



DOCUMENTS DE TRAVAIL DE LA DGTPE

Numéro 2009/05 - Janvier 2009

Une déclinaison nationale ambitieuse du bilan de santé, étape vers une PAC économiquement plus efficace

Pierre-Emmanuel LECOCCQ

UNE DÉCLINAISON NATIONALE AMBITIEUSE DU BILAN DE SANTÉ, ÉTAPE VERS UNE PAC ÉCONOMIQUEMENT PLUS EFFICACE

Pierre-Emmanuel LECOCQ*

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

* Pierre-Emmanuel Lecocq est adjoint au chef du bureau « environnement-agriculture » à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France)

pierre-emmanuel.lecocq@dgtp.e.fr

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
RÉSUMÉ	3
I. Le bilan de santé de la PAC vise à vérifier que la PAC réformée en 2003 fonctionne correctement	5
1. <i>les thèmes étudiés lors du bilan de santé</i>	5
2. <i>Les propositions législatives de la Commission</i>	6
II. Analyse de l'accord politique du bilan de santé	7
1. <i>Mise à disposition des EM d'une boîte à outils pour réorganiser les soutiens directs</i>	7
2. <i>Les points ayant fait l'objet de négociations politiques difficiles entre les 27 concernant les outils de gestion des marchés et le prélèvement d'une partie des aides pour financer le développement rural.</i>	7
3. <i>Le compromis final reprend la plupart des demandes évoquées par la délégation française.</i>	8
III. La déclinaison nationale du bilan de santé peut servir d'étape vers une PAC à long terme plus légitime et économiquement plus efficace	9
1. <i>Justification économique de l'intervention dans le secteur agricole</i>	9
2. <i>Proposition d'architecture d'une nouvelle PAC à l'horizon 2013 fondée sur ces justifications économiques.</i>	10
IV. Propositions de mise en œuvre du bilan de santé au plan national : amorcer la réorientation des soutiens vers la correction des défaillances de marchés et la suppression des distorsions de concurrence	12
1. <i>De nombreux éléments doivent être définis au niveau national suite au bilan de santé.</i>	12
2. <i>Utiliser les possibilités ouvertes par le bilan de santé pour diminuer les distorsions de concurrence entre agriculteurs et réorienter les soutiens vers la correction des défaillances de marché (aménagement du territoire, environnement, gestion des risques).</i>	14
V. Impacts sur les agriculteurs des propositions de mise en œuvre du bilan de santé au plan national	18
1. <i>Hypothèses et scénario étudié</i>	18
2. <i>Résultats de la simulation « mise en œuvre partielle »</i>	20
3. <i>Résultats de la simulation « mise en œuvre totale »</i>	24
ANNEXES	28

RÉSUMÉ

Lors de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003, la Commission européenne avait annoncé qu'un bilan de santé de cette politique serait effectué en 2007/2008 afin de s'assurer que les nouveaux outils de la PAC fonctionnaient de manière efficace. La Commission Européenne a présenté le 20 novembre 2007 une série de propositions d'amélioration sur trois thèmes : le système d'aides directes, les instruments de soutien du marché et la prise en compte de nouveaux défis : le changement climatique, les biocarburants, la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité. L'objectif du bilan de santé était de constituer un ajustement de la réforme de la PAC 2003 et non une nouvelle réforme fondamentale.

Un accord politique sur le bilan de santé a été trouvé lors du Conseil agricole du 20 novembre 2008. Ce compromis est relativement satisfaisant au regard des demandes exprimées par la France. Ainsi, le niveau de modulation, qui est un mécanisme permettant de transférer une partie des aides directes vers le développement rural apparaît comme un bon équilibre entre le taux proposé par la Commission et celui souhaité par la France ; le démantèlement des outils d'intervention sur les marchés n'est que partiel par rapport à la proposition initiale de la Commission ; les mesures préparant les agriculteurs à la suppression des quotas laitiers semblent suffisantes ; et, surtout, les États Membres disposent d'une boîte à outil suffisante pour réorienter une partie des aides directes et les cibler vers la correction des défaillances de marchés : (i) la rémunération des externalités positives fournies conjointement à l'activité agricole qui ne sont pas spontanément valorisées par le marché (l'environnement et l'aménagement du territoire - en particulier le maintien d'une activité économique dans les zones défavorisées) et (ii) la gestion des risques. Le Ministre de l'Agriculture a annoncé que les principaux choix de mise en œuvre nationale devront être actés à la fin du mois de janvier 2009.

La déclinaison nationale du bilan de santé peut servir d'étape vers une PAC de long terme plus légitime et économiquement plus efficace. Cette PAC pourrait être constituée d'un socle national d'aide uniforme à l'hectare, auquel s'ajouteraient des aides diversifiées poursuivant des objectifs spécifiques (aménagement du territoire, protection de l'environnement,...). Par ailleurs, la gestion du risque se ferait principalement au niveau des agriculteurs grâce au développement d'une combinaison de plusieurs outils privés : assurance, épargne défiscalisée, marchés à terme, ...

Les propositions décrites ci-après présentent une voie pour enclencher le mouvement visant à réorienter les soutiens vers cette PAC de long terme. Elles supposent :

- d'enclencher un mouvement progressif d'harmonisation des aides découplées¹ et d'en faire bénéficier les hectares de vignes et de fruits et légumes afin de diminuer les distorsions de concurrence ;
- d'utiliser les possibilités ouvertes par le bilan de santé pour améliorer le dispositif de gestion des risques en France, grâce aux articles 70 (assurance récolte) et 71 (fond de mutualisation en cas de maladie animale et végétale) ;
- de réorienter une large partie des soutiens pour rémunérer la production d'externalités positives relatives à l'environnement, notamment en mettant en place une prime à l'herbe, et en développant les soutiens à l'agriculture biologique et les mesures ciblées sur l'eau et la biodiversité ;
- de découpler au moins une partie de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) pour donner plus de liberté aux agriculteurs et d'anticiper la date de découplage fixée au plus tard en 2012 à 2010 pour les filières où une période d'adaptation n'apparaît pas nécessaire ;

¹ Il s'agit d'aides indépendantes de la production.

- d'apporter un soutien aux zones sensibles du point de vue de l'aménagement du territoire en particulier pour les exploitations laitières qui pourraient être fragilisées par la suppression des quotas laitiers.

Les simulations réalisées à partir de la base de données RICA 2006 (Réseau d'Information Comptable Agricole), montrent que la mise en œuvre partielle de ces propositions (i.e. une harmonisation du montant des droits à paiement unique (DPU) à 50 % seulement) entraînerait une redistribution importante des soutiens. Ainsi, les exploitations de grandes cultures et de polyculture élevage verraient leurs aides diminuer principalement au bénéfice des éleveurs d'herbivores (bovin et ovin), des producteurs de maraîchage, d'horticulture, de fruits et de vins. Les exploitations localisées en zones défavorisées profiteraient également largement de la mise en œuvre partielle de ces propositions ce qui devrait avoir un impact positif sur la présence d'activité économique dans ces zones. La mise en œuvre totale de ces propositions accentuerait encore davantage ces transferts.

L'analyse des résultats détaillés montre une grande diversité de situations au sein d'une même orientation économique. On dénombre ainsi de nombreuses exploitations où la diminution du montant des aides pourrait remettre en cause la rentabilité de l'exploitation. Si cet effet doit être nuancé par la possibilité de bénéficier de nouveaux soutiens environnementaux et doit être mis en regard des revenus touchés sur les dernières années, il n'en demeure pas moins que ces propositions devraient être mise en place de manière progressive afin de laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter.

I. Le bilan de santé de la PAC vise à vérifier que la PAC réformée en 2003 fonctionne correctement

Les discussions sur le bilan de santé ont débuté le 20 novembre 2007 par la publication d'une communication de la Commission visant à encadrer le débat. L'objectif était de rationaliser la politique agricole commune de l'Union européenne et de poursuivre sa modernisation en se fondant sur l'expérience acquise depuis 2003. Il fallait vérifier que les nouveaux outils mis en place suite à la réforme de 2003 avaient correctement répondu aux attentes.

La Commission a choisi d'axer le bilan de santé autour de trois grandes questions :

- Comment assurer, dans le contexte mondial actuel, l'adéquation d'instruments de soutien du marché conçus à l'origine pour une Communauté de six États membres ?
- Comment rendre le système d'aides directes plus efficace et plus simple ?
- Comment relever les défis qui se font jour, tels que le changement climatique, les biocarburants, la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité ?

1. les thèmes étudiés lors du bilan de santé

a) L'amélioration du système de soutiens

Un des points clé de la réforme de 2003 était le découplage des aides directes, c'est-à-dire la suppression du lien entre la production et le bénéfice de l'aide. Ce découplage est, a priori, économiquement justifié car les aides découplées ont moins d'effets distorsifs sur la production et les échanges et permettent aux agriculteurs de suivre les orientations du marché. Néanmoins, en 2003, les États Membres (EM) qui craignaient que le découplage entraîne des abandons de production jugés problématiques, ont eu la possibilité de maintenir certaines aides couplées. Le bilan de santé avait pour objectif de déterminer si le mouvement de découplage devait se poursuivre. La proposition initiale de la Commission était de ne permettre le maintien des aides partiellement couplées que dans le secteur animal pour la prime à la vache allaitante (PMTVA) et pour la prime ovine (PBC), car elle considérait que ces aides « *pouvaient conserver une certaine utilité, du moins à l'heure actuelle, dans des régions où le niveau de production est faible dans l'absolu, mais important sur les plans environnemental et économique* ».

La Commission a également proposé de laisser aux EM la possibilité de réviser le mode de calcul des aides directes découplées. Les EM ayant choisi, lors de la réforme de 2003, d'avoir des aides découplées fondées sur des références individuelles historiques d'aides reçues entre 2000 et 2002, se sont vus offrir la possibilité de revenir sur ce choix passé pour uniformiser le montant de ces aides afin de simplifier le dispositif et supprimer les distorsions de concurrence entre agriculteurs.

Lors de la mise en place de la réforme de la PAC de 2003, les EM ont eu la possibilité d'utiliser l'article 69 du règlement 1782/2003 qui autorise la réaffectation de 10% du montant des aides directes existantes pour la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. La France avait choisi de ne pas utiliser cet article. De nombreux EM, dont la France, souhaitent à présent pouvoir utiliser cet article. L'enjeu de la négociation a porté sur l'augmentation des montants potentiellement prélevés et l'encadrement des possibilités d'utilisation de ces montants. La France a plaidé pour un plafond élevé avec une large subsidiarité, contrairement à d'autres EM craignant que cela crée des distorsions de concurrence importantes entre EM.

b) La modulation des aides

La modulation obligatoire consiste en un transfert de fonds du 1^{er} pilier de la PAC (aides directes) vers le 2nd pilier (développement rural), notamment pour rémunérer des externalités positives² ciblées sur

² Les externalités positives ou biens publics non marchands sont notamment des services environnementaux (entretien du paysage, maintien d'écosystèmes, entretien de la biodiversité, entretien des haies, des chemins,...) et territoriaux (maintien d'activités dans les zones défavorisées).

l'environnement et l'aménagement du territoire. La Commission a initialement proposé d'accroître le taux de modulation de 5% des aides du premier pilier actuellement à 13% en 2012 et d'augmenter ce taux pour les exploitations qui touchent le plus d'aides. La Commission est très attachée à ce transfert en raison du faible montant alloué au développement rural. En revanche, pour de nombreux EM, si cette approche pouvait convenir dans son principe, le niveau du transfert était jugé beaucoup trop élevé. De plus, il pouvait induire des dépenses budgétaires nationales supplémentaires, le 2nd pilier appelant un cofinancement national.

Par ailleurs, certains EM, ayant un nombre important d'exploitations agricoles de très grande taille touchant par conséquent beaucoup d'aides, se sont opposés à un prélèvement supplémentaire pour les exploitations touchant le plus d'aides.

c) La gestion des risques prix et production (régulation des marchés et assurances)

La production d'excédents agricoles avait poussé à la création de mécanismes de gestion de l'offre, comme le gel obligatoire des terres et les quotas laitiers. La Commission souhaitait la suppression de ces outils tout en conservant leurs effets bénéfiques respectivement sur la biodiversité (gel des terres) et l'aménagement du territoire (maintien de la production laitière dans les zones défavorisées) en mettant en place des mesures ciblées sur ces objectifs et financées par redéploiement des aides directes. Ces propositions de suppression étaient justifiées par le fait que, d'une part, les outils en place ne permettaient pas d'allouer les facteurs de production de manière optimale, et que, d'autre part, ils n'étaient pas les plus efficaces pour produire les externalités positives visées. Concernant les quotas laitiers, leur suppression avait été actée en 2003 et le débat du bilan de santé a porté sur les mesures à mettre en œuvre afin de préparer cette suppression.

