

BILAN DE SANTÉ DE LA PAC : le cheval entre dans les soutiens à la production... par la petite porte

Les activités hippiques sont reconnues en France comme agricoles, mais la Politique agricole commune (PAC) ne s'adressait guère jusqu'à maintenant aux acteurs de la filière, si ce n'est par le biais du « second pilier » qui reconnaissait, en le prenant en compte dans le calcul du chargement sur les surfaces en herbe à protéger, que le cheval est apte à pâturer ! Le récent « bilan de santé » ouvre au cheval de nouvelles possibilités qui doivent être concrétisées en pratique.

LE CONTEXTE DU BILAN DE SANTÉ

La Politique agricole commune s'est formalisée à partir de l'année 1962 par la mise en place des organisations communes de marché (OCM) pour les différentes productions. L'OCM concernant les chevaux et les ânes a institué les dispositions pour assurer la liberté de leurs échanges au sein de la Communauté européenne. Ces dispositions ne comportent pas de soutiens financiers européens.

La PAC a fait l'objet de cycles de réforme correspondant aux progrès enregistrés de la production agricole européenne. **Deux objectifs économiques généraux**, partagés par l'ensemble des Etats membres, ont influé ces réformes : **maîtrise des dépenses publiques et maintien d'un modèle socio-économique**. Ainsi alors que la part initialement prépondérante du budget européen consacrée à l'agriculture a été réduite pour financer de nouvelles politiques, les spécificités de l'agriculture européenne ont pu être maintenues tout en s'inscrivant dans le cadre de la libéralisation mondiale progressive des échanges.

Cette pression à la libéralisation, se manifestant notamment lors des négociations du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a conduit à une forte diminution de l'emploi d'instruments de la « boîte orange » agissant **directement sur les marchés** : prélèvements, restitutions, achats publics et stockage... Cette diminution est intervenue au profit d'aides de la « boîte bleue », **couplées à la production**, mais associées à des dispositifs de contrôle de cette production. C'est en 1992, avec la réforme de l'OCM des céréales qu'intervient la grande bascule entre marché protégé et aides aux producteurs, avec pour corollaire la mise en place de la jachère obligatoire et des droits à produire. L'agenda 2000 voit quant à lui l'avènement des aides de la « boîte verte » **intégralement découplées de la production** : c'est le cas du « droit à paiement unique » qui représente aujourd'hui 70% des aides aux producteurs, au titre du premier pilier de la PAC (c'est à dire de l'activité productive). Parallèlement, la part du « second pilier » consacré aux structures, au développement rural, à la préservation de l'environnement, s'accroît régulièrement : l'agenda 2000 a ainsi mis en place la célèbre « modulation », prélèvement du premier pilier vers le second qui a notamment financé les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

En 2010, s'engagera le débat sur les perspectives financières et sur les propositions pour le contenu de la PAC après 2013. C'est la date d'échéance de la programmation européenne pour les politiques constituant l'essentiel du budget consacré aux soutiens internes : la politique agricole ; la cohésion économique et sociale ; la recherche et le développement.

Durant la présidence française, lors du second semestre de l'année 2008, l'examen du bilan de la PAC à mi-parcours, par le Conseil des ministres de l'agriculture, a engagé une phase de transition qui doit permettre de se préparer aux débats à venir sur la légitimité de la PAC. Dès la fin de l'année 2009, les Etats membres vont devoir décider les modalités d'application des décisions correspondantes pour leurs territoires.



LES DÉCISIONS DU « BILAN DE SANTÉ »

Au titre du premier pilier de la PAC financé par le Fonds européen agricole de garantie, le règlement n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établit les règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs. Comme par le passé, le règlement subordonne les aides aux exigences nécessaires pour un développement durable des exploitations. **Les exigences réglementaires de conditionnalité des aides portent sur : la santé publique, la santé des animaux et des végétaux ; l'environnement ; le bien être des animaux.** Des bonnes pratiques agricoles doivent être respectées. A cette fin, les Etats membres doivent maintenant proposer, à l'intention des agriculteurs, un système de conseil agricole auxquels ils participent sur une base volontaire.

Le découplage des aides du premier pilier se poursuit ; dans certains Etats membres, il prend la forme de la « régionalisation » ou de la « convergence », autrement dit d'un abandon progressif des références historiques au profit d'un montant d'aide à l'hectare homogène sur tout un territoire.

En cohérence avec les orientations portées par la présidence française, la poursuite du découplage s'accompagne de la **mise en place d'une « boîte à outils »** permettant de conduire une réelle politique agricole **en opérant des rééquilibrages** entre secteurs ou en mettant **en place des dispositifs nationaux**.

