



Etat des lieux du soutien à l'agriculture à partir du RICA Europe

Résumé : Au moment où se construisent, au travers du Plan stratégique national, les diagnostics et les choix qui guideront la mise en œuvre de la PAC en France pour la prochaine programmation, ce Zoom propose un état des lieux du soutien à l'agriculture en Europe établi **à partir des données les plus récentes (2017)** du réseau d'information comptable agricole européen (RICA). « Soutien » désigne ici l'ensemble des aides directes, d'origine communautaire ou nationale, octroyées aux exploitations agricoles de taille économique suffisante pour entrer dans le champ du RICA (le seuil de taille variant selon les Etats membres).

En 2017, une exploitation agricole européenne recevait en moyenne 343 €/ha, avec une différenciation forte selon les Etats membres. La majeure partie du soutien était constituée par les aides découplées du 1^{er} pilier (69 %). **Le montant moyen des paiements directs accordé aux exploitations agricoles françaises, 331 €/ha, se situait très légèrement en dessous de la moyenne communautaire.**

Les écarts de soutien aux exploitations européennes selon les orientations technico-économiques (Otex) sont très marqués. Ils le sont relativement moins selon leur dimension économique. **L'Otex spécialisée en céréales et oléo-protéagineux (SCOP) est la moins soutenue (260 €/ha). C'est également celle pour laquelle les aides du 2^{ème} pilier sont les plus faibles.**

Les choix stratégiques faits par les différents Etats membres pour la mise en œuvre des réformes successives de la PAC, en application du principe de subsidiarité, influencent largement la structure et le montant des aides perçues par les exploitations européennes. Ils conduisent à **des différentiels de soutien entre les producteurs européens d'un même secteur qui constituent une source potentielle de distorsion de concurrence. La situation des producteurs français de grandes cultures est, à cet égard, emblématique, tant pour les producteurs de COP que pour les betteraviers.** La baisse des aides aux producteurs de grandes cultures français (- 30 % depuis 2004) pèse sur leur revenu et obère leur compétitivité sur les marchés où ils sont confrontés à des concurrents de l'est de l'Europe dont certains disposent, au travers des soutiens communautaires, d'un important levier d'investissement.

Les choix français pour l'application des réformes successives de la PAC ont été largement ciblés sur le soutien aux productions animales. Toutefois, **l'évolution du soutien a été très contrastée selon les systèmes d'élevage**, faisant des gagnants - les élevages laitiers à l'herbe et les systèmes bovins allaitants -, mais aussi des perdants, les élevages situés dans les bassins laitiers en système maïs ensilage. L'écart de soutien entre éleveurs laitiers français s'est creusé ; il est supérieur à l'écart observé entre la moyenne des laitiers français et des laitiers européens.

Par ailleurs, alors que la question de la convergence interne des aides (au sein de chaque Etat membre) reste ouverte, il apparaît que **les traces des références historiques sont encore très présentes** dans la structuration du soutien des Etats qui ont pris cette option lors de la réforme de 2003. Dans les Etats membres engagés dans la régionalisation des aides, ou qui, comme les Etats de l'est de l'Europe, ont mis en place un paiement unique à la surface dès leur adhésion à l'Union européenne, on constate, **malgré la convergence des aides découplées du 1^{er} pilier de gros écarts de soutien entre les régions et les Otex en lien avec les aides couplées et du 2^{ème} pilier.**

Enfin, certains Etats membres soutiennent leur agriculture par des **aides nationales ou régionales**, ce que la France fait peu. En Allemagne, une partie de ces aides nationales correspondent à une subvention sur les carburants, soutien qui en France est pris en charge au travers du dispositif d'abattement sur la fiscalité des carburants dans le secteur agricole.

La très faible insertion des exploitations françaises de grandes cultures dans les dispositifs de soutien à visées environnementales et climatiques, jusqu'à présent mis en œuvre dans le cadre du 2^{ème} pilier, souligne combien le renforcement de ces objectifs et leur déclinaison dans les éco-régimes envisagés par la Commission européenne pour la prochaine programmation constituent un enjeu crucial pour le secteur des grandes cultures.

Les travaux de benchmarking menés depuis plusieurs années par Pluriagri à partir du réseau d'information comptable agricole européen (RICA)^{1,2} ont montré **une dégradation de la compétitivité des exploitations françaises de grandes cultures dans le panorama européen**. L'analyse du RICA a mis en évidence, de façon récurrente, le poids de faiblesses structurelles des exploitations françaises et l'existence de distorsions de concurrence par rapport aux producteurs d'autres Etats membres. La subsidiarité croissante de la politique agricole commune (PAC) et, de facto, les déclinaisons contrastées qui en résultent selon les Etats membres, constituent une source potentielle d'écart de soutien à l'agriculture.

Au moment où se construisent, au travers du Plan stratégique national, les choix qui guideront la mise en œuvre de la PAC en France pour la prochaine programmation, **ce Zoom propose un état des lieux du soutien à l'agriculture dans l'Union européenne**, dans lequel la situation des producteurs français - particulièrement dans le secteur des grandes cultures - est comparée à celle des producteurs des autres Etats membres, à partir des données les plus récentes du RICA (2017). « Soutien » désigne ici l'ensemble des aides directes, d'origine communautaire ou nationale, octroyées aux exploitations agricoles de taille économique suffisante pour entrer dans le champ du RICA (le seuil de taille variant selon les Etats membres). Cette mise en perspective est conduite selon trois points de vue :

✓ **Une vision globale à l'échelle de l'Union européenne** : quel est le soutien moyen dont bénéficie une exploitation agricole européenne ? comment se différencie-t-il selon les Etats membres, les orientations technico-économiques des exploitations, leur dimension économique ?

✓ **Une approche sectorielle** : quelles sont les différences de soutien entre les producteurs européens d'un même secteur ? A ce titre, le cas des producteurs spécialisés en céréales et oléo-protéagineux (SCOP), déjà traité par Pluriagri³, constitue un cas préoccupant de distorsion de concurrence. L'analyse est ici élargie au secteur betteravier, en soulignant la distorsion introduite par les aides couplées, puis aux productions animales.

¹ Le réseau d'information comptable agricole (RICA) fournit les données microéconomiques des exploitations agricoles professionnelles de l'Union européenne à partir d'échantillons représentatifs établis selon trois critères : la région, la dimension économique et l'orientation technico-économique. Les analyses microéconomiques de la Commission européenne sont fondées sur le RICA, seule source de données harmonisée.

² Rapports Pluriagri : « Indicateurs économiques des exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux établis à partir du RICA » Rapport 2014 (analyse sur les années 2010-2011), rapport 2015 (sur 2011-2012) rapport 2018 (sur 2014-2015) et Zoom Pluriagri n°16 (septembre 2018)

³ Zoom Pluriagri n° 15 (septembre 2017) et contribution de Pluriagri au colloque de la Société française d'économie rurale (SFER) en juin 2018 « Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes »

✓ **En fonction de l'objectif de convergence interne des aides du 1^{er} pilier** : l'uniformisation progressive des aides découplées du 1^{er} pilier entre les bénéficiaires d'un même pays se traduit-elle dans les faits par une distribution réellement plus équitable du soutien ?

Les aides renseignées dans le RICA

Le RICA enregistre les aides reçues par les exploitations agricoles européennes, en détaillant :

- *les aides découplées du 1er pilier*, sous une forme agrégée faisant la somme des droits à paiement de base, du « paiement vert » ainsi que, quand ils existent, du paiement redistributif et du soutien spécifique aux jeunes agriculteurs ;
- *les aides couplées du 1er pilier pour le secteur végétal*, sans références aux cultures concernées ;
- *les aides couplées du 1er pilier pour le secteur animal*, en spécifiant les subventions à la production laitière, aux autres productions bovines et aux autres productions animales ;
- *les aides du 2ème pilier*, en différenciant les subventions aux zones défavorisées, les aides environnementales et les autres aides allouées au titre du développement rural ;
- enfin, le RICA enregistre trois *autres postes d'aides publiques, répertoriées comme étant d'origine nationale ou régionale et donc indépendantes de la PAC*. Elles correspondent à des subventions sur les consommations intermédiaires (par exemple sur les carburants), aux subventions sur les salaires ou les fermages, et un pool d'« autres aides » à caractère exceptionnel (par exemple les subventions publiques pour calamités agricoles distinctes des assurances) ou bien, les aides « n'entrant dans aucune des catégories précédentes ».

Le RICA fournit pour les différents échantillons étudiés, classifiés par Etat membre, par orientation technico-économique (Otex) et par classe de dimension économique (Cdex)⁴ : (i) la valeur moyenne des aides reçues par les exploitations de l'échantillon pour chaque catégorie d'aides citées ci-dessus, ainsi que (ii) la surface agricole utilisée (SAU) moyenne des exploitations de l'échantillon, ce qui permet de déduire un montant d'aides moyen par hectare de SAU, par type de soutien.

Principaux résultats à l'échelle européenne globale

(1) En 2017, une exploitation agricole européenne était soutenue, en moyenne, à hauteur de 343 €/ha (PAC + aides nationales) avec une différenciation forte selon les Etats membres, les orientations techniques et la dimension économique. Le soutien accordé à une exploitation agricole française se situait très légèrement en dessous de la moyenne communautaire à 331 €/ha (Annexe 1)

⁴ La dimension économique des exploitations dans le RICA est définie par la production brute standard qui correspond à une estimation du chiffre d'affaires hors aides directes.

- **La majeure partie du soutien apporté aux exploitations européennes est constituée par les aides découplées du 1^{er} pilier** (Annexe 1, figure 1).

- **Les écarts de soutien entre Etats membres sont très marqués** (Annexe 1, figure 1).

→ Le montant total des aides varie dans un rapport de 1 à 4,5 ;

→ Celui du 1^{er} pilier découplé varie dans un rapport de 1 à 4 ;

→ Le recours aux aides couplées est très inégal selon les Etats membres et cible prioritairement les productions animales ;

→ La part des aides du 2^{ème} pilier dans le soutien total est très contrastée : 19 % du soutien en moyenne, de 8 à 50 % selon les Etats membres ;

→ Le montant des aides nationales, en moyenne 20 €/ha, peut atteindre 70 à 120 €/ha dans certains Etats membres.

- **En France, le soutien se situe très légèrement en dessous de la moyenne de l'UE : 331 €/ha** (Annexe 1, figure 1).

Il est caractérisé par :

→ un montant **d'aides découplées du 1^{er} pilier au niveau de la moyenne** de l'Union européenne,

→ **les aides couplées animales sont plus élevées** que dans la moyenne de l'UE : 36 €/ha en moyenne France contre 25 €/ha en moyenne UE (+ 44 %)

→ **les aides couplées végétales sont inférieures** à la moyenne de l'UE : 8 €/ha en moyenne France contre 10 €/ha en moyenne UE.

→ **Le 2^{ème} pilier est inférieur à la moyenne de l'UE** : 56 €/ha en moyenne France contre 64 €/ha en moyenne UE. Sa nature est par ailleurs très centrée sur les ICHN.

→ **Les aides nationales ou régionales, sont mineures.**

(2) La différenciation du soutien aux exploitations européennes selon les orientations technico-économiques (OTEX) est très marquée : l'Otex SCOP est la moins soutenue (Annexe 1, figure 2)

- Selon l'orientation technico-économique, le soutien total par hectare aux exploitations européennes (aides de la PAC et autres aides) varie dans un rapport de 1 à 2.

- Le soutien moyen reçu par une exploitation européenne SCOP (spécialisée en céréales et oléo-protéagineux) s'élevait en 2017 à 260 €/ha, soit 80 €/ha de moins (- 23 %) que le soutien moyen à la « Ferme Europe », toutes orientations confondues.

- **Les exploitations SCOP sont soutenues essentiellement par le biais des aides découplées du 1^{er} pilier.** L'Otex SCOP est l'orientation de production dans laquelle **les aides du 2^{ème} pilier sont les plus faibles** : 27 €/ha contre en moyenne 64€/ha toutes orientations confondues (annexe 1, fig. 4 à 6).

- Les exploitations de **l'Otex Grandes cultures générales** bénéficient par rapport aux exploitations SCOP **d'un paiement découplé plus élevé, d'aides couplées végétales**

et d'un 2^{ème} pilier deux fois plus élevé. Il en résulte, un soutien total supérieur à celui des SCOPeurs de 100 €/ha en moyenne.

- **Les Otex d'élevage bovin sont plus soutenues que la moyenne de la « Ferme Europe »** : + 17 % pour la viande bovine, + 29 % pour l'élevage laitier. L'écart de soutien entre exploitations SCOP et exploitations laitières européennes est en moyenne de 182 €/ha en 2017, et de 142 €/ha par rapport aux exploitations de viande bovine.

- Les aides couplées contribuent à hauteur de **15 %** au soutien des élevages bovins et ovins-caprins.

- Le 2^{ème} pilier joue un rôle significatif dans le soutien de tous les types d'élevages, des productions horticoles, et des cultures pérennes, entre 20 et 30 % du soutien total.

- Le pool des aides nationales (et/ou régionales) intervient de manière non négligeable dans le soutien à l'horticulture, l'arboriculture ainsi qu'aux élevages granivores.

(3) La différenciation du soutien aux exploitations européennes selon leur dimension économique est relativement peu marquée (Annexe 1, figure 3)

- Les exploitations « petites » et « petites à moyennes »⁵ au regard du RICA sont plus soutenues que la moyenne des exploitations européennes. Elles bénéficient d'un soutien plus élevé au titre du 2^{ème} pilier.

- Les très grandes exploitations, sont moins soutenues par la PAC que les exploitations de plus petite dimension mais elles bénéficient d'un montant d'aides nationales et/ou régionales plus élevé. Au total, leur niveau de soutien est donc équivalent à celui des autres exploitations.

(4) Les choix stratégiques faits par les différents Etats membres, pour la mise en œuvre des réformes successives de la PAC en application du principe de subsidiarité, influencent largement la structure et le montant des aides perçues par les exploitations européennes (Annexe 2)

Les aides couplées et le 2^{ème} pilier sont deux instruments emblématiques où s'applique la subsidiarité :

- La réforme 2014-2020 de la PAC a donné la possibilité aux Etats membres d'effectuer un recouplage des aides dans une logique de maintien de certaines productions, animales ou végétales, structurantes pour le développement des territoires ruraux et des filières dans lesquelles elles s'intègrent ; cette option s'exerçant dans la limite maximum de 13 % de l'enveloppe nationale des aides directes, avec la

⁵ Dans la classification du RICA, les « petites » exploitations sont caractérisées par une production brute standard (estimation du chiffre d'affaires hors aides directes) comprise entre 8000 et 25000 €, et entre 25000 et 50000 € pour les exploitations « petites à moyennes ».

possibilité d'octroyer 2 % supplémentaires pour la production de protéines végétales, soit potentiellement, un taux maximum d'aides couplées de 15 % (Annexe 2, figure 5).

- Les Etats membres ont fait des choix très contrastés : **aucune aide couplée en Allemagne** mais un recouplage **au maximum des possibilités dans douze Etats membres**. Dans la plupart des cas le couplage est ciblé sur les productions animales, **voire systématique dans le secteur de la viande bovine**. Le couplage sur les aides végétales est moins fréquent, sauf dans le secteur des fruits et légumes transformés et des protéines végétales.

- **La France** a fait le choix d'utiliser au maximum les possibilités de recouplage des aides. **15 % de l'enveloppe** des paiements directs ont ainsi été affectés à **dix secteurs de production**, avec une **répartition en valeur de 80 % du couplage vers l'élevage et 20 % vers le végétal**, dont 14 % pour les grandes cultures. Il n'a pas été prévu d'aide couplée pour la betterave sucrière, ce qu'ont fait en revanche dix autres Etats membres, dans le sud et l'est de l'Union européenne notamment.

