

La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future PAC post-2023

INRAE – avril 2021

Fiche de lecture



L'INRAE a publié en avril 2021 une étude sur les impacts de plusieurs types d'aide pour la future PAC sur les revenus des exploitations agricoles françaises.

Les auteurs :

- Vincent Chatellier : Ingénieur de Recherche à l'INRAE Nantes et Président de la Société Française d'Économie Rurale – SFER.
- Cécile Detang-Dessendre : Directrice de recherche à INRAE.
- Pierre Dupraz : Directeur de Recherche, chef adjoint du département de recherche EcoSocio d'INRAE
- Hervé Guyomard : directeur de recherche à INRAE. Ancien chef du département des sciences économiques et sociales.

Ces auteurs ont participé au livre collectif par l'INRAE : « Quelle politique agricole commune demain ? » paru en juin 2020.

Bilan des résultats et des aides directes des exploitations françaises de 2010 à 2019

Les auteurs rappellent que l'exploitation moyenne française professionnelle (représentée dans le Rica), a dégagé 29 500 euros de RCAI par Utans en moyenne de 2010 à 2019 (RCAI : Résultat Courant avant Impôt et avant cotisations sociales exploitant), avec de fortes variations d'une année à l'autre.

De 2010 à 2019, le revenu dégagé en moyenne par exploitation varie fortement selon les orientations des exploitations (OTEX) : plus faible que la moyenne pour les exploitations bovins-viande (- 37 %), en ovins-caprins (- 20 %) et en lait (- 16 %). Il est supérieur à la moyenne nationale en viticulture (+ 60 %) et en grandes cultures (+ 70 %).

Aides directes

En 2019, l'exploitation française moyenne a reçu 30 700 euros d'aides directes, soit 15 400 par actif agricole non salarié (- 6 % en 10 ans en termes réels) ou 340 euros par hectare ou 74 % du RCAI ou 15 % du chiffre d'affaires.

Par actifs totaux, les exploitations de bovin-viande reçoivent le plus d'aide (37 100 euros) en 2019, suivies des éleveurs d'ovins-caprins (29 300 euros). Proche de la moyenne, on trouve les exploitations céréalières (25 100), laitières (19 100) et grandes cultures (14 400 euros). La viticulture ne reçoit que 1 900 euros par actif.

Rapportée à l'hectare de SAU, la hiérarchie est différente et rapportée au chiffre d'affaires, elle l'est également.

Les aides par UTA varient fortement selon la surface de l'exploitation : de 29 800 euros par actif dans les exploitations de + 200 hectares, elles reculent à 1 500 euros pour celles de moins de 30 hectares (où sont fortement représentées les exploitations viticoles, arboricoles et maraîchères).

Les auteurs ont différencié les aides et revenus selon le zonage de l'ICHN : les exploitations des zones hors ICHN dégagent en moyenne un revenu par Utans de 35 300 euros avec 10 900 euros d'aides. Il est supérieur aux exploitations en zone de montagne (21 100 euros de revenu) avec davantage d'aides : 24 300 euros.

4 scénarios pour les aides du 1^{er} pilier

Scénario : réorganisation des aides couplées bovines. Ce scénario est l'occasion pour les auteurs de rappeler que « le consensus des économistes » juge inefficace le soutien par des aides couplées. En plus du coût administratif, les fuites de soutien public s'effectuent par la baisse des prix des productions des exploitations qui les reçoivent. Une étude en particulier sur les aides bovines de 1980 à 2015 conclut que le surplus économique, généré principalement par les aides, est capté à 88 % par l'aval de la filière. Enfin, les aides couplées réduisent l'orientation vers des démarches qualité et la montée en gamme des productions (Voir en annexe citation complète).

Les auteurs testent 3 réorientations des aides actuelles aux vaches allaitantes et laitières. Ces aides représentent aujourd'hui 10 410 euros par exploitation spécialisée allaitante et 2 680 euros par exploitation laitière. Sont successivement testées :

- une aide aux UGB (sans distinction viande et lait),
- une aide aux surfaces fourragères,
- et enfin une aide aux prairies permanentes.

Résultat : dans les 3 cas, un transfert de 2 000 à 4 000 euros des élevages allaitants vers les élevages laitiers.