Ainsi, **l'article 63** permet de **mobiliser les sommes** issues du découplage de nouvelles aides **pour les réallouer** (en ne les intégrant donc pas en totalité à la référence historique donnant droit à paiement unique de l'agriculteur à qui elles étaient payées). Les sommes concernées sont non négligeables ; il restait en effet 25% des aides aux grandes cultures (soit 1,15 milliard d'euros) et une part significative des aides animales qui étaient liées à une obligation de production.

Par ailleurs **l'article 68** prévoit la possibilité d'instituer un **soutien spécifique aux agriculteurs**, financé par une modulation des aides premier pilier laissée à discrétion des Etats membres, et précise ses objectifs : soutien des types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection de l'environnement, amélioration de la qualité des productions, amélioration de leur commercialisation, application des normes renforcées en matière de bien être des animaux.

L'article 70 donne la possibilité aux Etats membres d'octroyer une **contribution financière au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux** couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables et des maladies animales ou végétales, ainsi que des manifestations parasitaires. Ils peuvent de même prévoir de contribuer à des fonds mutuels destinés à couvrir ces risques.

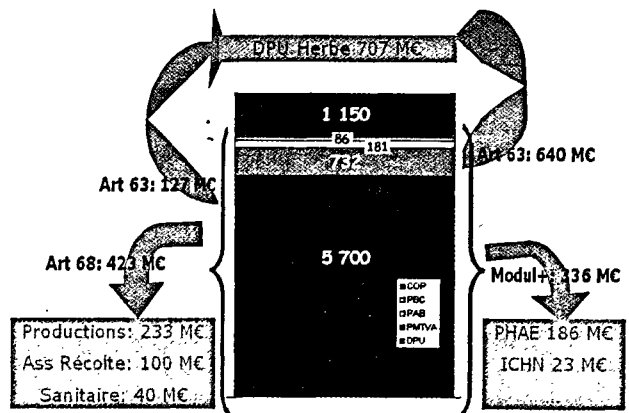
Dans le cadre du second pilier de la PAC, le règlement du Conseil n°74/2009 du 19 janvier 2009 ajoute de nouvelles possibilités, pour l'utilisation du Fonds européen agricole pour le développement rural, afin de **répondre aux défis à relever pour la sauvegarde de notre planète**. Les Etats membres pourront ainsi compléter leurs programmes de développement rural pour répondre aux priorités correspondantes. Il s'agit du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des innovations les concernant.

Une modulation « additionnelle » s'ajoute en outre au prélèvement déjà effectué sur les aides premier pilier pour financer le second pilier. Elle permettra de renforcer ou de pérenniser des mesures existantes ou d'en créer de nouvelles. Ces mesures second pilier, jusqu'à présent cofinancées à 50% par les Etats membres, bénéficieront dorénavant d'un financement de l'Union européenne à hauteur de 75%.

LES DÉCISIONS PRISES POUR L'APPLICATION EN FRANCE

Dans le cadre de la « boîte à outils », près de 1,4 milliard d'euros (soit 18% des aides directes « premier pilier » reçues par les agriculteurs) seront réorientées sur les quatre objectifs suivants :

- **consolider l'économie agricole et l'emploi** sur l'ensemble du territoire, en rééquilibrant le soutien en faveur des productions structurellement fragiles, telles que l'élevage ovin et caprin, et en revalorisant l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) dont bénéficient les territoires de montagne ;
- **instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe**. Près d'1 milliard d'euros seront ainsi mobilisés pour créer, à hauteur de 700 millions d'euros, un soutien spécifique aux surfaces en herbe consacrées à l'élevage et pour préserver, à hauteur de 240 millions d'euros, la prime herbagère agro-environnementales (PHAE) ;
- **accompagner un mode de développement durable de l'agriculture**. Les décisions consistent à soutenir le développement de la production de protéines végétales, à augmenter les moyens consacrés à l'agriculture biologique et à répondre aux défis de la performance énergétique des entreprises agricoles, de la gestion de l'eau et de la biodiversité ;
- **instaurer des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires**. La généralisation de l'assurance récolte et la création d'un fonds sanitaire bénéficieront de la contribution européenne de 140 millions d'euros.



Graphique 1 : les réorientations permises par la « boîte à outils » sur les aides premier pilier en France.

