispositif (fusion de l'ICHN et de la PHAE), mais elles ne seront pas affectées par l'abaissement du seuil de surfaces de 100 hectares (ex-PHAE) à 75 hectares (nouveau dispositif). Pour les exploitations laitières de montagne (avec ICHN) de plus de 75 hectares, l'abaissement du seuil entraîne une perte d'aides directes, mais laquelle est très généralement contrebalancée la mise en œuvre de la convergence.

3-2- Les exploitations bovins-viande : une amélioration sensible du revenu pour les allaitants extensifs

Les exploitations françaises orientées vers la production de bovins-viande sont, en moyenne nationale, positivement impactées par la réorientation des aides directes du premier pilier : +27 euros par hectare ou l'équivalent de 9% du revenu initial (Tableau 4). Cela tient surtout au fait qu'elles obtiennent un retour positif d'aides via l'application de la convergence, tout en conservant les paiements couplés (prime aux vaches allaitantes). Si, du fait de leur (souvent) grande taille, ces élevages sont moins directement bénéficiaires de la surdotation des 52 premiers hectares que les exploitations laitières intensives de l'Ouest, elles sont en revanche favorisées par la revalorisation des ICHN.

Tableau 3. L'impact de la réorientation des aides directes du pilier I pour les exploitations bovins-viande

	Nombre d'exploit.	RCAI / UTA	Impact en euros ou en %				
			€ par Exploit.	€ par UTA	€ par ha SAU	% aides Pilier 1	% du RCAI
* Plaine	52 060	27 400	1 400	800	12	4%	4%
- Engraissem (spécialisés et diversifiés)	3 130	45 700	-8 200	-4 800	-85	-22%	-13%
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur	14 160	16 200	5 100	3 800	49	16%	26%
- Très spécialisées en bov.-viande, naisseur-engraisseur	4 320	24 400	2 400	1 600	23	6%	7%
- Diversifiées en ovins-caprins	4 350	17 500	5 000	2 400	76	26%	20%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	3 140	20 200	4 400	2 400	51	15%	13%
- Diversifiées en grandes cultures	9 130	45 200	-4 700	-2 800	-32	-10%	-8%
- Diversifiées en polyculture-élevage	13 840	27 900	1 400	800	12	4%	4%
* Montagne-piémont	20 800	15 600	6 700	4 700	73	25%	33%
- Très spécialisées en bovins-viande	13 880	14 400	7 300	5 500	72	26%	40%
- Diversifiées en ovins-caprins	3 570	15 700	5 900	4 100	85	27%	27%
- Autres exploitations bovins-viande montagne-piémont	3 360	19 800	5 200	2 900	70	23%	19%
Exploitations bovins-viande (total)	72 860	24 000	2 900	1 800	27	9%	9%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Les effets sont cependant très hétérogènes d'un système technique à l'autre. Les exploitations de plaine très spécialisées dans l'engraissement de bovins mâles (atelier de jeunes bovins), au demeurant peu nombreuses dans l'hexagone, sont fortement pénalisées (-8 200 euros en moyenne par exploitation). Elles bénéficient d'un montant élevé de paiements découplés par hectare car les primes accordées à la production de bovins mâles ont été découplées et le mode de production est souvent intensif (culture de maïs ensilage, chargement animal important, etc.). Les exploitations relevant du système « naisseur » (production de brouillards) sont, quant à elles, favorisées, y compris dans les zones de plaine. Les exploitations de montagne-piémont très spécialisées en bovins-viande enregistrent un impact positif significatif (+7 200 euros par exploitation ou +40%). Si les exploitations du système « naisseur-engraisseur » sortent légèrement gagnantes en moyenne nationale (+23 euros par hectare), ce n'est pas le cas pour les structures les plus intensives de l'Ouest.

3-3- Les exploitations ovins-caprins : un fort contraste entre plaine et montagne

Pour des raisons proches de celles développées précédemment (maintien de soutiens couplés, faible intensification des surfaces fourragères, etc.), les exploitations de montagne-piémont spécialisées en production ovine (brebis allaitantes ou brebis laitières) sont favorisées par le scénario testé (Tableau 5). Elles bénéficient d'une augmentation d'aides directes de 85 euros par hectare (soit +29% de revenu). Cette perspective positive s'inscrit dans la continuité de mesures qui avaient déjà été très favorables lors du bilan de santé de la PAC (Chatellier et Guyomard, 2011). Dans les zones de plaine, l'impact est, en revanche, nettement plus modeste.