- La programmation 2014-2020 des aides du 2^{ème} pilier a été construite autour de **5 priorités** assignées par l'Union européenne au développement rural **et d'une boîte à outils de 19 mesures** mises à disposition des Etats membres afin d'atteindre les priorités fixées. Chaque Etat membre étant invité à définir des arbitrages budgétaires entre les différentes priorités et mesures afin de construire un⁶ programme de développement rural validé, in fine, par la Commission européenne. L'analyse⁷ des dotations prévisionnelles montre la stratégie des Etats en matière de développement rural. Faits marquants pour la France (Annexe 2, figure 6) :

→ **La France s'est singularisée dans le panorama européen en traitant la question de la protection des écosystèmes principalement au travers des ICHN**, auxquelles elle a attribué une enveloppe de 5,6 Md€ sur la période de programmation (soit 64 % du budget alloué à la protection des écosystèmes et au total 35 % de l'enveloppe nationale pour le développement rural (cofinancement compris). Il s'agit du **plus gros budget affecté aux ICHN en Europe** devant la Finlande 3,8 Md€ (Annexe 2, figure 7).

→ **la France a saisi moins que d'autres Etats membres l'effet levier du 2ème pilier sur la compétitivité des exploitations, avec une faible traduction dans les régions de grandes cultures** (Annexe 2, figure 8).

(5) Certains Etats membres, plus que d'autres, soutiennent leur agriculture par des aides nationales et/ou régionales. La France le fait peu. (Annexe 3)

- Ces aides représentent un soutien de 20 €/ha en moyenne à la « Ferme Europe », **8 €/ha en France, 60 €/ha en Allemagne**. Elles atteignent plus de 100 €/ha en Slovaquie ou en République tchèque. Une analyse pluriannuelle montre qu'elles ne sont pas exceptionnelles. Elles correspondent à :

→ **des subventions sur les consommations intermédiaires**, concernant les intrants, les carburants mais aussi les assurances qui représentent en moyenne 8 €/ha au niveau européen, et atteignent 30 €/ha dans les systèmes d'élevage granivore, où elles sont le plus mobilisées. **Le secteur des grandes cultures européen bénéficie de subventions sur les intrants à hauteur de 8 €/ha en moyenne**. En Allemagne, elles s'élèvent à 22 €/ha en moyenne pour une exploitation SCOP. Une partie de cette somme correspond à la subvention aux carburants (*Gazölverbilligung*) et doit être mise en parallèle avec le dispositif de défiscalisation français sur les carburants.

→ **des subventions sur les salaires** qui concernent principalement le **secteur horticole et l'élevage granivore** et sont mises en place notamment par **la Belgique, le Danemark et le Luxembourg**.

→ **d'« autres » soutiens publics nationaux ou régionaux**, dont bénéficient principalement les secteurs horticoles, arboricoles, viticoles et les élevages.

Principaux résultats à l'échelle sectorielle

(6) Conséquence du principe de subsidiarité, les choix stratégiques contrastés des Etats membres pour la mise en œuvre des réformes successives de la PAC, conduisent à des différentiels de soutien entre les producteurs européens d'un même secteur. Ces différentiels sont une source potentielle de distorsion de concurrence. La situation des producteurs français de grandes cultures est, à cet égard, emblématique. (Annexe 4)

- **Les choix de la France dans l'application des réformes successives de la PAC ont eu pour conséquence une très forte baisse du soutien aux exploitations de grandes cultures (à la fois SCOP et grandes cultures générales) depuis 2004**. La perte de soutien des SCOPeurs français sur

⁶ Ou plusieurs programmes régionaux de développement rural selon que l'Etat membre fait le choix d'une mise en œuvre du 2^{ème} pilier à l'échelle nationale ou régionale, Vingt Etats ont opté pour un programme national unique tandis que les 8 autres, dont la France, ont décidé d'une mise en œuvre régionalisée.

⁷ Rapport Pluriagri : « synthèse sur les programmes communautaires de développement rural 2014-2020 » septembre 2016

la période 2004-2017 a été en moyenne de 34 %, soit un tiers du soutien⁸. En conséquence :

→ **Depuis 2010, un producteur SCOP allemand perçoit plus de soutien PAC que ses homologues français.** L'écart est en moyenne de 60 €/ha en 2017⁹.

→ **Depuis 2016, il n'y a plus en moyenne d'écart de soutien entre un SCOPeur français et ses homologues polonais ou hongrois.** Ceux-ci bénéficient même quand on intègre les aides nationales d'un soutien supérieur d'environ 25 €/ha.

→ Ces écarts sont supérieurs quand on considère les **SCOPeurs français des zones intermédiaires** qui disposent d'un soutien inférieur à la moyenne des SCOPeurs français. L'écart de soutien entre un céréalier français des zones intermédiaires et une exploitation spécialisée COP des Länder de l'est de l'Allemagne est en moyenne de 70 €/ha.

→ en 2017 les structures de **l'est de l'Allemagne** qui représentent plus de 40 % des surfaces du secteur SCOP allemand, les exploitations **hongroises moyennes et grandes** qui couvrent 50 % des surfaces du secteur SCOP, ou encore les exploitations **polonaises** de dimension économique moyenne, **bénéficient quand on intègre les aides de la PAC et les aides nationales d'un soutien total par hectare supérieur à celui des SCOPeurs de toutes les régions françaises considérées.**

(7) La baisse de soutien creuse l'écart de compétitivité des producteurs SCOP français vis-à-vis d'une partie des producteurs européens de l'est de l'Union européenne pour lesquels les aides constituent un levier potentiel d'investissement (Annexe 5)

Dans les rapports indicateurs successifs, Pluriagri compare le revenu net dégagé par hectare dans les exploitations SCOP européennes, avec et sans intégration des aides directes.

Sur les récoltes 2014 à 2017 les seules exploitations SCOP qui parvenaient, en moyenne, à dégager un revenu positif hors aides directes, se situaient à l'est de l'Union européenne. Les autres - dont les exploitations françaises - dépendaient des aides de la PAC pour dégager un revenu net¹⁰.

Or, la signification du revenu par hectare est différente selon le type d'exploitations. Dans les exploitations basées sur du travail familial, comme c'est le cas en France, le revenu net

doit rémunérer le travail de l'exploitant. Dans les exploitations où la main d'œuvre est majoritairement (ou exclusivement) salariée, ce qui est le cas des très grandes exploitations de l'est de l'Union européenne, le revenu net a déjà intégré la rémunération du travail à travers le poste des salaires.

Par conséquent, **dans les exploitations SCOP françaises, les aides de la PAC servent généralement à rémunérer le travail de l'exploitant. La situation est très différente pour une partie des exploitations de l'est de l'UE, avec lesquelles les exploitations françaises sont en concurrence directe sur les marchés, qui reçoivent des aides (PAC et nationales) potentiellement entièrement disponibles pour l'investissement.** Pour ces exploitations, ces aides sont un puissant levier d'amélioration de leur compétitivité.

(8) La subsidiarité appliquée aux aides couplées introduit des distorsions de concurrence : le cas des betteraviers (Annexe 6)

Les betteraviers français sont moins soutenus que leurs collègues européens : l'écart se chiffrait en 2017 entre 100 et 125 euros par hectare de betterave par rapport à un planteur allemand, environ 160 € de moins qu'un planteur hollandais et 383 € de moins qu'un producteur polonais.

Comme les exploitations SCOP, les exploitations de grandes cultures générales ont subi depuis le bilan de santé de la PAC (2010), une baisse des aides découplées du 1^{er} pilier. A cela s'ajoute le fait que la betterave sucrière ne bénéficie pas en France d'une aide couplée, alors que dix Etats membres ont fait ce choix pour sécuriser la production. Le montant de ces aides couplées varie de 67 €/ha en Finlande à 388 €/ha en Pologne et 620 €/ha en Roumanie.

(9) Les choix de la France dans l'application des réformes successives de la PAC ont été favorables aux systèmes d'élevage laitier à l'herbe et aux élevages de viande bovine en systèmes allaitants, dont les aides ont fortement progressé (Annexe 7)

• Le soutien moyen par hectare aux exploitations laitières se situait en 2004, 16 % en dessous de la moyenne nationale du soutien à la « Ferme France », il est passé en 2017, 12 % au-dessus du soutien moyen national. Cependant, l'évolution du soutien a été très contrastée selon les systèmes d'élevage et les régions, avec des gagnants (les systèmes à l'herbe) et des perdants (les systèmes avec maïs ensilage). **L'écart de soutien entre laitiers français s'est creusé (Annexe 7, fig. 1).** Comparés aux fermes laitières de l'Union européenne, les élevages français sont en moyenne moins soutenus (- 80 €/ha en moyenne), mais cet écart est inférieur à celui constaté entre les systèmes laitiers français

⁸ Zoom Pluriagri n°15 – novembre 2017. « Le soutien aux exploitations de grandes cultures a baissé plus fortement en France que dans la moyenne de l'Union européenne »

⁹ En déduisant l'aide au carburant (Gazölverbikkingung) estimée à 22 €/ha pour le secteur des grandes cultures, considérant que les exploitations françaises bénéficient d'un soutien sur le carburant par le biais de la défiscalisation

¹⁰ En 2016, y compris après intégration des aides de la PAC, les SCOPeurs français, en moyenne, restaient déficitaires et ne dégageaient pas de revenu.

eux-mêmes, qui se chiffre à 160 €/ha entre systèmes laitiers à l'herbe d'Auvergne et systèmes maïs en Bretagne. Les systèmes laitiers d'Auvergne sont plus soutenus, en moyenne, que les laitiers de la plupart des grands pays producteurs européens.

- **en production de viande bovine**, le soutien moyen par hectare qui se situait en 2004, 11 % au-dessus de la moyenne nationale du soutien à la Ferme France, a progressé et se situe désormais 26 % au-dessus de la moyenne. Les systèmes allaitants dotés historiquement d'aides du 1^{er} pilier inférieures à la moyenne ont bénéficié des impacts positifs du bilan de santé et de la PAC post 2014 ; les aides du second pilier, quant à elles, historiquement élevées ont continué de progresser après 2014. **Le soutien apporté aux élevages de viande bovine français est sensiblement équivalent au soutien moyen à la viande bovine dans l'Union européenne.** En France comme dans l'Union européenne, le secteur bovin viande est plus soutenu que le soutien moyen à l'agriculture. En revanche l'écart de soutien entre le secteur bovin viande et la Ferme France (26 %) est supérieur à celui constaté entre secteur de la viande bovine et Ferme Europe (17 %).

Quelques constats du point de vue de la convergence

La réforme de la PAC de 2003 instaurait le découplage des aides et laissait aux Etats membres, en vertu du principe de subsidiarité, une large marge de manœuvre tant dans le choix du degré de découplage (partiel ou total) que dans les modalités de calcul des DPU (droits à paiement unique). Ceux-ci pouvaient être établis, pour chaque exploitant, sur la base des références historiques individuelles (les niveaux de soutien en 2000, 2001, 2002) - ce que fit la France - ou définis sur une base régionalisée, ce qui introduisait de facto un certain degré de redistribution des aides. Les choix des Etats membres, très contrastés, sont rappelés dans l'annexe 9.

La réforme suivante (PAC 2014-2020) a fixé un objectif politique de convergence des aides découplées à l'horizon 2019, dans le but de réduire les inégalités de soutien entre producteurs et de tendre progressivement vers un soutien plus égalitaire entre Etats-membres (convergence externe) et au sein des Etats-membres (convergence interne).

Quels éléments de réflexion sur la convergence interne peut-on tirer des exemples européens ?

(10) En 2017, la trace des références historiques reste très visible dans les Etats membres qui avaient fait le choix de conserver les références individuelles dans la réforme de la PAC de 2003 (Annexe 9, figures 1 et 2)

(11) Dans les Etats membres ayant fait en 2003 le choix de la régionalisation comme l'Allemagne, et dans les Etats

membres de l'Est dotés dès leur adhésion à l'UE d'un paiement à la surface (SAPS), un paiement découplé identique entre tous les producteurs ne signifie pas égalité de soutien. La différenciation du soutien se fait par les aides couplées, les aides du 2^{ème} pilier ou les autres aides (Annexe 9, figure 3).

Conclusions

Les données collectées par le RICA montrent une très grande disparité dans le montant et la structure du soutien par hectare octroyé par la PAC, en dépit de l'objectif affiché de convergence des aides. Les écarts sont très marqués en fonction des Etats membres et des orientations de production et un peu moins forts selon la taille des exploitations. La subsidiarité laissée aux Etats membres dans l'application des réformes successives de la PAC explique, pour une part, ces situations contrastées. La façon dont la France s'en est saisi a été défavorable au secteur des grandes cultures, tant du point de vue des producteurs spécialisés en céréales et oléo-protéagineux que des planteurs de betteraves. Eu égard au rôle considérable que jouent les aides de la PAC dans la constitution du revenu des agriculteurs français, les choix de la prochaine programmation sont stratégiques ; d'autant plus que la future réforme prévoit une subsidiarité renforcée qui pourrait accroître les distorsions de concurrence.

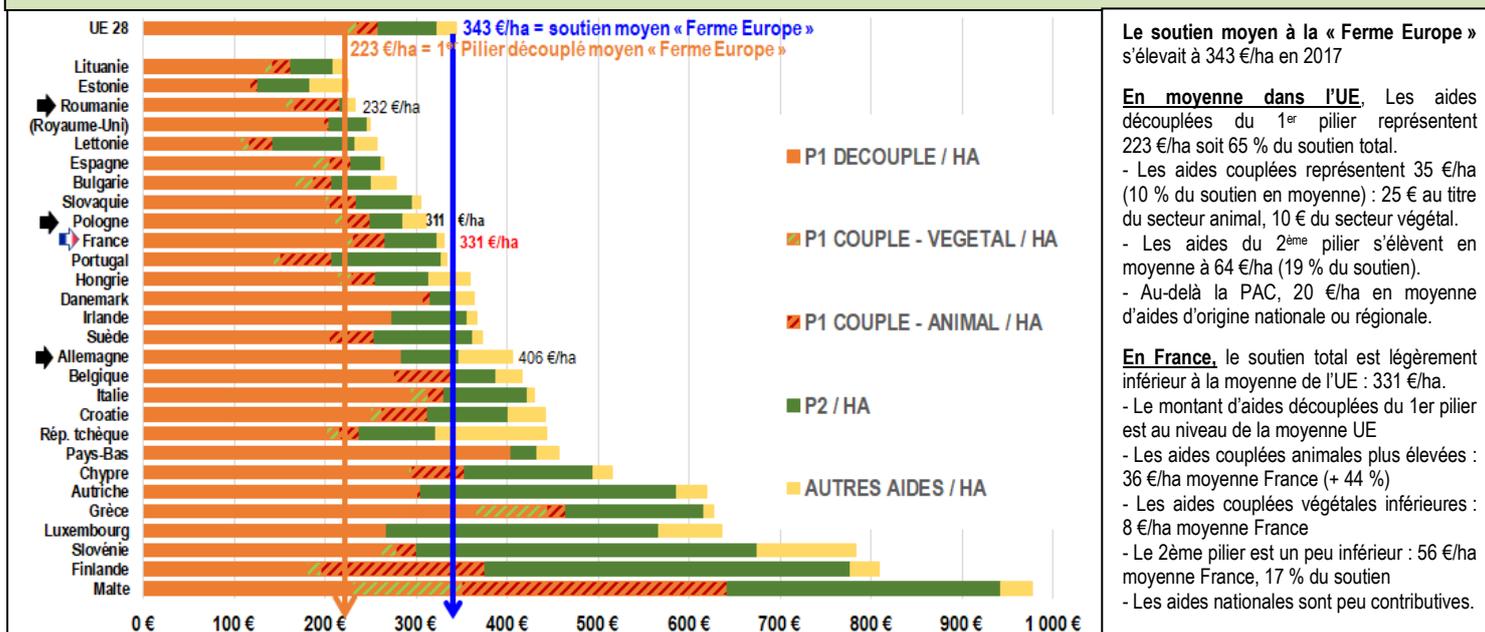
L'orientation des aides communautaires vers des objectifs environnementaux et climatiques est un enjeu majeur de la prochaine PAC. De ce point de vue, les dispositions qui seront retenues pour l'éligibilité à l'éco-régime seront cruciales. Les données du RICA montrent en outre combien les aides du 2^{ème} pilier, levier actuel du soutien aux mesures environnementales et climatiques, pèsent peu dans l'enveloppe globale des paiements directs versés aux producteurs de grandes cultures en Europe et singulièrement en France. Le défi est d'inscrire, beaucoup plus largement qu'aujourd'hui, les producteurs français de céréales, d'oléagineux et de betteraves dans ces dispositifs de soutien. Pour cela, le secteur des grandes cultures doit faire valoir en particulier son emprise territoriale (en France : 17,3 millions d'hectares, soit 60 % de la SAU nationale) et sa capacité à fournir des externalités positives, notamment le stockage de carbone dans les sols.

