

Des aides à l'hectare de surface fourragère en substitution des primes animales

V. CHATELLIER

INRA – UMR Economie, Droit Rural et Agroalimentaire, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 3

RESUME – Dans la réflexion engagée sur l'avenir de la PAC, la question d'un transfert des primes animales vers des aides à la surface est régulièrement évoquée comme une des alternatives possibles au mode actuel de soutien aux exploitations d'élevage. Pour mieux appréhender les conséquences économiques potentielles d'une telle réorientation, une analyse est conduite à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole de l'exercice 2000. Dans un premier temps, une simulation des mesures décidées dans le cadre de réforme de la PAC de l'Agenda 2000 est envisagée, à structures et productivités constantes, de manière à déterminer une situation de référence 2003 (après revalorisation des aides directes en viande bovine et en grandes cultures), puis 2008 (après la réforme du secteur laitier). Dans un deuxième temps, trois scénarios de transfert des paiements directs sont testés selon deux modalités de calcul (à budget national constant et à budget régional constant). Dans un contexte où les exploitations bovines françaises sont hétérogènes et fortement dépendantes des soutiens directs, le basculement opéré entraîne certains chocs économiques substantiels au détriment, généralement, des systèmes de production les plus intensifs (naisseur-engraisseurs, engraisseurs spécialisés, lait-taurillons).

Area payments in substitution of animal premiums

V. CHATELLIER

INRA – UMR Economie, Droit Rural et Agroalimentaire, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 3

SUMMARY – In the ongoing debate on the future of the Common Agricultural Policy (CAP), a transfer of the animal premiums towards area payments is regularly mentioned. To anticipate the potential economic consequences of this reorientation, an analysis is developed on the French Farm Accountancy Data Network (FADN). To begin with, a simulation of the CAP reform (Agenda 2000) is performed, with constant structures and productivities, in order to set a reference situation 2003 (after the reform of the beef and arable crops sectors) and 2008 (after the reform of the dairy sector). Then, three scenarios of transfer are tested according to two hypothesis (constant national budget or constant regional budget). As French cattle farms are heterogeneous and strongly dependent on the direct supports, the operated swing leads to some economic shocks. The most intensive production systems are generally penalized (specialized fatteners, milk and male cattle).

INTRODUCTION

Trois années après la signature de l'accord de Berlin, la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'agriculture réfléchissent, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC), aux futures impulsions à donner aux différentes Organisations Communes de Marchés (OCM). Parmi les différentes options envisageables pour le secteur de l'élevage (bovins-viande, ovins, caprins, lait), celle qui consisterait à instaurer une aide à l'hectare de superficies fourragères en substitution des primes animales revient assez fréquemment dans les débats (Institut de l'Élevage, 2002). Tout en permettant d'assurer un transfert de crédits de la régulation des marchés (premier pilier de la PAC) vers le développement rural (deuxième pilier), cette réorientation constituerait une rupture profonde dans le mode actuel de soutien aux exploitations bovines européennes. Préconisée par certains responsables politiques allemands, cette réorientation permettrait vraisemblablement une plus grande acceptabilité des soutiens directs européens à l'OMC (Hervieu et al, 2000) ; une meilleure efficacité du transfert (simplification des contrôles administratifs,...) ; une accentuation du découplage conduisant à un renforcement du rôle du marché dans l'orientation des productions bovines ; une reconnaissance accrue des fonctions territoriales et environnementales de l'élevage bovin (Litvan, 1998) ; une relative homogénéisation des mécanismes de soutien entre OCM ; une mise en œuvre simplifiée du soutien direct aux exploitations agricoles des futurs entrants dans l'Union européenne. Elle suscite cependant de nombreuses inquiétudes, notamment quant aux impacts redistributifs (évolution des revenus et des aides directes) entre producteurs et entre régions. Basée sur une valorisation des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) français et une simulation des effets de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000, cette communication présente les implications économiques de trois scénarios de transfert des primes animales vers des aides à la surface à horizon 2003 et 2008.

1- OUTILS, MÉTHODE ET SCÉNARIOS TESTÉS

Ce travail s'appuie sur le RICA de l'exercice 2000, seul outil statistique, harmonisé et représentatif, qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles françaises. Chaque exploitation de l'échantillon (7 540 unités) est dotée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, *in fine*, un univers global de 384 800 exploitations agricoles. L'univers RICA ne couvre pas l'intégralité des exploitations mais seulement celles qualifiées de « professionnelles ». Sont considérées comme telles, les exploitations agricoles ayant plus de 8 UDE de marge brute standard¹ et plus de 0,75 unité de travail agricole.

