

**Contribution de type « faits et chiffres » au colloque SFER
« Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes »
20-21 juin 2018**

Bénédicte Carlotti, chargée d'études - Pluriagri, Centre de recherches prospectives sur l'agriculture et l'alimentation mondiales, 43-45 rue de Naples, 75008 Paris. carlotti@pluriagri.fr

**L'évolution des aides directes aux exploitations de
grandes cultures dans l'Union européenne : l'impact des choix nationaux**

La majeure partie des dépenses effectuées au titre de la politique agricole commune (PAC) consiste en aides directes aux exploitations agricoles. Alors que se prépare la PAC post-2020, la présente étude fait le point sur l'évolution des aides directes aux exploitations de grandes cultures en France sur la période 2004-2016. Elle met ces aides en perspective, à la fois dans le panorama européen et par rapport aux autres orientations de production, notamment l'élevage.

Le constat

Sur la période 2004-2016, le montant des aides directes aux exploitations de grandes cultures a baissé, en moyenne, plus fortement en France que dans l'Union européenne. De plus, l'écart de soutien entre grandes cultures et élevage s'est creusé en France, alors que dans plusieurs autres Etats membres le niveau des aides par hectare a, au contraire, convergé. En Allemagne, le modèle régionalisé qui a profondément modifié le système de soutien à l'agriculture depuis 2005 a plutôt épargné le secteur des grandes cultures. Il est très probable qu'à l'échéance 2019, un producteur français de céréales et d'oléo-protéagineux sera moins soutenu par la PAC que ses homologues européens. C'est déjà le cas, aujourd'hui, comparé à l'Allemagne. Cette situation résulte essentiellement des choix politiques nationaux de mise en œuvre des mesures communautaires. Elle explique les craintes des producteurs de grains français quant à un éventuel renforcement de la subsidiarité dans la PAC post-2020.

Sources de données, méthodes et limitations

L'étude s'appuie sur les données du Réseau d'information comptable agricole (RICA) pour la période 2004-2016, dernière année dont les résultats sont disponibles pour chacun des Etats membres. Les résultats standards fournissent la valeur moyenne des subventions d'exploitation reçues par les fermes de l'échantillon. L'enregistrement annuel des aides se fait, en règle générale, sur la base du droit à paiement et non sur celui de la date d'encaissement de l'aide, afin de disposer de résultats annuels cohérents. Les données du RICA renseignent sur le niveau et l'évolution des aides directes reçues par orientation technico-économique (Otex) et par Etat membre au cours de la période. Les différents types de subventions sont détaillés (1^{er} et 2^{ème} piliers, aides couplées ou découplées, autres).

Les résultats doivent être interprétés avec prudence, pour les raisons suivantes :

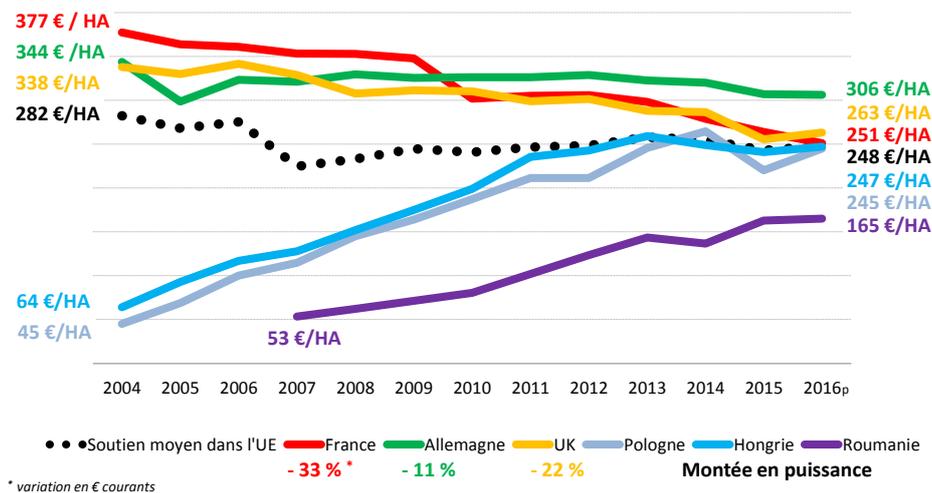
- le champ d'observation du RICA ne correspond pas à l'ensemble des exploitations agricoles de l'Union européenne mais se limite aux exploitations « gérées avec une orientation vers le marché », définies comme ayant une dimension économique supérieure à certains seuilsⁱ ;
- les échantillons d'exploitations du RICA ne sont pas constants ;
- le périmètre de l'Union européenne a évolué au cours de la période ;
- les données du RICA européen pour 2016 sont préliminaires ;
- malgré les règles d'enregistrement, des retards dans l'application nationale de la PAC peuvent conduire à un chevauchement des aides sur plusieurs années ou, comme c'est le cas par exemple en Roumanieⁱⁱ, à l'omission de certaines aides ;
- enfin, le RICA enregistre d'autres types d'aides, essentiellement d'origine nationale : les subventions des consommations intermédiaires, les subventions sur les salaires ou les fermages, et les « autres aides » à caractère exceptionnel ou n'entrant dans aucune autre catégorie. Ces aides se prêtent mal à une analyse comparative. Pour cette raison, l'analyse qui suit se limite aux soutiens octroyés dans le cadre de la PAC.