Pour la Commission, les outils de gestion des marchés (mécanisme de l'intervention dans le secteur des céréales et des produits laitiers et aide au stockage privé) devaient être fortement réduits mais garder un rôle de filet de sécurité en cas de situation exceptionnelle. Ceci aurait permis de supprimer leurs effets pervers : en effet, certains producteurs produisent aujourd'hui pour l'intervention plutôt que pour le marché, et les stocks ont un coût élevé. A l'exception des pays du Nord de l'Europe, de nombreux EM, en particulier la France, ont considéré que les propositions de la Commission allaient trop loin, car elles ne permettaient plus de garder un filet de sécurité jugé suffisant dans la PAC.

La Commission a proposé la mise en place de nouveaux outils de gestion des risques climatiques et sanitaires, notamment des aides à l'assurance récolte et la possibilité de mettre en place un fond de mutualisation en cas de maladie animale.

2. Les propositions législatives de la Commission

Suite à ces propositions initiales contenues dans la communication de la Commission du 20 novembre 2007, la Commission a présenté des propositions législatives précises sous forme de trois nouveaux règlements le 20 mai 2008 :

- Proposition de règlement du conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs. Ce règlement contient notamment les propositions sur les sujets suivants : uniformisation du montant des aides directes, mise en place de l'article 68 qui permet de réorienter une partie des soutiens directs³, découplage, modulation, assurance récolte et fond de mutualisation sanitaire.
- Proposition de règlement du conseil modifiant les règlements (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° [...] /2008 en vue d'adapter la politique agricole commune (OCM unique). Ce règlement contient notamment des propositions d'amélioration des mécanismes d'intervention sur les marchés : (i) introduction d'un mécanisme d'adjudication

³ L'article 68 du nouveau règlement remplace l'ancien article 69 du précédent règlement et consiste en un transfert de fonds à l'intérieur du premier pilier de la PAC (aides directes) sans dépense nationale supplémentaire. Le transfert, qui peut atteindre jusqu'à 10 % des aides directes, était initialement limité à 2,5 % dans la proposition initiale de la Commission pour l'ensemble des mesures agro-environnementales et des aides couplées visant à compenser les désavantages spécifiques de certaines productions.

pour le blé tendre, (ii) l'utilisation du modèle appliqué au maïs (c'est-à-dire plafond quantitatif ramené à zéro⁴) pour les céréales fourragères, (iii) suppression de l'intervention pour le blé dur, le riz et la viande de porc, (iv) adjudications pour le beurre et le lait écrémé en poudre. D'autre part, ce règlement propose la suppression de la jachère obligatoire et l'augmentation des quotas laitiers pour préparer leur suppression en 2014.

- Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Ce règlement contient notamment une liste indicative des types d'opérations liées aux nouveaux défis : le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau et la biodiversité.

II. Analyse de l'accord politique du bilan de santé

Le 20 novembre 2008, un accord politique sur le bilan de santé de la PAC a été trouvé lors du Conseil Agriculture. Comme cela avait été annoncé dès le début des négociations, cet accord constitue un ajustement de la réforme de la PAC 2003 et non une nouvelle réforme fondamentale.

1. Mise à disposition des EM d'une boîte à outils pour réorganiser les soutiens directs

L'accord politique laisse une large part à la subsidiarité, permettant une importante réorganisation des soutiens au sein des États Membres (EM). Une partie des soutiens pourra y être redistribuée sur des bases plus équitables et économiquement plus efficaces, diminuant ainsi les distorsions de concurrence entre agriculteurs. Les EM auront, par exemple, la possibilité d'harmoniser les soutiens directs entre agriculteurs. Les EM pourront également réorienter une partie des soutiens sur des défaillances de marchés telles que (i) la protection et l'amélioration de l'environnement, (ii) l'aménagement du territoire, (iii) la mise en place d'outils de gestion du risque de type assurance récolte ou fond de mutualisation en cas de problèmes sanitaires, (iv) la qualité et la promotion des produits agricoles.

Sur ces différents points, la négociation a permis de profondes avancées par rapport aux propositions initiales de la Commission, en particulier en termes de flexibilité de mise en œuvre, de suppression des contraintes imposées dans les articles 68⁵ et 64⁶, et de taux de cofinancement communautaire pour les assurances récoltes (75 % contre 40 % initialement). Le chapitre IV décrit plus précisément ces mesures qui supposent des choix nationaux.

2. Les points ayant fait l'objet de négociations politiques difficiles entre les 27 concernant les outils de gestion des marchés et le prélèvement d'une partie des aides pour financer le développement rural.

La Commission voulait augmenter régulièrement la modulation obligatoire et mettre en place une « modulation progressive », c'est-à-dire un prélèvement supplémentaire, pour les exploitations touchant un montant élevé d'aides. Au final, la modulation obligatoire n'augmentera que jusqu'à 10 % en 2012 (au lieu des 13 % proposés initialement par la Commission), le taux de cofinancement communautaire pour les mesures financées par la modulation obligatoire augmentera de 50 % à 75 % et la modulation progressive sera considérablement allégée.

⁴ Un plafond d'intervention quantitativement fixé à zéro équivaut à ne permettre aucune intervention mais permet de maintenir l'existence de l'instrument d'intervention pour, le cas échéant, le mobiliser par une simple modification du plafond quantitatif devenant alors supérieur à zéro.

⁵ Les mesures ne respectant pas la boîte verte de l'OMC, c'est-à-dire ayant un effet distorsif sur la production et les échanges, ne peuvent pas dépasser 3,5 % du montant des aides directes (la Commission avait proposé un plafond de 2,5 %). La Commission a finalement accepté que les mesures agro-environnementales non distorsives (classées en boîte verte à l'OMC) sortent du plafond des 3,5% et ne soient plus limitées que par le plafond de 10 %.

⁶ Les montants issus du découplage des différentes aides pourront être octroyés à d'autres agriculteurs que les bénéficiaires historiques.

La Commission avait fait des propositions initiales assez ambitieuses sur les outils d'intervention sur les marchés pour supprimer leurs effets pervers. L'accord politique ne maintient en état que les propositions suivantes de la Commission : la suppression de la jachère et la suppression de l'intervention pour la viande de porc. Pour les autres points, les compromis sont les suivants :

- mise en place pour l'ensemble de l'UE d'un plafond de 3 millions de tonnes pour le blé tendre pour une intervention à prix fixe⁷. Au-delà, l'intervention se fera par un système d'adjudication. La Commission avait proposé initialement un système d'adjudication dès la première tonne achetée pour ne pas inciter les agriculteurs à produire pour l'intervention, (le prix n'étant pas garanti). Mais, d'après de nombreux EM, en cas de baisse des prix, l'adjudication ne constitue pas un vrai filet de sécurité car les agriculteurs peuvent être obligés de vendre à l'intervention à un prix très bas, inférieur au prix fixe ;
- simplification du dispositif d'intervention pour le beurre et la poudre de lait écrémé avec maintien de l'achat à prix fixe contre une proposition initiale de mise en place d'adjudication ;
- mise à zéro de l'intervention pour le blé dur, le riz, l'orge et le sorgho, contre une proposition initiale de suppression de l'outil. Ceci permettra de réactiver plus facilement l'outil en cas de dégradation des conditions de marché.

Concernant les quotas laitiers, leur niveau d'augmentation a été un point de blocage très dur, notamment entre l'Allemagne qui souhaitait un maintien des quotas à leur niveau actuel et les Pays-Bas et la Pologne qui souhaitaient une augmentation forte et rapide. Le point d'équilibre se trouve finalement au niveau de la proposition initiale de la Commission, c'est-à-dire une augmentation de 1 % par an jusqu'en 2013, à laquelle ont été ajoutées deux clauses de rendez-vous, en 2010 et 2012, pour analyser les conséquences de ces augmentations sur le marché laitier communautaire.

Enfin, la proposition de découplage total des aides encore couplées à la production a été maintenue, (à l'exception de la prime à la vache allaitante et de la prime à la brebis et à la chèvre), mais ce découplage pourra être mis en place plus progressivement qu'initialement prévu (jusqu'en 2012) par les EM pour de nombreux secteurs⁸. La date de découplage total des aides du secteur des grandes cultures a été maintenue à 2010 comme proposé initialement par la Commission.

3. Le compromis final reprend la plupart des demandes évoquées par la délégation française.

Au regard des positions exprimées par la délégation française, la plupart des intérêts prioritaires ont été préservés.

- Le niveau de modulation de 5 % supplémentaire au taux actuel apparaît comme un bon équilibre. L'augmentation du taux de cofinancement communautaire à 75 % peut permettre d'éviter des dépenses nationales supplémentaires.
- Le démantèlement des outils d'intervention sur les marchés n'est que partiel par rapport à la proposition initiale de la Commission. Les compromis sur les différents outils, en particulier sur le blé et les produits laitiers, productions particulièrement importantes en France, apparaissent satisfaisants au regard des demandes exprimées par la délégation française. Néanmoins, des améliorations supplémentaires auraient été possibles. En particulier, certains effets pervers, comme l'incitation pour certains producteurs à produire pour l'intervention plutôt que pour le marché, semblent ne pas avoir été véritablement réduits.
- Le niveau et le rythme de l'augmentation des quotas laitiers, ainsi que l'introduction de deux clauses de rendez-vous paraissent raisonnables dans une perspective de sortie des quotas laitiers en 2014/2015 et correspondent à la demande française.

⁷ Ce niveau correspond environ à la moyenne du niveau d'intervention sur les 10 dernières années.

⁸ Secteurs des fourrages séchés, du lin, du chanvre, du riz, des fruits à coque, des semences et des protéagineux et pour les primes à la fécule de pomme de terre et à l'abattage pour la viande bovine et le veau.

- La France dispose d'une boîte à outil suffisante pour réorienter une partie des aides directes. En particulier, les objectifs suivants évoqués par le Ministère de l'Agriculture pourraient être en partie atteints : (i) soutien plus important à l'élevage (fragilisé par l'augmentation du coût des intrants et potentiellement par les éventuelles concessions futures à l'OMC sur l'accès au marché), (ii) soutien à l'Agriculture biologique dans la suite du Grenelle de l'Environnement, (iii) soutien aux assurances récoltes (pour améliorer le dispositif de gestion des risques agricoles français en favorisant la diffusion de l'assurance privée afin d'inciter à une meilleure gestion du risque dans les exploitations et de diminuer l'intervention publique sur cette question), (iv) soutien aux secteurs en difficulté comme la filière ovine.

Au total, le compromis est relativement satisfaisant. Le bilan de santé permet de mieux cibler l'intervention publique vers les défaillances de marchés et d'améliorer l'efficacité économique des outils d'intervention sur les marchés, même si des améliorations supplémentaires auraient été possibles.

III. La déclinaison nationale du bilan de santé peut servir d'étape vers une PAC à long terme plus légitime et économiquement plus efficace

La mise en œuvre du bilan de santé de la PAC pourrait idéalement constituer une première étape vers une nouvelle PAC à long terme, socialement plus légitime et économiquement plus efficace.

1. Justification économique de l'intervention dans le secteur agricole

La fonction première de l'agriculture est la production de biens alimentaires dans le cadre du marché. La politique publique a comme rôle la correction des défaillances de marché dans le secteur agricole.

Cependant, aujourd'hui, avec le découplage des subventions agricoles, la PAC apparaît avoir comme objectif principal le soutien et la stabilisation des revenus agricoles. Les justifications économiques de cet objectif et de ces soutiens apparaissent de plus en plus contestées car le niveau de revenu des agriculteurs ne peut pas être présenté comme une défaillance de marché au sens strict du terme. De plus, l'acceptabilité sociale de ces soutiens décroît en raison notamment d'une répartition fondée sur des critères historiques plutôt que d'équité. Certains pays comme le Royaume-Uni, la Suède ou le Danemark remettent d'ailleurs clairement en cause le principe même de la PAC.

