

LE BUDGET DE LA PAC ET LE CIBLAGE DES AIDES

Vincent Chatellier et Hervé Guyomard

C.E.R.A.S | *Projet*

2011/2 - n° 321
pages 52 à 59

ISSN 0033-0884

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-projet-2011-2-page-52.htm>

Pour citer cet article :

Chatellier Vincent et Guyomard Hervé , « Le budget de la Pac et le ciblage des aides » ,
Projet, 2011/2 n° 321, p. 52-59. DOI : 10.3917/pro.321.0052

Distribution électronique Cairn.info pour C.E.R.A.S.

© C.E.R.A.S. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Le budget de la Pac et le ciblage des aides

Vincent Chatellier et Hervé Guyomard

Le budget de la Pac bénéficie principalement à un nombre limité d'États et à certains types d'exploitations agricoles. Tout l'enjeu est de redéployer les fonds dans un sens plus équitable et durable. Une gageure, dans un contexte budgétaire contraint.

Les réflexions sur l'avenir de la Politique agricole commune (Pac) sont rarement conduites indépendamment des considérations budgétaires. Celles-ci sont au cœur des stratégies déployées par les États pour maximiser leur taux de retour budgétaire. Quant aux organisations professionnelles agricoles, elles cherchent souvent à préserver les bénéfices acquis au fil des réformes. Face aux légitimes ambitions affichées par la Commission européenne sur l'avenir de la Pac à l'horizon 2020¹, plusieurs interrogations ressortent. Les fonds alloués pour la période 2014-2020 seront-ils à la hauteur? Les nouveaux États membres bénéficieront-ils d'une redistribution suffisante pour moderniser leur secteur agricole et agroalimentaire, tout en préservant nombre d'emplois qui ne trouveront pas d'occupation ailleurs? Les modalités d'attribution des aides directes permettront-elles d'accompagner tous les agriculteurs sur la voie de systèmes productifs plus compétitifs et plus durables?

1. Commission européenne, « La Pac à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », novembre 2010.

Vincent Chatellier est ingénieur de recherche à l'Inra (Institut national de la recherche agronomique) et directeur du Laboratoire d'études et de recherches économiques.

Hervé Guyomard est directeur scientifique agriculture à l'Inra.

Dans sa communication de novembre 2010, la Commission n'apporte pas à ce stade de réponses précises – or le diable est dans les détails. Elle cherche à convaincre du bien-fondé d'une Pac forte, néanmoins renouvelée, et de la nécessité de lui affecter des fonds à la hauteur des défis. Un secteur agricole productif, durable et compétitif est susceptible d'apporter une contribution essentielle à la société européenne et à l'ambition « Europe 2020 »². Mais dans une conjoncture économique difficile, le débat sur le budget de la Pac s'articule autour de quatre niveaux emboîtés.

Premier niveau : la dotation budgétaire de l'UE pour la période 2014-2020. Plus le financement de l'UE sera conséquent, moins la pression sera forte sur la Pac. Un débat est engagé sur ce point. Dans la continuité du Conseil européen des 16-17 décembre 2010, cinq pays contributeurs nets au budget de l'UE (Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont d'ores et déjà plaidé pour une croissance du budget au maximum égale à celle de l'inflation. Une initiative plutôt mal accueillie par les bénéficiaires nets (dont la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie).

Deuxième niveau : la part des fonds qui sera affectée à la Pac entre 2014 et 2020. Les fonds prévus par la stratégie « Europe 2020 » seront orientés dans le sens d'une croissance intelligente (recherche, innovation, éducation, réseaux de transport et de communication, etc.), durable (intégration des politiques de l'énergie et du climat, politique agricole, etc.) et inclusive (politique de cohésion). De la cohérence de la future Pac avec cette stratégie dépendra l'enveloppe allouée à l'agriculture, car les idées ne manquent pas pour affecter les fonds à d'autres priorités.