1-1- SIMULATION DE LA RÉFORME DE L'AGENDA 2000

La simulation des effets de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000 est conduite à partir des données individuelles du RICA, moyennant la formulation d'hypothèses quant à l'évolution des aides directes et du prix des produits (hypothèse d'un ajustement entre les prix de marché et les prix d'intervention). Cette réforme concerne les Organisations Communes de Marchés (OCM) de la viande bovine (pour une mise en application progressive entre 2000 et 2003), des grandes cultures (2000-2003) et du lait (2005-2008). La simulation n'anticipe pas sur une mise en œuvre renforcée de la conditionnalité environnementale et de la modulation des paiements compensatoires de la PAC (Colson, Chatellier, 1999). Elle ne prévoit

pas, non plus, une modification du plan de régionalisation des rendements de référence et une variation des montants d'aides directes bénéficiant de cofinancement. La simulation est conduite à structures et productivités constantes. Elle ne prend donc pas en compte de potentiels futurs gains de productivité, ni une adaptation des systèmes techniques aux changements de politique agricole (modification des assolements,...).

1-2- EVOLUTION DES AIDES DIRECTES ENTRE 2000-2008

Le montant global d'aides directes attribué à l'agriculture française s'élève, au regard des données du RICA 2000, à 7,55 milliards d'euros, dont 1,50 milliard d'euros correspond à des primes animales. Le terme « primes animales » regroupe les postes suivants (tableau 1) : la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), le complément extensif, la prime à l'abattage, l'enveloppe nationale en viande bovine, la prime compensatrice ovine (PCO) et les paiements compensatoires liés au quota laitier (part communautaire et enveloppes nationales). Les paiements compensatoires aux superficies de maïs fourrage sont cumulés aux primes animales dans les scénarios 2 et 3. D'après la simulation réalisée, le montant d'aides directes à l'agriculture française devrait progresser de 706 millions d'euros entre 2000 et 2003, dont 440 millions d'euros au titre des primes animales, 34 millions d'euros au titre des superficies de maïs fourrage et 232 millions d'euros au titre des autres superficies de grandes cultures. Avec l'effet de la réforme laitière (603 millions d'euros), le montant global d'aides directes devrait augmenter, en France, de 1,31 milliard d'euros entre 2000 et 2008 (soit une augmentation de 17%).

Tableau 1
Montant global d'aides directes à l'agriculture en France
(millions d'euros)

	2000	2003	2008
PMTVA	735	919	919
PSBM	353	448	448
Complément extensif	187	206	206
Primes à l'abattage	60	181	181
Enveloppe en viande bovine	10	31	31
Primes compensatrices ovines	153	153	153
Primes liées au quota laitier	0	0	603
Primes animales	1 500	1 940	2 544
Primes au maïs fourrage	457	491	491
Primes animales + Primes maïs fourrage	1 958	2 431	3 035
Primes SCOP (hors maïs f.)	4 294	4 526	4 526
Primes animales + Primes SCOP	6 252	6 957	7 561
ICHN	402	402	402
MAE	241	241	241
Autres aides directes	656	656	656
Aides directes totales	7 550	8 256	8 860

Sources : RICA France 2000 / INRA Nantes - UMR EDRA

1-3- TROIS SCÉNARIOS D'AIDES À L'HECTARE

Pour analyser les conséquences économiques de l'instauration d'un système d'aides à la surface fourragère en substitution des primes animales, trois scénarios sont privilégiés : un à horizon 2003 et deux à horizon 2008.

Le premier scénario considère, dès 2003, une suppression des primes animales et un transfert des fonds correspondants (1,50 milliard d'euros) vers les superficies fourragères considérées comme éligibles (5,93 millions d'ha). Dans un contexte où le secteur laitier n'a pas encore fait l'objet d'une réforme de ses instruments de soutien, les superficies éligibles correspondent aux superficies fourragères totales, moins celles de maïs fourrage (qui continuent à bénéficier des paiements compensatoires) et celles destinées théoriquement à l'alimentation du cheptel laitier. La superficie fourragère

¹ La marge brute standard (MBS) d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel). La MBS se mesure en Unité de Dimension Economique (1 UDE = 1 200 euros).

propre au secteur laitier est estimée, dans chaque exploitation, au prorata du cheptel laitier dans le cheptel d'herbivores².
Le second scénario envisage, à compter de 2008, un transfert des primes animales et des aides directes aux superficies de maïs fourrage (soit 3,03 milliards d'euros) sur l'ensemble des superficies fourragères (soit 11,04 millions d'ha).
Le troisième scénario suppose, à horizon 2008, un transfert des primes animales et des paiements compensatoires aux superficies de grandes cultures, y compris ceux relatifs au maïs fourrage (soit 7,56 milliards d'euros). Les superficies éligibles correspondent à l'ensemble des superficies fourragères et de grandes cultures (soit 22,97 millions d'ha).
Pour ces trois scénarios, deux modalités de calcul sont distinguées dans les tableaux de résultats. La première considère que le montant de l'aide à l'hectare est identique pour toutes les exploitations agricoles françaises détenant des superficies éligibles ; la seconde envisage un montant d'aide à l'hectare identique pour toutes les exploitations éligibles d'une même région administrative (réforme à budget régional constant).

2- CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES SCÉNARIOS

La simulation étant envisagée dans le respect d'une neutralité budgétaire, les trois scénarios testés conduisent tous à une variation nulle du résultat courant lorsque l'analyse porte sur le champ global de l'ensemble des exploitations agricoles (tableau 2). La déclinaison en fonction des systèmes de production et des zones géographiques laisse, en revanche, entrevoir l'existence d'effets différenciés substantiels entre types d'exploitations. Les résultats de simulation sont, tout d'abord, présentés selon une grille typologique (dite « SEB2 »)³ croisant, pour l'essentiel trois indicateurs : la structure du cheptel, l'orientation technico-économique et la dimension économique (mesurée par la marge brute standard). Une analyse croisant sept bassins de production (par regroupement des 22 régions) et plusieurs types d'exploitations permet, ensuite, une analyse plus fine des phénomènes redistributifs opérés.

2-1- IMPACT DES TROIS SCÉNARIOS (AIDE UNIQUE NATIONALE)

Le scénario 1 entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une baisse moyenne du résultat courant avant impôt des exploitations laitières françaises de 6% (tableau 2). La baisse de revenu est forte pour les unités disposant d'un atelier complémentaire de jeunes bovins (-23% du résultat courant), car la suppression des primes spéciales aux bovins mâles n'est que très partiellement compensée par l'octroi des nouvelles aides directes. Les exploitations laitières spécialisées, proportionnellement plus nombreuses dans le Grand-Ouest, sont plus affectées que les petites unités, plus massivement localisées dans le Massif-Central ou en Rhône-Alpes (tableau 3). La baisse de revenu est également substantielle pour les unités bovins-viande des systèmes naisseur-engraisseurs et engraisseurs spécialisés. Les petites exploitations allaitantes (c'est à dire celles ayant une marge brute standard inférieure à 20 UDE) sont, avec un niveau d'extensification plus marqué, nettement favorisées par un tel redéploiement (+23% de revenu). Les unités du type « ovins-caprins » sont, quant à elles, largement gagnantes (+37% de revenu) du fait de leur faible niveau d'intensification, de la valorisation de surfaces fourragères peu productives (alpages, prairies en zones de marais,...) et de la

non prise en compte des aides agri-environnementales et des indemnités compensatoires de handicaps naturels dans les primes animales à transférer.
Dans le scénario 2, les exploitations laitières bénéficient d'une hausse moyenne de leur résultat courant de 4% (+26% pour les petites unités, +9% pour les unités très spécialisées et -13% pour les unités lait-viande avec taurillons). La hausse des paiements compensatoires liée à la réforme de l'OCM lait se révèle donc insuffisante pour assurer un montant de primes par hectare équivalent à celui observé dans les exploitations de bovins-viande, lesquelles sont perdantes dans les sept bassins de production étudiés. Les systèmes spécialisés naisseur-engraisseurs (-33%) et engraisseurs (-21%) subissent des reculs importants de revenu. Les exploitations du type « ovins-caprins » sont, une nouvelle fois, nettement avantagées (+26%).

Tableau 2
Impact sur le résultat courant d'un transfert des primes animales vers des aides à l'hectare (montant unique national ou régional) : selon les types d'exploitations (typologie SEB2)