Pour assurer une légitimité à l'intervention publique, il apparaît donc indispensable de réorienter la PAC vers la correction des défaillances de marché pouvant être identifiées dans le secteur agricole. Elles sont de trois types et nécessitent chacune une intervention différente des pouvoirs publics. Il s'agit de la production d'externalités positives et négatives non rémunérées ou non tarifées par le marché (a), de l'incomplétude des marchés d'assurance pour la gestion des risques agricoles (b) et de la sécurité alimentaire (c).

a) Les externalités positives fournies conjointement à l'activité économique ne sont pas spontanément valorisées par le marché. Il s'ensuit que les signaux du marché (les prix) n'incitent pas les agriculteurs à produire un niveau de biens et services (externalités) socialement optimal. Il y a une sous production d'externalités positives car les intérêts du producteur et ceux de la société peuvent être en partie divergents. L'action de l'État se justifie ainsi pour répondre aux attentes de la société ; il s'agit de rémunérer la production de biens et services non marchands à la fois environnementaux et territoriaux (pour les zones défavorisées). De même, les pouvoirs publics doivent garantir que la production d'externalités négatives⁹ qui est liée à la production de biens agricoles induise un coût pour les producteurs correspondant au coût des impacts négatifs associés pour la société.

b) L'intervention des pouvoirs publics se justifie au niveau de la gestion des risques pour deux raisons :

- l'existence de risques non assurables ; dans ce cas, les risques sont systémiques et les assureurs ne peuvent pas les mutualiser (par exemple : épizootie, sécheresse),

⁹ Pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides, pression sur la ressource en eau, émission de gaz à effet de serre, ...

- l'incomplétude des marchés de gestion du risque ; le marché des assurances agricoles est actuellement très peu développé¹⁰. Un soutien public transitoire pourrait permettre la mise en place graduelle de telles assurances.

c) La sécurité alimentaire communautaire est atteinte lorsque tous les européens ont un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins. Les pouvoirs publics doivent s'assurer de sa réalité. Cette notion est à distinguer de celle de l'indépendance alimentaire¹¹, qui n'est qu'un moyen d'atteindre la sécurité alimentaire. En outre, en première approche, la problématique de la sécurité alimentaire dans l'UE est aujourd'hui principalement liée à des contraintes qualitatives et à la sécurité sanitaire des aliments plutôt qu'à des contraintes quantitatives¹².

2. Proposition d'architecture d'une nouvelle PAC à l'horizon 2013 fondée sur ces justifications économiques.

Les soutiens de la PAC gagneraient à être restructurés dans le sens des justifications décrites précédemment.

a) Prises en compte des externalités environnementales et territoriales

En l'absence d'évaluation suffisante sur le consentement à payer de la société et sur les fonctions de production des agriculteurs, une approche de second rang consisterait à réaménager les soutiens agricoles actuels afin de soutenir les systèmes de production durable. Ces soutiens ne devraient pas être restreints aux agriculteurs, mais rester ouverts aux autres acteurs pouvant produire ces externalités positives. Les agriculteurs doivent avoir le choix entre produire exclusivement des biens marchands, ils seraient alors rémunérés uniquement par le marché, et consacrer une partie de leurs efforts à la production d'externalités positives, ils seraient alors rémunérés en partie par la PAC.

Dans un contexte de négociation sur la PAC, il faut aider prioritairement les externalités positives de portée supranationales (conservation des espaces, biodiversité, qualité de l'eau, stockage du carbone dans les prairies, ...) qui sont de nature à justifier un financement communautaire et à éviter une renationalisation de la PAC. Parallèlement, ce mouvement devrait, en vertu du principe pollueur-payeur, s'accompagner d'une prise en compte des externalités négatives par des instruments économiques comme des taxes sur les pesticides, sur l'utilisation de l'eau et la mise en place de marchés de droit d'épandage des effluents d'élevage.

La PAC, à long terme, serait assise sur un socle national constitué d'une aide uniforme à l'hectare, auquel pourrait s'ajouter des aides diversifiées poursuivant des objectifs spécifiques (aménagement du territoire, protection de l'environnement,...).

Le socle national uniforme pourrait être une **aide à l'hectare homogène sur tout le territoire : un DPU¹³ de base**. Comme actuellement, tous les agriculteurs pourraient toucher cette aide sous réserve du respect d'une conditionnalité améliorée. La justification de ce montant de base serait le respect d'une « neutralité écologique ». Même si ce n'est pas son but initial, cette aide aurait également, dans une certaine mesure, pour effet de stabiliser les revenus.

Les « briques » supplémentaires venant s'ajouter à ce socle permettraient de rémunérer des externalités positives avec :

¹⁰ Ceci s'explique aussi historiquement par l'existence de mécanismes de gestion des marchés dans la PAC et d'aides directes qui limitaient fortement l'exposition des agriculteurs aux différents risques. Ils n'avaient donc pas besoin de recourir à de l'assurance privée.

¹¹ L'indépendance alimentaire, capacité de produire sa propre consommation, est un des moyens pour atteindre la sécurité alimentaire. Une solution alternative peut être le recours aux importations.

¹² L'économie de l'UE n'apparaît pas comme étant affectée par une dépendance économique et géostratégique coûteuse pouvant donner un sens à un objectif d'indépendance alimentaire.

¹³ DPU=Droits à paiement unique. Ce sont des aides découplées fondées sur les aides (couplées) reçues dans les années 2000-2002 pour des niveaux de production d'alors.

- une **prime en faveur des surfaces en prairie** sous contrainte d'un taux de chargement¹⁴ maximal afin de garantir une production extensive. Cette prime se justifie par l'intérêt des prairies extensives pour la biodiversité, le maintien de paysages ouverts et le faible recours aux intrants (par rapport aux grandes cultures). Ces enjeux diffèrent selon leur localisation, ce qui peut justifier une modulation régionale des exigences et des rémunérations associées à cette prime.
- **une prime destinée à compenser certains handicaps naturels, dans une logique d'aménagement du territoire**, dans des régions spécifiques (haute montagne, zones humides) pour lesquelles la contribution de l'agriculture aux équilibres écologiques et économiques est dûment identifiée ; proche de l'esprit de l'indemnité compensatoire aux handicaps naturels (ICHN) mais avec des critères d'éligibilité renouvelés et un dispositif recentré.
- une prime pour les **agriculteurs s'engageant dans une démarche de certification ou de contractualisation visant à produire un niveau élevé d'externalité positive**. Deux types de mesures peuvent être proposées à ce stade sur la base des systèmes existants : les « mesures agro-environnementales (MAE) système » du type : agriculture biologique, système herbager, système économe en intrants pour les grandes cultures, qui incitent au développement de systèmes de production fortement producteur d'externalités positives et les « MAE territorialisées », qui visent des mesures ciblées sur les enjeux spécifiques du territoire. Une troisième mesure peut être envisagée en fonction de l'avancée du dispositif de certification « haute valeur environnementale » issu des conclusions du Grenelle.

b) Amélioration du dispositif de gestion des risques

En parallèle, les instruments actuels de gestion des marchés (intervention, stockage, restitutions aux exportations, ...) pourraient être diminués pour se limiter à de simples filets de sécurité pour des événements exceptionnels. La gestion du risque se ferait alors principalement au niveau des agriculteurs grâce à une combinaison de plusieurs outils :

- Les assurances individuelles privées de type assurance récolte pour gérer les risques rendement. Actuellement, les agriculteurs peuvent recourir à l'assurance récolte, mais celle-ci ne se développe que pour les productions les moins risquées et notamment ne concerne pas le secteur de l'élevage. Un soutien temporaire est justifié jusqu'à une diffusion de l'assurance privée suffisamment large pour ne plus nécessiter une intervention publique ou permettre un soutien moins important.
- L'épargne individuelle de précaution (DPA) défiscalisée pour que les agriculteurs puissent se protéger contre les aléas de faible ampleur. Aujourd'hui, la DPA est peu diffusée et pourrait être encouragée avant d'étudier dans un second temps une augmentation des plafonds de défiscalisation.
- L'utilisation des marchés à terme pour gérer les risques prix. Les pouvoirs publics pourraient promouvoir l'utilisation de cet outil par le biais de formations à leur gestion et à leur recours par exemple.

Le système proposé est simple et repose sur des dispositifs qui existent déjà. Les coûts administratifs de mise en œuvre sont limités par rapport à un système totalement axé sur la contractualisation individuelle. Il permet une réorientation de la PAC vers la rémunération des externalités positives de niveau supranational, et prévient donc des risques d'érosion de la légitimité de la PAC et donc de renationalisation. Certes, il implique des effets redistributifs entre agriculteurs et filières, ce qui posera des difficultés d'acceptabilité par les professionnels agricoles. Ces effets pourront, néanmoins, être atténués par une montée en puissance progressive du dispositif si cette voie est prise dès 2009, laissant le temps aux agriculteurs pour s'adapter. De plus, ce système offre la liberté aux agriculteurs de choisir leur degré d'investissement et de production de biens agricoles comme de services environnementaux, et respecte donc leur identité professionnelle.

¹⁴ Le taux de chargement est le nombre d'animaux rapporté à la surface.

IV. Propositions de mise en œuvre du bilan de santé au plan national : amorcer la réorientation des soutiens vers la correction des défaillances de marchés et la suppression des distorsions de concurrence

Les propositions décrites ci-après ont pour objectif d'enclencher le mouvement visant à réorienter les soutiens pour rendre à long terme la PAC plus légitime et plus efficace.

1. De nombreux éléments doivent être définis au niveau national suite au bilan de santé.

Suite à l'accord sur le bilan de santé, quatre types de mesures supposent des choix de mise en œuvre nationale.

a) La modification de la répartition des soutiens découplés.

Deux dispositifs permettent de modifier la répartition des droits à paiement unique (DPU), c'est-à-dire des aides découplées :

- (i) la « régionalisation » (article 47 et 48 du règlement établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et remplaçant le règlement 1782/2003. Dans la suite de la note, nous l'appellerons simplement « nouveau règlement »). Ce dispositif de régionalisation peut être mis en place pour les pays, comme la France, n'ayant pas utilisé cette possibilité lors de la déclinaison nationale de la réforme de la PAC de 2003. Ce dispositif, qui doit être mis en place de manière progressive, doit conduire, à terme, à ce que tous les hectares admissibles aux DPU d'une même région¹⁵ reçoivent le même montant d'aide par ha.
- (ii) la « convergence », article 46 du nouveau règlement. Ce dispositif consiste à harmoniser partiellement le montant des DPU existants en augmentant les DPU les plus faibles grâce à un prélèvement sur les DPU les plus élevés.

Si les États-Membres décident de mettre en place l'un des deux dispositifs, ils doivent prendre cette décision avant le 1^{er} août 2009 pour une mise en œuvre débutant en 2010 ou avant le 1^{er} août 2010 pour une mise en œuvre débutant en 2011 ou après.

b) La réorientation des aides vers des problématiques spécifiques.

L'article 68 du nouveau règlement permet de prélever jusqu'à 10 % du montant des aides directes couplées et découplées, soit environ 850 M€ pour la France, pour octroyer un soutien :

- (1) à certains types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement,
- (2) pour améliorer la qualité des produits agricoles,
- (3) pour améliorer la commercialisation des produits agricoles,
- (4) pour compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs des secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement,
- (5) dans des zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement pour prévenir un abandon des terres agricoles et/ou compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones,

¹⁵ Les États membres doivent définir les régions selon des critères objectifs et non discriminatoires, comme leur structure institutionnelle ou administrative et le potentiel agricole régional. La France peut, au besoin, être considérée comme une seule région.

(6) sous la forme de contributions au paiement des primes d'assurance récolte dans le cadre de l'article 70¹⁶ du nouveau règlement,

(7) sous la forme de contributions à des fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales dans le cadre de l'article 71 du nouveau règlement.

Les soutiens doivent répondre à plusieurs critères précisés dans le nouveau règlement. Les mesures ne respectant pas la boîte verte de l'OMC¹⁷, c'est-à-dire ayant un effet distorsif sur la production et les échanges, ne peuvent pas dépasser 3,5 % du montant des aides directes.

