

La PAC post 2015 : vers un rééquilibrage des aides directes en faveur des ruminants ?

CHATELLIER V. (1), GUYOMARD H. (2), PERROT C. (3), CARLIER M. (3)

(1) INRA, UR 1134 (LERECO), rue de la Géraudière, F-44316 Nantes

(2) INRA, Collège de direction, 147 rue de l'université, F-75338, Paris

(3) Institut de l'Élevage, 149 rue de Bercy, F-75012 Paris

RESUME Cette communication présente, d'une part, une analyse du degré de dépendance des exploitations agricoles françaises aux différents types d'aides directes (premier pilier, dont droit à paiement unique, second pilier et autres) et, d'autre part, discute des effets potentiels de la future réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) sur la répartition des soutiens entre exploitations. Prenant acte des latitudes laissées aux Etats membres pour réorienter les aides directes (décisions de juin 2013) et en utilisant des données françaises issues du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), des simulations sont conduites pour tester quatre scénarios. Cet article souligne que certaines options peuvent entraîner un rééquilibrage significatif des aides directes au bénéfice des productions de ruminants, notamment pour les systèmes extensifs des zones défavorisées. Pour les exploitations laitières intensives, les ateliers spécialisés de bovins mâles et les unités de polyculture-élevage, les options retenues conduisent à un impact négatif. Une focalisation d'une partie des ressources budgétaires sur les premiers hectares favoriserait les exploitations d'élevage ayant des surfaces limitées, tout en étant parfois relativement intensives en emplois.

The CAP after 2015: will the redistribution of subsidies be favorable to livestock farming?

CHATELLIER V. (1), GUYOMARD H. (2), PERROT C. (3), CARLIER M. (3)

(1) INRA, UR 1134 (LERECO), rue de la Géraudière, F-44316 Nantes

SUMMARY This paper presents on the one hand, an analysis of the dependence of French farms with different types of direct payments (Pillar, with single payment entitlement, the second pillar, etc.) and, on the other hand, discusses potential effects of future reform of the Common Agricultural Policy (CAP) on the distribution of support between farms. Since large latitudes are left to Member States for redistributing direct aids (June 2013 decisions), four different scenarios were simulated using individual data of the French Farm Accountancy Data Network (FADN). Simulation results highlight that some options may induce a large rebalancing of direct aids in favour of livestock, in particular extensive grazing systems located in disadvantaged areas, mainly at the expense of cereals and oilseeds. For intensive dairy farms, farms specialised in male cattle and mixed farming units, the four scenarios would have rather negative redistributive impacts. Using part of the budgetary resources for increasing decoupled direct aids granted to the first hectares would favour livestock farms with limited surfaces; these farms are sometimes labour intensive.

INTRODUCTION

Dans un contexte macro-économique agricole caractérisé par un écart important de revenus entre les productions animales et végétales, nombreux sont ceux qui considèrent que la future réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) doit être l'occasion d'opérer un transfert de soutiens budgétaires des exploitations de grandes cultures vers les exploitations d'élevage. Cette position est confortée par le fait que la forte volatilité des prix agricoles de ces cinq dernières années fragilise le dispositif actuel d'attribution des aides directes découplées. Celles-ci sont en effet versées aux agriculteurs indépendamment des prix perçus et sont toujours déterminées sur la base d'une référence historique. Les décisions relatives à la PAC post 2015, arrêtées en juin 2013 suite au trilogue entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres en charge de l'agriculture, offrent à chaque Etat membre de l'Union européenne (UE) certaines latitudes pour aller dans cette direction. Si, à ce stade, les modalités françaises d'application de la future réforme ne sont pas encore fixées, plusieurs options ont d'ores et déjà été présentées par le Ministre de l'agriculture. Cette communication est alors structurée en deux parties. La première discute, à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), de la dépendance des exploitations agricoles françaises aux aides directes. La seconde présente l'impact économique potentiel qui résulterait de la mise en œuvre de quatre scénarios de réorientation des aides directes de la PAC.

