

La mise en œuvre de la conditionnalité des aides directes dans le cadre de la réforme de la PAC (juin 2003) ¹

Quelles incitations pour les exploitations des Pays de la Loire ?

Éléments de méthode

Clémence Van De Moortel
Agro Montpellier – ESA Angers
55 rue Rabelais BP 748 - 49007 Angers Cedex 01
c.van-de-moortel@groupe-esa.com
02 41 23 55 55 – 06 79 22 12 04

Karine Daniel
ESA Angers – Chercheur associé INRA LERECO Nantes
55 rue Rabelais BP 748 – 49007 Angers Cedex 01
k.daniel@groupe-esa.com

Résumé :

Le compromis de Luxembourg de juin 2003 s'inscrit dans la continuité de l'Agenda 2000. Il consolide certains aspects de la politique agricole, afin de permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. Ainsi, outre le découplage et la modulation, l'éco-conditionnalité des aides directes est nettement renforcée et un mécanisme de sanctions est introduit. On distingue trois types d'exigences : la conformité à 19 directives et règlements européens notamment dans le domaine de l'environnement, le respect de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) portant sur l'entretien des terres et le maintien de pâturages permanents.

Dans ce nouveau contexte, on s'interroge sur la portée de ces mesures pour les exploitations tant au niveau économique, qu'environnemental. Du point de vue de l'efficacité des politiques publiques, on s'interroge sur leur caractère contraignant et/ou incitatif. Nous analysons spécifiquement cette question dans le cadre de la mise en œuvre du principe d'éco-conditionnalité dans la région Pays de la Loire.

Dans cet article, après avoir présenté le contexte réglementaire des dispositions environnementales de la nouvelle réforme, nous précisons les enjeux de l'éco-conditionnalité pour la région des Pays de la Loire. Ensuite, nous distinguons les exploitations potentiellement concernées par ces mesures en les classifiant en trois catégories. Celles qui remplissent déjà les exigences de conditionnalité, celles qui en sont très éloignées, et celles pour qui les mesures peuvent recouvrir un caractère incitatif. Pour ces dernières, Il est intéressant de comparer le coût lié à la mise en œuvre de la conditionnalité avec le coût induit par la dégressivité des aides directes. Ces coûts comparés seront déterminants de l'efficacité des mesures mises en œuvre. Cet article présente les éléments de méthode utiles à l'analyse empirique de type coût-avantage qui sera réalisée sur un échantillon d'exploitations bovines de la région.

Mots-clés : Eco-conditionnalité, Politique agricole, Environnement

¹ L'étude s'inscrit dans un projet financé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Depuis sa création en 1962, la Politique Agricole Commune a connu plusieurs réformes successives. Mais ce n'est que dans les années 80 qu'apparaît un volet environnemental dans ses mesures. On retrouve notamment la mise en place d'un règlement agro-environnemental lors de la réforme de 1992, puis la scission de la PAC en deux piliers, le deuxième étant dédié au développement durable des zones rurales, lors de l'Agenda 2000. La réforme de la PAC de 2003 met en avant de nouveaux principes qui sont susceptibles de modifier les conduites d'exploitation. Ces principes, qui sont le découplage, la modulation et la conditionnalité des aides directes, sont autant d'outils visant la protection de l'environnement. La conditionnalité a un impact plus direct car les agriculteurs doivent respecter des exigences afin d'améliorer la qualité de l'environnement sur leur exploitation. Une question qui se pose alors est quel est l'effet de cette conditionnalité pour les exploitations d'une région donnée, ici les Pays de la Loire. Cet article présente le contexte réglementaire puis il examine les enjeux pour les Pays de la Loire. Enfin, il décrit les aspects méthodologiques qui permettent d'apprécier l'impact de la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité pour les exploitations d'élevage en Pays de la Loire. Cette communication est centrée sur les enjeux et la méthodologie d'analyse, elle s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche en cours.