L'article 68 peut être mis en place à partir de 2010. Dans ce cas, la mise en œuvre doit être décidée avant le 1^{er} août 2009. Pour une mise en œuvre à partir de 2011, la date de décision est reportée d'un an. En 2011, les EM auront la possibilité de modifier les choix réalisés en 2009. Les nouvelles mesures pourraient alors s'appliquer à partir de 2012.

c) L'utilisation des montants résultant de la modulation supplémentaire.

La modulation obligatoire est fixée à 5 % du montant des aides directes en 2008. Il est prévu qu'elle augmente de +2 % en 2009, puis de +1 % par an sur les 4 années suivantes. Les montants résultant de cette modulation supplémentaire peuvent être évalués pour la France à approximativement 950 M€ supplémentaires sur la période 2009-2012, soit 237,5 M€ en moyenne par an¹⁸. Par ailleurs, une modulation progressive (augmentation du taux de modulation de 4 %) est mise en place pour les exploitations bénéficiant de plus de 300 000 € d'aides. Pour la France, les montants issus de la modulation progressive sont très limités, de l'ordre de 0,8 M€ sur cette même période.

Les fonds supplémentaires dégagés par l'augmentation de la modulation doivent être attribués à quatre nouveaux défis proposés initialement par la Commission (biodiversité, eau, changement climatique et énergies renouvelables) auxquels il faut ajouter, suite au compromis politique, l'adaptation du secteur laitier à la fin des quotas et l'innovation (pour des mesures qui ne sont pas éligibles à d'autres mesures communautaires).

d) Le découplage des aides encore couplées à la production.

Il est possible de découpler tout ou partie de la PMTVA (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) et de la PBC (prime à la brebis et à la chèvre).

Les aides bovines (hormis PMTVA), les aides au riz, aux fruits à coque, aux semences, aux protéagineux et aux pommes de terre féculière doivent être totalement découplés au plus tard à la campagne 2012. Cette date peut être anticipée, les États Membres doivent alors prendre cette décision avant le 1^{er} août 2009.

L'article 64 du nouveau règlement précise que les montants issus des découplages peuvent ne pas être octroyés aux bénéficiaires historiques de ces aides, mais être aussi octroyés (sous forme découplée) à des secteurs, des zones ou des types d'agriculture vulnérables. A titre d'exemple, le découplage des aides COP (céréales oléo protéagineux) pourrait permettre de réorienter 1,3 Md€.

¹⁶ Lors des négociations sur le bilan de santé, l'article relatif aux assurances récolte était le numéro 69 et celui relatif au fond de mutualisation sanitaire, le numéro 70. Dans le règlement consolidé final qui devrait être approuvé au mois de janvier 2009, l'article relatif aux assurances récolte deviendrait le numéro 70 et celui relatif au fond de mutualisation sanitaire, le numéro 71.

¹⁷ Notamment les mesures répondant aux objectifs (2), (3), (4) et (7) de la liste ci-dessus ainsi que certaines mesures relevant du point (1).

¹⁸ Le programme de développement rural étant financé sur une programmation pluriannuelle, il est possible de raisonner en montant moyen sur la période.

2. Utiliser les possibilités ouvertes par le bilan de santé pour diminuer les distorsions de concurrence entre agriculteurs et réorienter les soutiens vers la correction des défaillances de marché (aménagement du territoire, environnement, gestion des risques).

- a) Enclencher un mouvement progressif d'harmonisation des aides découplées (DPU) et y inclure les hectares de vignes et de fruits et légumes.

Ceci se justifie principalement par l'existence de distorsions de concurrence entre agriculteurs puisque les aides sont fondées sur des niveaux de production passés. Ainsi, deux agriculteurs produisant des céréales aujourd'hui, mais qui avaient des productions différentes dans les années 2000-2002¹⁹ (par exemple l'un produisait déjà des céréales alors que l'autre élevait des animaux sur des surfaces en herbe) auront aujourd'hui des niveaux de soutien très différents ne pouvant pas être justifiés. Cette harmonisation progressive des DPU permettrait d'aboutir à long terme à une harmonisation totale du montant des DPU sur l'ensemble du territoire, constituant ainsi le socle de base décrit dans le paragraphe III,2.

Par ailleurs, les hectares de fruits et légumes et de vigne deviendront admissibles aux DPU à partir de 2010 en France. Comme aucune aide n'est prévue pour ces hectares, il conviendrait de prélever une partie de l'ensemble des DPU pour attribuer des DPU sur ces hectares afin d'éviter des distorsions de concurrence²⁰.

Le choix entre les deux outils disponibles (régionalisation, en considérant la France comme une seule région, ou convergence) apparaît relativement secondaire, car ils permettent tous les deux d'aboutir à une harmonisation plus ou moins poussée²¹. La régionalisation au niveau France entière permettrait de doter directement les ha de vignes et de fruits et légumes.

- b) Utiliser les possibilités ouvertes par le bilan de santé pour améliorer le dispositif de gestion des risques en France, grâce aux articles 70 (assurance récolte) et 71 (fond de mutualisation en cas de maladie animale et végétale)

L'article 70 du nouveau règlement permet de subventionner à partir de fonds prélevés par l'article 68 les agriculteurs payant une prime d'assurance récolte multirisque climatique. La prise en charge partielle des primes d'assurance récolte a été instaurée en France en 2005 sur la base du budget national. L'article 70 permettra d'accompagner à partir de 2010 l'évolution du dispositif de gestion des risques climatiques que la France avait envisagé pour 2009²². Avec le nouveau règlement, la subvention publique peut atteindre jusqu'à 65 % du montant de la prime d'assurance payée par l'agriculteur (contre 50 % aujourd'hui). La subvention publique peut de plus être cofinancée par des fonds communautaires du premier pilier de la PAC à hauteur de 75 %, alors qu'aucun cofinancement communautaire n'est possible aujourd'hui.

L'utilisation de cet article en France ne doit cependant pas conduire à augmenter de façon uniforme le taux de subvention des primes d'assurance récolte. La diminution prévue de la subvention publique pour les cultures pour lesquelles la diffusion de l'assurance est large (céréales) et l'augmentation de la subvention publique pour les cultures plus risquées où la diffusion de l'assurance est faible (vin, fruits et légumes), qui sont prévues pour les contrats couvrant les récoltes 2009, ne doivent donc pas être remises en cause sous prétexte d'une contrainte budgétaire nationale moins forte. L'utilisation de l'article 70 avec des fonds prélevés par l'article 68 ne doit donc servir qu'à cofinancer avec des fonds communautaires une partie de ces

¹⁹ Années de référence ayant servi au calcul des DPU en France.

²⁰ Ainsi un céréalier bénéficiant de DPU et qui commencerait à produire des fruits et légumes serait avantagé par rapport à un ancien producteur de fruits et légumes n'ayant pas d'aide.

²¹ La régionalisation consiste à créer de nouveaux DPU et à harmoniser la valeur de tous les DPU, alors que la convergence harmonise le montant des DPU existants.

²² Ce dispositif vise notamment à basculer la gestion d'une partie des risques climatiques du FNGCA vers les assurances récolte privées.

subventions publiques prévues. Elle permettra en outre de donner une visibilité plus grande aux entreprises d'assurance sur la prise en charge partielle des primes d'assurance jusqu'en 2013.

L'article 71 du nouveau règlement permet aux EM d'effectuer des contributions financières à des fonds de mutualisation destinés à couvrir les pertes économiques des agriculteurs découlant de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental. Ce fond doit obligatoirement être cofinancé par les agriculteurs. Sa mise en place semble intéressante car le cofinancement du fond par les agriculteurs pourrait engendrer une meilleure prise en compte du risque de leur part. L'intervention de l'État pourrait être rationalisée, via une harmonisation des dispositifs existants et la prévisibilité budgétaire pourrait être améliorée. Un travail d'expertise approfondi est néanmoins nécessaire avant la mise en place d'un tel fond, afin de s'assurer de son efficacité économique.

Ces deux dispositifs pourraient être financés par l'article 68 à hauteur d'environ 150 M€. Ce chiffre doit être pris avec beaucoup de précaution, car il ne constitue qu'un ordre de grandeur destiné à aider le lecteur à comprendre l'équilibre global des propositions. Des évaluations plus précises sont nécessaires.

c) Réorienter une large partie des soutiens pour rémunérer la production d'externalités positives relatives à l'environnement.

Il conviendrait d'utiliser au maximum les possibilités ouvertes par le bilan de santé pour rémunérer la production d'externalités positives relatives à l'environnement d'une part et à l'aménagement du territoire d'autre part (voir paragraphe IV.2.e pour ce deuxième point). Ceci constituerait une étape avant une PAC encore davantage centrée sur ces problématiques.

Pour les externalités relatives à l'environnement, les montants attribués aux prairies ainsi qu'à l'agriculture biologique pourraient être augmentés. Des soutiens pourraient aussi être octroyés aux exploitations certifiées « haute valeur environnementale » (HVE), dans le cadre du dispositif de certification environnementale prévu par le Grenelle de l'environnement (sous réserve de la disponibilité du dispositif et de la pertinence de son cahier des charges). Enfin, de nouvelles mesures en faveur de l'eau, de la biodiversité et de l'efficacité énergétique des exploitations pourraient être envisagées.

En pratique, les outils les plus efficaces pour répondre à ces objectifs seraient les suivants.

Premièrement, la mise en place d'une aide aux prairies gagnerait à se faire grâce à l'article 68, seul dispositif à même de garantir un intérêt environnemental²³. L'enveloppe totale potentiellement mobilisable via l'article 68 s'établit à environ 850 M€ dont, en première approximation, 150 M€ seraient utilisés pour les outils de gestion des risques (cf. supra). Le solde, soit environ 700 M€, pourrait servir à financer une prime à l'herbe. Il existe un sous-plafond dans l'article 68 : seuls 300 M€ peuvent être attribués à des mesures ne respectant pas la boîte verte de l'OMC. En pratique, pour les mesures environnementales, seules les mesures respectant les contraintes du deuxième pilier (notamment rémunération uniquement des surcoûts) et étant approuvées par la Commission peuvent être financées au-delà des 300 M€. Il pourrait alors être utile de séparer cette prime à l'herbe en deux sous-mesures :

- une mesure assez large à l'intérieur du plafond de 300 M€, le montant unitaire de l'aide serait assez faible et les contraintes environnementales proportionnellement limitées (par exemple uniquement un taux de chargement maximum) ;

²³ Il aurait été possible de financer une prime à l'herbe par d'autres canaux moins efficaces cependant. Ainsi, dans le cadre de la régionalisation, pour calculer la valeur des DPU, une distinction peut être réalisée entre les surfaces d'herbe et les autres surfaces, permettant ainsi d'attribuer des DPU d'une valeur unitaire plus élevée pour les agriculteurs cultivant de l'herbe. Cette solution a comme premier inconvénient de ne pas distinguer les surfaces d'herbe entre celles ayant un intérêt pour l'environnement et celle n'en ayant pas. De plus, cette distinction herbe/autres cultures n'est valable que pour l'année de mise en œuvre, car, par définition, les DPU sont des aides découplées pouvant être activées sur n'importe quelle surface. Ainsi, par la suite, les agriculteurs détenant des DPU d'une valeur plus élevée, pourront retourner leur prairie et y cultiver une autre culture. Le bénéfice environnemental serait alors annulé. Même si les règles de la conditionnalité limitent les possibilités de retournement des prairies, le seul moyen pour garantir qu'une prime à l'herbe ait un effet environnemental positif est donc d'utiliser l'article 68.

- une mesure plus ciblée en dehors du plafond de 300 M€ avec un cahier des charges sur le modèle de la PHAE (Prime Herbagère Agro-Environnementale).

Parallèlement, la PHAE (Prime Herbagère Agro-Environnementale), soit environ 250 M€ par an, serait supprimée, afin d'assurer une partie des économies budgétaires nécessaires pour prendre en compte la diminution prévisionnelle, à compter de 2010, du budget du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche inscrite dans l'annexe au projet de loi de finance 2009²⁴. L'ordre de grandeur de cette diminution peut être évaluée, à terme, à environ 300 M€. Le reste des économies²⁵ prévues dans ce PLF pourrait être réalisé par une suppression de la PNSVA (prime nationale supplémentaire à la vache allaitante).