1. LA DEPENDANCE DES EXPLOITATIONS AUX DIFFERENTS TYPES D'AIDES DIRECTES

Les réformes de la PAC intervenues au fil des deux dernières décennies ont permis de mieux maîtriser les dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture et du développement rural. En France, les concours publics à l'agriculture oscillent depuis une dizaine d'années aux alentours de 12 milliards d'euros par an, dont 10 milliards d'euros financés par le budget européen. Outre cette stabilité budgétaire, la structure des dépenses a été profondément modifiée. Les soutiens attribués au titre de la régulation des marchés (stockage, restitutions aux exportations, etc.) ont considérablement diminué. Ceux accordés au titre du développement rural, qui font l'objet d'un cofinancement entre l'Etat et le budget de l'UE, ont globalement peu évolué. Les aides allouées directement aux agriculteurs ont augmenté sous l'effet des réformes successives et de la diminution progressive des prix institutionnels compensée par des paiements directs. Enfin, les aides directes découplées, instaurées en 2006, représentent aujourd'hui près des deux tiers de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. Compte tenu de la forte restructuration du secteur (baisse des effectifs), le montant moyen des aides directes par exploitation et par emploi agricole ne cesse de progresser. Cette tendance haussière pourrait se poursuivre d'ici 2020 dans la mesure où le taux de la restructuration des exploitations devrait être supérieur à celui de la baisse des ressources budgétaires.

Tableau 1. Le montant des aides directes dans les exploitations agricoles françaises en 2011 (en euros)

	Nombre d'expl.	/ Exploitation.	Aides directes totales			Types d'aides directes par ha de SAU			
			/ UTA	/ RCAI	/ SAU	Pilier I	DPU	Pilier II	Autres
Exploitations laitières (total)	75 950	39 500	19 800	70%	382	306	297	42	34
<i>* Plaine</i>	56 350	40 700	19 600	64%	369	327	320	15	27
- Très spécialisées lait, maïs fourrage non limité	9 670	26 100	14 600	58%	385	357	357	5	23
- Très spécialisées lait, maïs fourrage limité	6 150	28 600	16 400	57%	371	319	318	17	35
- Très spécialisées lait, herbager	2 630	28 300	17 000	66%	398	267	264	70	61
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	7 980	45 500	22 900	82%	373	313	284	25	35
- Diversifiées en bovins-viande, avec bovins mâles	6 220	36 600	20 500	67%	363	324	323	11	28
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	5 210	27 600	12 600	42%	379	341	335	12	25
- Diversifiées polyculture, pas de v. bovine, maïs non limité	7 950	53 500	21 200	60%	382	354	351	7	22
- Autres polyculture-élevage	9 900	59 100	23 700	72%	348	312	306	13	23
<i>* Montagne et piémont</i>	18 600	36 000	20 500	96%	433	221	207	153	58
- Très spécialisées lait, avec maïs fourrage	3 990	32 000	17 800	90%	459	256	256	136	66
- Très spécialisées lait, herbager	8 210	31 700	19 900	88%	407	176	175	178	53
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	4 460	47 500	25 700	119%	450	250	209	142	57
- Autres exploitations laitières de montagne-piémont	1 950	36 400	16 600	88%	441	253	240	117	70
Exploitations bovins-viande (total)	72 860	43 400	27 600	134%	412	314	229	56	42
<i>* Plaine</i>	52 100	43 800	27 100	118%	397	322	244	32	42
- Engraisseurs (spécialisés et diversifiés)	3 120	39 700	23 200	63%	412	384	378	6	22
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur	14 150	45 600	34 000	227%	430	311	201	61	57
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur-engraisseur	4 320	51 500	33 500	151%	477	368	249	39	69
- Diversifiées en ovins-caprins	4 350	26 100	12 400	103%	398	295	189	32	72
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	3 140	39 200	21 500	119%	458	346	226	44	67
- Diversifiées en grandes cultures	9 130	49 400	29 200	80%	341	311	276	12	19
- Diversifiées en polyculture-élevage	13 840	43 600	26 100	113%	375	318	243	23	33
<i>* Montagne-piémont</i>	20 800	42 200	29 500	207%	457	287	185	127	43
- Très spécialisées en bovins-viande	13 870	45 200	33 700	247%	441	280	178	116	45
- Diversifiées en ovins-caprins	3 570	37 700	26 000	170%	539	316	192	197	26
- Autres exploitations bovins-viande de montagne-piémont	3 360	34 700	19 600	128%	466	302	218	119	45
Exploitations ovins-caprins (total)	14 100	36 700	23 700	127%	425	274	207	109	43
<i>* Plaine</i>	6 560	34 600	20 900	109%	428	322	262	56	50
- Spécialisées en brebis allaitantes	1 420	46 100	35 700	188%	537	394	270	80	64
- Spécialisées en chèvres	1 840	15 600	8 400	80%	507	266	207	106	135
- Autres exploitations ovins de plaine	3 300	40 200	23 600	97%	378	306	267	40	32
<i>* Montagne et piémont</i>	7 510	38 500	26 200	146%	423	236	165	149	37
- Spécialisées en brebis allaitantes	3 360	51 200	39 100	255%	425	242	168	146	37
- Spécialisées en brebis laitières	2 440	31 600	22 700	99%	455	257	171	161	37
- Autres exploitations ovins-caprins de montagne-piémont	1 710	23 500	12 500	77%	366	185	146	143	38
Exploitations de granivores (5 UGB herbivores <)	13 160	12 300	7 100	30%	304	257	256	9	38
Exploitations de grandes cultures (5 UGB herbivores <)	57 130	39 100	24 600	60%	329	305	300	6	18
Exploitations viticoles (5 UGB herbivores <)	45 150	3 900	1 400	6%	171	84	83	9	78
Exploitations arboricoles (5 UGB herbivores <)	17 680	8 300	1 900	26%	483	134	128	19	330
Autres exploitations agricoles (5 UGB herbivores <)	9 430	21 300	10 000	46%	341	276	272	20	45
Ensemble des exploitations agricoles	304 400	31 400	15 400	63%	369	294	262	37	38