Du budget qui sera disponible pour la prochaine PAC et des choix qui seront faits par les Etats membres dépendent ainsi la compétitivité des producteurs français de grandes cultures sur un marché mondial de plus en plus concurrentiel et leur capacité à répondre aux exigences du Pacte vert pour la préservation de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique.

Annexes

Annexe 1 - En 2017, une exploitation agricole européenne était soutenue, en moyenne, à hauteur de 343 €/ha, avec une différenciation forte selon les Etats membres, les orientations techniques et la dimension économique

Figure 1 : montant moyen des aides par hectare reçues par les exploitations agricoles des Etats membres de l'UE en 2017 d'après le RICA Europe
Les écarts entre Etats membres sont très marqués



Le soutien moyen à la « Ferme Europe » s'élevait à 343 €/ha en 2017

En moyenne dans l'UE, Les aides découplées du 1^{er} pilier représentent 223 €/ha soit 65 % du soutien total.

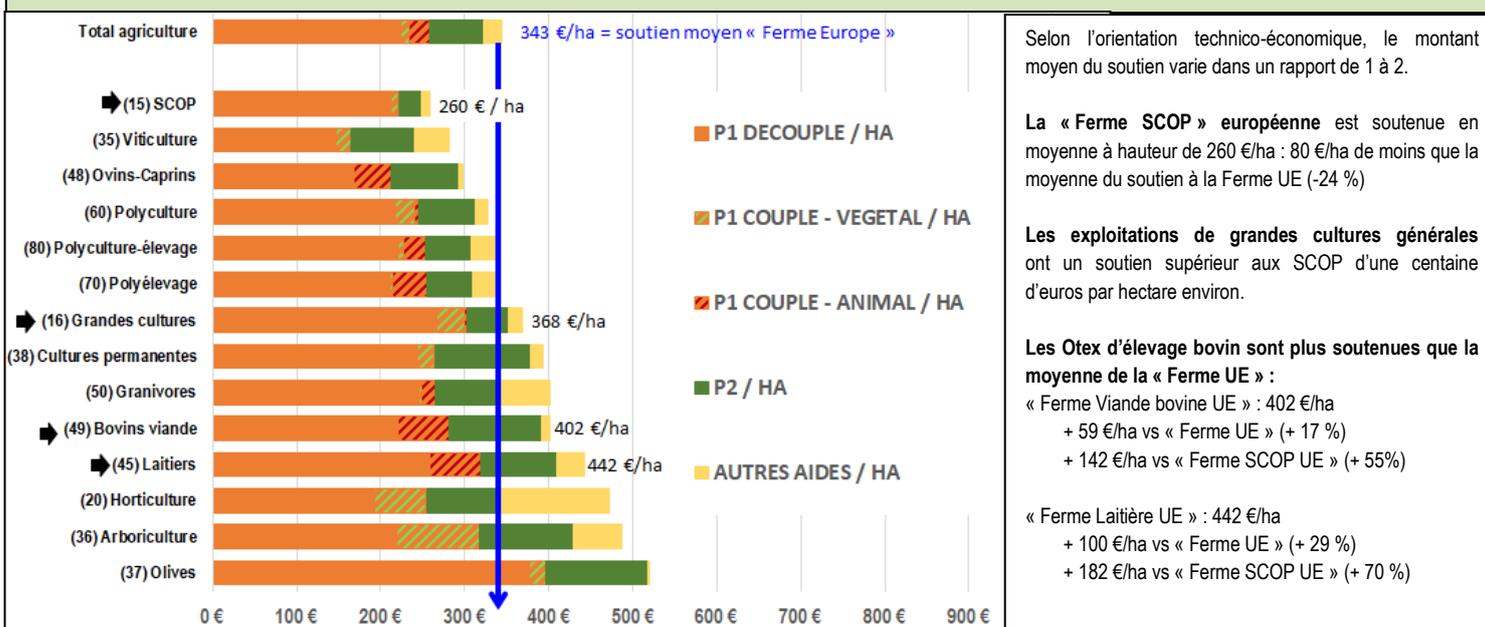
- Les aides couplées représentent 35 €/ha (10 % du soutien en moyenne) : 25 € au titre du secteur animal, 10 € du secteur végétal.
- Les aides du 2^{ème} pilier s'élevaient en moyenne à 64 €/ha (19 % du soutien).
- Au-delà la PAC, 20 €/ha en moyenne d'aides d'origine nationale ou régionale.

En France, le soutien total est légèrement inférieur à la moyenne de l'UE : 331 €/ha.

- Le montant d'aides découplées du 1^{er} pilier est au niveau de la moyenne UE
- Les aides couplées animales plus élevées : 36 €/ha moyenne France (+ 44 %)
- Les aides couplées végétales inférieures : 8 €/ha moyenne France
- Le 2^{ème} pilier est un peu inférieur : 56 €/ha moyenne France, 17 % du soutien
- Les aides nationales sont peu contributives.

- Le montant total des aides varie dans un rapport de 1 à 4,5 entre un minimum de 222 €/ha en Lituanie et un maximum de 1 000 €/ha à Malte,
- Le montant du 1^{er} pilier découplé varie dans un rapport de 1 à 4 : de 107 €/ha en Lettonie à 404 €/ha aux Pays-Bas,
- La part des aides couplées dans le soutien est très variable :
 Aides couplées dans le secteur des productions végétales : (18 Etats membres) Malte > Grèce >> Italie, Espagne, Europe de l'Est, Finlande etc.
 Aides couplées dans le secteur animal : (24 Etats membres) Malte > Finlande >> Roumanie, Belgique, Portugal, Chypre, Suède, France > etc.
 Sauf en Grèce et à Malte, la contribution des aides couplées du secteur animal est plus forte que celle des aides couplées végétales, dans le soutien moyen des exploitations.
- Un 2^{ème} pilier inégal : 19 % du soutien en moyenne UE, < 10 % au Danemark et aux Pays-Bas, entre 40 et 50 % en Autriche, au Luxembourg, en Slovénie et en Finlande
- Une très forte contribution des aides nationales dans certains Etats membres : République tchèque, Slovénie (70 à 120 €/ha en 2017) mais aussi en Allemagne.

Figure 2 : montant moyen des aides par hectare reçues selon les orientations technico-économiques (Otex) d'après le RICA Europe 2017
Les exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux sont les moins soutenues (Otex 15 – SCOP)



Selon l'orientation technico-économique, le montant moyen du soutien varie dans un rapport de 1 à 2.

La « Ferme SCOP » européenne est soutenue en moyenne à hauteur de 260 €/ha : 80 €/ha de moins que la moyenne du soutien à la Ferme UE (-24 %)

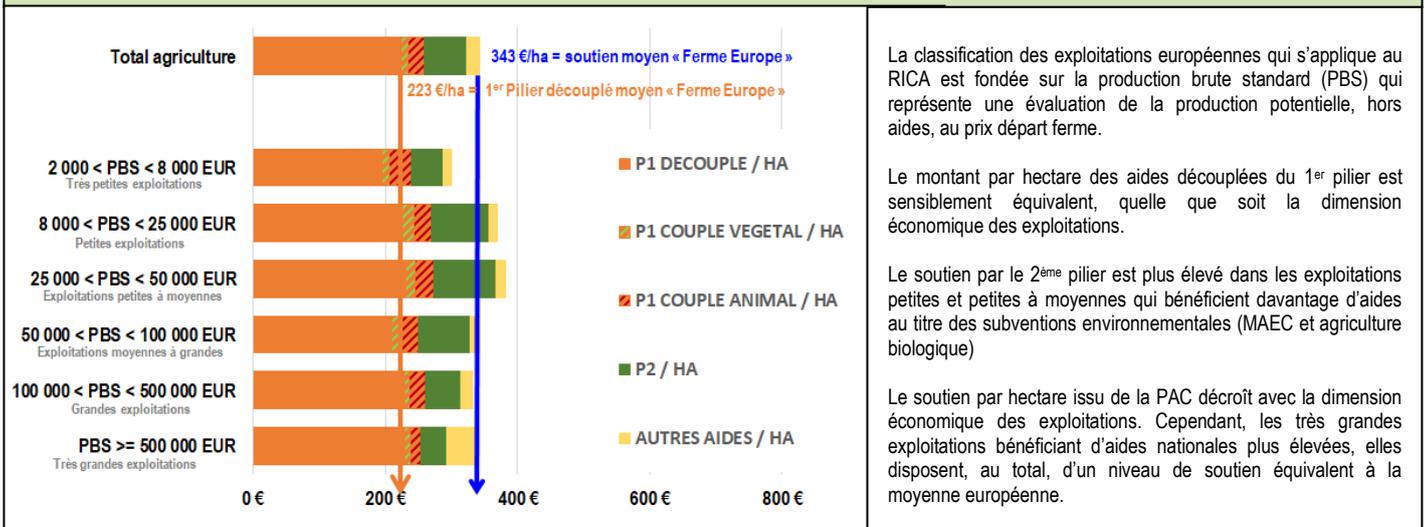
Les exploitations de grandes cultures générales ont un soutien supérieur aux SCOP d'une centaine d'euros par hectare environ.

Les Otex d'élevage bovin sont plus soutenues que la moyenne de la « Ferme UE » :

- « Ferme Viande bovine UE » : 402 €/ha
 + 59 €/ha vs « Ferme UE » (+ 17 %)
 + 142 €/ha vs « Ferme SCOP UE » (+ 55 %)
- « Ferme Laitière UE » : 442 €/ha
 + 100 €/ha vs « Ferme UE » (+ 29 %)
 + 182 €/ha vs « Ferme SCOP UE » (+ 70 %)

- Le soutien aux exploitations SCOP s'effectue essentiellement par le biais des aides découplées (212 €/ha). La contribution des aides couplées est faible. L'Otex SCOP est l'orientation de production dans laquelle les aides du 2^{ème} pilier sont les plus faibles : en moyenne 27 €/ha contre 64 €/ha toutes orientations confondues.
- Les exploitations de grandes cultures générales (Otex 16) sont plus soutenues que les SCOP : elles bénéficient, en moyenne, d'un paiement découplé plus élevé (267 €/ha), d'aides couplées et d'un 2^{ème} pilier deux fois plus élevé que les SCOP.
- Les élevages herbivores sont fortement soutenus par les aides couplées : 60 €/ha en viande bovine et lait, 45 €/ha en ovins-caprins (environ 15 % du soutien)
- Le 2^{ème} pilier joue un rôle significatif dans le soutien de tous les types d'élevages et dans les productions horticoles, arboricoles et cultures permanentes
 90 €/ha en moyenne en production laitière (20 % du soutien), 110 €/ha en moyenne en viande bovine (27 % du soutien) à comparer aux SCOP (10 % du soutien)
- Les secteurs de l'horticulture, l'arboriculture ainsi que les élevages granivores bénéficient de manière très significative d'aides nationales.

Figure 3 : montant moyen des aides par hectare selon la dimension économique des exploitations d'après RICA 2017
Une différenciation du soutien moins marquée selon la dimension économique que selon l'Otex



La classification des exploitations européennes qui s'applique au RICA est fondée sur la production brute standard (PBS) qui représente une évaluation de la production potentielle, hors aides, au prix départ ferme.

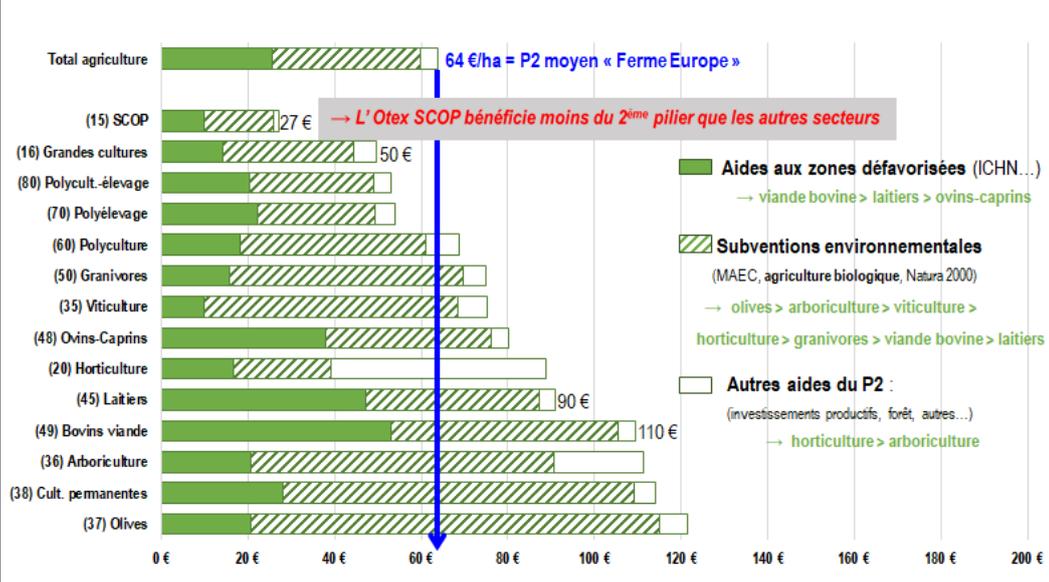
Le montant par hectare des aides découplées du 1^{er} pilier est sensiblement équivalent, quelle que soit la dimension économique des exploitations.

Le soutien par le 2^{ème} pilier est plus élevé dans les exploitations petites et petites à moyennes qui bénéficient davantage d'aides au titre des subventions environnementales (MAEC et agriculture biologique)

Le soutien par hectare issu de la PAC décroît avec la dimension économique des exploitations. Cependant, les très grandes exploitations bénéficiant d'aides nationales plus élevées, elles disposent, au total, d'un niveau de soutien équivalent à la moyenne européenne.