Principaux résultats

- (1) *Le soutien par hectare aux exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux a baissé, en France, plus fortement que dans la moyenne de l'Union européenne. Dans le même temps, dans les autres Etats membres principaux producteurs de grains, il a évolué moins défavorablement ou a augmenté.*

En France, le montant moyen des aides directes des 1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC versées aux producteurs spécialisés en céréales et oléo-protéagineux (SCOP, Otex 15) est tombé de 377 €/ha en 2004 à 251€/ha en 2016, soit une baisse de 33 % en euros courants et 44 % en euros constants (figure 1). Cette diminution résulte de la réduction des paiements du 1^{er} pilier, de 367 à 241 €/ha, tandis que les aides au titre du développement rural sont restées stables, autour de 10 €/ha.

Figure 1 : Evolution des aides communautaires par hectare (cumul des 1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC) aux exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux des principaux Etats membres producteurs de grains. Source RICA Europe 2004-2016



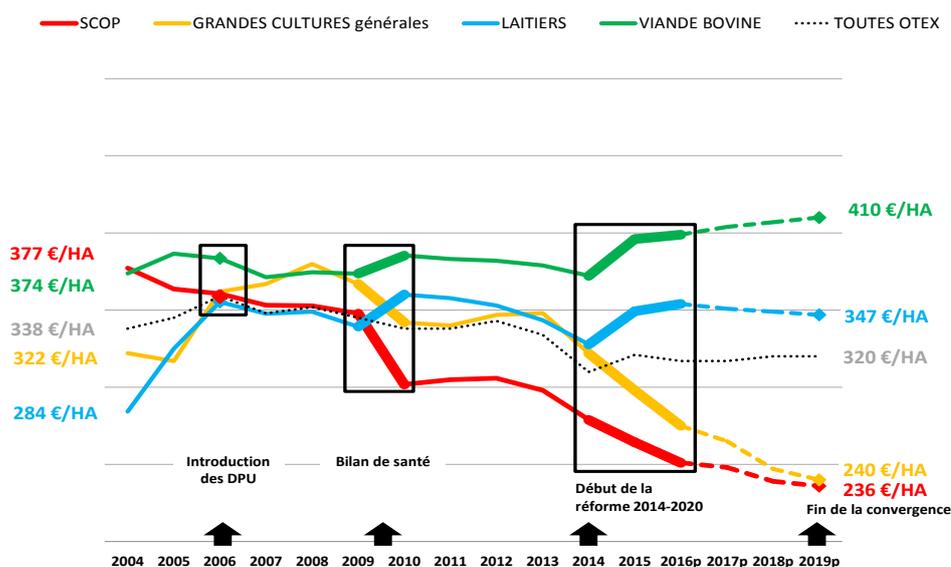
Dans les autres principaux pays producteurs de grandes cultures, on observe des situations contrastées. Au Royaume-Uni et en Allemagne, les aides PAC versées aux exploitations SCOP ont baissé, mais dans des proportions moindres, notamment en Allemagne (- 11 %). Jusqu'en 2009, les aides directes reçues par les producteurs français étaient supérieures à celles de leurs homologues d'outre-Rhin. Depuis 2010, un SCOPeur allemand reçoit davantage d'aides par hectare qu'un SCOPeur français, et cet écart va croissant. Dans les Etats membres de l'est de l'Europe, où un paiement unique à la surface a été progressivement mis en place au moment de l'adhésion à l'Union européenne, le soutien apporté aux producteurs SCOP a fortement progressé et atteint désormais, en Pologne et en Hongrie, le même niveau de soutien moyen que celui constaté en France et dans la moyenne de l'Union européenne (figure 1).

