



Le 18 OCT. 2018

Le Premier président

à

Monsieur Didier Guillaume
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Réf. : S2018-2553

Objet : L'évolution de la répartition des aides directes du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et leurs effets (2008-2015)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur « l'évolution de la répartition des aides directes du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et leurs effets » pour les exercices 2008 à 2015, à l'issue de laquelle la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes.

Durant la période examinée, deux cadres financiers pluriannuels européens se sont succédé, l'un pour la période 2007-2013, l'autre pour la période 2014-2020. L'architecture générale des aides, de 2007 à 2013, est déterminée par les accords de Luxembourg du 26 juin 2003¹, traduits dans le règlement (CE) n° 1782/2003, modifié marginalement par le règlement (CE) n° 73/2009. Le règlement (UE) n° 1307/2013² a réformé substantiellement les dispositifs d'aide, pour organiser la politique agricole commune (PAC) 2014-2020, qui ne sera mise en œuvre effectivement qu'en 2015, du fait de la lenteur du processus de décision.

À l'issue de ses travaux, la Cour a constaté que les dépenses d'aides directes du FEAGA (7,8 Md€ par an en moyenne de 2008 à 2015 pour la France) souffrent d'une insuffisance d'évaluation et de pilotage par objectif, que le mode de répartition de ces aides, facteur de fortes inégalités, n'a plus de justification pertinente et, enfin, que les effets de ces aides sont, au mieux, incertains, que ce soit au regard du revenu des agriculteurs, de l'économie des exploitations ou de l'environnement.

¹ Établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

² Établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

À l'heure où s'engage la négociation de la PAC 2021-2027 entre le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen, ces constats peuvent aider à progresser vers un meilleur emploi des fonds européens agricoles.

1. UN MANQUE D'ÉVALUATION DES EFFETS DES AIDES PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Malgré l'ampleur des financements consacrés aux aides directes du FEAGA, les outils de suivi et d'évaluation font défaut. Même si une multiplicité d'objectifs généraux sont assignés par le règlement (UE) n° 1307/2013 de manière indiscriminée à plusieurs instruments relevant du FEAGA, ce qui ne permet pas d'isoler et mesurer les effets respectifs de chacun, il ressort de ce règlement un objectif particulier d'amélioration du revenu des agriculteurs et de protection de l'environnement. Il n'existe pourtant pas, en France, de modélisation de l'effet des aides sur l'économie des exploitations agricoles et sur le revenu des agriculteurs. Le suivi du revenu des ménages agricoles n'est pas effectué avec suffisamment de régularité et de précision. La mesure de l'impact des dispositifs dits de verdissement sur l'environnement est très lacunaire.

Le ministère de l'agriculture invoque le caractère européen de cette politique pour justifier l'absence d'évaluation nationale, cette responsabilité incombant à la Commission européenne. Or l'évaluation par la Commission est qualifiée de « très insuffisante » par la Cour des comptes européenne, d'un point de vue qualitatif, et trop peu fréquente, puisque le premier bilan de la PAC 2015 sera publié en décembre 2018, alors que les discussions pour la prochaine PAC ont commencé au début de l'année 2018. Au surplus, cette évaluation intervient à l'échelle européenne et est menée sans évaluation suffisante de l'effet des dispositifs au niveau national. Le ministère se prive ainsi des éléments indispensables au pilotage de sa politique et à la détermination des axes de négociation de la future PAC, alors que des options lui sont ouvertes pour mener une évaluation nationale.

L'enquête de la Cour a été menée à partir des données de répartition des paiements effectués par l'agence de service et de paiement relevant du ministère de l'agriculture, de l'information statistique publique portant sur l'économie des exploitations agricoles (réseau d'information comptable agricole [RICA]), de rapports publics et à partir d'une revue de littérature scientifique. Dans ce cadre, si les données disponibles ne permettent pas de dégager une théorie explicative de la situation, reposant sur des relations de causalité, la Cour relève cependant des corrélations qui pose les questions de la pertinence des aides et de leur impact économique et environnemental.

2. UNE RÉPARTITION TRÈS INÉGALE DES AIDES, FONDÉE SUR DES SITUATIONS HISTORIQUES RÉVOLUES

En 2015, 10 % des bénéficiaires (33 000 exploitants) ont perçu moins de 128 € par hectare d'aides directes découplées³ (droits à paiement de base), alors qu'à l'autre extrémité de la distribution 10 % des bénéficiaires ont perçu plus de 315 €/ha. Ces écarts sont l'héritage de situations historiques qui ont été cristallisées en 2006 sur la base des montants moyens des déclarations PAC des années 2000 à 2002. Les montants à l'hectare des aides ont été déterminés en 2006 pour chaque exploitant agricole et leurs montants sont restés stables et acquis à leurs détenteurs. Ces aides sont découplées de la production : leur versement est opéré sans considération de la nature des cultures pratiquées ou des quantités produites depuis 2006.