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes & Institut de l'Élevage

L'analyse de la dépendance des exploitations agricoles françaises aux aides directes peut être appréciée en rapportant le montant des aides directes (ou subventions d'exploitation) à l'exploitation, à l'emploi agricole, à l'hectare de surface agricole utile (SAU) ou au résultat courant avant impôt (tableau 1). Pour préciser le diagnostic, il importe de bien distinguer, parmi l'ensemble de ces aides, celles qui relèvent du premier pilier (dont les Droits à Paiement Unique -DPU-) de celles qui proviennent du second pilier (développement rural) ou d'autres sources (aides pour accidents climatiques et aides locales et régionales). Le montant total des aides directes par exploitation est influencé essentiellement par trois facteurs : 1) l'orientation productive (les différentes productions ont été impactées de façon très variable par les réformes successives de la PAC ; des aides couplées à certaines productions ont été maintenues) ; 2) la taille de l'exploitation (pas de plafonnement des DPU qui sont versés à l'hectare et donc d'autant plus élevées, toutes choses égales par ailleurs, que la dimension mesurée en hectares est grande) ; 3) la localisation (des soutiens spécifiques sont accordés aux unités localisées dans des zones dites défavorisées).

L'observation de la situation des exploitations agricoles françaises face aux aides directes (tableau 1) permet de dégager plusieurs enseignements. Le montant des aides directes par exploitation est, en moyenne nationale, proche de 40 000 euros par an dans les élevages de ruminants. Rapporté à l'emploi agricole, les hiérarchies sont légèrement modifiées dans la mesure où les exploitations laitières mobilisent souvent plus d'emplois que les autres types.