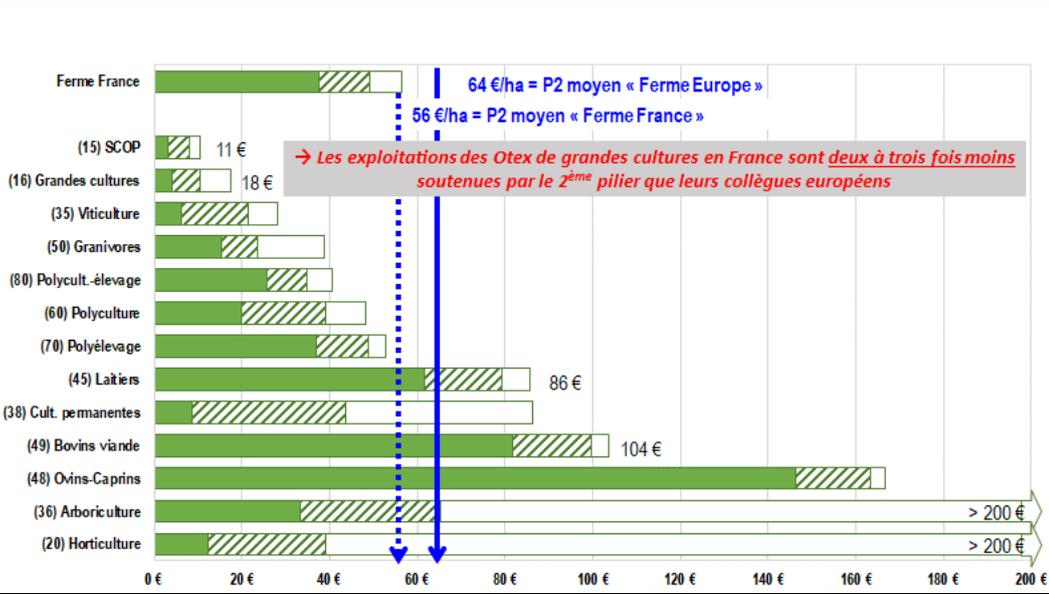
Figures 4 et 5 : Focus sur les aides du second pilier : nature et montant moyen par hectare selon les Otex dans l'Union européenne et en France, d'après le Rica Europe 2017

Inscrire les exploitations SCOP dans le 2^{ème} pilier est un enjeu européen mais plus encore français



Le 2^{ème} pilier joue un rôle majeur dans le soutien de tous les types d'élevages, des productions horticoles et des cultures pérennes. Ces secteurs bénéficient d'un montant d'aides du 2^{ème} pilier supérieur à la moyenne de la Ferme Europe.

A l'échelle de l'UE, environ la moitié des aides du 2^{ème} pilier (54 %) correspond à des subventions environnementales ; la donnée agrégée du RICA ne permet pas de différencier ce qui relève des MAEC ou du soutien à l'agriculture biologique. Le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles (ICHN) représente environ 40 % des aides du 2^{ème} pilier et concerne principalement les élevages bovin et ovin-caprin. Les autres mesures relevant du 2^{ème} pilier sont sous-utilisées, sauf en horticulture et arboriculture, sans que l'on puisse identifier la nature précise des actions.



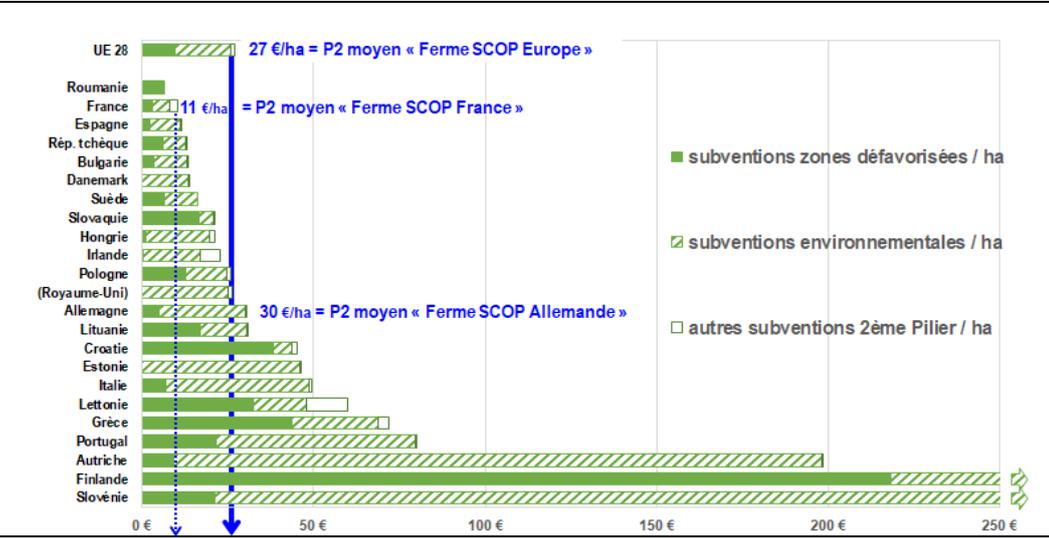
A l'échelon européen, et plus encore à l'échelle française, l'accès des exploitations SCOP aux aides du 2^{ème} pilier est en enjeu.

L'Otex SCOP est l'orientation de production qui bénéficie le moins du 2^{ème} pilier à l'échelle communautaire. En France, les exploitations du secteur des grandes cultures sont deux à trois fois moins soutenues par le 2^{ème} pilier que leurs collègues européens.

En revanche, les élevages bovins français sont en moyenne, soutenus au même niveau que leurs collègues européens par le 2^{ème} pilier, ce qui signifie que l'écart de soutien par le 2^{ème} pilier entre grandes cultures et élevage est beaucoup plus marqué en France que dans le reste de l'Union européenne.

En France, plus des 2/3 des soutiens par le 2^{ème} pilier correspondent à des ICHN,

Figure 6 : Zoom sur la nature du soutien aux exploitations SCOP par le 2^{ème} pilier selon les Etats membres



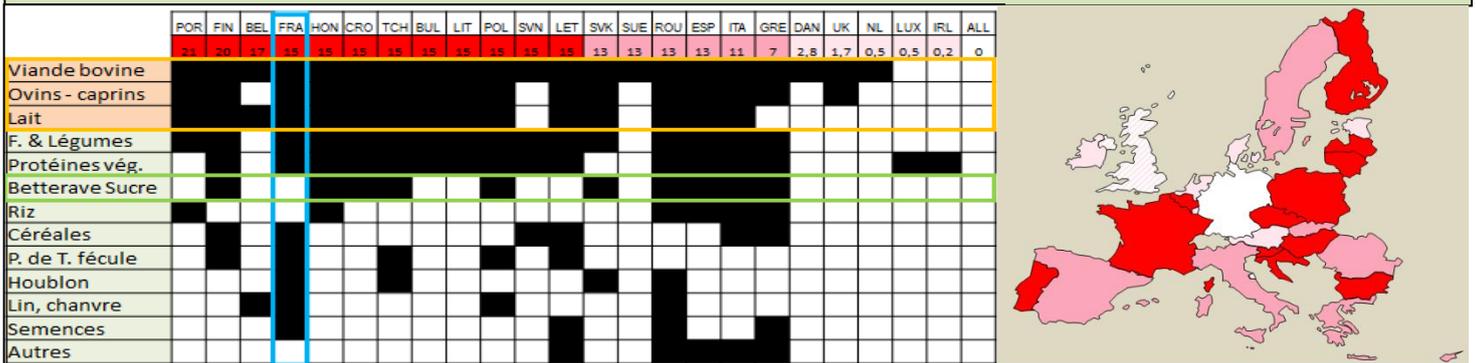
Si, en moyenne, l'Otex SCOP est l'orientation de production qui bénéficie le moins du 2^{ème} pilier à l'échelle communautaire, on constate toutefois de forts contrastes selon les Etats membres.

Ainsi, en moyenne, les SCOPeurs allemands bénéficient de 30 €/ha d'aides du 2^{ème} pilier, dont 25 € au titre des subventions environnementales.

A noter dans la catégorie des « autres subventions » du 2^{ème} pilier, deux mesures qui concernent potentiellement le secteur des grandes cultures : les investissements productifs dans les exploitations agricoles, la gestion des risques.

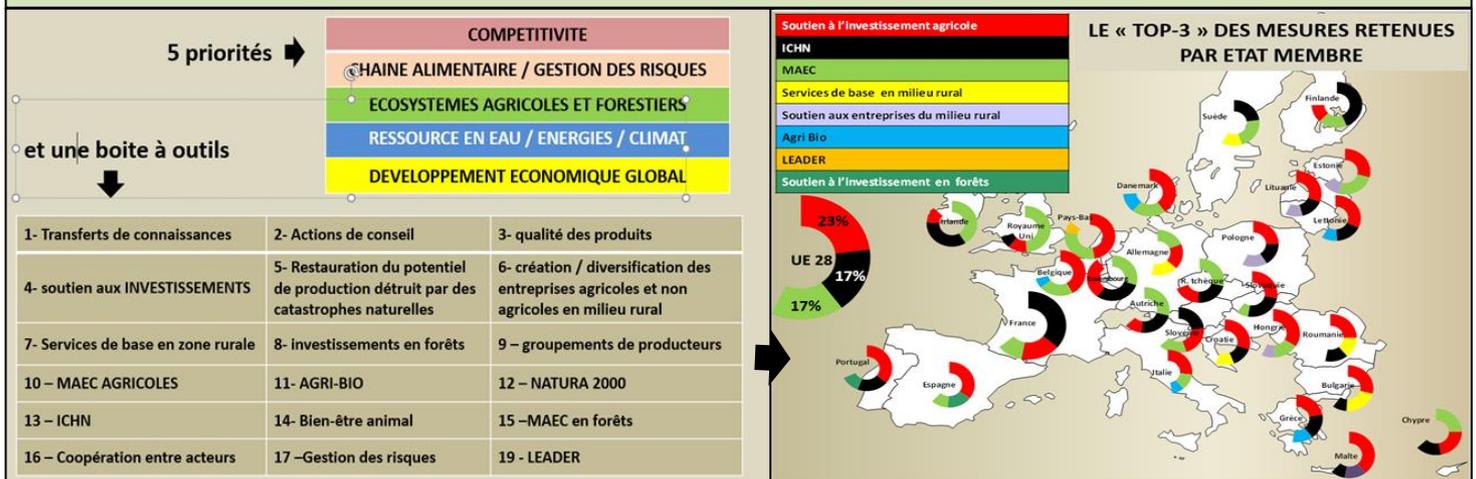
Figure 3 : Les choix des Etats membres en matière d'aides couplées pour la programmation 2014-2020 de la PAC

Des contrastes forts : pas d'aides couplées en Allemagne versus un recouplage au maximum des possibilités dans 12 Etats membres, dont la France.



- Quasiment tous les Etats membres qui optent pour des aides couplées ciblent les productions animales. Le secteur de la viande bovine est systématiquement recouplé et selon les cas les ovins-caprins et le lait. Le couplage sur les aides végétales est moins systématique, sauf dans le secteur des fruits et légumes transformés et des protéines végétales.
 - La France utilise au maximum les possibilités de recouplage. 15 % des paiements directs ont été affectés à dix secteurs de production, répartis en valeur à 80 % vers l'élevage et 20 % vers les productions végétales, dont 14 % pour les grandes cultures. Il n'a pas été prévu d'aide couplée pour la betterave sucrière, ce qu'on fait en revanche dix Etats membres.

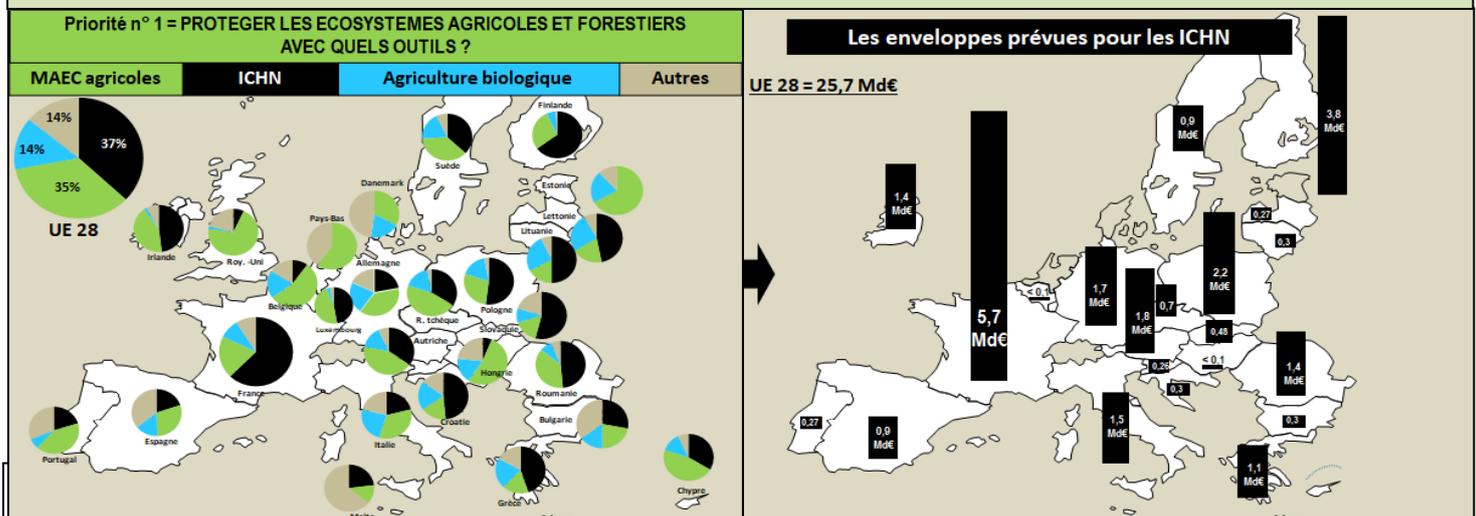
Figure 4 : la programmation 2014-2020 du 2ème pilier est construite autour de 5 priorités et d'une boîte à outils (source PDR)



Le soutien aux investissements, la compensation des handicaps naturels (ICHN) et les mesures agri - environnementales et climatiques agricoles (MAEC) constituent les trois mesures les plus dotées dans l'ensemble de l'UE pour le soutien au titre de la programmation 2014-2020 du développement rural. Le soutien aux investissements (23 % des fonds du 2ème pilier) est le levier majeur de la compétitivité, tant des exploitations que des filières. Les mesures ICHN et MAEC (représentant chacune 17 % des fonds du 2ème pilier), sont les deux dispositifs principaux pour préserver les écosystèmes. La France, pour sa part elle, fait de l'indemnisation des contraintes naturelles (ICHN) la mesure phare du

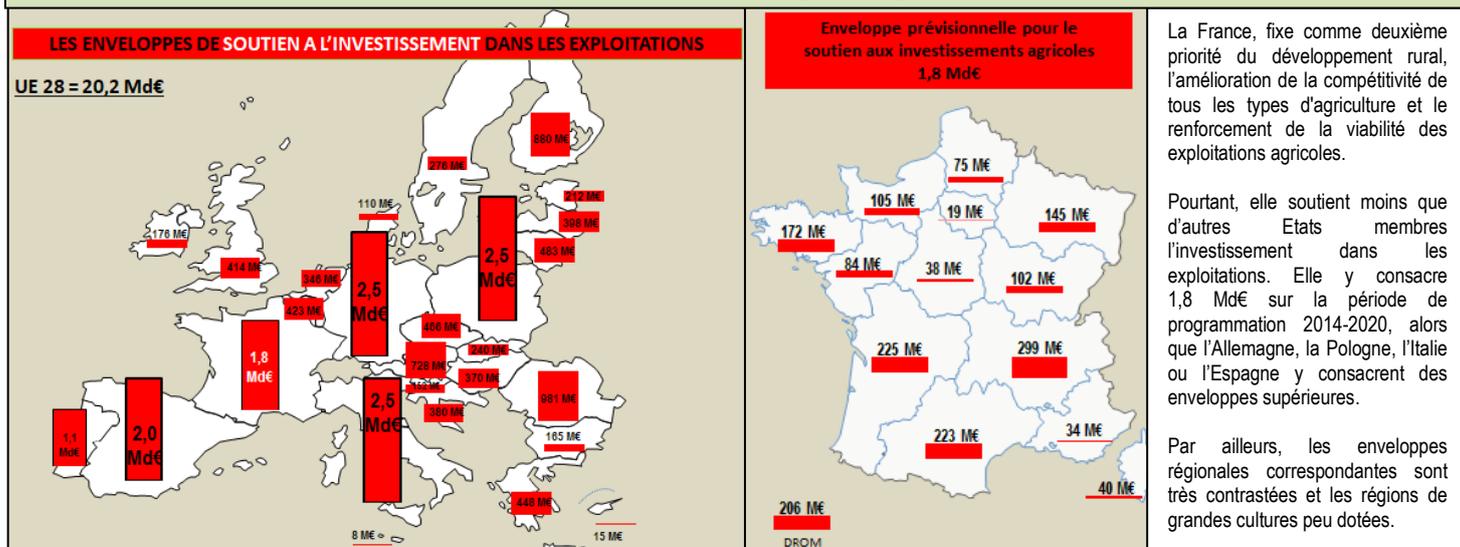
Figure 7 : dotations prévisionnelles aux mesures du 2ème pilier destinées à la protection des écosystèmes agricoles et forestiers (Source PDR)