I. Le compromis de Luxembourg : découplage, modulation et éco-conditionnalité

Le compromis de Luxembourg de juin 2003 renforce l'intégration environnementale avec des mesures, nouvelles ou modifiées, visant à promouvoir la protection de l'environnement (MAAPAR, 2004). Cette réforme met en avant trois principales dispositions : le découplage des aides, la modulation des aides et la conditionnalité (CE, 2003-2004).

Le **découplage** doit permettre de dissocier les aides de l'acte de production, il sera mis en place à partir de 1^{er} janvier 2006. Afin de conserver des outils d'orientation des marchés, la France a choisi d'effectuer un recouplage partiel des aides (tableau 1)

Tableau 1

	Part découplée	Part couplée
Grandes cultures	75%	25%
PMTVA (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes)	0%	100%
PSBM (prime spéciale aux bovins mâles)	100%	0%
PAB Veau (prime à l'abattage)	0%	100%
PAB Autres	60%	40%
Primes Ovins/Caprins	50%	50%
Complément extensification	100%	0%

Source : Ministère de l'Agriculture

Cela doit lui permettre de répondre à quatre objectifs qui sont le maintien du potentiel de production, la restriction des abandons de production, le soutien à l'installation des jeunes et le contrôle de la spéculation sur le marché des droits. L'aide découplée est fondée sur un dispositif de droits à paiement liés à la surface, appelés droits à paiement unique (DPU). Ces DPU sont établis, pour chaque exploitation, à partir de la référence historique des années 2000, 2001 et 2002.

Toutes les aides sont soumises à une **modulation**, c'est-à-dire qu'elles seront réduites, au-delà de 5000€ payés, d'un certain pourcentage au profit du 2^{ème} pilier de la PAC. Les

objectifs sont de mieux équilibrer les soutiens affectés aux dépenses de marché et au développement. Ce dispositif est obligatoire et a débuté pour les aides directes de 2005. La réduction est alors de 3%, elle sera de 4% en 2006 et 5% en 2007 et au-delà.

Les mesures d'**éco-conditionnalité** sont renforcées et un mécanisme de sanctions est introduit. Le versement de la totalité des aides directes est conditionné au respect de 3 types d'exigences (MAAPAR, 2004).

i/ Tout d'abord, les agriculteurs doivent se conformer à 19 directives et règlements européens, progressivement sur 3 ans. Ceux-ci portent sur l'environnement et l'identification des animaux pour 2005, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux pour 2006 et le bien-être animal pour 2007.

ii/ Les agriculteurs doivent aussi respecter les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) définies par les Etats Membres. Ces BCAE portent sur l'entretien des terres, notamment l'érosion, le maintien de la matière organique, la structure des sols, le niveau minimum d'entretien. En France, neuf mesures ont été établies (tableau 2).

Tableau 2

<i>Mesure 1</i>	Sauf pour les exploitants qui ne sont pas soumis au gel obligatoire du fait de leur statut de « petit producteur », mise en place d'une surface équivalente à 3% de la surface en COP et en gel de l'exploitation, sous forme de bandes enherbées ou avec un couvert à intérêt environnemental
<i>Mesure 2</i>	Non brûlage des pailles et des résidus de culture des cultures COP
<i>Mesure 3</i>	Critères de diversité d'assolement : 3 cultures minimum ou 2 familles de cultures différentes présentes sur la surface « cultivée » de l'exploitation
<i>Mesure 4</i>	Respect des conditions de prélèvement en eau pour les cultures irriguées
<i>Mesure 5</i>	Règles d'entretien communes à toutes les terres admissibles à l'aide découplée.
<i>Mesure 6</i>	Règles d'entretien sur les terres cultivées admissibles à l'aide découplée
<i>Mesure 7</i>	Règles d'entretien sur les terres en gel obligatoire PAC ou admissible aux droits jachères
<i>Mesure 8</i>	Règles d'entretien pour les surfaces en herbe déclarées en prairies temporaires, pâturages permanents ou estives admissibles à l'aide découplée
<i>Mesure 9</i>	Règles d'entretien sur les terres admissibles à l'aide découplée qui ne sont pas mises en production