Les aides du développement rural atteignent des montants conséquents dans les exploitations d'élevage de montagne (parfois plus de la moitié de l'ensemble des aides directes). Les mesures agro-environnementales et les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) contribuent ainsi au maintien en activité de nombreuses exploitations. Le montant des DPU par hectare varie significativement d'une exploitation à l'autre en fonction surtout du niveau d'intensification (nombre d'animaux ou quota laitier par hectare) et de la production considérée (le principe du découplage total a été appliqué au secteur laitier, mais pas au cheptel de vaches allaitantes et d'ovins-caprins). En dépit de l'amélioration récente du prix des produits agricoles (plus au demeurant pour les céréales et la viande bovine que pour le lait), les aides directes jouent toujours un rôle important dans la formation du revenu de la plupart des élevages de ruminants. Cela est particulièrement vrai pour les exploitations localisées dans les zones défavorisées de montagne et orientées vers les productions de viande bovine et ovine. En dépit de gains de productivité du travail, parfois importants, réalisés au cours de la dernière décennie, très peu d'exploitations bovines et ovines ne seraient, en l'absence d'aides directes, en mesure de rémunérer correctement les emplois mobilisés. Ce constat indique que le prix de vente de certains produits agricoles demeure toujours assez modeste relativement aux coûts de production. Il rappelle aussi que ces productions se pratiquent souvent, et de plus en plus, dans des zones où les contraintes du milieu limitent fortement la productivité des facteurs (sol et travail).

Tableau 2. Impact redistributif de quatre scénarios de réorientation des aides directes

	En euros par exploitation				En % du montant 2011 des aides directes du pilier I			
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
Exploitations laitières (total)	-2 850	-640	140	2 200	-9%	-2%	0%	7%
<i>* Plaine</i>	-5 310	-3 750	-3 140	-1 270	-15%	-10%	-9%	-4%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage non limité	-5 710	-3 190	-1 970	-410	-24%	-13%	-8%	-2%
- Très spécialisées lait, maïs fourrage limité	-3 610	-1 770	-460	1 810	-15%	-7%	-2%	7%
- Très spécialisées lait, herbager	140	480	1 740	4 070	1%	3%	9%	21%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	-1 390	-1 080	-440	2 700	-4%	-3%	-1%	7%
- Diversifiées en bovins-viande, avec bovins mâles	-5 130	-3 560	-2 840	-140	-16%	-11%	-9%	0%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	-4 260	-2 350	-780	580	-17%	-9%	-3%	2%
- Diversifiées polyculture, pas de v. bovine, maïs non limité	-11 390	-8 220	-7 600	-7 380	-23%	-17%	-15%	-15%
- Autres polyculture-élevage	-6 120	-5 680	-6 600	-4 600	-12%	-11%	-12%	-9%
<i>* Montagne et piémont</i>	4 600	8 780	10 070	12 700	25%	48%	55%	69%
- Très spécialisées lait, avec maïs fourrage	550	6 120	7 650	9 860	3%	34%	43%	55%
- Très spécialisées lait, herbager	6 440	9 880	11 210	13 880	47%	72%	82%	101%
- Diversifiées en bovins viande, avec vaches allaitantes	5 930	10 230	11 300	14 480	22%	39%	43%	55%
- Autres exploitations laitières de montagne-piémont	2 100	6 270	7 420	9 420	10%	30%	35%	45%
Exploitations bovins-viande (total)	4 140	3 240	3 010	4 540	13%	10%	9%	14%
<i>* Plaine</i>	2 910	1 070	630	1 960	8%	3%	2%	6%
- Engraisseurs (spécialisés et diversifiés)	-10 460	-8 490	-8 560	-9 990	-28%	-23%	-23%	-27%
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur	7 330	4 930	4 550	7 060	22%	15%	14%	21%
- Très spécialisées en bovins-viande, naisseur-engraisseur	2 550	1 530	1 530	4 270	6%	4%	4%	11%
- Diversifiées en ovins-caprins	5 540	3 230	4 040	6 170	29%	17%	21%	32%
- Diversifiées en granivores (porcs et volailles)	3 920	2 590	3 630	5 650	13%	9%	12%	19%
- Diversifiées en grandes cultures	-450	-3 070	-4 810	-5 450	-1%	-7%	-11%	-12%
- Diversifiées en polyculture-élevage	2 700	850	260	1 470	7%	2%	1%	4%
<i>* Montagne-piémont</i>	7 210	8 670	8 950	10 990	27%	33%	34%	41%
- Très spécialisées en bovins-viande	8 770	9 220	9 230	11 570	31%	32%	32%	40%
- Diversifiées en ovins-caprins	5 110	9 130	10 130	11 410	23%	41%	46%	52%
- Autres exploitations bovins-viande de montagne-piémont	3 000	5 920	6 570	8 140	13%	26%	29%	36%
Exploitations ovins-caprins (total)	5 360	6 470	6 440	7 330	23%	27%	27%	31%
<i>* Plaine</i>	510	540	610	1 270	2%	2%	2%	5%
- Spécialisées en brebis allaitantes	250	1 930	2 310	4 650	1%	6%	7%	14%
- Spécialisées en chèvres	1 700	1 890	2 730	3 700	21%	23%	33%	45%
- Autres exploitations ovins de plaine	-40	-800	-1 290	-1 520	0%	-2%	-4%	-5%
<i>* Montagne et piémont</i>	9 600	11 630	11 530	12 620	45%	54%	54%	59%
- Spécialisées en brebis allaitantes	13 930	14 670	13 490	14 900	48%	50%	46%	51%
- Spécialisées en brebis laitières	6 350	10 040	10 860	12 150	36%	56%	61%	68%
- Autres exploitations ovins-caprins de montagne-piémont	5 730	7 930	8 620	8 800	48%	67%	72%	74%
Exploitations de granivores (5 UGB herbivores <)	220	-620	-60	-1 810	2%	-6%	-1%	-17%
Exploitations de grandes cultures (5 UGB herbivores <)	-3 640	-4 830	-5 890	-9 460	-10%	-13%	-16%	-26%
Exploitations viticoles (5 UGB herbivores <)	830	350	520	10	44%	18%	27%	1%
Exploitations arboricoles (5 UGB herbivores <)	510	240	430	-20	22%	10%	19%	-1%
Autres exploitations agricoles (5 UGB herbivores <)	-520	-1 600	-1 440	-3 640	-3%	-9%	-8%	-21%
Ensemble des exploitations agricoles	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%