Troisième niveau : la réorientation du futur budget de la Pac entre États membres. Sans apporter d'éléments précis, la Commission souligne qu'un éventuel redéploiement ne pourra pas être mis en œuvre de manière brutale. Il est probable cependant que les agriculteurs des États (dont la France) qui reçoivent des aides directes par hectare supérieures à la moyenne seront in fine plus ou moins pénalisés, selon l'ampleur de la redistribution.

Quatrième niveau : la réorientation des aides directes, au sein de chaque État, entre les exploitations. Les pouvoirs publics nationaux bénéficieront vraisemblablement de latitudes croissantes à cet égard, au titre de la subsidiarité.

2. Cf. José Manuel Barroso, Commission européenne, « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », 3 mars 2010 ; Hervé Pierre Guillot, « 'Europe 2020' : la nouvelle stratégie décennale européenne », *Projet*, n° 320, fév.-mars 2010 (article disponible sur www.ceras-projet.org).

■ Une dépense publique agricole maîtrisée

Le soutien à l'agriculture peut être assuré par les consommateurs (prix garantis) ou par les contribuables (versement d'aides directes aux agriculteurs). Or la baisse des prix agricoles en monnaie constante sur une longue période (notamment pour les productions animales), l'augmentation du prix des intrants énergétiques, la baisse dans le budget des ménages de la part consacrée à l'alimentation, l'essoufflement des gains de productivité en agriculture et la volonté de mieux concilier performances économiques et environnementales sont autant de facteurs qui invitent au maintien d'un budget ambitieux pour la Pac. Faute de quoi, si les consommateurs refusent d'augmenter leurs dépenses alimentaires, on assistera à une concentration géographique accentuée de la production agricole européenne dans les bassins les plus compétitifs, avec des exploitations toujours plus grandes et plus spécialisées et une hausse des importations.

L'intervention publique en agriculture est répandue dans la plupart des pays développés, mais aussi dans nombre de pays en développement. Au sein de l'UE, les instruments utilisés sont complexes, en constante évolution depuis près de vingt ans. Cette diversité des instruments tient notamment aux choix opérés lors de la création de la Pac au début des années 1960, les autorités communautaires ayant eu recours à des Organisations communes de marché (OCM) distinctes pour les différentes productions. Au fil des réformes (1992, 1999, 2003 et 2008), ces instruments ont été modifiés pour assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande intérieure et tenir compte des règles adoptées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les travaux menés par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) quantifient les soutiens accordés à l'agriculture dans les pays développés³. Ces estimations prennent en compte l'ensemble des soutiens budgétaires, dont les aides directes allouées aux agriculteurs et les coûts d'intervention sur les marchés (stockage et subventions aux exportations). Elles intègrent aussi une estimation théorique du « manque à gagner » des consommateurs, quand les prix qu'ils paient sont plus élevés que les cours mondiaux. Cette estimation – controversée – suppose de déterminer un prix mondial de référence pour chaque produit (exercice délicat pour des produits hétérogènes ou peu échangés au plan international). Il ressort que l'agriculture communautaire est plus soutenue que celle de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou des États-Unis, mais moins que celle de la Corée du Sud, du Japon ou de la Suisse.

3. OCDE, « Les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE : panorama 2010 », 2011.

Si l'on s'en tient aux seuls soutiens budgétaires, les dépenses de la Pac se sont élevées, en 2010 (pour l'UE à 27), à 58 milliards d'euros, dont 43,8 milliards d'euros au titre du premier pilier de la Pac (aides directes et mesures de soutien des marchés) et 14,4 milliards d'euros au titre du second pilier (mesures en faveur du développement rural). Ce montant ne prend pas en compte les fonds déployés par les États eux-mêmes pour assurer le cofinancement des mesures du deuxième pilier (en France, ces fonds nationaux représentent 20 % des sommes communautaires perçues). Les dépenses de la Pac représentent ainsi 42 % du budget européen. Cette proportion peut paraître élevée, mais elle s'explique par l'absence d'autres politiques communautaires intégrées et par le choix, lors de la création de la Pac, de transférer à l'échelle communautaire des dépenses qui relevaient jusqu'alors des budgets des pays. Au *pro rata* de leur richesse, les contribuables européens dépensent moins pour la Pac aujourd'hui (0,4 % du Pib) qu'ils ne le faisaient au milieu des années 1980 (0,65 %). L'augmentation des aides directes a été pour partie contrebalancée par la baisse des dépenses liées à l'intervention sur les marchés agricoles (le montant des restitutions aux exportations a été divisé par dix en une vingtaine d'années).