iii/ Enfin, la part de pâturages permanents dans la surface agricole doit être maintenue constante dans chaque Etat membre², étant considérés comme pâturages permanents, toutes prairies, naturelles ou artificielles, sorties de la rotation depuis plus de 5 ans. Cette obligation s'applique au niveau national ou départemental, avec une tolérance de baisse de 10%.

En cas de non respect de ces exigences, l'agriculteur s'expose à une sanction financière. Les contrôles en place depuis cette année s'effectuent uniquement au niveau de l'exploitation et pour un minimum de 1% des bénéficiaires d'aides directes. La coordination des différents corps de contrôle se fait sous l'autorité de la DDAF. La sanction est proportionnelle à la gravité de la faute et tient compte du caractère répété ou délibéré. En règle générale, la réduction peut varier de 0 à 5% sur le montant total des aides. Les anomalies sont classées en quatre catégories : mineures, moyennes, majeures et intentionnelles. Si

² Le mode de calcul du ratio de référence pour 2005 est le suivant :

(Pâturages permanents déclarés en 2003 + Prairies temporaires de plus de 5 ans déclarées en 2005) / SAU 2005

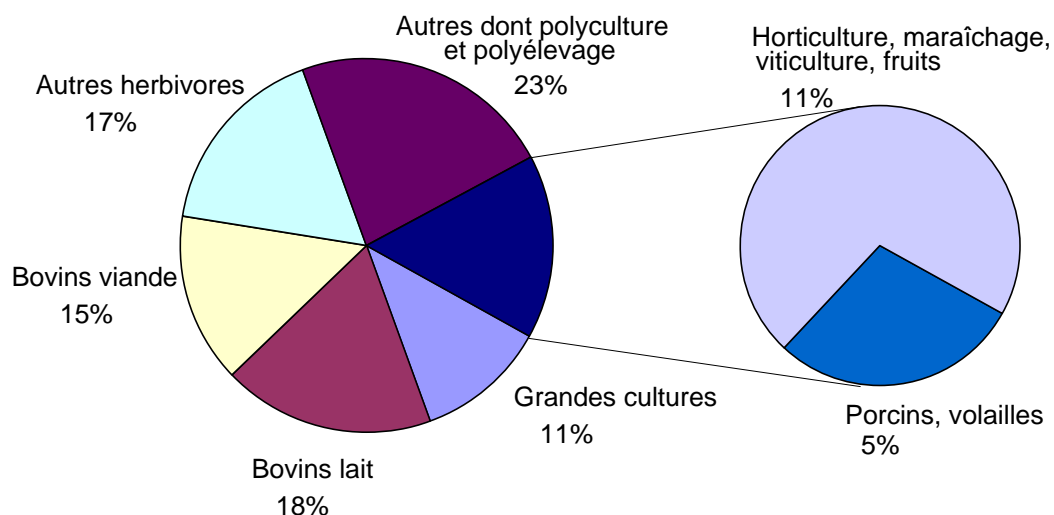
aucune anomalie intentionnelle n'est constatée alors la réduction des aides ne peut excéder 5%. Dans des cas de répétition d'anomalies ou d'anomalies intentionnelles, le taux peut être plus élevé et atteindre 100% du montant des aides (MAAPAR, 2004).