Sources : Agreste – RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes & Institut de l'Elevage

2. LA REDISTRIBUTION DES AIDES DIRECTES DANS LA PAC POST 2015

2.1. LES QUATRE SCENARIOS TESTES

En utilisant les données du RICA de l'exercice 2011, et moyennant le recours à la même grille typologique que précédemment (cf. tableau 1), les impacts de quatre scénarios de redistribution des aides directes du premier pilier ont pu être évalués. Ces scénarios ne correspondent pas nécessairement aux options qui seront privilégiées dans le cadre du débat national qui s'engage sous le couvert du principe de la subsidiarité. Ce débat est d'autant plus difficile à conduire dans l'hexagone que la référence historique pour les DPU prévaut toujours (contrairement à d'autres pays tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni) et que la diversité des productions agricoles et des territoires est grande. L'impact de ces quatre scénarios est mesuré en euros par exploitation et en pourcentage des aides directes du premier pilier. Il est calculé au terme de l'application de la réforme mais sur la base des données structurelles et conjoncturelles d'aujourd'hui (2011) ; dit autrement, le choc est apprécié de manière immédiate, sans phase de transition. Dans les quatre scénarios, la convergence du montant des aides directes découplées par hectare est envisagée à l'échelle nationale ; il y a donc un transfert de fonds entre régions. Préalablement à la mise en œuvre de la convergence, un prélèvement de 2% sur les aides directes découplées est

appliquée pour abonder une enveloppe spécifiquement dédiée aux jeunes agriculteurs.

Le premier scénario (S1) correspond à une convergence totale du montant par hectare des aides découplées. Les surfaces bénéficiaires sont celles éligibles au DPU. Les aides directes couplées préexistantes sont conservées en l'état.