Le graphique représente les rééquilibrages en grandes masses effectués sur la base des soutiens premier pilier versés aux agriculteurs français en 2008. Deux instruments s'appliquent à la totalité de la masse des soutiens : l'article 68 et la modulation additionnelle. Un instrument s'applique sélectivement : il s'agit de l'article 63 qui prélève une partie des aides nouvellement découplées au profit du DPU droits à paiement unique) herbe. Le reliquat non utilisé par l'article 63 soit n'est pas découplé (cas de la PMTVA (prime vaches allaitantes) qui reste couplée à 75%) soit alimente la référence historique des producteurs concernés (cas des



► aides aux grandes surfaces dont 25% restaient couplés et seront découplés à compter de 2010).

Les modalités nationales de mise en oeuvre de ces évolutions doivent être présentées à la Commission européenne dans l'année. Trois groupes de travail ont été constitués : « Droit à paiement unique » ; « Soutiens spécifiques » ; « Conditionnalité ». Les critères pour le soutien à l'herbe et aux fourrages y seront traités. Les décrets et les arrêtés seront publiés avant le 1er décembre.

QUELLE PLACE CETTE ÉVOLUTION FAIT-ELLE AUX ÉQUIDÉS ?

On notera tout d'abord qu'en France les rééquilibrages entre secteurs sont favorables à l'élevage : ainsi sur les 1,15 milliard d'euros d'aides aux grandes cultures nouvellement découplées, ce sont 640 millions d'euros qui abonderont les droits à paiement unique « herbe ». Au total, et en tenant compte des sommes redéployées depuis les exploitations d'élevage, l'Institut de l'élevage estime entre 400 et 700 millions d'euros, soit 4 à 9% des soutiens directs du premier pilier, l'ampleur du redéploiement en direction de l'élevage. Cette réorientation concerne, si l'on peut dire, **tant l'herbe « environnementale »** (la prime herbagère agri-environnementale, qui prenait déjà en compte les équidés, dans la mesure où ceux-ci contribuaient

au chargement imposé sur les hectares considérés) **que l'herbe « productive »** soutenue au titre du premier pilier via les droits à paiement unique « herbe », ce qui est une nouveauté. De plus, sous certaines conditions restant à définir, **les équidés pourront être pris en compte dans le chargement imposé** sur ces hectares d'herbe productive ; là aussi c'est une nouveauté puisque jusqu'à maintenant les conditions de chargement pour toucher les primes animales du premier pilier s'appliquaient à un chargement « BOC » ou « bovins ovins caprins ».

Le cheval fait donc véritablement son entrée dans la PAC comme production agricole. Reste à savoir au juste dans quelles conditions et dans quelles proportions... Des 700 millions d'euros consacrés à l'herbe « productive », quelle fraction reviendra aux chevaux ? et à quels chevaux - de trait seulement, de sang aussi ? comment sera calculée la contribution des chevaux au chargement des pâtures - aujourd'hui, un Shetland et un Ardenais valent tous deux une unité gros bétail (UGB) ? ■

Caroline THAON D'ARNOLDI, Philippe FRAIOLI

Références

Dossier de presse sur le bilan de santé, www.agriculture.gouv.fr.
Document « Hors série PAC » disponible sur le site www.inst-elevage.asso.fr.

« STATISTIQUES ET ECONOMIE », NOUVELLE RUBRIQUE SUR LE SITE INTERNET DES HARAS NATIONAUX

Une nouvelle rubrique, nommée « **Statistiques et économie** », vient d'être mise en ligne sur le site Internet des Haras nationaux.

Cette rubrique contient la page déjà existante : « **Les chiffres de l'élevage** », dans laquelle sont accessibles les dernières données chiffrées publiées par le SIRE (données sur les éleveurs et naissances enregistrées, et les immatriculations d'ONC).

Elle permet par ailleurs de consulter une nouvelle page dédiée au **réseau REFErences** : y sont présentées les études thématiques menées (champ d'action, méthodologies, dernières publications). Les résultats des

Observatoires économiques régionaux, mis en place dans 21 régions, seront également disponibles dans cette rubrique.

De plus, une page de consultation de repères de prix sur le marché du cheval sera prochainement mise en ligne (cf. *article pages précédentes*).

Enfin, la page d'accueil est agrémentée d'actualités afin de repérer les dernières actions de diffusion du réseau REFErences, mais également pour s'informer sur les dernières tendances en économie de la filière équine.

Pascale HEYDEMANN

Pour plus d'informations : www.haras-nationaux.fr

<http://www.haras-nationaux.fr/portail/index.php?id=4558>
Particuliers / s'informer / Statistiques et économie