S'il ne respecte pas les exigences de la conditionnalité, l'agriculteur risque donc bien une sanction financière. Cependant, selon le type d'exigence, les formes de cette sanction sont légèrement différentes. Les 19 directives et règlements européens sont tous d'application antérieure à la nouvelle réforme de la PAC de 2003, sauf pour deux d'entre eux (identification ovine et caprine, sécurité sanitaire). Ainsi, l'agriculteur qui ne respectait pas ces mesures risquait d'avoir une amende. A partir de cette année, il risque d'avoir une double sanction : une amende à laquelle s'ajoute la pénalité sur ses aides PAC. Ceci n'est pas le cas pour les BCAE et le maintien des pâturages permanents. En effet, ces mesures ne revêtent pas un caractère obligatoire et, en cas de non respect, seule la dégressivité des aides est appliquée. Dans ce cas, il est alors intéressant de comparer le coût lié au respect des mesures avec le coût induit par la dégressivité des aides, dans le cadre d'une analyse coût-avantage.

II. Enjeux de l'éco-conditionnalité pour les Pays de la Loire

L'agriculture des Pays de la Loire constitue une force économique importante, elle occupe 67% du territoire régional en 2000. Les Pays de la Loire sont la 2^{ème} région en terme de production au niveau agricole et agroalimentaire en France (RGA 2000). Les exploitations de la région sont réparties entre les orientations productives de la manière suivante (graphique 1).

Graphique 1 : Nombre d'exploitations par OTEX en Pays de la Loire en 2003



Source : Agreste 2003

Les exploitations tournées vers l'élevage représentent au moins 55% des exploitations agricoles ligériennes. Parmi ces exploitations, près de 60% sont spécialisées en élevage bovin,

avec respectivement 33% en bovins lait et 27% en bovins viande. Les Pays de la Loire sont donc une région principalement tournée vers l'activité d'élevage, en particulier l'élevage bovin. Au vu de ce profil régional, l'étude est ciblée sur les deux systèmes de production : bovins lait et bovins viande.

La région se place au 2^{ème} rang national, derrière la Bretagne, en terme de production de lait, avec une moyenne de 33,5 Millions hl par an et un chiffre d'affaires de 1,06 Milliards € en 2003. Cette production concerne 15 000 exploitations, principalement au Nord de la Loire Atlantique, à l'Ouest de la Mayenne et au Sud du Maine et Loire. C'est ainsi la première production agricole de la région. Les systèmes de production spécialisés en bovins lait sont très concernés par la dernière réforme de la PAC, avec notamment la baisse des prix garantis du beurre et de la poudre de lait écrémé (GUYOMARD, 2004).

Par ailleurs, les Pays de la Loire occupent la 1^{ère} place nationale pour la production de viande bovine, cette production étant répartie sur un axe Mayenne-Vendée et incluant 25 000 éleveurs. Les productions moyennes annuelles sont de 256 800 t de viande pour les gros bovins et 91 000 t pour les jeunes bovins. On observe une production croissante sous signe de qualité (AOC Maine Anjou, CCP, Label) et une bonne image environnementale liée à la valorisation des surfaces en herbe. Les élevages ont une bonne technicité et la spécificité régionale reste l'engraissement des jeunes bovins. Ces systèmes de production spécialisés en bovins viande sont aussi très touchés par la réforme de 2003, avec notamment les découplages total de la prime spéciale aux bovins mâles et partiel de la prime à l'abattage, hors PAB veaux (GUYOMARD, 2004).

Les aides directes reçues au titre de la PAC dans la région des Pays de la Loire sont importantes et c'est pourquoi la dégressivité, même à un taux inférieur à 5%, peut concerner des montants considérables. L'éco-conditionnalité des aides est donc potentiellement une mesure conséquente dans la région.

Par rapport aux BCAE et au maintien des pâturages permanents, il est possible de distinguer 3 catégories d'exploitations :

i/ Les exploitations qui remplissent déjà les exigences et qui ne vont donc faire aucun effort supplémentaire. Dans ce cas, la conditionnalité n'a ni un caractère contraignant, ni un caractère incitatif.

ii/ Les exploitations qui sont très loin des exigences demandées. Elles vont alors bien souvent préférer ne rien faire et accepter la dégressivité des aides. Dans ce cas, la conditionnalité a un caractère contraignant mais non incitatif.

iii/ Les exploitations à la limite des exigences, qui vont faire des efforts afin de continuer à bénéficier des aides. Dans ce cas, la conditionnalité a un caractère contraignant et potentiellement incitatif dans la mesure où le coût des efforts réalisés peut s'avérer inférieur au coût induit par la dégressivité des aides.