Le second scénario (S2) prend en compte, préalablement à la mise en œuvre de la convergence, un transfert de 5% des aides directes découplées du pilier I au bénéfice des zones à contraintes naturelles ; dans la simulation, les fonds correspondants sont utilisés pour revaloriser les ICHN. Outre le maintien des aides couplées préexistantes, ce scénario considère qu'une enveloppe supplémentaire est ouverte pour octroyer de nouveaux soutiens couplés. Cette enveloppe est abondée grâce à un prélèvement de 240 millions d'euros sur les aides directes découplées (conformément aux propositions avancées en juillet dans une note du ministère en charge de l'agriculture). Le ciblage de ces fonds, qui pourra faire l'objet de nouveaux calculs en fonction des décisions nationales à venir, est réalisé de la façon suivante : 150 millions sont attribués aux surfaces de protéagineux et de prairies temporaires, et 90 millions d'euros sont affectés au cheptel de vaches laitières, au prorata des effectifs. Une fois ces réattributions effectuées, une convergence du montant par hectare des aides directes découplées est appliquée, mais uniquement de manière partielle : la convergence ne concerne que 60% du budget résiduel des

aides directes découplées, le solde étant toujours attribué sur une base historique.

Le troisième scénario (S3) est identique au scénario S2, à une exception : une surprime est attribuée pour toutes les surfaces éligibles au DPU qui se situent en deçà d'un seuil fixé à 52 hectares par exploitation. Dans le cas des GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun), et conformément aux récentes décisions européennes, ce seuil est augmenté en tenant compte du nombre d'associés (dans la limite cependant de trois associés par exploitation). Le montant de cette surprime (77 euros par hectare) concerne environ 14 millions d'hectares en France.

Le quatrième scénario (S4) est identique au scénario S3, à une exception : la surprime concerne cette fois uniquement les surfaces fourragères (y compris les surfaces de maïs ensilage) et non plus l'ensemble des surfaces éligibles aux DPU. D'un montant de 125 euros par hectare, elle couvre environ 8,6 millions d'hectares.

2.2. PRINCIPAUX EFFETS

Les quatre scénarios testés sont favorables, du moins en moyenne, aux exploitations de bovins-viande et d'ovins-caprins (cf. tableau 2). Ce diagnostic est incontestable pour les exploitations situées en montagne. Tout en conservant les aides directes couplées historiquement acquises, ces exploitations bénéficient en effet d'un retour d'aides directes découplées d'autant plus élevé que le système technique est extensif (comme dans le cas du système de montagne « Très spécialisées en bovins-viande »). De plus, les trois derniers scénarios introduisent une mesure clairement favorable à ces structures : la revalorisation des ICHN via un basculement de 5% des fonds du pilier I. Pour certains systèmes techniques intensifs de plaine en production de viande bovine, l'impact est fortement négatif (cas, par exemple, des ateliers spécialisés dans l'engraissement de jeunes bovins) ; ces systèmes bénéficient aujourd'hui de DPU par hectare élevés et sont donc désavantagés par la convergence, d'autant plus que celles-ci est forte. Pour les exploitations laitières, l'impact moyen est nettement négatif dans le cas du scénario S1. La situation s'améliore graduellement en passant à S2, puis S3, enfin S4. Compte tenu de la forte hétérogénéité du secteur laitier français en termes de niveaux d'intensification et de spécialisation productive, l'impact des quatre scénarios diffère fortement selon les systèmes techniques identifiés dans la grille typologique. Si les exploitations laitières extensives de montagne sont favorisées par les clés de redistribution retenues (surtout avec les scénarios S3 et S4), la situation est plus délicate pour les exploitations intensives du Nord et de l'Ouest de la France. Pour ces dernières, l'introduction d'une surprime sur les 52 premiers hectares se révèle positive car les disponibilités foncières sont restreintes et les formes sociétaires du type GAEC développées. Lorsqu'elle est appliquée à l'ensemble des terres labourables, la surdotation pourrait accentuer la concurrence des cultures de vente sur l'élevage et non pas la maîtriser. Les marges brutes élevées dégagées avec des rotations de type colza-blé-orge exercent, depuis plusieurs années, une concurrence redoutable sur l'activité laitière, notamment lors de successions (moins de contraintes de travail). De plus en plus de cédants envisagent de garder leurs terres (notamment en propriété) et de les faire travailler à façon par des firmes services proposant des prestations très complètes (travail du sol, intrants, récolte et, même, déclarations PAC) et très compétitives. Ce processus est favorisé par le versement d'aides indépendantes de la production, et ce d'autant plus qu'elles sont élevées. Pour les exploitations spécialisées en grandes cultures, les quatre scénarios étudiés entraînent un impact négatif. Le scénario S4 est, de loin, le plus défavorable dans la mesure où les surfaces de céréales ne sont pas ici éligibles à la surprime sur les premiers hectares.