La France traite la protection des écosystèmes principalement au travers des ICHN



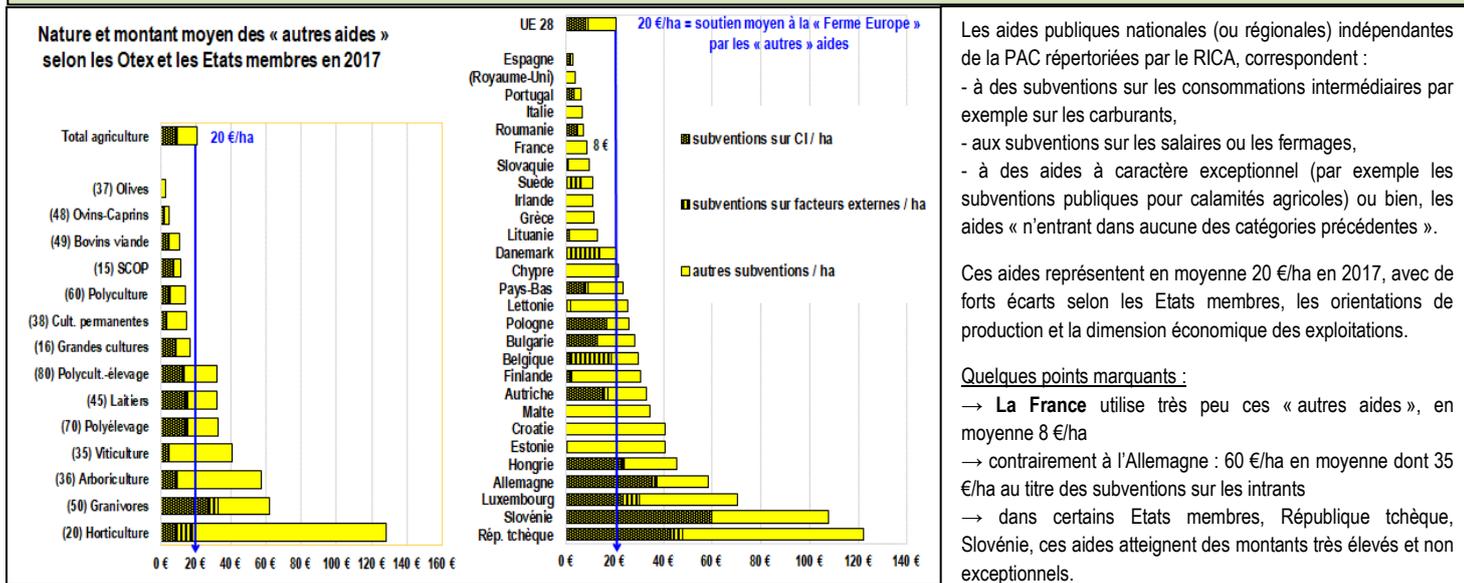
soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles (ICHN), la France choisit d'affecter 5,7 Md€ sur la période de programmation (soit 64 % du budget alloué à la protection des écosystèmes et 35 % de l'enveloppe totale du développement rural pour la France (cofinancement compris). C'est le plus gros budget affecté aux ICHN en Europe devant la Finlande.

Figure 8 : dotations prévisionnelles du 2^{ème} pilier pour le soutien à l'investissement dans les exploitations (Source PDR)
La France saisit moins que d'autres Etats membres l'effet levier du 2ème pilier sur la compétitivité des exploitations,
Avec une faible traduction dans les régions de grandes cultures

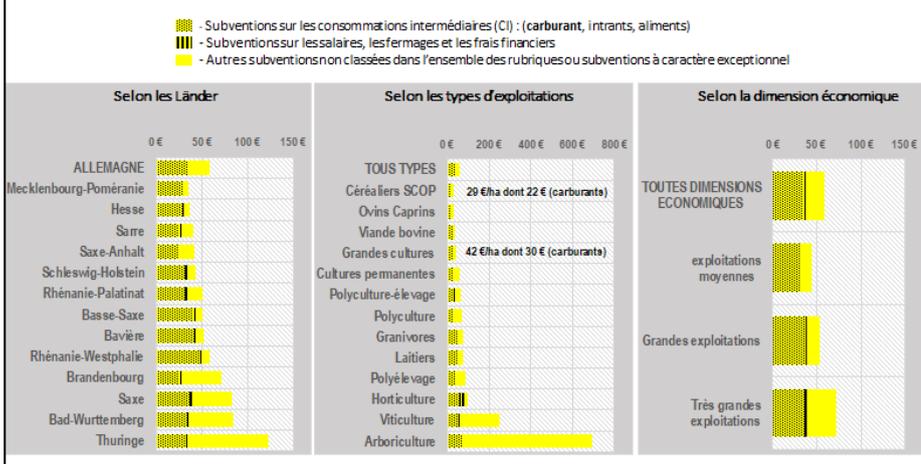


Annexe 3 – Certains Etats membres, plus que d'autres, soutiennent leur agriculture par des aides nationales.

Figure 9 : montant moyen par hectare des « autres aides » enregistrées par le RICA Europe 2017



Les autres aides perçues en Allemagne par les exploitations agricoles en 2017



→ L'otex SCOP bénéficie très modestement d'aides nationales (ou régionales), en moyenne 11 €/ha, il s'agit principalement de subventions sur les intrants,

→ Les aides nationales (ou régionales) contribuent de manière importante au soutien des secteurs de l'horticulture, de l'arboriculture ainsi qu'aux élevages granivores.

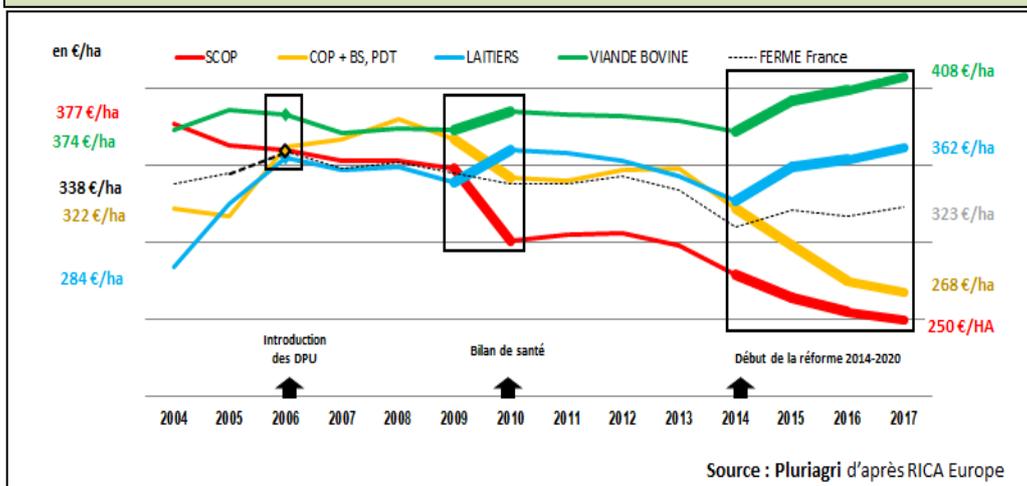
→ La situation des élevages laitiers et des exploitations de polyculture-élevage est intermédiaire.

→ En Allemagne, le soutien sur les intrants correspond à la subvention aux carburants (versus défiscalisation en France). Elle correspond en moyenne à 22 €/ha pour les SCOP et 30 €/ha pour les grandes cultures générales.

→ les très grandes exploitations, en Allemagne, mais également en moyenne européenne (Annexe 1, figure 4), bénéficient d'aides nationales (ou régionales) plus élevées que les autres classes de dimension économiques.

Annexe 4 – Des choix politiques français qui ont introduit une distorsion de concurrence entre les producteurs de grandes cultures français et européens

Figure 10 : Evolution en France du soutien moyen par la PAC (1^{er} et 2^{ème} piliers) selon les orientations technico-économiques (en €/ha, source RICA)



Dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC (2010), La France a opéré une réorientation des aides du 1er pilier dans l'objectif de soutenir l'élevage à l'herbe et de consolider les productions fragiles. **Ce choix s'est traduit par une baisse très significative du soutien aux exploitations de grandes cultures**, notamment les exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux, au profit des élevages d'herbivores, en particulier les systèmes laitiers à l'herbe et les systèmes allaitants.

La déclinaison française de la PAC 2014-2020 a renforcé la dégradation du soutien aux exploitations de grandes cultures. La diminution relative des paiements du 1er pilier aux producteurs de grandes cultures s'est poursuivie du fait de l'application du principe de convergence interne des aides, de la suppression des 52 premiers hectares et d'un fort degré de couplage des aides, centré majoritairement sur l'élevage. Parallèlement, les aides du 2ème pilier versées aux exploitations d'élevage ont progressé, tandis que les exploitations de grandes cultures continuent de très peu en bénéficier.

La réduction du soutien s'est caractérisée par **une baisse des aides du 1er pilier**, non compensée par une progression des aides du 2ème pilier qui sont minimales dans les exploitations SCOP françaises.

La perte moyenne de soutien des SCOPeurs français sur la période 2004-2017 a été de 127 €/ha (34% du soutien). Les exploitations des zones intermédiaires ont été particulièrement impactées. En 2017, leur soutien est inférieur de 90 €/ha au soutien moyen à la ferme France.

Figure 11 : Evolution du soutien aux exploitations spécialisées SCOP des zones intermédiaires (1^{er} et 2^{ème} piliers) (en €/ha, source RICA)

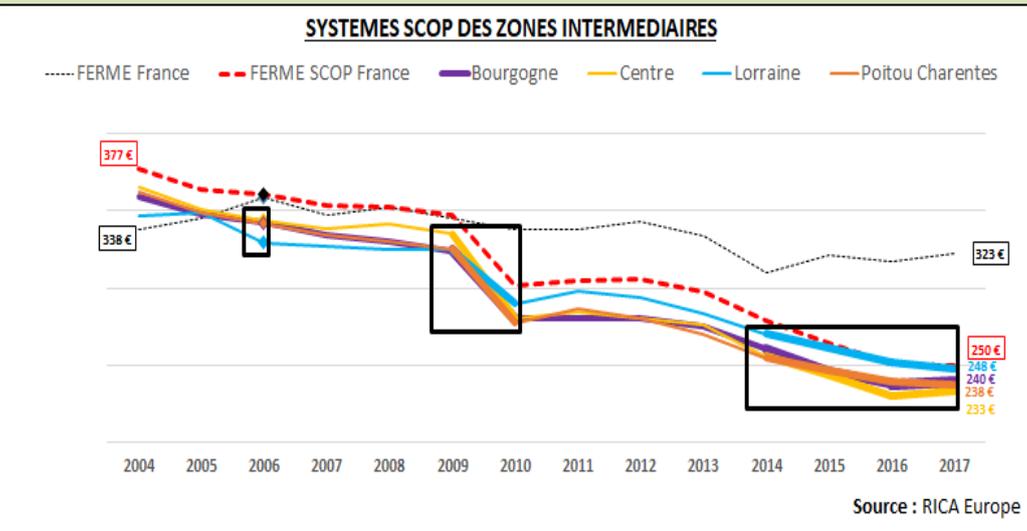
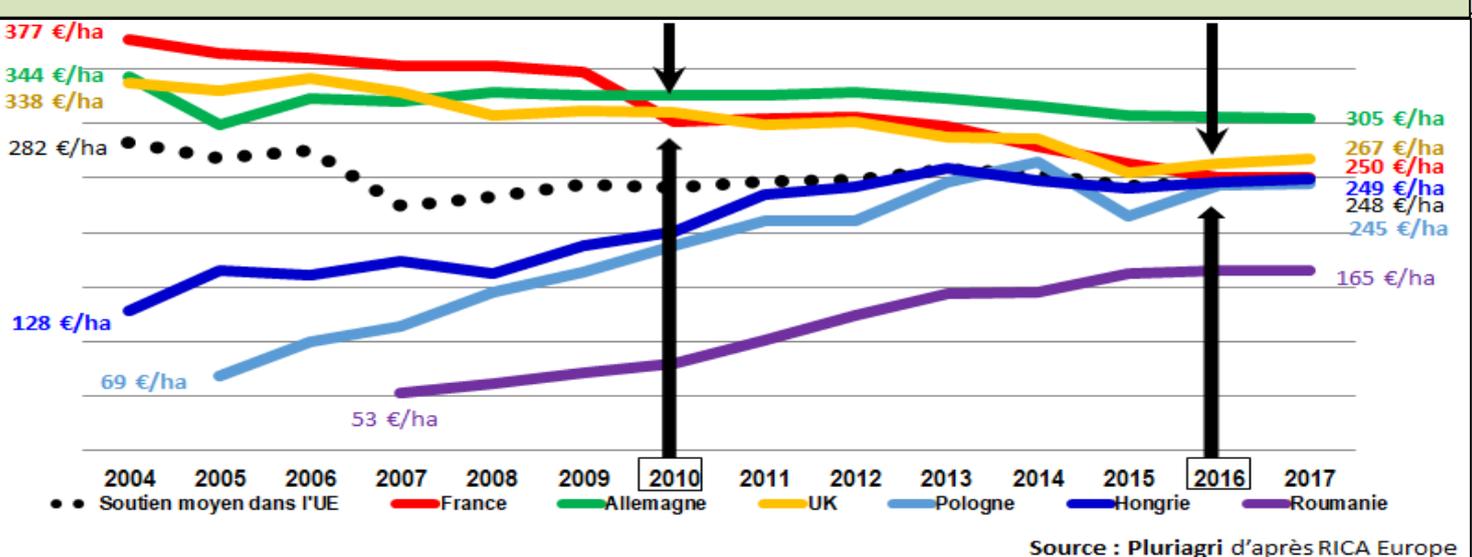


Figure 12 : Evolution comparée du soutien aux exploitations SCOP des principaux producteurs de grains (1^{er} + 2^{ème} piliers) (en €/ha, source RICA)



Alors que le soutien aux exploitations SCOP a **fortement baissé en France**, il a évolué moins défavorablement ou a augmenté chez les principaux producteurs européens.

La perte de soutien des SCOPeurs français sur la période 2004-2017 a été en moyenne de 34 %, soit un tiers du soutien.

Depuis 2010, un producteur SCOP allemand perçoit plus de soutien PAC que ses homologues français. L'écart est en moyenne de 60 €/ha en 2017.

Depuis 2016, il n'y a plus, en moyenne, d'écart de soutien entre un SCOPeur français et ses homologues polonais ou hongrois.