	Nombre Exploit.	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
		Nat.	Rég.	Nat.	Rég.	Nat.	Rég.
Toutes exploitations	384 900	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Exploitations laitières	116 900	-6%	-5%	4%	4%	12%	9%
- Petites	15 800	-2%	-2%	26%	17%	40%	27%
- Spécialisées	67 300	-7%	-6%	7%	7%	20%	14%
* Très spécialisées	57 500	-7%	-6%	9%	8%	22%	15%
* Lait viande et > 5 VA	7 300	-6%	-2%	0%	0%	16%	10%
* Lait viande + Taurillons	2 500	-23%	-20%	-13%	-6%	-1%	-1%
- Diversifiées	33 800	-5%	-5%	-4%	-2%	-4%	-1%
* Elevage et cultures	25 700	-7%	-6%	-6%	-3%	-6%	-3%
* Hors sol	3 300	-2%	-2%	-5%	-1%	-2%	-2%
* Grandes cultures	2 800	-2%	-1%	-1%	0%	-9%	0%
* Autres	2 000	8%	4%	17%	15%	28%	25%
Exploitations bovins viande	94 400	0%	0%	-15%	-14%	-4%	-7%
- Petites	17 800	23%	25%	2%	1%	23%	15%
- Spécialisées	30 200	-4%	-8%	-26%	-25%	-2%	-11%
* Naisseur	20 400	3%	-1%	-21%	-21%	5%	-6%
* Naisseur-Engraisseur	9 800	-16%	-17%	-33%	-32%	-13%	-20%
- Elevage+cultures	16 100	-3%	0%	-20%	-18%	-13%	-12%
* Naisseur	11 700	2%	2%	-15%	-15%	-10%	-8%
* Naisseur-Engraisseur	4 400	-13%	-3%	-27%	-23%	-18%	-18%
- Diversifiées	24 500	4%	5%	-4%	-3%	-5%	-2%
- Engraisseurs spécialisés	5 900	-18%	-13%	-21%	-20%	-27%	-24%
Ovins - caprins	17 800	37%	26%	26%	20%	34%	31%
Autres herbivores	3 300	41%	46%	31%	29%	27%	25%
Grandes cultures	68 000	3%	3%	2%	2%	-18%	-12%
Autres exploitations	84 400	1%	1%	0%	0%	0%	0%

Sources : RICA France 2000 / INRA Nantes - UMR EDRA

Le scénario 3 est particulièrement favorable aux exploitations laitières (+12% de revenu en moyenne et +40% pour les petites unités). Il est, en revanche, économiquement préjudiciable pour les exploitations de grandes cultures (-18%) et les exploitations bovins-viande des systèmes naisseur-engraisseurs (-13%) et engraisseurs spécialisés (-27%). Si une telle réorientation des soutiens aurait été globalement profitable aux producteurs de viande bovine au lendemain de la réforme de la PAC de 1992, il n'en va plus de même au terme de la période d'application des mesures de l'Agenda 2000.

2-2- LA RÉGIONALISATION DE L'AIDE À L'HECTARE

La fixation d'un montant d'aide à l'hectare qui soit commun entre toutes les exploitations éligibles d'une même région administrative a pour principal intérêt d'éviter un transfert de crédits des zones intensives vers les zones extensives. Les régions du Grand-Ouest et du Nord-Bassin Parisien, pénalisées sur le plan budgétaire par le versement d'une aide unique au niveau national, ne peuvent être que favorables à cette issue. La régionalisation entraîne, en effet, pour ces zones une nette amélioration de la situation des exploitations laitières

² Quatre catégories bovines sont retenues pour déterminer les « UGB lait » : les vaches laitières (1 UGB) ; les génisses laitières > 2 ans (0,80 UGB) ; les génisses laitières 1-2 ans (0,65 UGB) ; les femelles de moins d'un an (0,40) destinées à devenir des génisses laitières en année n+1.
³ La méthode classification des exploitations agricoles dite « SEB2 » est présentée de manière détaillée dans un document de travail disponible par ailleurs. Les exploitations laitières correspondent à l'ensemble des exploitations agricoles ayant plus de 5 vaches laitières. Les exploitations « Bovins viande » ont plus de 5 UGB bovines et moins de 5 vaches laitières. Les exploitations « Ovins caprins » ont plus de 5 UGB herbivores, moins de 5 UGB bovines et plus de 5 UGB ovines et caprines.

et bovins-viande. La régionalisation est, en revanche, défavorable dans les régions de l'Est (exception du scénario 1), du Sud-Ouest (exception du scénario 3), du Sud-Est et du Massif Central. Des évolutions internes contrastées sont cependant observées. Ainsi, par exemple, la régionalisation conduit dans le scénario 3 à une très forte pénalisation des exploitations bovins-viande du Massif Central (tableau 3).