Tableau 5. L'impact de la réorientation des aides directes du pilier I pour les exploitations ovins-caprins

	Nombre d'exploit.	RCAI / UTAF	Impact en euros ou en %				
			€ par Exploit.	€ par UTA	€ par ha SAU	% aides Pilier 1	% du RCAI
* Plaine	6 560	21 900	600	300	7	2%	2%
- Spécialisées en brebis allaitantes	1 420	20 800	1 600	1 200	19	5%	7%
- Spécialisées en chèvres	1 840	11 800	2 600	1 400	85	32%	13%
- Autres exploitations ovins de plaine	3 300	28 600	-1 000	-600	-10	-3%	-2%
* Montagne et piémont	7 510	19 500	7 700	5 300	85	36%	29%
- Spécialisées en brebis allaitantes	3 360	16 000	8 000	6 100	66	27%	40%
- Spécialisées en brebis laitières	2 440	24 300	8 500	6 100	122	48%	27%
- Autres exploitations ovins-caprins montagne-piémont	1 710	19 100	6 200	3 300	96	52%	20%
Exploitations ovins-caprins (total)	14 070	20 700	4 400	2 800	51	19%	15%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

L'augmentation des aides directes aux ovins de montagne va dans le sens d'un rééquilibrage des revenus. Il n'en demeure pas moins que de nombreux autres paramètres resteront, dans ce secteur comme dans les autres, centraux dans la dynamique future des revenus (performances techniques, productivité des facteurs, autonomie des systèmes, modalités du financement à l'installation, valorisation des produits de qualité, etc.).

3-4- Les exploitations céréalières : en dépit d'une perte d'aides directes, était-ce le bon compromis ?

Les 57 100 exploitations françaises spécialisées en grandes cultures (et sans activité d'herbivores) ont dégagé, en moyenne pour l'exercice 2011, un revenu (RCAI) de 53 300 euros par UTA familiale, soit un niveau nettement supérieur à celui observé dans les activités d'élevage. Si des différentiels de revenus ont toujours existé en secteurs productifs, ils atteignent aujourd'hui des niveaux plus élevés que par le passé. Ce constat suscite aujourd'hui des débats parfois vifs au sein de la profession agricole, ce d'autant que le prix des aliments a été impacté par l'augmentation du prix des végétaux et que les activités d'élevage sont considérées comme plus astreignantes en termes de travail. Il en résulte aussi, du moins dans les régions peu denses en élevages et où cela est possible au plan agronomique, un recul accentué des surfaces fourragères et, parfois dans certaines communes, la disparition pure et simple de l'élevage. La bonne performance économique moyenne des exploitations céréalières tient, pour une grande part, au niveau élevé du prix international des céréales et, aussi, à la possibilité de valoriser les céréales françaises sur les marchés d'export. Les exploitations de grandes cultures parviennent donc, depuis plusieurs années maintenant, à cumuler une conjoncture favorable de prix avec la préservation des montants historiquement acquis d'aides directes. Conformément au principe du découplage, adopté dans une période où les prix étaient rappelés-le moins volatils qu'aujourd'hui, le montant des aides directes allouées aux agriculteurs n'est pas ajuster par les pouvoirs publics en fonction de l'évolution des prix de marché.

Tableau 6. L'impact de la réorientation des aides directes du pilier I pour les exploitations de grandes cultures