Annexe 5 – des écarts de soutien qui creusent les écarts de compétitivité avec certains producteurs de l'est de L'Union européenne pour qui les aides constituent un levier d'investissement

Figure 1 : répartition des exploitations de l'Otex 15 (SCOP) selon les classes de dimension économique définies selon la production brute standard (PBS) source RICA Europe

Total de l'Otex 15 RICA 2015		2 k€ < PBS < 8 k€ « très petites »		8 k€ < PBS < 25 k€ « petites »		25 k€ < PBS < 50 k€ « petites à moy. »		50 k€ < PBS < 100 k€ « moyennes »		100 k€ < PBS < 500 k€ « grandes »		PBS >= 500 k€ « très grandes »	
UE 28	631 091 exploitations	30 %	4 %	30 %	11 %	13 %	10 %	12 %	15 %	13 %	42 %	1 %	19 %
France	59 173 exploitations					17 %	6 %	27 %	16 %	55 %	76 %	0,3 %	2 %

Les exploitations SCOP françaises sont en compétition sur les marchés avec des exploitations de beaucoup plus grande taille.

82 % des producteurs SCOP français se situent dans les deux classes de dimension économique « moyennes » et « grandes » du RICA caractérisées respectivement par une production brute standard (estimation du chiffre d'affaires hors aides directes) comprises entre 50 000 et 100 000 € pour les exploitations moyennes, et 100 000 à 500 000 € pour les grandes exploitations. Ces deux classes, en France, couvrent 92 % des surfaces cultivées par les exploitations de l'OTEX 15 = SCOP.

La classe des très grandes exploitations (PBS supérieure à 500 000 €) est très peu représentée en France, alors qu'en Allemagne et à l'est de l'UE ces très grandes structures représentent une part très significative des surfaces en SCOP et sont directement en concurrence avec les SCOPeurs français.

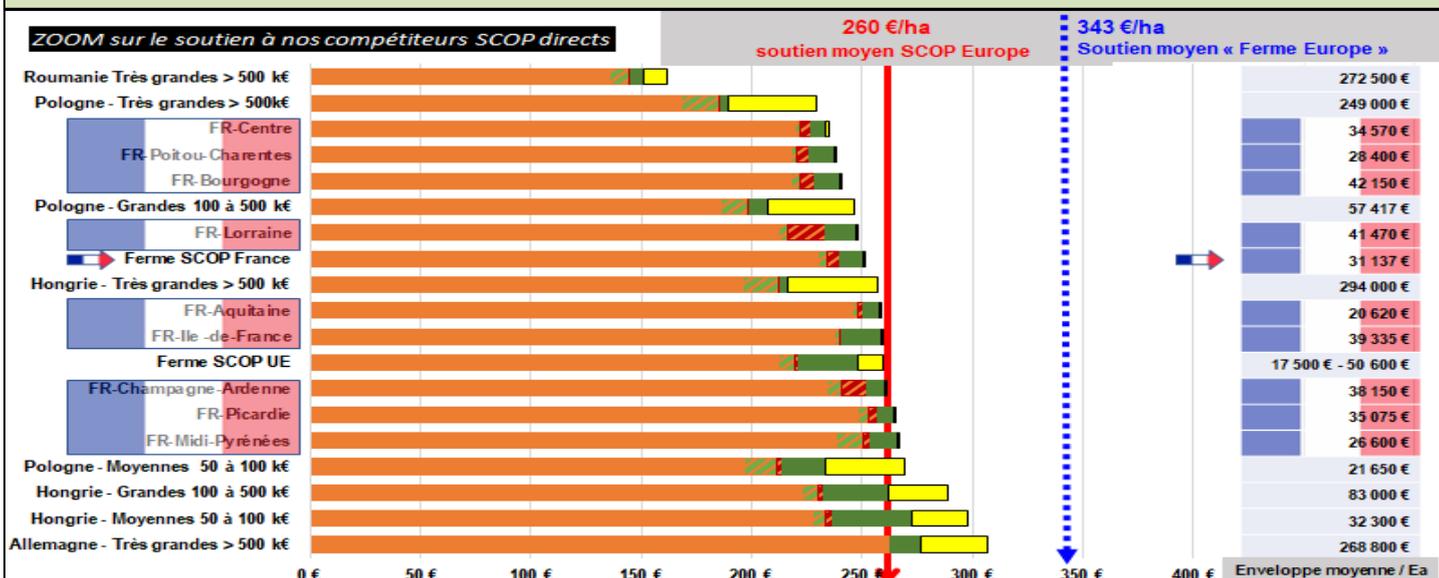
82 % SCOPeurs, 92 % SAU de l'otex 15

	50 k€ à 100 k€ « moyennes »		100 k€ à 500 k€ « grandes »		>= 500 k€ « très grandes »	
UE 28	12 %	15 %	13 %	42 %	1 %	19 %
France	27 %	16 %	55 %	76 %	0,3 %	2 %
Allemagne	29 %	12 %	35 %	39 %	8 %	43 %
Roy.- Uni	29 %	14 %	51 %	60 %	6 %	22 %
Pologne	5 %	13 %	3 %	24 %	11 %	11 %
Roumanie	3 %	9 %	4 %	38 %	1 %	31 %
Hongrie	13 %	19 %	8 %	31 %	1 %	22 %
Bulgarie	10 %	6 %	17 %	36 %	7 %	51 %
Lituanie	13 %	18 %	11 %	37 %	1 %	17 %
Lettonie	12 %	12 %	16 %	42 %	2 %	?

Tableau 1

% des exploitations de l'otex 15	% surfaces cultivées par l'otex 15
>= France	< France

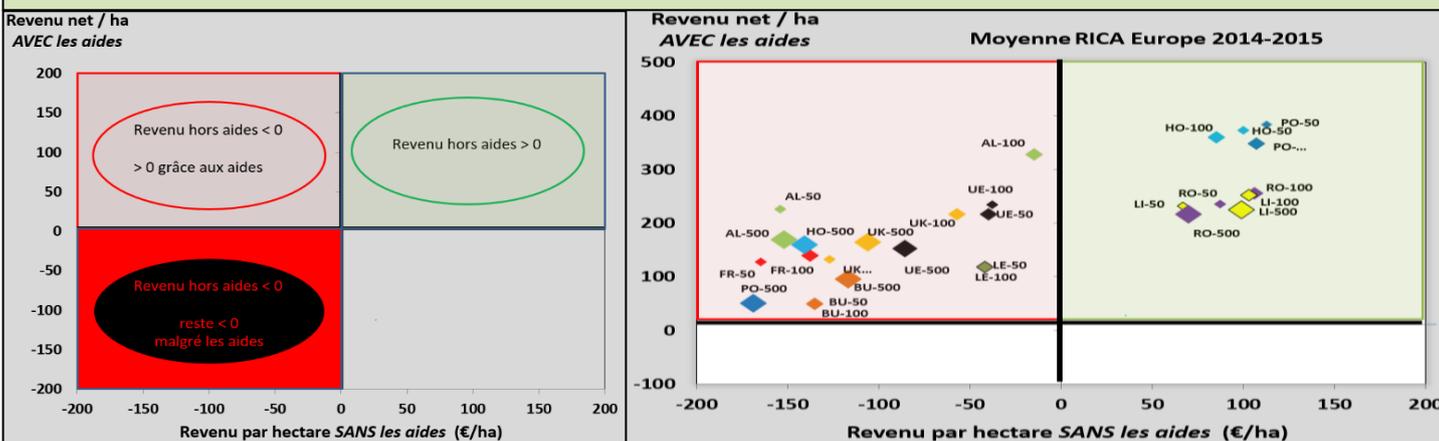
Figure 2 : Zoom sur le soutien à nos concurrents SCOP directs



Le soutien par hectare reçu par les exploitations SCOP françaises, quelle que soit la région, est inférieur à celui reçu par les concurrents d'Allemagne de l'Est (40 % des surfaces du secteur SCOP allemand), les exploitations moyennes et grandes de Hongrie (50 % des surfaces du secteur SCOP), les exploitations moyennes de Pologne.

Les très grandes exploitations européennes (PBS > 500 k€) disposent d'une enveloppe globale d'aides 8 à 9 fois supérieure à celle des exploitations françaises, compte tenu de leurs superficies moyennes respectives.

Figure 3 : Revenu net moyen par hectare, avec et sans aides directes, dans les exploitations SCOP européennes



En France, la main d'œuvre étant essentiellement familiale, le revenu net/ha doit rémunérer le travail de l'exploitant. Avec un revenu net/ha en moyenne négatif, ce sont les aides qui rémunèrent le travail de l'exploitant. Toute baisse du soutien se traduit par une baisse potentielle du revenu.

Dans les très grandes exploitations de l'Est de l'UE, essentiellement basées sur du travail salarié, la rémunération du travail est déjà déduite du revenu net/ha via le poste des salaires. Les aides constituent donc un levier potentiel pour l'investissement, avec des enveloppes très conséquentes.

Annexe 6 – les aides couplées à l'origine de distorsions de concurrence entre betteraviers européens

Figure 1 : Soutien moyen par hectare de betterave sucrière reçu par les principaux producteurs européens
Source RICA Europe 2017, sous-échantillon Otex 16



L'écart de soutien par hectare de betterave entre un planteur français et ses concurrents européens est en moyenne de :

- 80 € avec un planteur belge
- 100 € avec un planteur allemand (voire plus dans certains Länder)
- 163 € avec un planteur des Pays-Bas
- 383 € avec un planteur polonais.

Des différentiels de soutien tant sur les aides découplées du 1^{er} pilier que sur le 2^{ème} pilier sont à l'origine de ces écarts.

S'agissant de la Pologne, les aides couplées versées à l'hectare de betterave introduisent une distorsion de concurrence très marquée vis-à-vis des planteurs français, sans épargner les autres planteurs européens.

Tableau 1 : Aide couplée par hectare de betterave sucrière – source CGB

Pays	Limite quantitative (ha)	Enveloppe 2017	Enveloppe 2018	Enveloppe 2019	Enveloppe 2020
République tchèque	62 400	267 €	267 €	267 €	267 €
Grèce	13 367	511 €	506 €	500 €	500 €
Espagne (zone de production printemps)	32 500	445 €	445 €	445 €	445 €
Espagne (zone de production automne)	7600	311 €	311 €	311 €	311 €
Croatie	23 000	124 €	143 €	163 €	157 €
Italie	62 266	269 €	266 €	262 €	262 €
Lituanie	19 200	77 €	81 €	86 €	86 €
Hongrie	20 200	395 €	395 €	395 €	374 €
Pologne	211 340	388 €	388 €	388 €	352 €
Roumanie	29 300	620 €	630 €	640 €	645 €
Slovaquie	20 429	396 €	399 €	402 €	351 €
Finlande	14 820	67 €	67 €	67 €	67 €

11 des 22 Etats membres de l'Union européenne produisant de la betterave ont décidé de mettre en place des aides couplées pour la betterave à sucre.

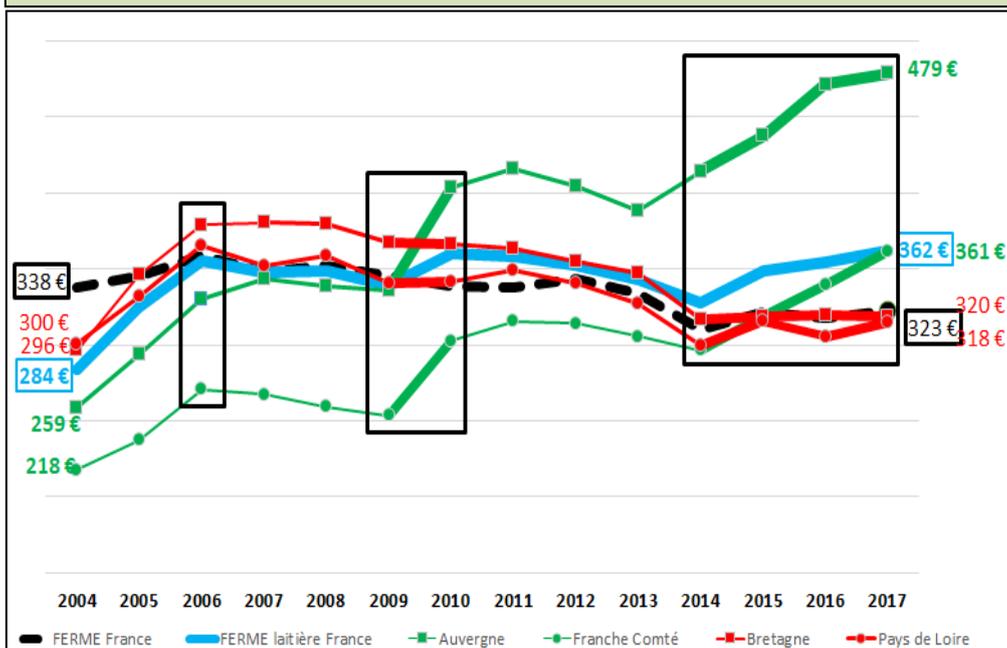
Même si le montant des aides couplées accordées à la betterave est réduit par rapport au budget global des aides couplées celles-ci représentent des montants importants à l'hectare dans la majorité des pays l'appliquant.

Les aides couplées à la betterave concernent près de 516 000 hectares soit près de 30 % des surfaces européennes de betteraves

Source : Note d'information, Aides couplées, septembre 2017, Commission européenne

Annexe 7 – la situation de l'élevage laitier

Figure 1 : Evolution en France du soutien aux exploitations laitières, impact du système d'élevage (Montant moyen 1^{er} + 2^{ème} piliers en €/ha, source RICA)



Les choix de la France dans l'application des réformes successives de la PAC se sont traduits pour les fermes laitières par une augmentation du soutien moyen de 78 €/ha depuis 2004, soit + 27 %. Le soutien aux exploitations laitières situé en 2004 16% en dessous du soutien moyen à la ferme France le dépasse de 12 % en 2017.

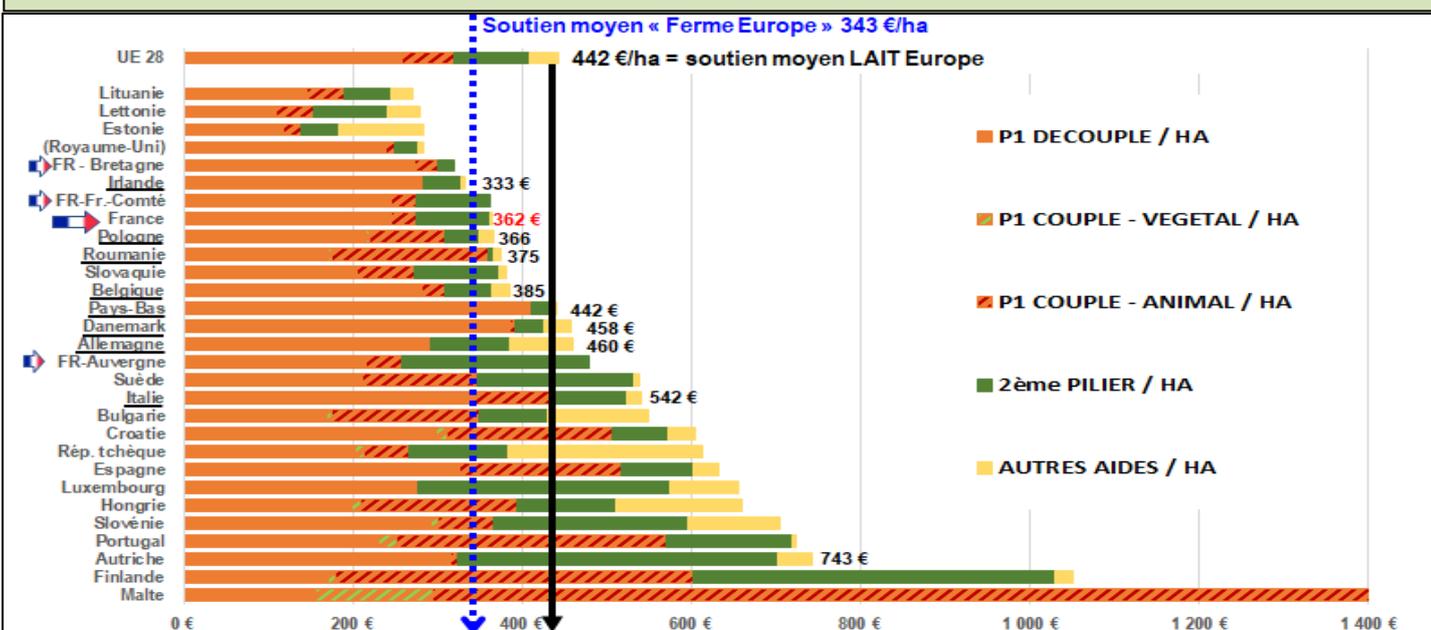
L'évolution du soutien est cependant fortement contrastée selon les systèmes d'élevage.