CONCLUSION

La réforme qui s'annonce est-elle de nature à « sauver » l'élevage face à la hausse des coûts de production et à la concurrence croissante des cultures de vente ?

Si les outils existent pour favoriser un transfert de soutiens budgétaires en faveur des ruminants, au travers notamment de la mise en œuvre renforcée du principe de la subsidiarité, le consensus politique sera, du moins en France, difficile à obtenir du fait des intérêts divergents entre régions (plaine versus montagne) et entre filières agricoles. Cette complexité est de plus accentuée par le fait que l'impact des scénarios est très hétérogène d'un système d'élevage à l'autre. Si les exploitations extensives de ruminants sortent gagnantes, la situation est négative pour les élevages les plus intensifs. Il sera donc délicat d'arbitrer entre les outils mis à la disposition des Etats membres pour opérer une redistribution des aides directes (convergence partielle, surdotation des premiers hectares, couplage renforcé, transfert de soutiens du pilier I vers les zones à contraintes naturelles, etc.).

Après avoir privilégié la mise en œuvre d'un découplage renforcé des aides directes depuis de nombreuses années, la future PAC autorisera, pour la première fois, une augmentation du taux de couplage (en passant d'environ 10% à 15% dans le cas français), au bénéfice surtout du secteur des ruminants. Ce changement de cap est symboliquement important même si les aides directes découplées continueront d'occuper une place majeure dans l'ensemble du dispositif. Les aides directes découplées étant indépendantes de la production, elles ne contribuent pas à stabiliser les activités d'élevage exposées à la volatilité en zones de plaine ; elles ne sont pas non plus un instrument adéquat en zone difficile, même si les aides directes issues du développement rural (notamment l'ICHN) jouent un rôle positif sur l'offre. Faut-il, pour autant, privilégier un retour à davantage d'aides couplées dans le secteur des ruminants ? La préservation ou le développement des productions de ruminants ne dépendra pas uniquement de la seule logique d'affectation des futures aides. Des efforts devront être faits à plusieurs niveaux : les instruments de régulation des marchés face à une volatilité croissante des prix, l'organisation industrielle et commerciale des filières, le positionnement sur les marchés internationaux en croissance, etc.

Outre la question du premier pilier de la PAC, d'importantes interrogations persistent également quant au devenir de certaines aides du pilier II, versées jusqu'ici aux exploitations d'élevage. La Prime Herbagère Agro Environnementale (PHAE), qui compte aujourd'hui près de 54 000 bénéficiaires pour un montant total de 240 millions d'euros, ne sera, en effet, pas reconduite dans la nouvelle programmation. S'il est prévu, en zone ICHN, de diluer l'enveloppe correspondante dans les ICHN (les exploitations avec ICHN touchent 200 millions d'euros au titre de la PHAE), le devenir du soutien à l'herbe pose question en zone de plaine. Il devrait être pris en charge par des MAEC dites « Systèmes » (Mesures Agro Environnementales et climatiques avec un cahier des charges portant sur l'ensemble de l'exploitation), mais ces dernières, gérées au niveau des régions, devraient a priori n'être ouvertes que sur certaines zones, définies comme des territoires d'intervention prioritaires. Les futures mesures relatives à l'installation et la poursuite ou non du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage (PMBE), clés pour la pérennisation des activités d'élevage, sont aussi attendues.

Chatellier V., Lelyon B., Perrot C., You G., 2013. *INRA Productions Animales*, vol. 26 (2), pp 71-94.

Chatellier V., Guyomard H., 2012. *INRA sciences sociales*, n°6, 8 p.

Chatellier V., Guyomard H., 2011. *Economie Rurale*, n°323, pp 4-20.

Chatellier V., Guesdon J.C., Guyomard H., Perrot C., 2010. *INRA Productions Animales*, vol. 23 (3), pp 243-254.