



La réforme de la PAC et les aides directes : pourquoi, pour qui, comment ?

Vincent Chatellier

► To cite this version:

Vincent Chatellier. La réforme de la PAC et les aides directes : pourquoi, pour qui, comment ?. Rencontres Salon International de l'Agriculture (SIA) 2013, Feb 2013, Paris, France. 3 p. hal-02810185

HAL Id: hal-02810185

<https://hal.inrae.fr/hal-02810185>

Submitted on 6 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.

La réforme de la PAC et les aides directes : pourquoi, pour qui, comment ?

VINCENT CHATELLIER

• Inra Angers-Nantes
UR 1134 LERECO
Rue de la Géraudière, BP 71627
44316 Nantes Cedex 3

Vincent.Chatellier@nantes.inra.fr

Les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) mises en œuvre depuis 1992 ont entraîné une montée en puissance de la contribution des aides directes à la formation des revenus agricoles, tant français qu'européens. Ces aides directes relèvent soit du premier pilier, soit du second. Le montant des aides directes du premier pilier a été déterminé, à l'origine, de façon à compenser, plus ou moins entièrement, la baisse des prix institutionnels appliquée à plusieurs produits agricoles (céréales, viande bovine, lait, etc.). Ces aides directes du premier pilier ont d'abord été allouées sur la base des facteurs de production (hectares de terre et têtes de bétail) ; elles ont ensuite été découplées de manière à ce que les instruments de soutien de la PAC soient compatibles avec les engagements contractés dans le cadre des accords multilatéraux signés à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). A l'exception, importante, des primes maintenues couplées pour principalement les vaches allaitantes et les brebis, les aides directes du premier pilier sont désormais intégralement découplées : elles sont attribuées indépendamment des productions agricoles mises en œuvre. En France, chaque exploitation reçoit aujourd'hui un montant d'aides directes découplées (droit à paiement unique ou DPU) basé sur une référence historique correspondant à la situation acquise peu avant l'application du découplage, moyennant cependant le respect de plusieurs normes et règlements arrêtés au titre du principe de la conditionnalité. Contrairement à d'autres Etats membres de l'Union européenne (UE), dont l'Allemagne, où une uniformisation du montant des aides directes découplées par hectare a déjà été appliquée, les autorités françaises ont, du moins jusqu'à ce jour, peu interféré dans le mode d'octroi des aides directes du premier pilier. Les mesures arrêtées lors du bilan de santé de la PAC de 2008 avaient cependant entraîné une redistribution ciblée des soutiens essentiellement au profit des productions extensives d'herbivores. Les aides directes du second pilier (mesures agri-environnementales, indemnités compensatoires des handicaps naturels, etc.), sont, quant à elles, octroyées selon des modalités qui varient en fonction de la mesure ; elles sont en outre cofinancées par les budgets nationaux.

Les aides directes allouées à l'agriculture font aujourd'hui l'objet d'intenses débats, tant à l'échelle de l'UE (la PAC, qui représente environ 40% du budget communautaire, connaîtra une baisse de ses financements au cours de la période 2014-2020 par rapport à la programmation 2007-2013), des Etats membres (applications nationales des futures propositions de réforme de la PAC) que de la société civile (ciblage insuffisant des soutiens à l'agriculture en lien avec l'environnement, la qualité des produits et les emplois induits). Les aides directes découplées du premier pilier, qui représentent en France un montant de 7,2 milliards d'euros en 2012 (trois quarts des soutiens budgétaires du premier pilier), présentent quatre avantages principaux : elles sont compatibles avec les règles de la « boîte verte » à l'OMC ; elles sont budgétairement prévisibles (le montant des dépenses est programmé et encadré) ; elles sont efficaces dans l'optique de soutenir le revenu des exploitations (pas de pertes dans le transfert des fonds) ; et elles encouragent les agriculteurs à choisir leurs productions en fonction des signaux du marché (prix). En dépit de ces atouts, les DPU focalisent de nombreuses critiques.

La réserve la plus communément avancée est que les aides directes sont aujourd'hui attribuées de manière disjointe de la situation économique des exploitations, ce d'autant plus que la volatilité accentuée des prix peut perturber les hiérarchies existantes, dans le temps et dans l'espace. Dans un secteur productif donné, le montant des aides directes découplées par emploi est plus élevé dans les exploitations agricoles bénéficiant de la meilleure productivité du travail et, souvent (mais pas systématiquement), des meilleurs niveaux de revenus. En grandes cultures par exemple, le montant des aides à l'hectare est plus élevé dans les régions qui bénéficient des meilleurs rendements. De même, les cultures les plus intensives et bénéficiant de l'irrigation sont aussi les plus soutenues. Une autre remise en cause des aides directes tient à ce que celles-ci n'incitent pas véritablement les agriculteurs à adopter des modes de production plus vertueux en termes d'environnement et de gestion des ressources. Enfin, la capitalisation des DPU dans le prix du foncier ou dans la valeur de l'exploitation cédée peut constituer un frein supplémentaire à l'entrée dans l'activité agricole.