Scénario : convergence totale à 100 % du paiement de base, vers la moyenne française (114 euros). Seraient perdantes les exploitations de grandes cultures (- 1 930 euros ; niveau 2019 = 130,5 euros/ha), les exploitations céréales-oléoprotéagineux (- 1 630 euros niveau 2019 = 126,85 euros/ha). L'affaire serait neutre pour les éleveurs laitiers, la viticulture et la polyculture-élevage. Les gagnants seraient les bovins viande (+ 2 630 euros ; niveau 2019 = 90,0 euros/ha), les ovins-caprins (+ 2 050 euros niveau 2019 = 90,2 euros/ha) et les bovins lait-viande. Les exploitations de montagne seraient également gagnantes (+ 1 600 euros). Les auteurs encouragent la convergence totale du paiement de base : « près de 30 ans après la réforme de 1992, maintenir des montants différenciés par hectare est difficile à justifier ».

Scénario : doublement du paiement redistributif sur les premiers hectares. Il passerait de 50 à 100 euros par hectare. Ce scénario est bien sûr bénéfique pour les exploitations de moins de 100 hectares, avec un effet maximal entre 30 et 60 ha : + 800 euros. Il pénalise les exploitations de plus de 200 hectares de 2 760 euros. Les redistributions entre systèmes de production sont assez limitées : les plus pénalisées seraient les exploitations céréales et oléoprotéagineux (- 1 090 euros) et les plus avantagées les ovins-caprins : + 800 euros.

Scénario : baisse de 8 % des aides du 1^{er} pilier réaffecté aux petites exploitations (de moins de 25 000 euros de CA ; 11 ha en moyenne). Cela revient à retirer 1 830 euros aux exploitations moyennes et grandes et à affecter 4 300 euros à chacune des 120 000 petites exploitations, soit 370 euros par hectare.

Deux simulations des mesures climat-environnement (MAEC, bio, écorégimes)

Les auteurs soulignent la difficulté de simuler ce type d'aides.

Scénario : 15 % des aides du 1^{er} pilier sont réaffectés aux MAEC et aux aides à l'agriculture biologique. Sur la base d'un modèle où chaque type d'exploitation est classé selon sa perception de MAEC et d'aides bio en 2019, ce triplement du budget est projeté. Les auteurs retiennent un bénéfice net de 30 % pour l'exploitation recevant des aides MAEC et bio. Toutes les catégories d'exploitations seraient perdantes en revenu sauf les petites exploitations viticoles et légumières qui perdent peu et ont une forte propension à adopter des aides bio. La surface en agriculture biologique serait multipliée par 3.

Scénario : des écorégimes sur les prairies et sur la réduction des phytos.

Toutes les exploitations voient leurs aides de 1^{er} pilier baisser de 25 %, soit au total 1,6 milliard d'euros. Puis cette enveloppe est répartie en 2 parts :

- 815 millions pour une aide aux prairies permanentes reconnaissant leurs impacts environnementaux positifs, en termes de maintien de la biodiversité, de stockage du carbone, de préservation de la qualité de l'eau et des paysages. Les montants sont différents en zone ICHN (80 euros par hectare) ou non ICHN (244 euros par hectares) où la pression des labours est plus forte et la perte de revenu liée au passage en prairie se fait sentir.
- 815 millions pour une aide à la réduction des « pesticides » sur les labours de 57 euros par hectare. Les exploitations sont classées selon leurs dépenses de produits phytosanitaires par hectare. Le ¼ des exploitations ayant les dépenses les plus élevées sont supposées ne pas souscrire à la réduction des phytos, le second ¼ y souscrit et l'aide couvrira leurs coûts et enfin, pour la moitié inférieure qui a déjà un faible coût de phytos, l'aide sera un bonus.

Seules les exploitations viticoles sortent positivement (+ 540 euros par exploitation) de ce scénario car elles reçoivent peu de paiements du 1^{er} pilier et donc perdent peu. Les plus pénalisées sont les exploitations d'ovins-caprins (- 3 590 euros) car elles sont souvent déjà en zone ICHN et ne reçoivent que le niveau bas de l'aide à la prairie. La plupart des orientations perdent entre 1 700 et 3 000 euros par exploitation.

Principales conclusions de l'étude

En conclusion, les auteurs insistent sur les nécessaires « lectures et interprétations prudentes des simulations ».

- Ils insistent sur le fait que la diminution des aides de 1^{er} pilier facilite l'adhésion des exploitations aux mesures climat-environnement (MAEC, bio, écorégimes).
- Ils plaident enfin pour une mise en œuvre de la transition écologique par les écorégimes, avec une obligation de résultats sur les impacts climatiques et environnementaux. Selon eux, ce serait une erreur de ne pas engager progressivement l'agriculture française dans cette transition, car sinon le pacte vert européen imposera des changements brutaux.