(2) *En France, le soutien apporté par la PAC aux exploitations de grandes cultures s'est dégradé par rapport aux autres secteurs de production, notamment l'élevage herbivore, et par rapport à la moyenne nationale. Au contraire, en Allemagne, les soutiens entre les secteurs de production ont convergé. Cette situation reflète des choix politiques.*

En 2004, en France, l'aide moyenne versée aux exploitations SCOP au titre des deux piliers de la PAC était supérieure de 12 % à la moyenne nationale. En 2016, elle lui était inférieure de 21 %. Comment en est-on arrivé là ?

Après la mise en place en 2006 de droits à paiement unique (DPU) fondés sur des références historiques individuelles et le maintien d'un couplage partiel des aides, la France a opéré, dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC, une réorientation des aides du 1^{er} pilier. L'objectif principal était de soutenir l'élevage à l'herbe et de consolider les productions fragiles. Le bilan de santé s'est traduit, en 2010, par une baisse très significative des aides du 1^{er} pilier pour les exploitations de grandes cultures, notamment les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux, au profit des élevages d'herbivores, en particulier les systèmes laitiers à l'herbe et les systèmes allaitants (figure 2).

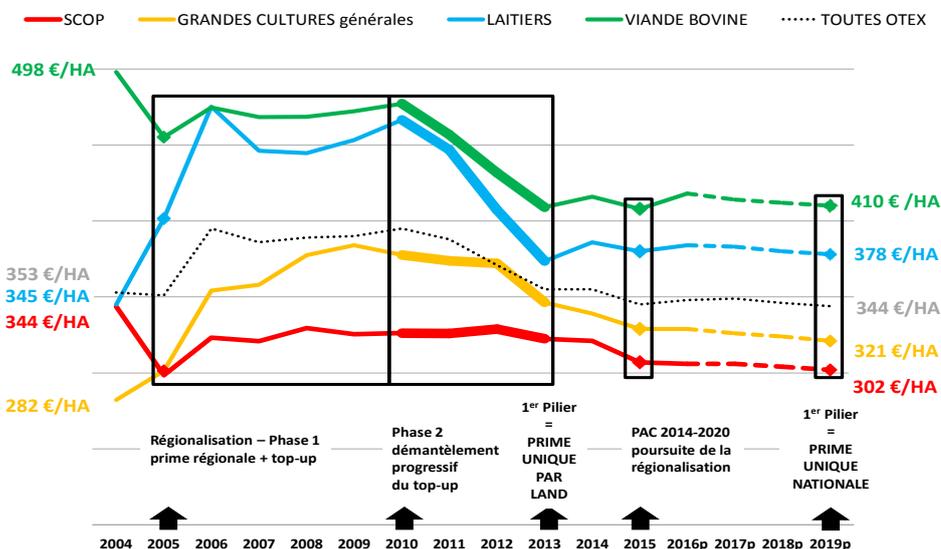
Figure 2 : Evolution du soutien moyen par hectare (cumul des 1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC) en France selon l'orientation de production. Source: RICA Europe 2004-2016, projection Pluriagri à 2019



Les premiers effets de la déclinaison française de la réforme de la PAC 2014-2020 s'observent dans les résultats du RICA. La diminution relative des paiements du 1^{er} pilier aux producteurs de grandes cultures se poursuit du fait de l'application du principe de convergence interne des aides, de la surprime des 52 premiers hectares et du versement d'aides couplées, centrées majoritairement sur l'élevage. Parallèlement, les aides du 2^{ème} pilier versées aux exploitations d'élevage progressent, tandis que les exploitations de grandes cultures continuent de très peu en bénéficier. La projection des niveaux de soutien en France en 2019ⁱⁱⁱ anticipe un accroissement significatif de l'écart de soutien entre orientations de production et la poursuite de la dégradation du soutien aux producteurs de grandes cultures, par rapport au montant moyen d'aides versé aux exploitations agricoles (figure 2).

En Allemagne, le modèle régionalisé, mis en œuvre de 2005 à 2013 au nom d'une plus grande équité du soutien et d'une moindre pression de l'agriculture sur l'environnement, s'est traduit par une réduction progressive de l'écart de soutien entre secteurs de production. Des compléments d'aides transitoires, octroyés principalement aux éleveurs, associés à la création d'un soutien spécifique à l'herbe, ont été versés pour inciter à l'adaptation des systèmes de production. Un rééquilibrage des aides en faveur des systèmes à l'herbe, au détriment des élevages intensifs, a été effectué tout en conservant une relative stabilité du soutien aux exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux (figure 3).