Deuxièmement, la modulation supplémentaire pourrait permettre :

- d'augmenter les budgets alloués à l'agriculture biologique (AB) et éventuellement d'octroyer des aides aux exploitations certifiées « haute valeur environnementale » (HVE) ; si ces mesures sont incitatives et permettent d'aller dans le sens des objectifs du Grenelle (triplement des surfaces en AB et 10 % de produits HVE disponibles d'ici à 2012), le financement nécessaire pourrait également atteindre environ 150 M€ ;
- de financer une partie du plan performance énergétique élaboré dans le cadre du Grenelle de l'environnement (au total environ 50 M€ de subvention publique par an sur la période 2009-2013). A l'intérieur de ce plan, les aides devront être ciblées sur les mesures dont les coûts d'abattement à la tonne d'équivalent CO2 sont les plus faibles (conformément à l'article 2 de la loi Grenelle I) ;
- de développer les mesures agro-environnementales sur l'eau et la biodiversité.

Certains acteurs estiment qu'un soutien aux protéagineux serait justifié à la fois pour réduire notre dépendance par rapport aux importations et pour des raisons environnementales (moindre consommation d'intrants et intérêt environnemental des rotations). Si ce dernier objectif était retenu, il semblerait plus pertinent de cibler directement l'intérêt environnemental, par exemple en utilisant les mesures agroenvironnementales existantes qui sont ciblées sur les enjeux environnementaux visés, plutôt qu'un soutien aux protéagineux qui ne pourrait garantir l'intérêt environnemental du dispositif et serait potentiellement distorsif.

d) Découpler au moins une partie de la PMTVA et anticiper la date de découplage de 2012 à 2010 pour les filières où une période d'adaptation n'apparaît pas nécessaire

Le découplage partiel de la PMTVA aurait deux objectifs. D'une part, l'existence d'aides couplées freine la capacité des agriculteurs à faire évoluer leur exploitation en fonction de leur projet personnel et de leur anticipation de futures demandes des consommateurs. Le découplage permet aux agriculteurs de faire un choix de production qui n'est pas biaisé par les pouvoirs publics. D'autre part, dans le cadre d'une harmonisation des aides découplées, un découplage au moins partiel de la PMTVA permettrait une répartition plus équitable de l'ensemble des aides. En effet, un dispositif où la valeur unitaire des DPU est identique sur tous les hectares et où les éleveurs auraient une aide couplée, d'un montant élevé, additionnelle aux DPU serait difficilement justifiable.

²⁴ http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009_BG_AGRICULTURE.pdf en page 11.

²⁵ La PHAE étant cofinancée par des fonds communautaires du second pilier (FEADER), sa suppression n'entraînera pas directement une économie sur le budget national de 250 M€. Néanmoins, ces fonds communautaires, ainsi rendus disponibles, pourront se substituer à des fonds nationaux sur d'autres mesures. Il faut en effet rappeler que la dépense publique nationale apportée au-delà de la contrepartie du FEADER (i.e. aides nationales complémentaires appelées couramment *top-up*) s'élève à 2,9 Md€ sur la période 2007-2013 dont 1,9 Md€ pour l'axe 2 « amélioration de l'environnement et de l'espace rural » dans lequel se trouve la PHAE. Voir la 4^{ème} partie « données financières » du Plan de développement rural hexagonal disponible sur le site du Ministère de l'Agriculture.

Néanmoins, dans le secteur animal, un découplage total pourrait entraîner des abandons de production dans des zones sensibles. Ainsi, selon les simulations effectuées à l'aide du modèle MAGALI²⁶, un découplage de la PMTVA engendrerait une extensification importante de la production à moyen terme (2011/2012), le ratio production animale par hectare diminuerait de 11,2 % par rapport à un scénario de référence. Un maintien d'un couplage partiel permettrait de limiter cet effet.

Le découplage de la PMTVA pourrait se faire au moins à hauteur de 50 %, ce qui maintiendrait une prime communautaire de 100 € par tête. Ce niveau constitue un « second best »²⁷, car s'il apparaît suffisant pour éviter des abandons de production dans des zones sensibles, il continuera à limiter les possibilités d'adaptation des agriculteurs dans les autres zones quoique à un niveau inférieur à aujourd'hui. Ce niveau de découplage devrait cependant permettre une meilleure acceptabilité de l'harmonisation de la valeur des DPU décrite précédemment.

La possibilité d'octroyer une aide couplée supplémentaire à la tête d'ovin souvent évoquée dans le cadre de l'article 68 n'apparaît pas judicieuse sur l'ensemble du territoire. Il faut noter à cet égard que le secteur ovin profiterait largement de l'harmonisation des DPU ainsi que de la mise en place d'une prime à l'herbe.

Une étude de la situation économique des secteurs²⁸ pour lesquelles un découplage total doit être effectué au plus tard en 2012 serait utile. Cette étude permettrait de déterminer les secteurs où une période d'adaptation apparaît nécessaire avant un découplage total des aides. A l'exception des secteurs identifiés, le découplage total pourrait ainsi être mis en place dès 2010.

e) Apporter un soutien aux zones sensibles du point de vue de l'aménagement du territoire.

En plus, des externalités positives relatives à l'environnement, l'intervention de l'État est justifiée pour rémunérer la production de services territoriaux. En particulier, le maintien d'une activité économique dans les zones où un arrêt de la production agricole aurait un impact négatif sur l'emploi local (agriculture et première transformation) peut légitimement être encouragé. Il faut ainsi tenir compte du fait que certaines mesures affectant le secteur de l'élevage (découplage partiel de la PMTVA et de la prime à la brebis, suppression des quotas laitiers et baisse des prix résultante) auront un impact potentiellement négatif sur des productions jouant un rôle important dans les zones sensibles. La déclinaison nationale du bilan de santé doit donc chercher à favoriser le développement d'activités locales dans ces zones mais aussi palier l'impact négatif que pourraient y avoir certaines mesures.

Plusieurs mesures mentionnées précédemment permettent une prise en compte de la problématique du maintien d'une activité économique dans les zones sensibles. Il s'agit du rééquilibrage des soutiens entre les zones céréalières et les zones de prairies permises par l'harmonisation des aides découplées et de l'augmentation des aides à l'herbe. Il serait utile d'ajouter à ces mesures, de nouvelles mesures spécifiques en ciblant des aides sur les activités les plus créatrices d'emploi local (sachant qu'un travail reste à développer pour bien identifier les activités les plus créatrices d'emploi local).

Enfin, il serait judicieux de mettre en place des soutiens pour adapter le secteur laitier à la fin des quotas dans les zones où il n'y a pas d'alternatives à la production laitière et où un abandon de cette production aurait des conséquences négatives sur l'aménagement du territoire en particulier sur l'aval de la filière. Néanmoins, il serait préférable que ces soutiens ne soient pas couplés, mais soient ciblés sur des activités permettant le maintien local d'un maximum d'activité économique. L'article 64 du nouveau règlement permettrait

²⁶ Le modèle MAGALI (Modèle Agricole Analysant les Liaisons Intra-sectorielles) est un modèle macro-sectoriel qui représente de façon agrégée l'ensemble de l'agriculture française. Il est géré conjointement par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

²⁷ Il aurait été plus efficace économiquement de ne maintenir la PMTVA et la PBC couplée uniquement dans des zones sensibles pour des raisons d'aménagement du territoire. Néanmoins, l'enveloppe pouvant être mobilisée dans l'article 68 apparaît insuffisante pour réaliser cet objectif et pour mettre en place une aide aux surfaces en herbe.

²⁸ Il s'agit des secteurs des fourrages séchés, du lin, du chanvre, du riz, des fruits à coque, des semences et des protéagineux et des secteurs bénéficiant des primes à la féculé de pomme de terre et des primes à l'abattage pour la viande bovine et le veau.

d'utiliser une partie des montants issus du découplage des aides aux grandes cultures pour augmenter la valeur des DPU des exploitations laitières situées en montagne ou en piémont. 140 M€ pourraient ainsi être transférés²⁹.

La mise en place d'une aide ciblée sur les prairies ainsi que la redistribution des soutiens décrite précédemment engendre un rééquilibrage du niveau des soutiens entre le secteur des céréales et celui de l'élevage. En cas d'accord à l'OMC, ceci permettrait de compenser en partie les pertes qu'auraient à subir les éleveurs en cas de plus grande ouverture dans ce secteur³⁰.

V. Impacts sur les agriculteurs des propositions de mise en œuvre du bilan de santé au plan national

1. Hypothèses et scénarios étudiés

Pour simuler l'impact de ces propositions sur les exploitations agricoles, on utilise la base de données RICA³¹ (Réseau d'Information Comptable Agricole) relatives à l'année 2006. On réalise une simulation simplifiée des propositions décrites ci-dessus, car il n'a pas pu être tenu compte :

- de l'ensemble des propositions de mise en œuvre. En particulier, il n'a pas été tenu compte de la modulation dans la mesure où il n'est pas possible de réaffecter les montants issus de cette modulation. En effet, les mesures que l'on propose de financer, comme l'agriculture biologique, le plan de performance énergétique, des mesures supplémentaires ciblées sur l'eau et la biodiversité supposent un engagement des exploitations et il n'est pas possible, a priori, de déterminer quelles exploitations s'engageront dans ces démarches. De la même manière, il n'a pas été tenu compte du prélèvement nécessaire pour financer les assurances récolte et le fond de mutualisation sanitaire, ni de sa réaffectation sous forme de subvention aux primes d'assurance ou de versement indemnisant une maladie animale. Ainsi, l'impact redistributif de ces mesures n'a pas pu être évalué avec l'outil de simulation utilisé.
- de l'accroissement futur de la taille des exploitations Le nombre d'exploitations professionnelles continue de diminuer, à raison de 3 % par an de 2005 à 2007. Néanmoins, le potentiel agricole, en termes de surfaces mises en valeur est conservé³². Cette restructuration continue modifie la répartition des soutiens, ce qui n'a pas été pris en compte dans les simulations.
- des réorientations de production liées notamment à des stratégies d'adaptation que pourraient mettre en œuvre les agriculteurs.
- des modifications apportées dans certains secteurs spécifiques, en particulier certaines filières spécifiques qui devront être découplées au plus tard en 2012.

²⁹ Ce montant correspondant à la demande des producteurs de lait pour des aides couplées au volume de lait produit. Néanmoins, nous proposons d'octroyer ce montant sous forme découplée.

³⁰ D'après une étude de l'INRA réalisée par Alexandre Gohin, le secteur de la viande bovine serait plus particulièrement impacté par un accord à l'OMC. La baisse de la production communautaire pourrait atteindre 6 % avec une hausse des importations de 154 %. Les évolutions pour le secteur de la viande ovine et des produits laitiers vont également dans le sens d'une baisse de production de l'ordre de 6 à 7 %. Le secteur des grandes cultures serait moins impacté, avec des baisses de production proches de 2 % pour le blé ou le maïs, mais plus forte pour le sucre (-15 %).

³¹ Le RICA est une enquête réalisée auprès de plus de 7000 exploitations agricoles professionnelles françaises, permettant de fournir des données représentatives de l'ensemble des exploitations professionnelles françaises selon trois critères : les régions, la dimension économique et l'orientation technico-économique. Pour plus d'information sur le RICA, voir notamment Chantry E., 2003. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. Notes et études économiques, n°18, pp. 11-17 et http://ec.europa.eu/agriculture/rica/index_fr.cfm.

³² Agreste Primeur, numéro 215, octobre 2008, Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2007.

Le RICA ne tient compte que des exploitations professionnelles, ce qui peut introduire un biais dans les résultats ci-après. En effet, en 2007, sur les 507 000 exploitations agricoles, seules 326 000 exploitations étaient considérées comme professionnelles. Néanmoins, les exploitations non professionnelles n'exploitent que 8 % des surfaces de grandes cultures, et représentent environ 10 % des brebis mères nourrices, et 6 % du troupeau de vaches allaitantes.