■ Le rôle prépondérant des aides découplées

Les dépenses agricoles communautaires sont aujourd'hui attribuées, pour l'essentiel, sous la forme d'aides versées directement aux agriculteurs pour soutenir leurs revenus : 37 milliards d'euros en 2010, soit 85 % des fonds du premier pilier. Jusqu'à la réforme de 2003, elles étaient « couplées » : allouées sur la base des facteurs de production de l'exploitation (hectares ou têtes de bétail). Pour se conformer aux exigences de l'OMC, un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles a été instauré à partir de 2005⁴.

Désormais, les aides sont indépendantes des productions agricoles. Connues des agriculteurs français sous le vocable de « droits à paiement unique » (DPU), elles ont des effets de distorsion sur la production et les échanges⁵ moindres que des soutiens couplés et, moindres encore, qu'un système de prix garantis⁶. Ces aides directes découplées sont conditionnées au respect de règles relatives à l'environnement, à la santé publique, à la

4. Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn (sous la dir.), *Agriculture Subsidies in the WTO Green Box*, Cambridge Press University, 2009.

5. OCDE, « Le découplage : une vue d'ensemble du concept », 2001.

6. Jean-Pierre Butault, *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Inra éd., 2004.

santé des végétaux, à la santé et au bien-être des animaux, au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales⁷. Leur montant ne varie pas en fonction de la conjoncture des prix. En 2010, les aides directes découplées représentaient environ 31 milliards d'euros (contre 6 milliards d'euros d'aides couplées), soit près des trois quarts des fonds du premier pilier. Cette proportion devrait encore progresser d'ici 2014 en raison des décisions prises en 2008 dans le cadre du « bilan de santé de la Pac ».

■ Inégale répartition des aides

En 2009, quatre pays concentraient 58 % des fonds de la Pac : la France (20 %), l'Allemagne (14 %), l'Espagne (13 %) et l'Italie (11 %)⁸. Le poids des douze nouveaux entrants reste modeste, s'il est rapporté au nombre d'exploitations ou aux emplois agricoles, en dépit de la montée en puissance progressive des fonds qui leur sont alloués depuis leur adhésion. Cette part ne s'élève qu'à 4,3 % en Pologne, 2,1 % en Hongrie et 1,3 % en Roumanie. Cette inégale répartition des fonds tient à trois facteurs principaux : l'importance agricole du pays en termes de surfaces consacrées aux céréales et aux oléo-protéagineux et de taille du cheptel (critères historiques d'allocation des aides directes) ; la spécialisation, les différents secteurs productifs n'étant pas soutenus de façon homogène (certains secteurs, tels que l'horticulture, le maraîchage, la viticulture, la production porcine et la production avicole ne sont pas ou peu soutenus) ; la productivité : ainsi, dans le secteur céréalier, le montant de l'aide à l'hectare avait initialement été déterminé de façon à compenser le choc économique engendré par les baisses des prix garantis. Un rendement plus élevé a induit un niveau de compensation à l'hectare plus élevé.

À cette inégale répartition entre États se superpose une diversité très forte en fonction de la spécialisation productive et de la taille des exploitations agricoles. En 2009⁹, 7,8 millions d'entre elles percevaient des aides directes au titre du premier pilier de la Pac : environ 5 000 euros par exploitation. Parmi elles, 30 800 (0,4 % des effectifs) perçoivent plus de 100 000 euros par an. Dans certains pays, comme la République tchèque et la Slovaquie, un niveau élevé d'aides directes par exploitation ne signifie

7. Hervé Guyomard, Vincent Chatellier, Fabrice Levert et Frédéric Courleux, « La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne », rapport du Conseil d'analyse économique, 2007, pp. 125-179.