Figure 3: Evolution du soutien moyen par hectare (cumul des 1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC) en Allemagne selon l'orientation de production. Source : RICA Europe 2004-2016, projection Pluriagri à 2019



Dans le cadre de la PAC 2014-2020, l'Allemagne a fait un pas supplémentaire vers l'uniformisation des paiements du 1^{er} pilier afin d'aboutir en 2019 à un droit à paiement de base (DPB) à l'hectare identique au niveau national. Les écarts de soutien communautaire entre agriculteurs allemands proviendront alors de la taille de l'exploitation, d'une éventuelle surprime « jeunes agriculteurs » et des aides du 2^{ème} pilier. La projection des aides en 2019 prévoit par rapport à 2015 une évolution marginale du niveau de soutien par hectare aux exploitations allemandes, l'essentiel de la redistribution ayant été réalisé entre 2009 et 2013.

Ainsi, en Allemagne et en France, un même objectif - renforcer le soutien aux systèmes d'élevage à l'herbe – a été atteint par des voies distinctes dont les conséquences pour le secteur des grandes cultures sont très contrastées. Alors que les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux ont plutôt été épargnées par le processus de rééquilibrage du soutien en Allemagne, elles ont été fortement pénalisées en France.

La fin du processus de convergence des aides en 2019 va creuser encore davantage l'écart de soutien entre les producteurs de grandes cultures français et leurs homologues allemands. Il est probable qu'à cette date, une exploitation spécialisée en céréales et oléo-protéagineux recevra moins d'aides par hectare en France que dans beaucoup d'autres pays européens. Cette situation induite par la subsidiarité laissée aux Etats membres dans les réformes successives de la PAC et par leurs choix politiques de mise en œuvre, a fragilisé le secteur des grains français, qui dénonce les risques croissants de distorsion de concurrence au sein de l'Union européenne. Or les céréaliers français ont subi une forte dégradation de leur revenu ces dernières années et celui-ci reste très dépendant des aides communautaires. Ils sont très préoccupés par les orientations de la Commission européenne en faveur d'une subsidiarité renforcée dans la PAC post-2020, qui pourrait se conjuguer avec une probable réduction du budget agricole. ♦

ⁱ Règlement délégué (UE) n° 1198/2014 de la Commission du 1er août 2014 complétant le règlement (CE) no 1217/2009 du Conseil portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans l'Union européenne. Les seuils minima qui déterminent l'inclusion des exploitations dans le champ d'observation du RICA sont définis en termes de « production brute standard » et varient selon les Etats membres.

ⁱⁱ En conséquence, les aides indiquées pour la Roumanie en 2016 sont estimées.

ⁱⁱⁱ Estimation par Pluriagri à partir des données de soutien déduites du RICA. L'estimation du paiement redistributif est fondée sur la surface moyenne des exploitations constatée dans l'échantillon en 2015 et considérée comme constante sur la période 2015-2019. Les données du RICA ne permettent pas d'intégrer l'effet de la forme juridique des exploitations. Les aides couplées et les aides du second pilier sont supposées constantes. Le soutien moyen en 2019 est calculé au niveau des échantillons régionaux, puis pondéré au niveau national.

Références bibliographiques

Boinon J-P., Kroll J-C., Lepicier D., Leseigneur A., Viallon J-B., La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne Convention d'étude MAP – ENESAD n° 06-H1-01.01 Réalisée sous la direction de J.C. Kroll, octobre 2006.

Carlotti B., Debar J-C, (2005). Allemagne : l'agriculture à l'épreuve du Kombi-modell. Rapport de voyage Pluriagri.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, 2005. Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der Europäischen Agrarreform in Deutschland.153p

Chatellier V., Guyomard H., (2010) – Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. Working paper SMART –LERECO n° 10-10.

Chatellier V., Guyomard H., (2010) – Le bilan de santé de la PAC en France : une profonde redistribution budgétaire ? Conférence à l'OCDE- 10 et 11 mars 2010.

Agreste Primeur n° 259 – avril 2011. Le bilan de santé de la PAC : une redistribution des aides en faveur des élevages d'herbivores.

Trouiller A., Lefebvre L., Galiri N., Chauvel A., Pereira V., Chambres d'agriculture de France. Accord politique sur la réforme de la Politique agricole commune : La France à l'heure des choix- Revue Chambres d'agriculture n° 1026 - Octobre 2013

Deutscher Bauernverband – Situationsbericht 2017/2018 www.bauernverband.de/situationsbericht-2017-18