Les simulations visent à calculer les variations de niveau d'aides perçu. Il serait également intéressant d'analyser dans quelle mesure des variations d'aides impactent le revenu des agriculteurs. Néanmoins, une telle simulation supposerait de faire des hypothèses sur l'évolution des prix des produits et des intrants, forcément sujette à controverse dans la période actuelle de forte volatilité des cours. De plus, pour être rigoureuses, ces simulations sur le niveau de revenu devraient prendre en compte plusieurs années de référence. Or, les DPU ayant été mis en place en France à partir de 2006, il aurait fallu recalculer des DPU théoriques pour les années antérieures à 2006, ce qui aurait également augmenté l'incertitude de l'étude. Nous avons donc choisi, à ce stade, de limiter le travail aux seules variations d'aides, qui ne dépendent que des mesures de politique agricole (et varient donc très peu d'une année à l'autre au-delà de la mise en place de nouvelles mesures), ce qui permet de faire les simulations sur la base de l'année 2006, dernière année disponible³³.

La réorientation des aides devant se faire de manière progressive pour permettre aux agriculteurs de s'adapter, nous avons réalisé deux simulations, une où les propositions sont partiellement mises en œuvre (« mise en œuvre partielle ») et une à plus long terme où les propositions sont totalement mises en œuvre (« mise en œuvre totale »).

La simulation « mise en œuvre partielle » consiste en une régionalisation sur l'ensemble du territoire à hauteur de 50 %, ce qui veut dire que 50% des aides sont mutualisées et 50 % sont toujours calculées sur la base de références historiques individuelles. La PMTVA est découplée à 50 %, 50 % de l'aide est toujours octroyée directement aux agriculteurs sous la forme d'une PMTVA dont le montant unitaire est divisé par 2 et les 50 % restant sont pris en compte dans les références historiques individuelles. La PBC n'est pas modifiée (elle a déjà été découplée à hauteur de 50 % lors de la réforme de 2003). La PHAE actuelle est supprimée, et deux primes à l'herbe sont mises en place à partir d'un prélèvement de 700 M€ effectué sur l'ensemble des aides directes : une première qui remplace la PHAE actuelle et une seconde sur l'ensemble des surfaces en herbe³⁴. Enfin, une enveloppe de 140 M€ est attribuée aux exploitations laitières de montagne et piémont, via une augmentation de leur DPU. Cette enveloppe est financée par l'article 64, en transférant une partie du montant issu du découplage des aides COP (céréales oléo protéagineux).

La seule différence entre les simulations « mise en œuvre partielle » et « mise en œuvre totale » est la poursuite de l'harmonisation des DPU : on considère que la régionalisation est totale sur l'ensemble du territoire. Les agriculteurs bénéficient alors d'un DPU homogène sur l'ensemble du territoire auquel s'ajoutent les dispositifs décrits pour le scénario précédent, à savoir les primes à l'herbe, la PMTVA et la PBC découplées à 50 % et une majoration des DPU pour les exploitations laitières de montagne et piémont.

³³ Le RICA 2007 ne sera disponible que le 15 janvier 2009.

³⁴ Il s'agit d'une traduction simplifiée des propositions décrites précédemment, car elle ne prend pas en compte les contraintes environnementales recommandée comme un taux de chargement maximum.

Hypothèses retenues pour les simulations

Base de calcul : données RICA 2006

Mesures simulées :

- La régionalisation des DPU sur l'ensemble du territoire
- Le découplage à 50 % de la PMTVA (maintien de la PBC découplée à 50 %)
- La suppression de la PHAE (-250 M€)
- La création de deux nouvelles primes à l'herbe via l'art. 68 (700 M€) : l'une avec des contraintes simplifiées (chargement maximum), l'autre avec les mêmes contraintes que la PHAE.
- L'augmentation des DPU des exploitations laitières de montagne et piémont via l'art. 64 (140 M€)

Mesures non-simulées et éléments non pris en compte :

- La modulation (237,5 M€)
- Les mesures ciblées sur l'agriculture biologique, le plan de performance énergétique, ou ciblées sur l'amélioration de la gestion de l'eau ou de la biodiversité (150 M€)
- Les mesures d'amélioration du dispositif français de gestion des risques (assurance récolte, fonds de mutualisation, ...) (150 M€)
- Le découplage de certaines filières spécifiques devant être découplées au plus tard en 2012
- l'accroissement à venir de la taille des exploitations et la baisse du nombre d'exploitations professionnelles
- les réorientations de production liées aux stratégies d'adaptation des agriculteurs

Deux scénarios :

1. « *mise en œuvre partielle* » : pour la régionalisation, 50 % des aides sont mutualisées et 50 % sont toujours calculées sur la base de références historiques individuelles.
2. « *mise en œuvre totale* » : l'harmonisation des DPU est totale sur l'ensemble du territoire.

2. Résultats de la simulation « mise en œuvre partielle »

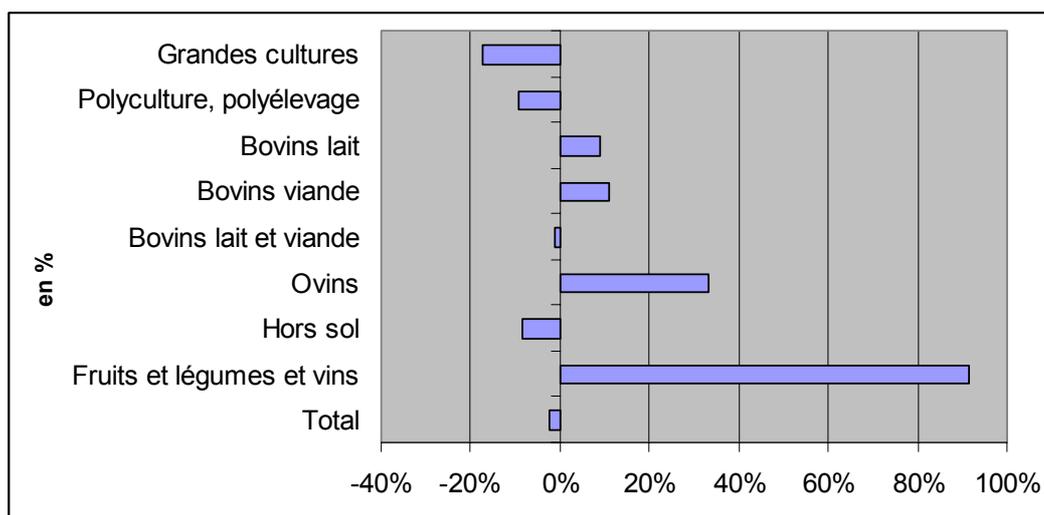
La mise en œuvre partielle de ces propositions engendre une redistribution des soutiens. Ainsi, les exploitations de grandes cultures et de polyculture élevage se verraient prélever 702 M€ d'aides (voir tableau 1), soit des baisses respectives moyennes de 18 et 9 % (voir figure 1). Ce transfert bénéficierait principalement :

- aux éleveurs d'herbivores (bovin et ovin) qui verraient leur aide augmenter de 411 M€,
- aux producteurs de maraîchage, horticulture, fruits et vins (+109 M€) qui touchaient très peu d'aide directes, la vigne et les fruits et légumes n'étant pas admissibles aux DPU,
- au budget national avec une économie de 201 M€. Dans cette simulation la suppression de la PHAE n'aboutit qu'à une baisse des aides versées au secteur agricole de 201 M€ par rapport à 2006 au lieu des 250 M€ réels du fait d'un léger écart de représentativité de la base RICA, d'une évolution des montants de la PHAE entre les aides versées en 2006 et les aides programmées en 2010 et du champ réduit du RICA (seules les exploitations professionnelles sont représentées).

Les catégories d'exploitations qui souffriraient le plus de la mise en œuvre de ces propositions seraient les exploitations de grandes cultures, de polyculture/polyélevage et de hors sol avec des diminutions d'aides respectivement de 18 %, 9 % et 8 %. Si cet impact est loin d'être négligeable, ce qui milite pour une mise en œuvre progressive de ces propositions, il faut toutefois rappeler que, pour les exploitations de grandes cultures, le ratio aides sur revenu est plus faible en 2007 que pour d'autres exploitations (en particulier les éleveurs) et que le revenu moyen sur la période 2005/2007 des exploitations de grandes cultures est largement supérieur à la moyenne de l'ensemble des exploitations agricoles : 28 000 € contre 22 000 €³⁵. Enfin, à l'issue de cette mise en œuvre partielle, le montant moyen d'aide par exploitation ou par UTA³⁶ non salariée dans ces exploitations de grandes cultures resterait largement supérieur à la moyenne.

Comme précisé précédemment, cette simulation ne prend pas en compte la modulation. Un prélèvement supplémentaire de 3 % sera effectué sur l'ensemble des exploitations au-delà des 5 000 premiers euros d'aides. Ceci permettra le renforcement de certaines mesures existantes (agriculture biologique, mesures ciblées sur l'eau ou la biodiversité), la mise en place de nouvelles mesures (notamment les mesures les plus efficaces du plan de performance énergétique) et la réalisation d'économies supplémentaires sur le budget national comme prévu dans le PLF. Pour les exploitations où la perte d'aide serait trop importante pour maintenir la rentabilité de l'exploitation, une solution peut être la contractualisation des mesures environnementales permise par la modulation supplémentaire.

Figure 1 : Évolution du niveau des aides entre 2006 et la mise en œuvre partielle, par orientation technico-économique



Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

³⁵ Agreste Primeur numéro 204, décembre 2007, les comptes prévisionnels par catégorie d'exploitations en 2007.

³⁶ Unité de travail annuel (travail d'une personne à plein temps pendant une année).

Tableau 1 : Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles, selon leur orientation technico-économique, entre 2006 et la mise en œuvre partielle

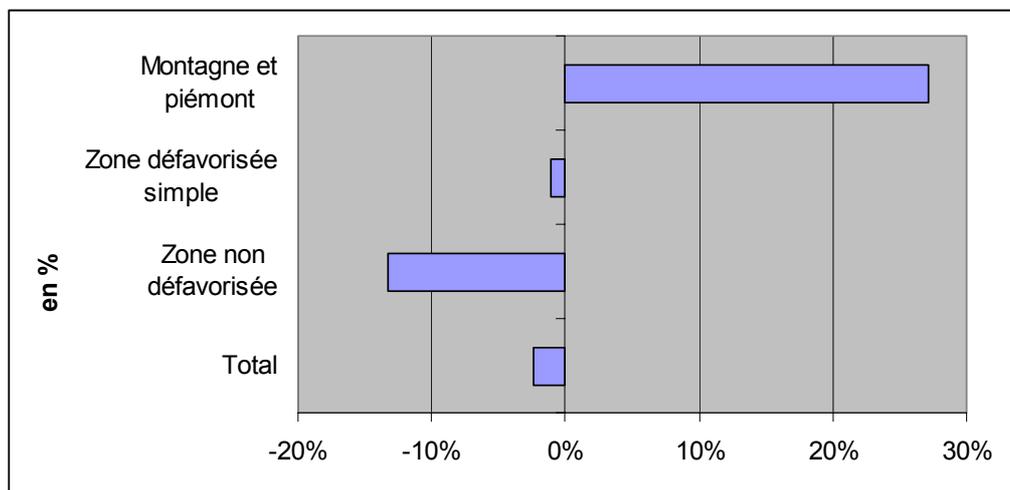
	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides par exploitation en euros	Aides finales par exploitation en euros	Aides finales par UTA non salariée en euros
Grandes cultures	77 772	- 527	- 6 781	31 921	24 571
Polyculture, poly-élevage	58 924	- 175	- 2 969	28 655	18 429
Bovins lait	58 489	+ 123	+ 2 111	25 387	15 812
Bovins viande	40 414	+ 143	+ 3 541	35 878	28 762
Bovins lait et viande	8 750	- 3	- 362	35 976	21 499
Ovins	20 205	+ 148	+ 7 309	29 354	20 551
Hors sol	14 566	-19	-1 312	14 252	9 134
Maraîchage, horticulture, fruits et vins	67 255	+ 109	+ 1 622	3 396	2 437
Total	346 375	- 201	- 581	24 395	17 003

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les exploitations spécialisées en bovins viande augmentent de 143 M€ par rapport à 2006. Ces exploitations percevront en moyenne 35 878 € d'aide.

En analysant les résultats en fonction de la localisation géographique (selon que les exploitations se situent dans une zone défavorisée³⁷ ou non), on s'aperçoit que ce sont principalement les exploitations localisées en montagne et piémont qui bénéficieraient de cette mise en œuvre partielle avec une augmentation de 27 % de leur montant d'aides. Ceci laisse supposer que l'impact de ce scénario devrait bien être positif sur l'aménagement du territoire.