Ce dernier cas est intéressant pour réaliser l'analyse coût-avantage qui apparaît alors comme un outil permettant d'évaluer l'efficacité de l'éco-conditionnalité, du point de vue de l'économie publique.

III. Méthodologie : une analyse empirique auprès des éleveurs de la région

Les réformes précédentes de la PAC avaient commencé à intégrer des considérations environnementales. Les Mesures Agri-Environnementales (MAE) apparaissent en 1985 avec le règlement 797 de l'Union européenne. Le système, incitatif vis-à-vis des agriculteurs, consiste principalement en des programmes zonés sur 5 ans, accompagnés de cahiers des charges définissant les pratiques agricoles à respecter. Cette voie d'incitation correspond à du volontariat aidé au sens où les agriculteurs sont rémunérés pour un service environnemental. Quant à l'éco-conditionnalité, elle correspond à une incitation réglementaire, ce n'est plus du volontariat. Les agriculteurs doivent respecter des exigences sans quoi ils s'exposent à une pénalité sur leurs aides. La méthode utilisée ici est donc différente de celle utilisée pour l'analyse des MAE.

L'objectif de l'étude est d'effectuer une analyse coût-avantage de la mise en œuvre des BCAE et du maintien des pâturages permanents, au sein des systèmes de production bovins lait et bovins viande de la région des Pays de la Loire. L'analyse coût-avantage est un outil permettant l'évaluation des politiques publiques, notamment en matière d'environnement (VALLEE, 2002). La question qui se pose est la suivante : quel avantage retire-t-on de la décision publique en comparaison des coûts supportés ? La politique publique d'éco-conditionnalité implique des coûts, liés au respect des exigences, et des avantages, induits par la non dégressivité des aides, au niveau des exploitations. L'analyse coût-avantage, au niveau de l'exploitation, est donc pertinente pour estimer le caractère incitatif ou non de l'éco-conditionnalité. Nous nous limitons à l'analyse des coûts et bénéfices directs pour l'exploitation, sans considérer les effets induits pour la société. Cette analyse est centrée sur les exploitations qui sont à la limite des exigences. Après consultation d'experts, il semble que ce soit le cas de la majorité des exploitations agricoles en Pays de la Loire.

L'analyse est basée sur une enquête de terrain dans la région. L'objectif de cette enquête est d'estimer les coûts liés au respect des BCAE et au maintien des pâturages permanents ainsi que les coûts induits par la dégressivité des aides. L'étude comparative de ces coûts permettra d'évaluer le caractère incitatif ou non de la mesure d'éco-conditionnalité.

Pour préparer cette enquête, le recours aux dires d'experts a été relativement important. Les contacts avec les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) ont permis de recueillir des informations concernant les aides directes dans chaque département, ainsi que les arrêtés préfectoraux relatifs aux BCAE. Les Chambres d'Agriculture ont fourni des données concernant les spécificités agricoles de la région et de chaque département, ainsi que leur perception des BCAE qui pourraient être les plus contraignantes. La Chambre d'Agriculture Régionale a également fourni des renseignements sur les typicités des systèmes bovins en Pays de la Loire. Enfin, la rencontre des syndicats a permis d'appréhender le point de vue des organisations professionnelles agricoles.