³ Les aides directes découplées ne dépendent pas de la production.

Les modalités de répartition des aides directes avantagent les grandes exploitations et celles dont les activités sont les plus rentables. Ainsi, en 2015, le montant de l'aide directe moyenne par exploitant⁴ pour les structures les plus grandes (22 701 €) était supérieur de 37 % à celui des exploitations les plus modestes (16 535 €), toutes spécialisations confondues.

L'analyse des montants moyens d'aide par exploitant, pour les plus grandes exploitations (production brute standard supérieure à 250 000 €), sur la période 2006-2015, fait apparaître des inégalités, sans lien avec la situation ou les besoins des exploitations, entre les principales orientations culturelles. En « grandes cultures »⁵, en moyenne, pour un résultat courant de 78 900 €, le montant des aides directes découplées par exploitant est de 40 900 €, soit un montant double de celles perçues en spécialisation « bovins laitiers », où les aides directes moyennes par exploitant s'élèvent à 19 100 € pour un résultat courant de 28 500 €. Les aides directes dans la spécialisation « céréales, oléagineux, protéagineux » s'élèvent à 49 000 €, pour un résultat courant de 61 000 €, et les montants pour la spécialisation « polyculture polyélevage » sont respectivement de 26 012 € pour 36 052 €.

Cette situation tient au fait que, jusqu'en 2015, les aides directes découplées ont été versées sans considération de la spécialisation des exploitations ou de leurs caractéristiques en matière d'emploi, de résultat ou d'empreinte environnementale. Les droits acquis au versement d'aides directes découplées (droits à paiement unique [DPU] puis droits à paiement de base [DPB]) ont constitué, pour certains bénéficiaires, une rente ou un actif patrimonial négociable, sans contrepartie pour la collectivité ni nécessité économique.

3. DES EFFETS AU MIEUX INCERTAINS SUR LE REVENU, SUR L'ÉCONOMIE DES EXPLOITATIONS ET SUR L'ENVIRONNEMENT

Les concours publics à l'agriculture représentaient, en 2015, 82 % du résultat net de la branche agricole, une fraction sans équivalent dans aucune branche de l'économie nationale.

En matière de revenus des ménages agricoles, aucune analyse n'est menée par le ministère chargé de l'agriculture, alors qu'elle serait indispensable pour apprécier l'effet de ces transferts considérables. Au vu des statistiques disponibles, il apparaît que, malgré les aides, le revenu annuel de 30 % des agriculteurs a été inférieur à 9 500 € chaque année de 2008 à 2015 (sauf en cultures céréalières et industrielles). Pour 20 % des exploitants, les revenus ont diminué de 2008 à 2015. Les « mauvaises années », plus du quart des exploitants ont des revenus agricoles négatifs. La dégradation de la situation des agriculteurs est illustrée par le triplement du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) de 2010 (8 241 bénéficiaires du RSA et de la prime pour l'emploi) à 2016 (33 300 bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité). On peut, de surcroît, constater une diminution du patrimoine brut des 10 % d'agriculteurs les plus modestes entre 2012 et 2015, alors que celui des 10 % les plus aisés a progressé et est nettement supérieur à celui du décile correspondant de l'ensemble des ménages français.

Ces aides directes ont également bénéficié à des exploitations déjà profitables, pour lesquelles elles ont constitué un supplément de revenu. À titre d'exemple, la Cour a analysé le cas des plus grandes exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux (COP), de 2008 à 2015 (entre 2 200 et 2 800 exploitations). Le montant total des aides versées à ces exploitations a été de 1,75 Md€ pour la période. Sur ce montant, 716 M€ ont bénéficié à des exploitants dont les revenus individuels dépassaient déjà le niveau du revenu médian des ménages français.

⁴ Par unité de travail annuel non salarié ou UTANS.

⁵ La nomenclature française des orientations technico-économiques (OTEX) distingue plusieurs grandes catégories d'exploitations agricoles en fonction de leur spécialisation. Les principales OTEX examinées dans ce référé sont les suivantes : 1500, céréaliculture et plantes oléagineuses et protéagineuses (COP) ; 1600, « grandes cultures » : plantes sarclées, cultures industrielles (betteraves), légumes frais de plein champ, tabac, coton ; 4500, bovins lait ; 4600, bovins élevage et viande ; 6184, polyculture et polyélevage.

Concernant l'économie des exploitations, les aides directes financées par le FEAGA représentent près des trois quarts du total des concours à l'agriculture et sont indispensables à l'équilibre de l'activité de la majorité des exploitants. Cela justifie d'éviter d'en disperser une fraction sur les bénéficiaires qui en ont moins besoin.