Figure 2 : Évolution du niveau des aides, entre 2006 et la mise en œuvre partielle, par localisation géographique

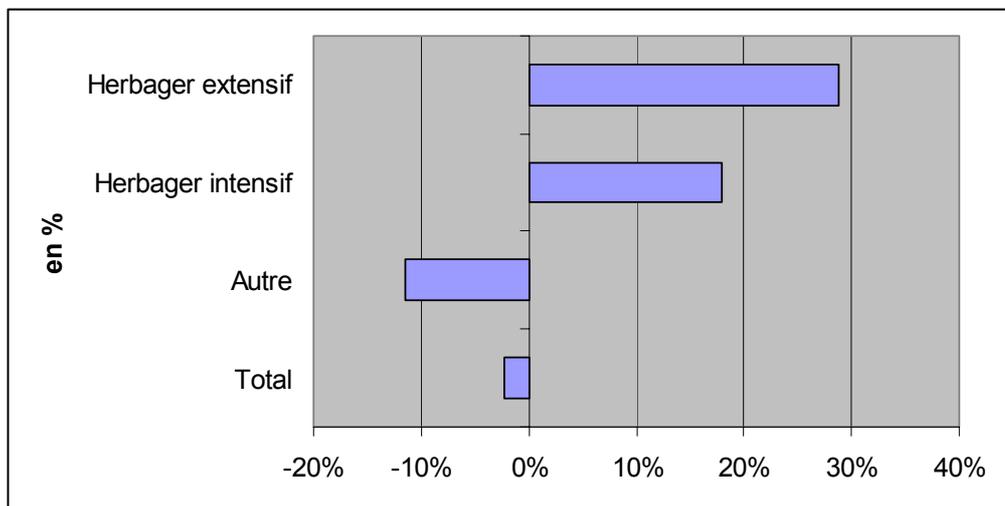


Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

³⁷ La directive communautaire du 28 avril 1975 reconnaît plusieurs zones agricoles défavorisées : la montagne, le piémont et les zones défavorisées simples. Ces dernières sont définies notamment par les critères suivants : terres peu productives, dépopulation. Voir notamment, V. Chatellier, F. Delattre, Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France, NEE n°25, août 2006, pp. 79-107. Il convient de noter que le zonage des zones défavorisées est en cours de modification.

En analysant les résultats en fonction du mode de production, on voit que les exploitations herbagères bénéficieraient largement de cette mise en œuvre partielle. De plus, les exploitations herbagères extensives³⁸ bénéficieraient davantage de ces propositions que les exploitations herbagères intensives, avec une hausse des aides de 29 % contre 18 %. Ceci laisse supposer que l'impact de ces propositions devrait également être positif sur l'environnement.

Figure 3 : Évolution du niveau des aides, entre 2006 et la mise en œuvre partielle, par mode de production



Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Il convient de préciser que les résultats présentés précédemment sont des résultats agrégés ou moyens qui cachent une grande variété d'impacts en fonction des exploitations. En raison de la diversité des exploitations agricoles au sein d'une même orientation économique, certains agriculteurs pourraient voir leur aides augmenter ou diminuer à l'intérieur de chaque catégorie. Le tableau 2 permet de décomposer les résultats en fonction de la variation du niveau d'aides perçu par rapport à 2006.

Ce tableau confirme que les exploitations de grandes cultures seraient impactées par nos propositions : 71 132, soit 91 % d'entre elles verraient leurs aides diminuer. En revanche, 32 522 exploitations de bovins viande (80 %), 19 116 exploitations d'ovins (95 %) et 64 166 exploitations de maraîchage, horticulture, fruits et vins (95 %) verraient leurs aides augmenter. Pour ces dernières, on peut voir que dans la majorité des cas, cette augmentation est limitée (inférieure à 3 000 €).

L'analyse des résultats détaillés confirme la nécessité d'une mise en place progressive. Ainsi, plus de 40 000 exploitations auraient une diminution d'aide comprise entre 7 000 et 15 000 € et plus de 10 000 exploitations auraient une diminution d'aide supérieure à -15000 €. La majorité de ces exploitations sont orientées en grandes cultures, en polyculture/polyélevage et en lait. Le tableau de l'annexe 3 montre que cette diminution correspond à une perte d'aides de l'ordre de -20 % pour ces exploitations.

³⁸ Ratio surface d'herbe sur SAU > 75 % et chargement < à 1,4UGB/ha.

Tableau 2 : Répartition des exploitations agricoles, en fonction de leur orientation technico-économique, suivant leur variation d'aide entre 2006 et la mise en œuvre partielle, en nombre d'exploitations

Variation d'aides par rapport à 2006 en euros	Nombre d'exploitations								
	Grandes cultures	Polyculture polyélevage	Bovins lait	Bovins viande	Bovins lait et viande	Ovins	Hors sol	Maraîchage, horticulture, fruits et vins	Total
Perte supérieure à -15000	7 295	2 250	477	199	282		84		10 587
Perte comprise entre -15000 et -7000	24 570	8 605	4 450	424	1 305	21	852	77	40 305
Perte comprise entre -7000 et -3000	23 538	13 718	10 589	1 524	1 466	172	2 508	545	54 061
Perte comprise entre -3000 et 0	15 730	16 745	13 391	5 745	1 947	896	4 660	2 467	61 579
<i>Sous-total perte</i>	<i>71 132</i>	<i>41 318</i>	<i>28 908</i>	<i>7 892</i>	<i>5 000</i>	<i>1 089</i>	<i>8 104</i>	<i>3 089</i>	<i>166 532</i>
Gain compris entre 3000 et 0	5 352	12 329	9 376	11 146	1 177	5 123	5 499	53 190	103 192
Gain compris entre 7000 et 3000	880	4 399	6 529	13 888	1 024	6 952	823	9 370	43 865
Gain compris entre 15000 et 7000	339	878	8 627	6 243	1 257	4 929	78	1 521	23 872
Gain supérieur à 15000	69		5 049	1 245	292	2 112	63	85	8 915
<i>Sous total gain</i>	<i>6 640</i>	<i>17 606</i>	<i>29 581</i>	<i>32 522</i>	<i>3 751</i>	<i>19 116</i>	<i>6 462</i>	<i>64 166</i>	<i>179 843</i>
Total	77 772	58 924	58 489	40 414	8 750	20 205	14 566	67 255	346 375

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : 7 295 exploitations agricoles spécialisées en grande culture perdent plus de 15 000 € d'aides par rapport à leur niveau d'aides actuel.

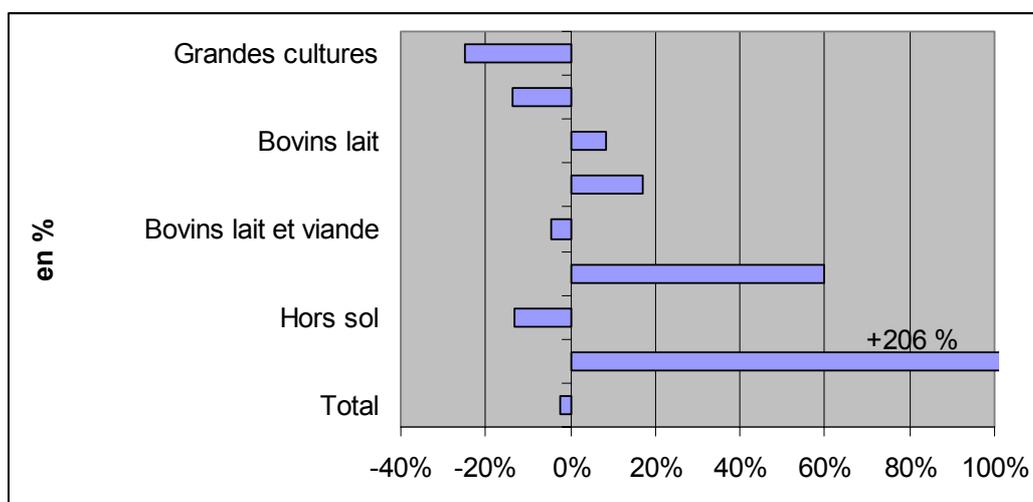
3. Résultats de la simulation « mise en œuvre totale »

La mise en œuvre totale de ces propositions engendre une redistribution plus importante des soutiens. Ainsi, les exploitations de grandes cultures et de polyculture élevage se verraient prélever 1,06 Md€ d'aides (voir tableau 3) contre 706 M€ dans la mise en œuvre partielle. La baisse des aides pour les exploitations de grandes cultures atteint -25 % (voir figure 4). Ce transfert bénéficierait toujours aux mêmes exploitations avec une augmentation des montants transférés : bovins viande et ovins (+491 M€), maraîchage, horticulture, fruits et vins (+246 M€). En revanche, les exploitations laitières bénéficient moins de la mise en œuvre totale (+113 M€) que partielle (+123 M€). Cela s'explique par le fait que dans la mise en œuvre partielle le gain était lié à l'attribution de 140 M€ pour les exploitations laitières de montagne et non au mécanisme de régionalisation.

Les catégories d'exploitations qui seraient le plus pénalisées par la mise en œuvre de ces propositions seraient toujours les exploitations de grandes cultures, de polyculture/polyélevage et de hors sol avec des diminutions d'aides respectivement de 25 %, 14 % et 13 %. Il faut à nouveau relativiser l'impact sur les exploitations de grandes cultures car ces dernières toucheraient toujours en moyenne plus que la moyenne de l'ensemble des autres exploitations. De plus, comme précisé dans le paragraphe sur la mise en œuvre partielle, entre 2005 et 2007, ces exploitations ont eu un revenu largement supérieur à la moyenne de

l'ensemble des exploitations. Néanmoins, l'impact étant renforcé avec la mise en œuvre totale, cette dernière supposera une mise en œuvre progressive.

Figure 4 : Évolution du niveau des aides, entre 2006 et la mise en œuvre totale, par orientation technico-économique



Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Tableau 3 : Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles, selon leur orientation technico-économique, entre 2006 et la mise en œuvre totale

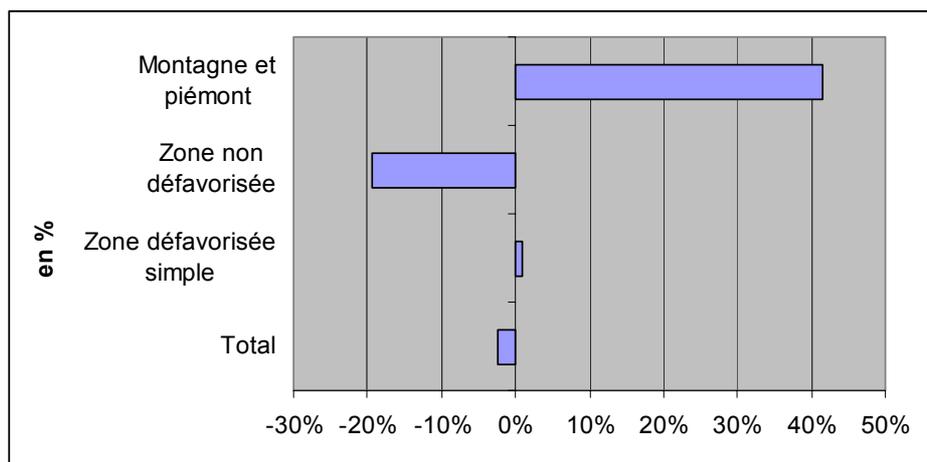
	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides en euros par exploitation	Aides 2012 par exploitation en euros	Aides 2012 par UTA non salariée en euros
Grandes cultures	77 772	-750	-9 647	29 055	22 365
Polyculture, poly-élevage	58 924	-256	-4 348	27 276	17 542
Bovins lait	58 489	+113	+1 931	25 208	15 700
Bovins viande	40 414	+225	+5 556	37 892	30 377
Bovins lait et viande	8 750	-14	-1 651	34 687	20 729
Ovins	20 205	+266	+13 159	35 204	24 647
Hors sol	14 566	-30	-2 040	13 524	8 668
Maraîchage, horticulture, fruits et vins	67 255	+246	+3 657	5 432	3 897
Total	346 375	- 201	-581	24 395	17 003

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les exploitations spécialisées en bovins viande augmentent de 225 M€ par rapport à 2006. Ces exploitations percevront en moyenne 37 892 € d'aide.