L'enquête vise une trentaine d'éleveurs répartis dans toute la région. L'échantillonnage est effectué sur la base des listes procurées par les syndicats. La grille d'enquête comporte plusieurs phases :

i/ Une première phase vise à faire un diagnostic de l'exploitation, c'est-à-dire à situer l'exploitation par rapport au respect des BCAE et du maintien des pâturages permanents. Cet échelon s'appuie principalement sur le livret 2 envoyé aux agriculteurs en décembre 2004. Ce

livret porte sur la conditionnalité, il définit chaque mesure et indique les différents points de contrôle. Cela permettra d'estimer la possible dégressivité des aides PAC.

ii/ Une deuxième phase vise à évaluer les coûts liés à la mise en œuvre des BCAE et au maintien des pâturages permanents. Cette phase se révèle assez complexe car de nombreux paramètres entrent en ligne de compte. Mesure par mesure, les coûts en matériel, en intrants agricoles, en temps, etc. sont estimés.

iii/ Une troisième phase concerne les aides directes de l'exploitation. Un bilan des montants reçus permettra en effet d'évaluer le coût induit par la dégressivité des aides. Les aides directes au titre du second pilier sont elles aussi intéressantes. Cela permet, par exemple, de voir si la souscription préalable à des mesures agro-environnementales influence positivement sur le comportement des agriculteurs vis-à-vis de la conditionnalité.

iiii/ Enfin, une dernière phase vise à évaluer le ressenti des agriculteurs, en fonction de leur compréhension des mesures et par rapport à l'information qui leur a été apportée.

Suite à ces enquêtes sur le terrain, il sera possible de réaliser l'analyse coût-avantage, au niveau des exploitations, et d'apporter des éléments prospectifs sur l'efficacité de la politique publique de conditionnalité des aides. Un résultat attendu est d'estimer la prise en considération des mesures d'éco-conditionnalité par les agriculteurs de la région. Par ailleurs l'enquête permettra d'étudier l'impact de ces mesures sur les méthodes de production. Enfin, si le coût lié à la mise en œuvre de la conditionnalité se révèle inférieur au coût induit par la dégressivité des aides directes, la mesure d'éco-conditionnalité sera considérée comme incitative et efficace du point de vue de l'économie publique.

Bibliographie

CHAMBRE D'AGRICULTURE DES PAYS DE LA LOIRE, Chiffres clés, La production de viande bovine

<http://www.agrilianet.com/chiffres/chiffres.htm>

CHATELLIER V., La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières françaises, dans La Réforme de la PAC de juin 2003 : Simulations des effets microéconomiques et macroéconomiques, INRA Sciences Sociales 4-5/03, février 2004, 6p.

COMMISSION EUROPEENNE, Texte consolidé produit par le système CONSLEG de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, Règlement (CE) n°1782/2003 du conseil du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n°2019/93, (CE) n°1452/2001, (CE) n°1453/2001, (CE) n°1454/2001, (CE) n°1868/94, (CE) n°1251/1999, (CE) n°1673/2000, (CEE) n°2358/71 et (CE) n°2529/2001

COMMISSION EUROPEENNE, Règlement (CE) n°795/2004 de la commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n°1782/2003

COMMISSION EUROPEENNE, Règlement (CE) n°796/2004 de la commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n°1782/2003

GUYOMARD Hervé, LE BRIS Katell, Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions, dans La Réforme de la PAC de juin 2003 : Simulations des effets microéconomiques et macroéconomiques, INRA Sciences sociales 4-5/03, février 2004, 6p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES, La nouvelle politique agricole commune (PAC) : les modalités d'application nationale 2005-2006-2007, septembre 2004, 8p.

<http://agriculture.maapar1.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/brochurepacbav6.pdf>

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES, La nouvelle Politique agricole commune (PAC), Conditionnalité 2005, Livret I, Décembre 2004, 8p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES, La nouvelle Politique agricole commune (PAC), Conditionnalité 2005, Livret II, Décembre 2004, 8p.

Recensement général agricole, 2000, CR Rom

VALLEE Annie, Economie de l'environnement, Collection Points, Série économie, Editions du seuil, octobre 2002, 344 p.