	SAU de l'exploitation (en hectares)					Total
	100 ha <	100 à 150	150 à 200	200 à 250	> 250	
Nombre d'exploitations	28 700	12 700	7 800	4 000	3 900	57 100
Unité de Travail Agricole (UTA)	1,30	1,50	1,80	2,14	3,07	1,59
Unité de Travail Agricole Familiale (UTAF)	1,10	1,22	1,34	1,50	1,77	1,23
Superficie agricole utile (SAU)	61	123	174	225	312	119
Production agricole (hors aides) par exploitation	103 000	187 200	273 600	354 900	506 900	190 300
Production agricole (hors aides) par UTA	79 200	124 800	152 000	165 800	165 100	119 700
Aides directes totales par exploitation	20 500	40 800	56 400	72 400	101 200	39 100
Aides directes totales par UTA	15 800	27 200	31 300	33 800	33 000	24 600
RCAI	35 900	66 700	95 200	109 700	175 900	65 600
RCAI par UTA Familiale	32 700	54 600	71 100	73 100	99 400	53 300
Euros par exploitation	-1 600	-6 300	-10 500	-14 300	-21 200	-6 100
Euros par UTA	-1 300	-4 200	-5 800	-6 700	-6 900	-3 800
Euros par UTA Familiale	-1 500	-5 200	-7 800	-9 500	-12 000	-5 000
Euros par ha de SAU	-27	-51	-61	-63	-68	-51
En % des aides directes du Pilier I	-8%	-17%	-20%	-21%	-22%	-17%
En % de la production (hors aides)	-2%	-3%	-4%	-4%	-4%	-3%
En % du RCAI	-5%	-9%	-11%	-13%	-12%	-9%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Pour les exploitations françaises spécialisées en grandes cultures, les décisions nationales relatives à la future PAC entraînent, toutes choses égales par ailleurs, une baisse des aides directes du premier pilier de l'ordre de 17%, soit l'équivalent de 51 euros par hectare ou 9% du revenu (Tableau 6). Sachant que cette baisse sera lissée sur une période de quatre années, l'impact réel à court terme (pour la première année) restera assez limité, aux environs de 4% des aides directes et de 2 à 3% du revenu. Ces résultats de simulation montrent que le revenu des producteurs français de céréales sera sûrement moins influencé par la réforme de la PAC proprement dite que par l'évolution des rapports de prix (charges/produits) et les gains de productivité du travail (surfaces cultivées par emploi). De manière plus ciblée, les 3 900 exploitations les plus grandes (plus de 250 hectares de SAU), dont le revenu moyen s'établissait à près de 100 000 euros par UTA familiale en 2011, sont proportionnellement plus pénalisées (-68 euros par hectare ou -12% du RCAI) du fait de leur plus grande sensibilité au paiement redistributif. Les 28 700 exploitations de grandes cultures de moins de 100 hectares perdent, en moyenne, 27 euros par hectare ou 8% du montant initial des aides directes. Parmi les exploitations de grandes cultures, l'impact est un peu plus marqué pour les unités orientées vers la production de maïs grain avec irrigation (celles-ci avaient en effet bénéficié d'un rendement historique en céréales plus élevé lors de la réforme de la PAC de 1992).

Conclusion

Partant des décisions françaises présentées en octobre 2013 au Sommet de l'élevage, et moyennant plusieurs hypothèses de calcul sur lesquelles il sera naturellement souhaitable de revenir ultérieurement, il apparaît que la future PAC devrait entraîner une redistribution des aides directes du premier pilier, d'une part, des zones de plaine vers les zones défavorisées et, d'autre part, des exploitations bovines intensives et des exploitations céréalières vers les élevages extensifs d'herbivores. Ce rééquilibrage des aides directes, qui ne manquera pas d'être considéré comme largement insuffisant par certains dans un contexte de prix très favorable aux productions végétales et trop exigeants par d'autres (du fait des incertitudes qui pèsent sur les prix futurs ou de la grande hétérogénéité du secteur céréalier), est finalement assez proche, en termes d'impacts, à ce qui avait déjà prévalu lors des décisions du bilan de santé de la PAC. Au moins quatre décisions, qui n'étaient d'ailleurs pas obligatoires, 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 bovines intensives souvent mobilisatrices d'emplois) et défavorable aux plus grandes exploitations (souvent orientées, mais pas toujours, vers la production de céréales) ; le transfert d'une partie des fonds du premier pilier permet de revaloriser le montant des ICHN et d'assurer, d'une certaine manière (moyennant une fusion de cette aide avec les ICHN) la poursuite du financement de la PHAE ; 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.

Si les décisions prises en France entraîneront une redistribution des aides directes au bénéfice principal des élevages extensifs d'herbivores et des zones défavorisées, il est vrai aussi de dire que les autorités nationales n'ont pas utilisé toutes les marges de manœuvre laissées à leur disposition. Ainsi, la convergence des aides directes découplées entrera en application en douceur (sur quatre années, ce qui a pour effet de diluer dans le temps les impacts) et ne sera que partielle au terme de la réforme (à hauteur de 70%) alors qu'il était possible procéder à une convergence totale (mais celle-ci aurait été défavorable aux exploitations bovines intensives déjà souvent perdantes avec le dispositif adopté). De même, il aurait été possible de favoriser davantage les exploitations bovines intensives en utilisant 30% de l'enveloppe des fonds du premier pilier pour surdoter les premiers hectares (et non pas 20%). Enfin, si l'ambition était de favoriser clairement le secteur des herbivores, et dans l'hypothèse où quelques distances auraient pu être prises (cette fois) à l'égard des critères de la boîte verte édictés lors des négociations multilatérales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), il aurait été préférable de surdoter uniquement les premiers hectares de surfaces fourragères.