8. Selon le Feaga (Fonds européen agricole de garantie).

9. Selon les statistiques de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural.

pas nécessairement que les actifs agricoles sont fortement soutenus, car la productivité du travail est faible dans des grandes structures anciennement étatiques. Les effets d'un possible plafonnement de ces aides dépendront surtout de la manière dont les emplois mobilisés dans les exploitations seront pris en compte.

En France, entre 2007 et 2009, les 326 000 exploitations dites « professionnelles » ont perçu, en moyenne, 29 200 euros d'aides directes par an au titre de la Pac. Ce montant représente l'équivalent de 14 600 euros par emploi agricole, 20 % du chiffre d'affaires et 96 % du résultat courant avant impôt (ou revenu agricole)¹⁰. Sans l'octroi des aides directes, le revenu moyen des agriculteurs français aurait donc été voisin de zéro. Reste que, comme ailleurs, le montant varie fortement selon les catégories d'exploitations. Le taux de concentration est demeuré assez stable sur les dix dernières années, malgré une modulation des aides entre 2000 et 2002 (redéploiement de 2 % des aides directes) et des mesures prises en 2008 (pour 15 % des montants) au détriment des exploitations de grandes cultures (plus aidées que la moyenne). Les 15 000 plus grandes exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux ont perçu, en moyenne annuelle de 2007 à 2009, 80 100 euros (12,5 % des aides directes à l'agriculture française, avec 4,6 % des effectifs). Le revenu agricole moyen annuel de ces exploitations s'est élevé à 45 400 euros par emploi agricole familial, soit 2,2 fois la moyenne nationale. Et ces exploitations n'ont pas vu leur niveau d'aides baisser au cours de la période 2007-2011, en dépit du prix élevé des céréales (à l'exception de 2009). De leur côté, les 42 000 exploitations spécialisées dans la production de viande bovine ont perçu, en moyenne, 36 900 euros, soit l'équivalent de 27 300 euros par emploi, 57 % du chiffre d'affaires et 242 % du revenu ! La faiblesse du chiffre d'affaires (hors aides) s'explique en grande partie par la hausse des coûts de production, notamment le prix des productions végétales. Ces chiffres témoignent du risque d'une prime totalement découplée du nombre de vaches allaitantes : certains producteurs auraient alors économiquement intérêt à arrêter la production bovine tout en assurant un entretien minimal des terres, de façon à respecter les règles inhérentes à la conditionnalité environnementale¹¹. Enfin, pour les 8 100 exploitations spécialisées dans les productions de granivores (porcs et volailles), les aides directes ont un rôle plus modeste : 9 900 euros par exploitation, soit 5 700 euros par emploi, 3 % du chiffre d'affaires et 55 % du revenu.

10. D'après les données du Réseau d'information comptable agricole (Rica).

11. Vincent Chatellier et Hervé Guyomard, « Le bilan de santé de la Pac, le découplage et l'élevage en zones difficiles », *Inra Sciences sociales*, n° 6, 2008.

Les exploitations spécialisées dans des productions ayant un rôle territorial conséquent (céréales, viande bovine, lait et viande ovine) sont devenues, au fil des réformes, très dépendantes des aides directes. Les autorités communautaires devront se montrer prudentes dans une redistribution des soutiens, pour éviter une fragilisation des structures ou des filières, sans pour autant céder à une frilosité qui aboutirait au *statu quo* dans les modalités d'attribution des aides. Il s'agit de trouver le bon dosage.