Les systèmes gagnants sont les systèmes d'élevage à l'herbe, à faible chargement et bénéficiant des indemnités compensatoires des handicaps naturels (exemples : Franche-Comté et d'Auvergne). Ces systèmes ont très fortement bénéficié de la redistribution des aides du 1^{er} pilier effectuée lors du Bilan de santé, puis des dispositions de la dernière réforme 2014-2020 (paiements redistributif, aides couplées, revalorisation des ICHN). Dans les deux régions prises en exemple, le soutien moyen aux éleveurs laitiers a progressé respectivement de 220 €/ha (+ 85 %) en Auvergne et de 143 €/ha en moyenne (+ 65 %) en Franche-Comté.

Les systèmes perdants sont les systèmes laitiers plus intensifs avec un système d'alimentation basé sur du maïs ensilage (exemples : Bretagne et Pays de Loire). Ces systèmes n'ont pas bénéficié du Bilan de santé, les dispositions de la dernière réforme 2014-2020 limitent l'érosion du soutien constatée depuis 2010. Dans les deux régions prises en exemple, le soutien moyen aux éleveurs laitiers a baissé de 15 % depuis 2006. Il se situe en 2017 12 % en dessous de la moyenne du soutien à la ferme laitière française.

	Cas types	% herbe dans la surface fourragère	Effectif et production des VL	Chargement	Part des ICHN dans le 2 ^{ème} pilier	MAEC et agri BIO dans le 2 ^{ème} pilier
Des systèmes gagnants	Franche Comté	87 %	47 VL à 6200	0,96	95 %	4 %
	Auvergne	72 %	43 VL à 5600	1,08	89 %	3 %
Des systèmes perdants	Pays de Loire	13 %	55 VL à 7000	1,49	0 %	97 %
	Bretagne	5 %	53 VL à 7100	1,69	0 %	83 %

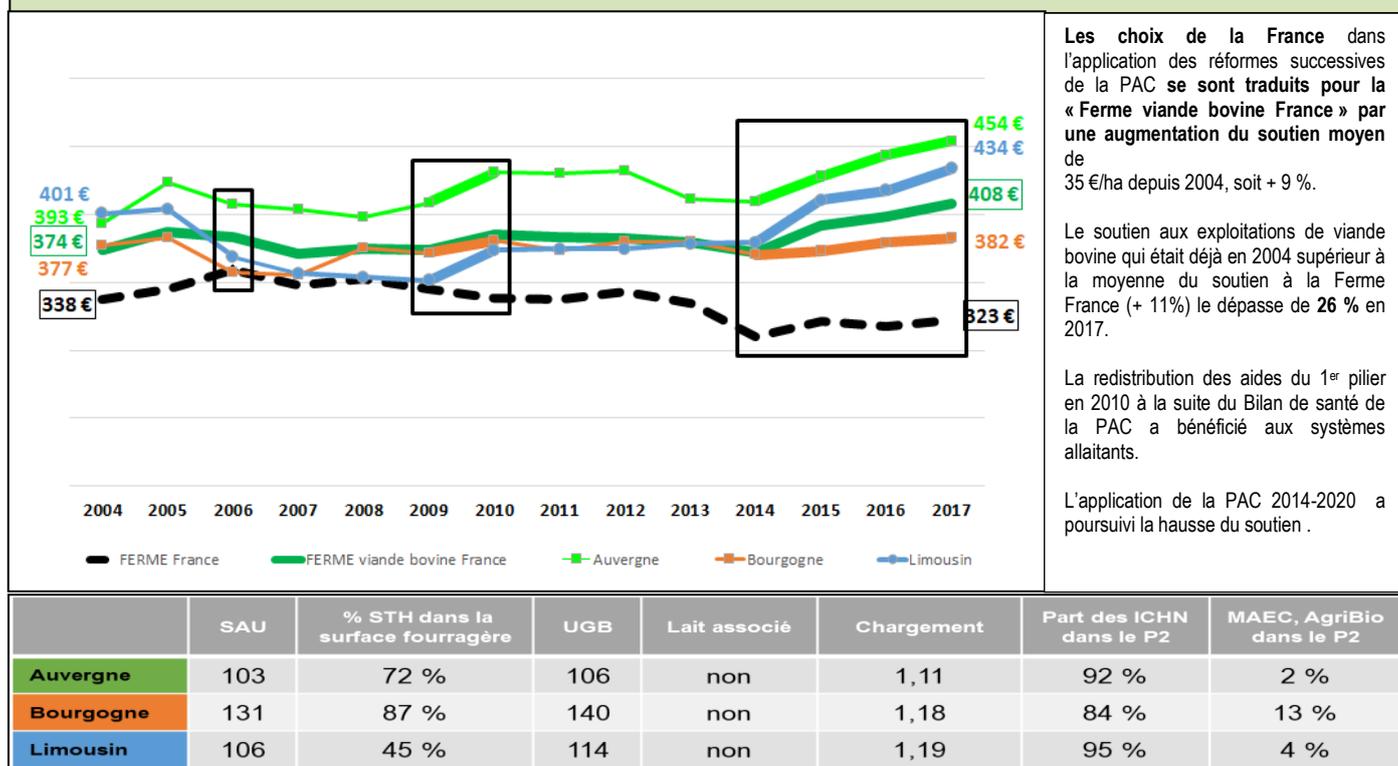
Figure 2 : Evolution du soutien moyen aux exploitations laitières européennes (en €/ha, source RICA)



- Le soutien moyen à une ferme laitière européenne se situe à 442 €/ha, soit 100 € de plus que la moyenne du soutien à une exploitation agricole européenne (+ 29 %)
- Le soutien moyen à une ferme laitière française est inférieur (- 80 €/ha, - 18 %) à la moyenne du soutien aux exploitations laitières dans l'Union européenne, mais reste supérieur à la moyenne du soutien à la ferme Europe (+ 5 %).
- Le soutien moyen à une ferme laitière de la région Auvergne est supérieur au soutien dans les principaux bassins laitiers européens
- Le soutien moyen à une ferme laitière de la région Bretagne est inférieur au soutien de tous les principaux bassins laitiers européens

Annexe 8 – la situation de l'élevage de viande bovine

Figure 1 : Evolution en France du soutien aux exploitations de viande bovine (Montant moyen 1^{er} + 2^{ème} piliers en €/ha, source RICA)



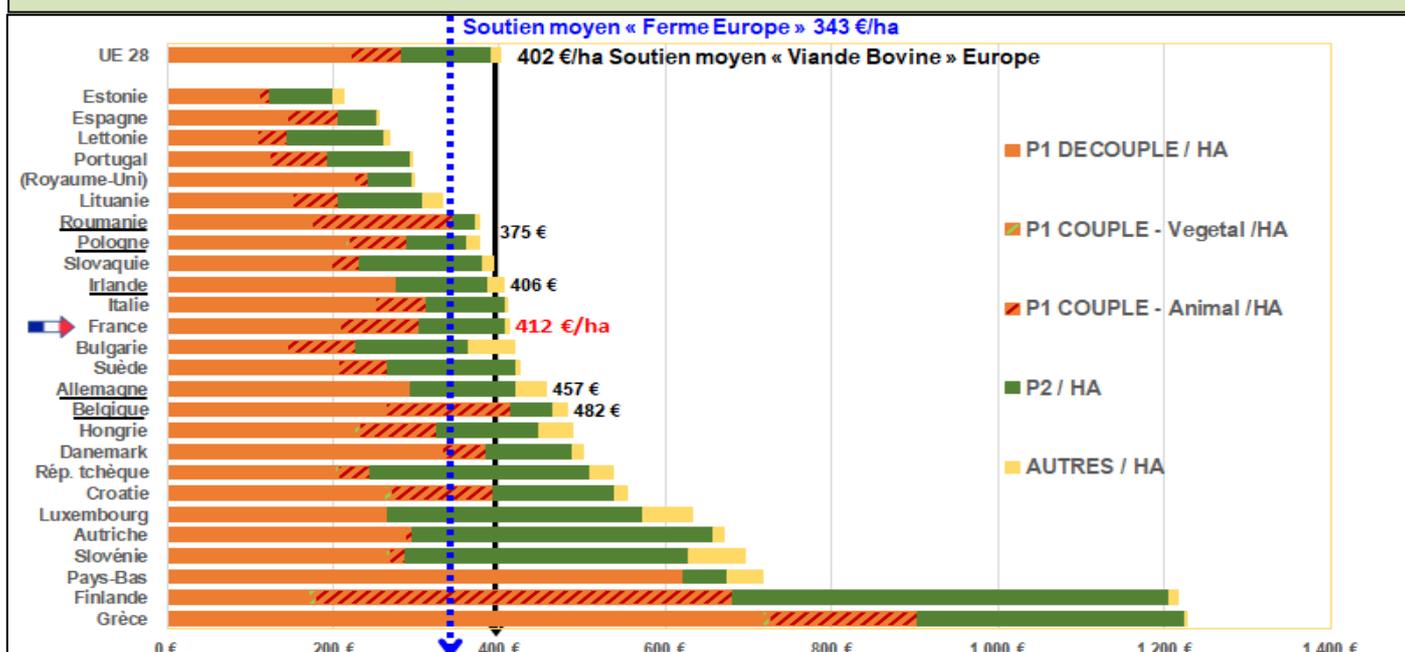
Les choix de la France dans l'application des réformes successives de la PAC se sont traduits pour la « Ferme viande bovine France » par une augmentation du soutien moyen de 35 €/ha depuis 2004, soit + 9 %.

Le soutien aux exploitations de viande bovine qui était déjà en 2004 supérieur à la moyenne du soutien à la Ferme France (+ 11%) le dépasse de 26 % en 2017.

La redistribution des aides du 1^{er} pilier en 2010 à la suite du Bilan de santé de la PAC a bénéficié aux systèmes allaitants.

L'application de la PAC 2014-2020 a poursuivi la hausse du soutien .

Figure 2 : Evolution du soutien moyen aux exploitations européennes productrices de viande bovine (en €/ha, source RICA)



- Le soutien moyen à un élevage de viande bovine en France, (412 €/ha) est sensiblement équivalent à la moyenne du soutien européen pour ce type d'élevage.
- Cependant il se caractérise par un montant d'aides couplées plus élevé que la moyenne européenne (96 €/ha d'aides couplées en moyenne en France contre 60 €/ha en moyenne UE, mais ceci reste toutefois inférieur au montant d'aides couplées en Belgique (149 €/ha en moyenne) ou en Roumanie (170 €/ha).
- Le soutien par les aides du 2^{ème} pilier en France est équivalent à la moyenne européenne, de l'ordre de 100 €/ha en moyenne mais inférieure à l'Allemagne.

- Comme en France, dans l'Union européenne le soutien moyen aux élevages de viande bovine est supérieur à la moyenne du soutien à la Ferme Europe (402 €/ha contre 343 €/ha, + 60 €, + 17 %). Cependant, en France, l'écart est plus marqué puisque celui-ci s'élève à 26 % (Figure 1).

Figure 1 : Les choix des Etats membres concernant le degré de découplage et les modalités de calcul des Droits à Paiement Unique (DPU) lors de la réforme de la PAC de 2003

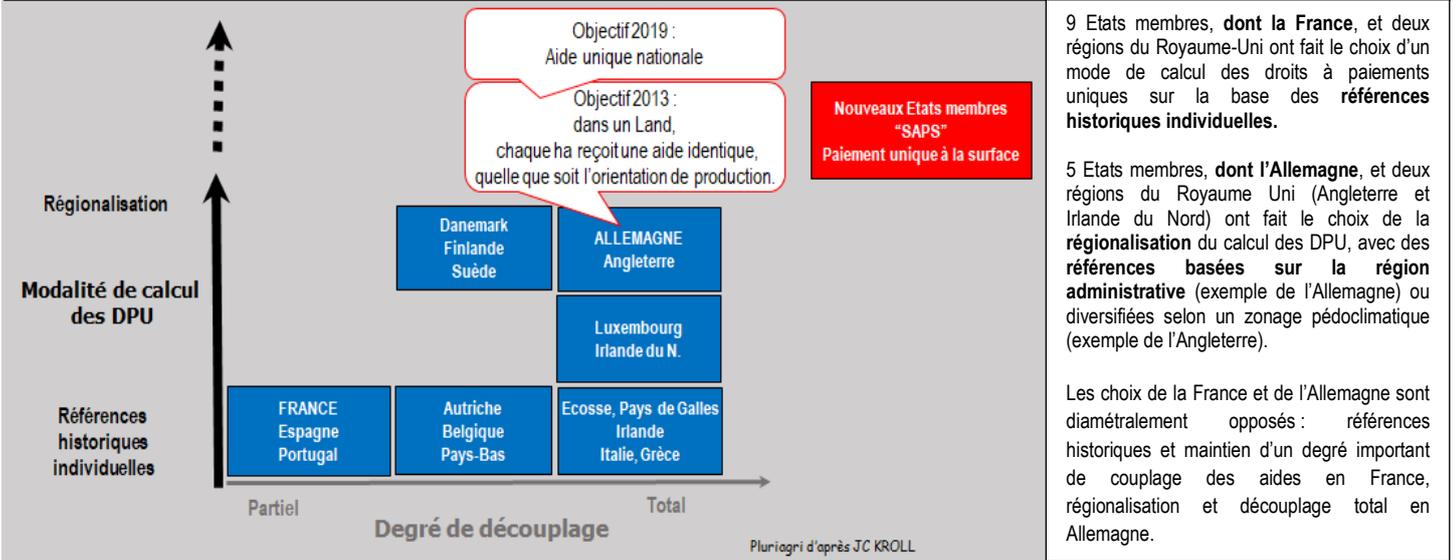


Figure 2 : Montant moyen du soutien par hectare en 2017 dans trois Etats membres ayant fait en 2003 le choix d'un calcul des DPU sur une base historique : France, Espagne, Italie