Sans présager des incidences de la baisse du budget PAC pour la période 2014-2020 (relativement à la période de programmation antérieure 2007-2013), pas plus que des éventuelles modifications susceptibles d'intervenir d'ici à la publication des textes réglementaires définitifs, la future réforme de la PAC devrait rendre obligatoire l'application d'une uniformisation du montant des DPU par hectare à l'horizon 2020 (de façon progressive à compter de la première année d'application de la réforme, vraisemblablement 2015). Au titre de la subsidiarité, d'importantes latitudes seront laissées aux Etats membres pour réorienter les aides directes du premier pilier (moyennant cependant le respect d'un plafond annuel fixé dans la proposition actuelle à 7,7 milliards d'euros en France en 2014) : le choix de l'échelle géographique (pays, régions, etc.) pour appliquer l'uniformisation du DPU par hectare ; la réorientation ou non de 5% des fonds du premier pilier vers les zones à contraintes naturelles ; la prise en compte ou non des aides couplées dans le calcul de l'uniformisation ; le choix du spectre des surfaces agricoles effectivement bénéficiaires des futures aides découplées.

Pour évaluer les conséquences économiques potentielles qui résultent du croisement de ces différents choix, des simulations ont été conduites à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Ces travaux, dont certains ont été menés dans le cadre d'un contrat entre l'INRA et l'Association des Régions de France (ARF), mesurent les implications de tels ou tels choix. Le choc est mesuré en euros par exploitation ou en pourcentage de plusieurs indicateurs économiques (chiffre d'affaires, revenu, montant initial des aides, etc.). Les impacts sont présentés selon différentes grilles typologiques (régions administratives, types d'exploitations, taille, etc.). Si les résultats indiquent une fois de plus qu'avec la PAC, le « diable sera dans les détails », quelques constats peuvent déjà être mentionnés :

- Une uniformisation à l'échelle de la nation permet de redistribuer les aides entre régions, alors que cela n'est pas le cas avec une uniformisation mise en œuvre à l'échelle régionale (sauf à considérer que celle-ci soit envisagée seulement après une redistribution des fonds entre les régions sur la base de critères objectifs tels que les emplois, la surface agricole, etc.).

- Dans les régions spécialisées en céréales, une uniformisation régionale entraîne peu de redistributions dans la mesure où le montant du DPU par hectare varie peu d'une exploitation à l'autre. Dans les zones diversifiées où coexistent plusieurs productions, l'uniformisation (régionale ou nationale) provoque souvent une redistribution d'aides directes des exploitations intensives d'élevage vers les exploitations céréalières ; ceci est naturellement problématique compte tenu de la trajectoire des revenus observée au cours de la période récente. Pour contourner cette difficulté, tout en cherchant à intégrer davantage la question des emplois agricoles à la PAC, il pourrait être imaginé (mesure soutenue par le Ministre français en charge de l'agriculture) d'introduire un seuil de surface à partir duquel le montant des aides directes par hectare deviendrait moins élevé. L'impact de cette option dépend alors surtout de la part de l'enveloppe totale qui sera spécifiquement dédiée aux surfaces situées en deçà du seuil.

- Dans l'hypothèse où toutes les surfaces agricoles deviendraient bénéficiaires, y compris celles qui ne reçoivent pas aujourd'hui de DPU, certains secteurs seraient favorisés par l'uniformisation (viticulture, arboriculture, maraîchage, etc.) au détriment d'autres historiquement concernés par les précédentes réformes de la PAC (dont le secteur laitier). Ce serait également le cas des producteurs de bovins viande (vaches allaitantes) et d'ovins qui bénéficieraient de DPU supplémentaires au titre de l'uniformisation, mais sans contribuer en amont à alimenter l'enveloppe des fonds à redistribuer.

RÉFÉRENCES

CHATELLIER V., GUYOMARD H.
(2013). La réforme de la PAC post 2013 et les soutiens directs du pilier I : scénarios de redistribution testés pour l'Association des Régions de France (ARF). Rapport de l'INRA, 76 p.

CHATELLIER V., GUYOMARD H. (2012). Les propositions législatives de réforme de la PAC : premiers éléments d'analyse. INRA Sciences sociales, n°6, 8 p.

CHATELLIER V., GUYOMARD H. (2012). The October 2011 legislative proposals for CAP reform: a French point of view. European Association of Agricultural Economists (EAAE), 126th Seminar, Capri (Italy), 29 June, 23 p.

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, pp 4-20.