— Des soutiens plus ciblés et plus équitables

Malgré d'indéniables effets positifs (efficacité du transfert, prévisibilité de la dépense, etc.), le système est de plus en plus questionné parce qu'inégal. La Commission entend redistribuer les soutiens publics et les lier davantage aux services environnementaux et territoriaux fournis par les agriculteurs, pour les rendre plus acceptables par les contribuables. Cette orientation permet d'envisager la mise en place de nouveaux instruments de gestion des risques, dans un contexte où la forte volatilité des prix fragilise de nombreux producteurs. Elle veut soutenir les systèmes productifs innovants, vertueux sur le plan environnemental ou mobilisateurs d'emplois. Mais la préservation des avantages acquis et la nécessité de trouver des compromis conduiront sans doute à revoir les ambitions de la réforme à la baisse en matière de redistribution.

Le but est de procéder à un ajustement du montant des aides directes découplées. En France, les agriculteurs ne percevraient plus un montant uniquement déterminé sur la base d'une situation historique, mais aussi en fonction de critères (et de seuils) environnementaux et territoriaux à définir. Cette évolution laisserait une place importante au principe de subsidiarité, à l'instar de l'application française du bilan de santé de la Pac, en 2008. Michel Barnier, alors ministre de l'Agriculture, avait décidé de réorienter 15 % des aides directes du premier pilier (celles, surtout, allouées aux superficies de céréales et d'oléo-protéagineux) au bénéfice des prairies, des productions agricoles jugées fragiles (ovins, caprins, veaux élevés sous la mère, protéagineux, blé dur, etc.), de l'agriculture biologique, des exploitations de montagne ou du soutien public à l'assurance récolte. Ces mesures ont eu des effets redistributifs importants, au bénéfice principal des éleveurs d'ovins et des producteurs laitiers de montagne¹².

12. V. Chatellier, J.-C. Guesdon, H. Guyomard et C. Perrot, « Les producteurs d'ovins et les éleveurs laitiers extensifs sont les principaux bénéficiaires de l'application française du bilan de santé de la Pac », *Inra Productions animales*, vol. 23, n° 3, 2010, pp. 243-254.

Outre la nécessaire réorientation des soutiens, l'instauration d'un système de plafonnement des aides directes (tenant compte des emplois familiaux et salariés) serait un signal fort en direction d'une Pac socialement plus juste. Pour favoriser l'installation en agriculture, il serait aussi utile de préciser les conditions dans lesquelles les propriétaires de foncier agricole à la retraite pourront bénéficier des aides découplées.

Enfin, le système est trop rigide : il peut conduire à attribuer des soutiens importants à des agriculteurs bénéficiant de prix favorables sans, dans le même temps, pouvoir accompagner ceux gravement fragilisés par une conjoncture détériorée. De même, les fonds non utilisés de la Pac ne peuvent être reportés d'une année sur l'autre selon l'état des marchés agricoles, ce qui prive les autorités d'une capacité d'adaptation et justifie un transfert de soutiens publics vers des systèmes plus complets de gestion des risques.

— Vers un effort partagé

La future Pac devrait être envisagée avec pragmatisme et sur la base de simulations. Il s'agit de faire évoluer un dispositif peu compréhensible, mais sans conduire à de lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions ou systèmes productifs. Comme l'affirme la Commission, les citoyens européens auront besoin, à l'avenir, d'une agriculture compétitive, durable et soucieuse de ses territoires. La satisfaction de tous ces objectifs ne dépendra pas uniquement du bon vouloir du commissaire en charge de l'agriculture, ni du seul dynamisme des agriculteurs et des secteurs liés. Elle impliquera un effort partagé de toutes les composantes de la société. Par leurs choix de produits issus de démarches durables, les consommateurs peuvent amplement y contribuer. Les organismes techniques et les instituts de recherche y participent par la mise au point de systèmes productifs mieux adaptés (augmentation du prix de l'énergie fossile, effets du changement climatique, etc.). Par la différenciation des produits, les entreprises agroalimentaires et les structures de distribution seront des acteurs clés. À charge pour les pouvoirs publics de préserver le budget de la Pac et de réorienter progressivement les soutiens. Dans le débat engagé pour la période 2014-2020, la Pac doit avoir pour ambition politique de mieux cibler les aides directes, non de les faire baisser.

VINCENT CHATELLIER ET HERVÉ GUYOMARD