Les options retenues en France résultent, comme toujours dans ce type d'exercice, d'un compromis politique arrêté dans un cadre réglementaire européen bien délimité et dans une conjoncture économique donnée. Au cours de ces dernières années, les débats relatifs à la réallocation des aides directes en agriculture ont souvent été intellectuellement contraints dans la mesure où non seulement le support principal privilégié pour l'octroi des aides directes demeure toujours les surfaces agricoles, mais où les références historiquement acquises continuent de jouer un rôle central. Le ciblage des aides directes de la PAC en fonction des emplois induits/générés demeure toujours modeste. De même, les fonds déployés en faveur de l'adaptation des systèmes techniques à la nouvelle donne énergétique ou climatique sont assez limités. La PAC serait-elle condamnée à n'avancer que par petits pas successifs ?

Bibliographie

- Allaire G., Fuzeau V., Therond O., 2013. La diversité des cultures et l'écologisation de la PAC. *INRA Sciences sociales*, n°1/2013, 7 p.
- Azcarate T., Hochart R., 2013. Débat sur la PAC après 2013. *Economie Rurale*, n°334, pp 99-105.
- Bazin G., 2010. Quelle PAC pour quelle agriculture européenne après 2013 ? Synthèse des travaux du groupe « PAC 2013 » de l'Académie d'Agriculture de France, séance du 14 avril, 12 p.
- Berriet-Sollic, Trouvé A., Lépicié D., 2013. Le développement rural en Europe. Quel avenir pour le deuxième pilier de la PAC ? Collection Business & innovation, 336 p.
- Bourgeois L., 2013. La PAC à contre-emploi. *Pour*, n°218, pp. 11-16.
- Bureau J.C., Witzke H.P., 2010. The single payment scheme after 2013: new approach, new targets. External Study for European Parliament (Directorate General for internal policies), 167 p.
- Capoulas-Santos L., 2012. Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, Bruxelles, 72 p.
- Chatellier V., Guyomard H., 2013. The October 2011 legislative proposals for CAP reform: a French point of view. *New Medit (Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment)*, vol 12 (3), pp. 11-19.
- Chatellier V., Guyomard H., 2011. Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Economie Rurale*, n°323: 4-20.
- Chatellier V. Guesdon J.C., Guyomard H., Perrot C. (2010). Les producteurs d'ovins et les éleveurs laitiers extensifs sont les principaux bénéficiaires de l'application du bilan de santé de la PAC. *INRA Productions Animales*, volume 23 (3), pp 243-254.
- Chatellier, 2010. La PAC et ses mécanismes actuels et futurs de régulation des marchés agricoles. *Notes et études socio-économiques*, n°34, pp. 7-35.
- Commission européenne, 2013. Réforme de la PAC : explication des principaux éléments. Mémo, Bruxelles le 26 juin 2013, 9 p.
- Commission européenne, 2010. La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir. Com 672 (final) du 18 novembre, 16 p.
- Dantin M., 2012. Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (OCM unique), Bruxelles, 315 p.
- Dupraz P., Pech M., 2010. Quelle politique agri-environnementale ? *Dossiers de l'Environnement de l'INRA*, n°31, pp 87-94.
- Gohin A., 2012. Les mécanismes de l'OCM unique et les instruments de gestion des risques dans le cadre de la nouvelle PAC. Note 474-539 du Parlement européen (département thématique B), 73 p.
- Guillou M., 2011. Pour PAC ambitieuse, mais renouvelée. *Politique étrangère*, 2011/2, pp. 321-334.
- Hollande F., 2013. Intervention du Président de la République lors du 22^{ème} sommet de l'élevage, 22-10, 8 p.
- Institut de l'Élevage, 2009. Le bilan de santé de la PAC en France : un rééquilibrage en faveur de l'élevage. Dossier Economie de l'Élevage (hors-série), 41p
- Kroll J.C., Pouch T., 2012. Régulation versus dérégulation des marchés agricoles : la construction sociale d'un clivage économique. *L'homme et la société*, n°183-184, pp 181-206.
- Little J., Massot A., Ragonnaud G., Tropea F., 2013. Conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC. Note 495.849 du Parlement européen (département thématique B), 72 p.
- MAAF, 2013. La PAC 2014-2020 : comment assurer une réorientation des aides en faveur de l'élevage et de l'emploi ? Note du 26 septembre 2013 (document guide pour la concertation), 12 p.
- Tangerman S., Von Cramon S., 2013. Agricultural Policy in the European Union - An Overview. Working Paper 1302, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, 71 p.

Remerciements

L'auteur tient à remercier l'Association des Régions de France (ARF) et le Pôle animal de Coop de France pour qui des travaux ont été conduits sur ce thème au cours de la période 2011-2013.