Tableau 3. Impact sur le résultat courant d'un transfert des primes animales vers des aides à l'hectare (montant unique national ou régional) : selon les bassins de production et les types d'exploitations

	Nombre d'exploit.	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
		Nat.	Rég.	Nat.	Rég.	Nat.	Rég.
Nord – Bassin Parisien : Hte-Normandie + Ile de France + Nord P-Calais + Picardie							
Ensemble	33 900	-4%	0%	-7%	0%	-18%	0%
Laitières	14 000	-8%	-6%	-14%	0%	-16%	2%
Bovins-viande	4 900	-11%	12%	-16%	-7%	-31%	-7%
Centre : Bourgogne + Champagne-Ardenne + Centre							
Ensemble	52 500	2%	0%	0%	0%	-3%	0%
Laitières	6 000	-6%	-8%	8%	-1%	13%	17%
Bovins-viande	13 900	6%	-3%	-11%	-7%	0%	5%
Grand-Ouest : Bretagne + Basse Normandie + Pays de la Loire							
Ensemble	86 300	-8%	0%	-8%	0%	-2%	0%
Laitières	50 900	-9%	-7%	-6%	3%	3%	5%
Bovins-viande	16 300	-20%	28%	-33%	-18%	-22%	-17%
Est : Alsace + Lorraine + Franche-Comté							
Ensemble	21 400	-3%	0%	10%	0%	13%	0%
Laitières	11 700	-6%	-4%	21%	4%	32%	10%
Bovins-viande	3 400	-3%	15%	-16%	-27%	-13%	-33%
Massif Central : Auvergne + Limousin							
Ensemble	31 600	9%	0%	8%	0%	27%	0%
Laitières	10 700	5%	2%	38%	25%	57%	29%
Bovins-viande	17 800	6%	-6%	-13%	-18%	9%	-16%
Sud-Ouest : Aquitaine + Midi-Pyrénées + Poitou-Charentes							
Ensemble	89 800	5%	0%	1%	0%	-3%	0%
Laitières	12 600	-1%	-3%	0%	-1%	3%	9%
Bovins-viande	31 100	7%	-8%	-6%	-9%	1%	5%
Sud-Est : Corse + Languedoc Roussillon + PACA + Rhône Alpes							
Ensemble	69 300	2%	0%	4%	0%	5%	0%
Laitières	11 000	-1%	-3%	32%	6%	45%	18%
Bovins-viande	6 900	-10%	-23%	-22%	-31%	-10%	-25%

Sources : RICA France 2000 / INRA Nantes - UMR EDRA

CONCLUSION

L'adoption d'une aide à la surface en substitution des primes animales est, à horizon 2003 ou 2008, économiquement pro-

blématique pour les exploitations relevant des systèmes naisseur-engraisseurs, engraisseurs spécialisés et lait-taurillons. Cela l'est d'autant plus que ces unités ont une forte proportion de maïs fourrage, un niveau élevé d'intensification et un système alimentaire recourant à un achat massif d'aliments concentrés. Notons que pour certaines de ces exploitations, les possibilités de réorientation du système productif sont parfois obscurcies par les contraintes naturelles, le niveau d'endettement ou la forte pression foncière locale. Dans l'esprit de minimiser l'impact économique du transfert, une régionalisation du montant de l'aide à l'hectare semble nécessaire. Il pourrait, par ailleurs, être laissé aux régions (ou aux départements) la possibilité de moduler – à budget constant et moyennant un nombre limité de cas de figure - le montant de l'aide à l'hectare en fonction, par exemple, de l'ampleur des superficies éligibles, du degré de spécialisation en viande bovine ou du niveau chargement. En outre, pour limiter l'impact instantané et parfois économiquement brutal d'une substitution immédiate, un mécanisme progressif dans le temps pourrait être imaginé. Le plafonnement des soutiens apparaît également être souhaitable pour freiner la restructuration foncière. Cette analyse, centrée exclusivement sur les aspects redistributifs de l'adoption d'un système d'aides à la surface en substitution des primes animales, n'a bien entendu pas pour objet de statuer sur l'intérêt d'une telle initiative pour l'agriculture française ou communautaire. Cet exercice, complexe, implique de prendre simultanément en compte plusieurs autres facteurs (Guesdon et al, 2001) tels que l'influence des modes de soutien sur l'environnement et l'occupation du territoire, la capacité de régulation des volumes de production ou encore la compatibilité des instruments de la PAC avec les négociations multilatérales de l'OMC.

Colson F., Chatellier V., 1999. INRA Productions animales 12 (3), 171-182.
Guesdon J.C., Bontron J.C., Bourgeois L., Chatellier V., Perrot C., You G., 2001. Chambres d'Agriculture n°897, 11-38.
Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. Rapport mondial sur le système économique et les stratégies. Ed. Dunod, 115-131.
Institut de l'Élevage, 2002. Réflexions sur la réforme de la PAC et la filière viande bovine. Note, Paris, mai, 15 p.
Litvan, 1998. Courrier de l'environnement de l'INRA n°16, pp 105-132.