L'analyse des résultats en fonction de la localisation géographique montre que les zones de montagne et piémont bénéficieraient encore davantage de la mise en œuvre totale que partielle. Leurs aides augmenteraient de 42 % contre 27 % dans la simulation précédente. Les exploitations situées en zone défavorisée simple seraient toujours assez peu impactées par ces propositions. Néanmoins, avec une régionalisation totale, elles gagneraient légèrement (+1 %) contre une légère perte (-1 %) en cas de régionalisation partielle. La mise en œuvre totale de nos propositions devrait donc avoir un impact encore plus positif sur la présence d'activité dans les zones défavorisées.

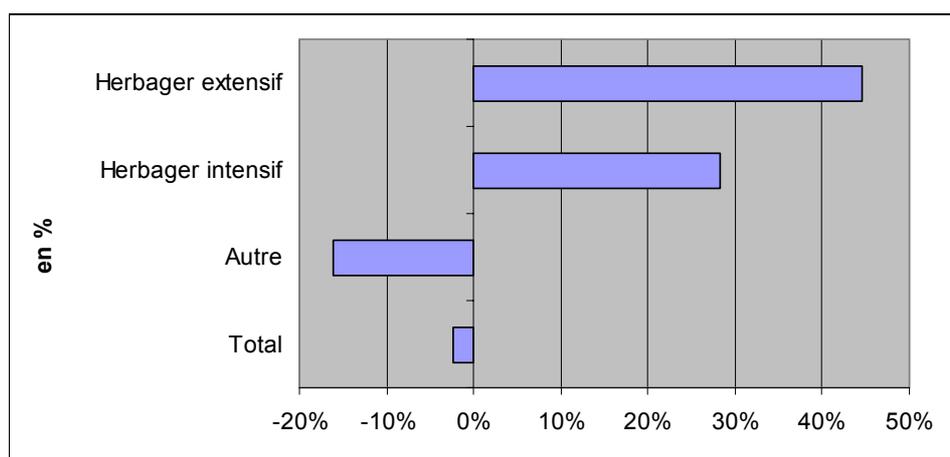
Figure 5 : Évolution du niveau des aides, entre 2006 et la mise en œuvre totale, par localisation géographique



Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

De la même manière, la régionalisation totale bénéficierait davantage aux exploitations herbagères extensives.

Figure 6 : Évolution du niveau des aides, entre 2006 et la mise en œuvre totale, par mode de production



Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Enfin, le tableau 4 montre que le scénario de mise en œuvre totale accroît considérablement le nombre d'exploitations qui perdent beaucoup d'aides et parallèlement le nombre d'exploitations qui en gagnent beaucoup. Ainsi, le nombre d'exploitations perdant plus de 15 000 € d'aides, triple pour atteindre plus de 30 000 exploitations. Pour les exploitations dont le montant d'aides diminue de plus de 15 000 €, la perte par exploitation atteint alors en moyenne 35 % (annexe 4).

Tableau 4 : Répartition des exploitations agricoles, en fonction de leur orientation technico-économique, suivant leur variation d'aide entre 2006 et la mise en œuvre totale

Variation d'aides par rapport à 2006 en euros	Nombre d'exploitations								Total
	Grandes cultures	Poly-culture poly-élevage	Bovins lait	Bovins viande	Bovins lait et viande	Ovins	Hors sol	Maraîchage, horticulture, fruits et vins	
Perte supérieure à 15000	18 513	6 889	3 100	543	1 097	21	519		30 682
Perte comprise entre -15000 et -7000	23 737	11 016	8 682	1 466	1 618	71	1 739	255	48 584
Perte comprise entre -7000 et -3000	18 154	9 925	10 553	2 589	964	300	2 438	515	45 439
Perte comprise entre -3000 et 0	8 029	11 221	6 923	4 689	1 217	703	3 375	1 113	37 269
<i>Sous-total perte</i>	<i>68 433</i>	<i>39 050</i>	<i>29 258</i>	<i>9 287</i>	<i>4 897</i>	<i>1 095</i>	<i>8 070</i>	<i>1 883</i>	<i>161 974</i>
Gain compris entre 3000 et 0	5 576	9 965	6 730	5 163	1 072	1 945	4 784	34 631	69 864
Gain compris entre 7000 et 3000	2 472	5 549	6 266	11 173	697	5 569	1 118	20 758	53 602
Gain compris entre 15000 et 7000	835	3 757	8 191	10 766	1 257	5 916	506	8 446	39 674
Gain supérieur à 15000	456	603	8 044	4 025	828	5 680	88	1 536	21 260
<i>Sous total gain</i>	<i>9 339</i>	<i>19 874</i>	<i>29 230</i>	<i>31 127</i>	<i>3 854</i>	<i>19 110</i>	<i>6 496</i>	<i>65 371</i>	<i>184 401</i>
Total	77 772	58 924	58 489	40 414	8 750	20 205	14 566	67 255	346 375

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : 18 513 exploitations agricoles spécialisées en grande culture perdent plus de 15 000 € d'aides par rapport à leur niveau d'aides actuel.

*

* *

Les propositions de mise en œuvre nationale du bilan de santé présentées dans ce document de travail sont simples et permettent d'amorcer une réorientation de la PAC vers une meilleure correction des défaillances de marchés (aménagement du territoire, environnement, gestion des risques). Une telle réorientation préviendrait les risques d'érosion de la légitimité de la PAC, améliorerait son efficacité économique et permettrait à la France d'être force de proposition dans le cadre de futures négociations sur l'avenir de la PAC à l'horizon 2013.

Les simulations effectuées montrent que de telles mesures entraîneraient des effets redistributifs importants entre agriculteurs et filières, ce qui pourrait mettre en difficulté certaines exploitations agricoles. Ces effets pourront, néanmoins, être atténués par une montée en puissance progressive du dispositif, laissant le temps aux agriculteurs pour s'adapter. De plus, ce système offre plus de liberté aux agriculteurs dans leur choix de production de biens agricoles comme de services environnementaux et permet une gestion des risques plus efficace.

ANNEXES

Annexe 1 : Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles entre 2006 et la mise en œuvre partielle

Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles, selon leur localisation géographique, entre 2006 et la mise en œuvre partielle

	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides en %	Évolution du niveau des aides en euros par exploitation
Zone non défavorisée	199 928	- 633	-13	-3168
Montagne et piémont	70 451	+ 457	+ 27	+ 6491
Zone défavorisée simple	75 996	- 25	-1	-332
Total	346 375	- 201	-2	-581

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les exploitations dont la majeure partie de l'exploitation est située en zone de montagne ou piémont augmentent de 457 M€ par rapport à 2006.

Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles, selon leur mode de production, entre 2006 et la mise en œuvre partielle

	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides en %	Évolution du niveau des aides en euros par exploitation
Éleveur herbager extensif	54 288	+ 413	+ 29	+ 7606
Éleveur herbager intensif	28 612	+ 130	+ 18	+ 4557
Autre	263 475	-744	-11	-2826
Total	346 375	- 201	-2	-581

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les éleveurs extensifs (ratio surface d'herbe sur SAU supérieur à 75 % et chargement inférieur à 1,4UGB/ha) augmentent de 413 M€ par rapport à 2006.

Annexe 2 : Répartition des exploitations agricoles en fonction de leur orientation technico-économique suivant leur variation d'aide entre 2006 et la mise en œuvre partielle (en variations d'aides)

Variation d'aides par rapport à 2006 en euros	Évolution moyenne du montant total des aides par rapport à 2006 en %								
	Grandes cultures	Poly-culture poly-élevage	Bovins lait	Bovins viande	Bovins lait et viande	Ovins	Hors sol	Maraîchage, horticulture, fruits et vins	Total
Perte supérieure à -15000	-22	-22	-30	-38	-27		-28		-23
Perte comprise entre -15000 et -7000	-20	-19	-22	-21	-22	-16	-25	-21	-20
Perte comprise entre -7000 et -3000	-16	-14	-17	-12	-13	-10	-18	-18	-16
Perte comprise entre -3000 et 0	-10	-6	-9	-4	-5	-3	-10	-7	-7
<i>Sous-total perte</i>	<i>-18</i>	<i>-15</i>	<i>-16</i>	<i>-9</i>	<i>-14</i>	<i>-5</i>	<i>-16</i>	<i>-11</i>	<i>-16</i>
Gain compris entre 3000 et 0	+10	+7	+7	+6	+5	+11	+10	+128	+13
Gain compris entre 7000 et 3000	+35	+18	+30	+14	+17	+25	+22	+230	+23
Gain compris entre 15000 et 7000	+41	+21	+48	+24	+28	+38	+35	+194	+36
Gain supérieur à 15000	+87		+73	+47	+43	+90	+79	+247	+71
<i>Sous total gain</i>	<i>+18</i>	<i>+12</i>	<i>+40</i>	<i>+16</i>	<i>+21</i>	<i>+36</i>	<i>+18</i>	<i>+161</i>	<i>+28</i>
Total	-18	-9	+9	+11	-1	33	-8	91	-2

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : la baisse moyenne du niveau des aides est de 22 % pour les exploitations agricoles spécialisées en grande culture qui perdent plus de 15 000 € d'aides par rapport à leur niveau d'aides actuel.

Annexe 3 : Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles entre 2006 et la mise en œuvre totale

Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles, selon leur localisation géographique, entre 2006 la mise en œuvre totale

	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides en %	Évolution du niveau des aides en euros par exploitation
Zone non défavorisée	199 928	-920	-19	-4 602
Montagne et piémont	70 451	+698	+42	+9 908
Zone défavorisée simple	75 996	+21	+1	+273
Total	346 375	-201	-2	-581

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les exploitations dont la majeure partie de l'exploitation est située en zone de montagne ou piémont augmentent de 698 M€ par rapport à 2006.

Évolution du niveau des aides des exploitations agricoles selon leur mode de production entre 2006 et la mise en œuvre totale

	Nombre d'exploitations	Évolution du niveau des aides en millions d'euros	Évolution du niveau des aides en %	Évolution du niveau des aides en euros par exploitation
Éleveur herbager extensif	54 288	+639	+45	+11 774
Éleveur herbager intensif	28 612	+206	+28	+7 193
Autre	263 475	-1 046	-16	-3 971
Total	346 375	-201	-2	-581

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : les aides perçues par les éleveurs extensifs (ratio surface d'herbe sur SAU supérieur à 75 % et chargement inférieur à 1,4UGB/ha) augmentent de 639 M€ par rapport à 2006.

Annexe 4 : Répartition des exploitations agricoles en fonction de leur orientation technico-économique suivant leur variation d'aide entre 2006 et la mise en œuvre totale (en variations d'aides)

Variation d'aides par rapport à 2006	Évolution moyenne du montant total des aides par rapport à 2006 en %								
	Grandes cultures	Poly-culture poly-élevage	Bovins lait	Bovins viande	Bovins lait et viande	Ovins	Hors sol	Maraîchage, horticulture, fruits et vins	Total
Perte supérieure à -15000	-33	-35	-45	-58	-43	-26	-48		-35
Perte comprise entre -15000 et -7000	-26	-26	-33	-23	-29	-18	-34	-28	-27
Perte comprise entre -7000 et -3000	-19	-17	-22	-14	-15	-14	-25	-23	-19
Perte comprise entre -3000 et 0	-9	-6	-9	-4	-7	-4	-10	-11	-7
<i>Sous-total perte</i>	-27	-24	-29	-16	-27	-9	-27	-20	-26
Gain compris entre 3000 et 0	+10	+8	+7	+6	+5	+11	+14	+145	+15
Gain compris entre 7000 et 3000	+29	+23	+27	+17	+14	+31	+33	+331	+34
Gain compris entre 15000 et 7000	+58	+33	+55	+31	+37	+48	+42	+367	+48
Gain supérieur à 15000	+92	+49	+95	+61	+54	+110	+146	+531	+90
<i>Sous total gain</i>	+27	+21	+55	+28	+30	+65	+33	+288	+46
Total	-25	-14	+8	+17	-5	+60	-13	+206	-2

Sources : RICA 2006, traitement DGTPE.

Lecture : la baisse moyenne du niveau des aides est de 33 % pour les exploitations agricoles spécialisées en grande culture qui perdent plus de 15 000 € d'aides par rapport à leur niveau d'aides actuel.