Pour en savoir plus :

- Etude disponible sur le site Internet de l'INRAE : <https://hal.inrae.fr/hal-03213474>
- le site internet des Chambres d'agriculture de Normandie :

<https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/pac-2021-2027/>

Philippe Legrain

Mise à jour le 17 juin 2021

« Si le soutien au revenu des éleveurs est l'objectif premier des aides couplées aux productions animales, Ciliberti et Frascarelli (2018) rappellent, sur la base d'une large revue de la littérature, le consensus des économistes quant à l'inefficacité de ce type d'aides.

Au-delà des inefficacités génériques liées aux coûts d'instauration, d'administration et de contrôle des bénéficiaires, les aides couplées ont des effets distributifs entre les acteurs de la filière qui réduisent l'efficacité du transfert en faveur du revenu des exploitations agricoles. Cela est dû à des fuites du soutien public vers les fournisseurs et les clients de ces exploitations, au travers de l'ajustement des prix.

Il s'agit en particulier de l'ajustement à la baisse des prix des productions de ces exploitations, au bénéfice des transformateurs et commerçants et/ou des consommateurs finaux. Ciaian et al. (2015) ont ainsi estimé, sur des données de panel du RICA européen entre 1999 et 2007 pour l'UE-15, que les agriculteurs ne captaient, selon ces modalités de calcul, que 70 % des aides directes couplées, 80 % des aides découplées et plus de 90 % des aides du second pilier pour l'environnement et les zones défavorisées.

Sur les données de panel du RICA italien pour la période 2008 à 2014, Ciliberti et Frascarelli (2018) montrent que les aides couplées animales et végétales avaient eu un effet négatif sur le revenu des exploitations agricoles, alors que les aides découplées avaient eu un effet positif se retrouvant à près de 100 % dans le revenu agricole. Leurs résultats indiquent en effet que l'impact direct positif sur le revenu d'un accroissement de l'aide couplée une année donnée est plus que compensé par un impact négatif l'année suivante.

A partir d'une analyse d'exploitations françaises de bovins allaitants entre 1980 et 2015, Veysset et al. (2019) concluent que le surplus économique cumulé sur les 35 années étudiées provient à 57 % des aides et subventions publiques, mais qu'il est capté à 88 % par l'aval des filières. En bout de chaîne, le consommateur n'a pas bénéficié de la baisse des prix de la viande à la production. De 1980 à 2015, en euros constants, le prix des bovins payé aux producteurs a chuté de 40 %, alors que le prix de la viande bovine achetée par les consommateurs a augmenté de 25 %. Le transfert du gain économique du contribuable vers l'aval n'a donc pas bénéficié au consommateur final. En fait, la quasi-totalité de ces aides a été captée par l'aval des filières alimentaires, donc bien au-delà des seules aides couplées, illustrant ainsi pour la France les résultats de Ciliberti et Frascarelli (2018).

Les aides couplées aux productions animales peuvent également être critiquées sur la base d'arguments complémentaires. Elles ne constituent pas des incitations à maximiser les performances zootechniques des animaux et des troupeaux et la productivité globale des facteurs de production. Rizov et al. (2013) montrent ainsi qu'avant leur découplage, les aides directes de la PAC avaient un impact négatif sur la productivité globale des facteurs de production des exploitations agricoles européennes. Après leur découplage, les effets sont plus nuancés et seraient positifs dans plusieurs EM. Les aides couplées, indifférenciées, réduisent les incitations relatives procurées par les démarches qualité et la montée en gamme des productions (OCDE, 1996). Elles contribuent à fixer les éleveurs dans les productions ainsi soutenues aux dépens de réorientations visant à mieux s'adapter aux évolutions des marchés et aux attentes des consommateurs, ceci d'autant plus que les investissements sont pensés et instruits en tenant compte de ces aides conduisant ainsi à aggraver la fixation dans ces productions. Enfin, elles peuvent avoir des effets qui, loin de corriger le problème qui a justifié leur octroi, tendent à l'exacerber : ainsi, dans le contexte des prix bas du lait lors de la crise laitière de 2015-16, leur versement a pu parfois contribuer à soutenir artificiellement l'offre de lait et à accentuer la pression à la baisse sur les prix (Baldock et Mottershead, 2017). »