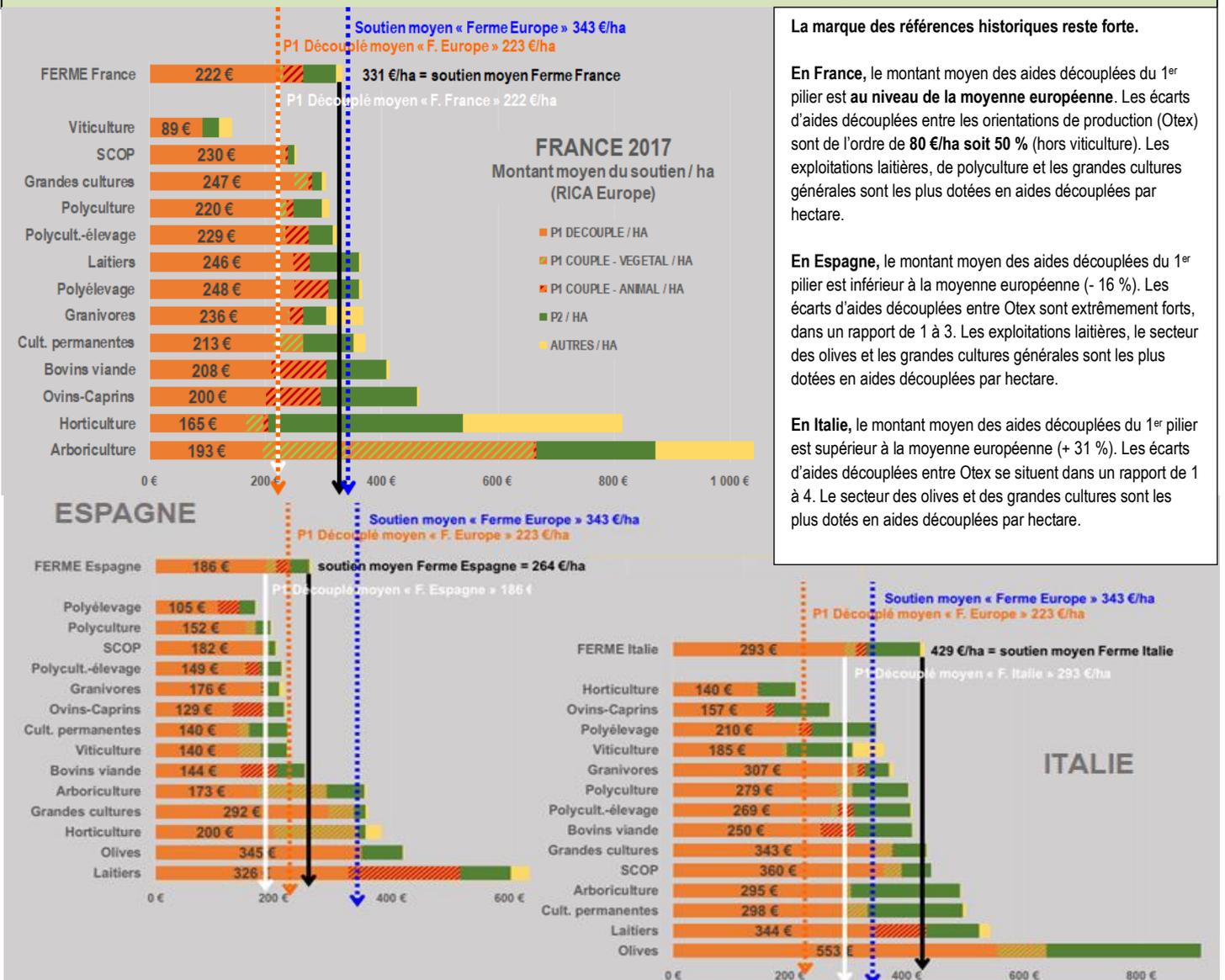
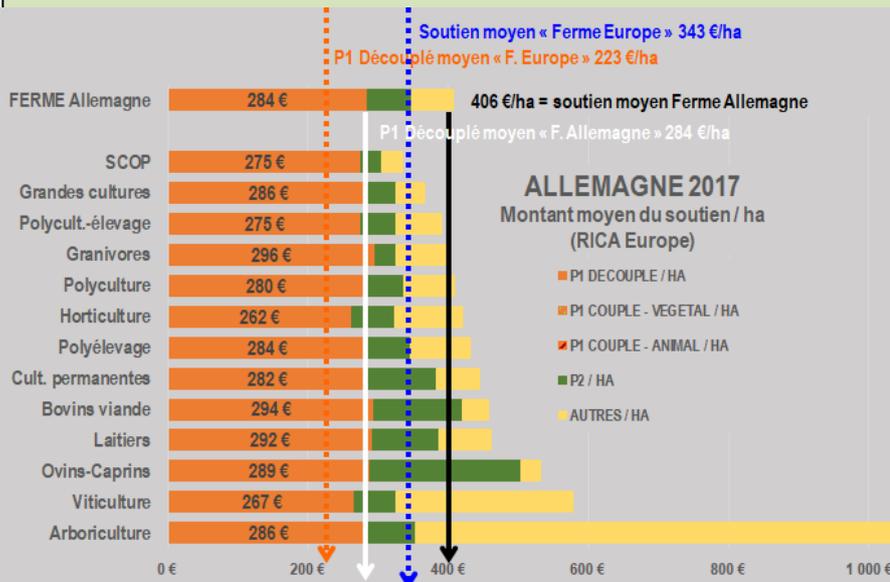


Figure 3 : Montant moyen du soutien par hectare en 2017

en Allemagne ayant fait le choix de la régionalisation des DPU lors de la réforme de la PAC de 2003 en Pologne et en Hongrie dotés dès leur adhésion à l'UE en 2004 d'un paiement unique à la surface (SAPS)



Des aides découplées du 1^{er} pilier par hectare « identiques » quelle que soit l'orientation de production, ne signifient pas égalité de soutien.

En Allemagne,

Le modèle régionalisé mis en œuvre en 2005 au nom d'une plus grande équité du soutien et d'une moindre pression de l'agriculture sur l'environnement a abouti en 2013, au versement d'une prime unique par hectare d'un montant identique pour tous les agriculteurs d'un même Land, quelle que soit l'orientation de l'exploitation (chaque Land touchant cependant un montant de prime à l'hectare encore différent).

La PAC 2014-2020 a fait un pas supplémentaire dans l'uniformisation des paiements du 1^{er} pilier, entre les Länder, afin d'aboutir à un paiement de base identique sur chaque hectare allemand en 2019. La transition vers la prime unique fédérale a débuté en 2015 avec un étalement progressif jusqu'en 2019, où le soutien par le 1^{er} pilier en Allemagne est composé de : la prime de base (= 176 €/ha) + le paiement vert (= 85 €/ha), soit 261 €/ha, quelle que soit la région, quelle que soit l'Otex.

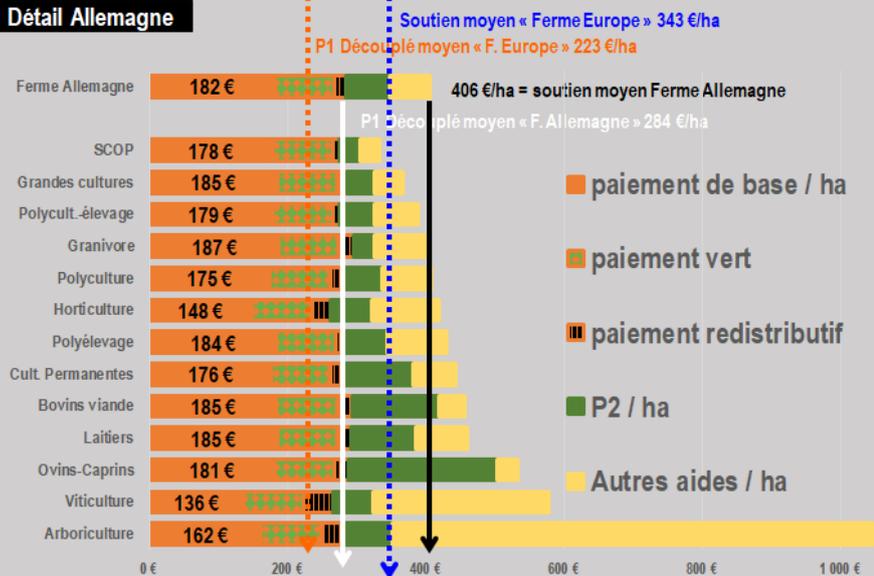
A partir de 2019, Les différences de soutien communautaire entre producteurs allemands sont déterminées par :

- la taille de l'exploitation à travers le paiement redistributif sur les 46 premiers ha (50 €/ha sur 30 ha puis 30 €/ha sur les 16 ha suivants),
- l'âge de l'exploitant au travers de l'aide JA qui s'élève à 44 €/ha sur 90 ha,
- le montant des aides du 2^{ème} pilier.

En 2017, dans la dernière phase transitoire, on constatait une forte convergence des aides du 1^{er} pilier, autour d'une moyenne de 284 €/ha (de 262 €/ha à 296 €/ha), néanmoins les différences de soutien par le 2^{ème} pilier introduisaient de fortes hétérogénéités de soutien entre Otex, renforcées par les écarts d'aides d'origine nationales et/ou régionales. Un fort différentiel de soutien entre grandes cultures et élevages était maintenu. Les écarts de soutien par hectare entre Otex restaient de l'ordre de 1 à 2 (hors arboriculture)

De même, à l'échelle régionale, en dépit de la convergence des aides du 1^{er} pilier, les écarts de soutien restent marqués.

Détail Allemagne



Focus Allemagne par région

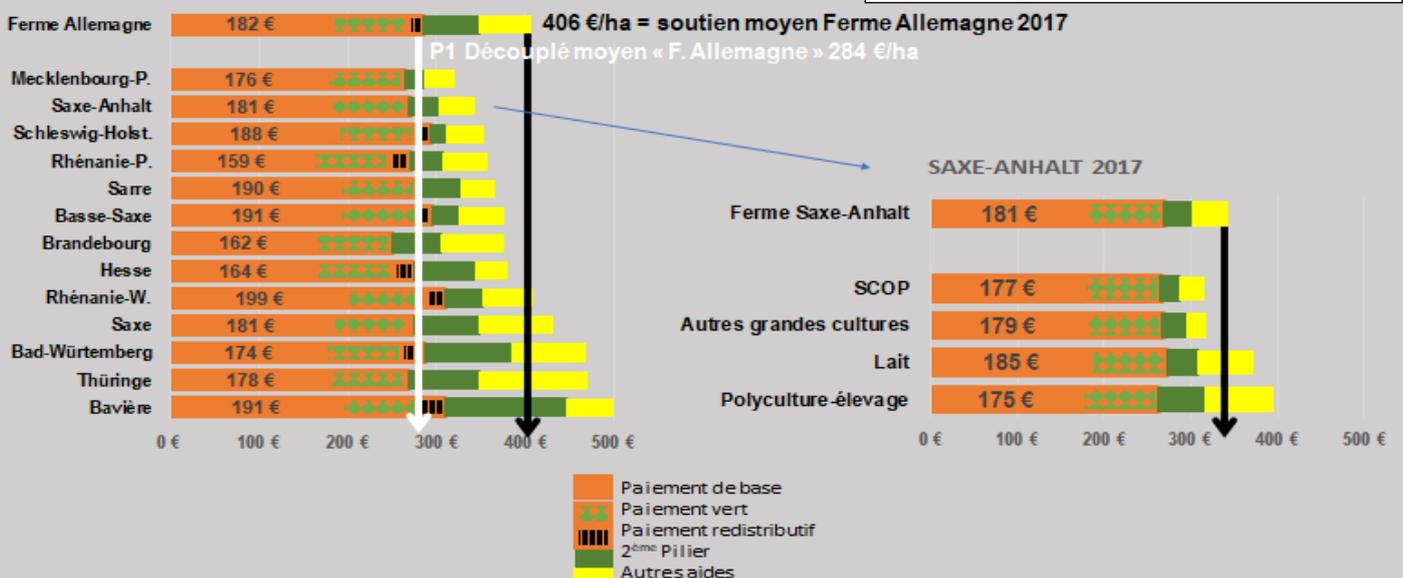
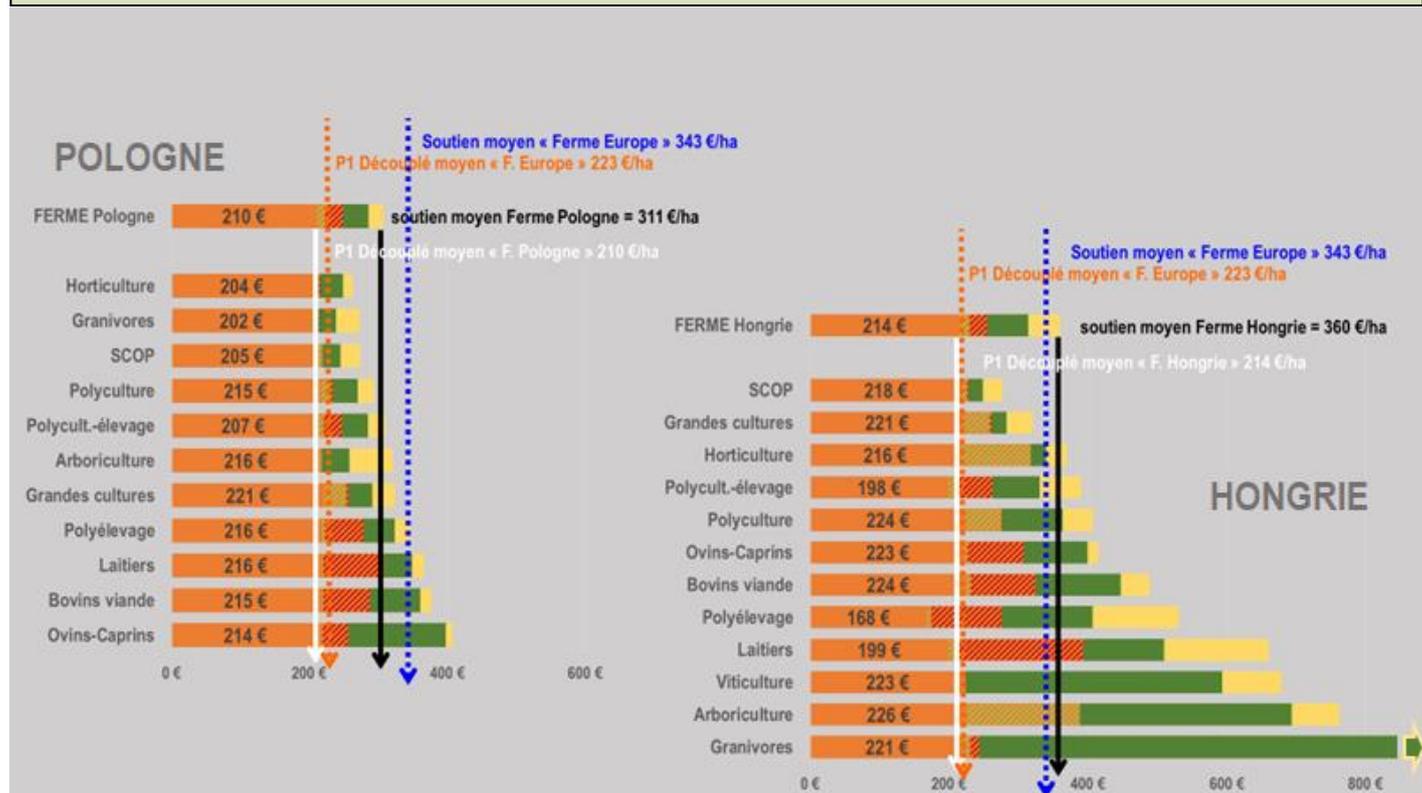


Figure 4 : Montant moyen du soutien par hectare en 2017 en Pologne et en Hongrie dotés dès leur adhésion à l'UE en 2004 d'un paiement unique à la surface (SAPS)



La Pologne et la Hongrie qui ont été dotées dès leur adhésion à l'Union européenne d'un paiement unique à l'hectare constituent un deuxième exemple illustrant le fait que des aides découplées du 1^{er} pilier par hectare « identiques », quelle que soit l'orientation de production, ne signifie pas égalité de soutien. En dépit de la convergence interne des aides découplées du 1^{er} pilier, on constate des écarts de soutien importants selon les orientations de production résultant de l'existence et du montant des aides couplées ainsi que du niveau des aides du 2^{ème} pilier. Aux écarts de soutien communautaire s'ajoutent des niveaux contrastés d'aides nationales.