Les statistiques disponibles et la littérature scientifique, permettent d'identifier une capitalisation de la valeur des aides dans les prix du foncier et des fermages. La Cour a aussi relevé une corrélation, pour les orientations culturelles bénéficiant des montants les plus importants (en particulier « céréales oléagineux protéagineux » et « grandes cultures »), entre les aides directes et des investissements excessifs au regard des gains de productivité (notamment en machines), ainsi qu'un accroissement des consommations intermédiaires, notamment d'intrants de synthèse (engrais et pesticides), avec une faible rentabilité marginale.

Les aides n'apparaissent pas davantage corrélées avec une évolution positive de l'intensité d'emploi de main-d'œuvre mais auraient plutôt contribué à une substitution du capital au travail. La littérature scientifique met en évidence qu'une part de la valeur des aides aurait été captée par l'amont et l'aval des filières, plus encore dans certaines filières comme l'élevage.

Au regard de l'environnement, les études académiques disponibles et les statistiques consultées indiquent que les aides du FEAGA ont davantage soutenu les systèmes agricoles spécialisés⁶, au détriment des systèmes agricoles bénéfiques à l'environnement. Jusqu'en 2015, celles des exploitations aidées qui avaient les pratiques les plus défavorables à l'environnement, en matière de simplification⁷, de spécialisation, d'intensité culturelle ou d'utilisation d'intrants de synthèse, ont perçu les aides les plus importantes. À l'inverse, les exploitations les plus vertueuses du point de vue environnemental (cultures diversifiées, avec rotations longues, suivant des modèles agricoles extensifs, avec peu de charge en intrant à l'hectare, ou exploitant de grandes surfaces de prairie) bénéficiaient en moyenne des montants d'aides par hectare les plus faibles.

Depuis la mise en œuvre de la nouvelle PAC en 2015, la réglementation européenne vise un « verdissement » des aides. Ce verdissement s'est d'abord traduit par des contraintes administratives supplémentaires. De plus, le montant des aides versées au titre du verdissement est corrélé au droit à paiement de base et ne prend pas en considération les charges supplémentaires induites par les nouvelles exigences environnementales ni les externalités – positives ou négatives – produites par les exploitations. Il ressort des travaux menés par la Cour des comptes européenne, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et par le monde académique que les effets du verdissement sont considérés comme limités, sinon nuls, du fait d'exigences trop faibles et de régimes d'exemption.

4. LA NÉGOCIATION DE LA PAC 2021-2027 EST L'OCCASION D'AMÉLIORER LA PERTINENCE ET L'EFFICACITÉ DES MESURES DU FEAGA

Dans le contexte de raréfaction des ressources du budget européen lié au *Brexit* et aux besoins des nouvelles politiques de l'Union européenne, la séquence de négociations de la PAC, qui a débuté avec la proposition de la Commission présentée en juin 2018, est l'occasion de corriger les insuffisances des instruments financés par le FEAGA.

⁶ Les systèmes spécialisés ou simplifiés mettent en œuvre un nombre limité de productions, voire une seule (monoculture) exigeant des équipements spécifiques et souvent importants comme des serres ou des ateliers hors-sol.

⁷ La simplification des systèmes cultureux est une évolution inhérente à l'agriculture intensive et à la monoculture. Elle se traduit par la diminution de la variété des activités (polyculture et polyélevage) et de la rotation des cultures (fréquence et diversité). Elle réduit la biodiversité des écosystèmes et appauvrit les sols, elle affaiblit la résilience économique des exploitations, et tend à uniformiser les paysages.

Les objectifs poursuivis par le FEAGA doivent être explicités, précisés et assortis d'indicateurs de résultat. Puisque l'évaluation européenne de l'effet des mesures est insuffisante et ne peut être suffisamment précise à l'échelle de chaque État membre, un dispositif national d'évaluation doit être mis en place, en particulier pour ce qui concerne l'économie des exploitations et les revenus des agriculteurs. La périodicité de cette évaluation devrait tenir compte du rythme des programmations des fonds européens. Elle devrait permettre, en particulier, d'identifier, d'une part, les secteurs où les financements directs sont les plus efficaces en fonction d'objectifs explicités et d'éclairer, d'autre part, les futures négociations.

Les montants individuels d'aides directes (montant à l'hectare ou droits à paiement de base) devraient être totalement harmonisés à l'échelle du territoire. Rien ne justifie désormais les importantes inégalités de montants d'aide à l'hectare (droit de paiement de base) entre exploitants, héritées des années 2000.

L'ambition environnementale devrait également être renforcée. Le FEAGA, du fait de sa masse budgétaire et de sa capacité d'orientation, peut constituer un levier efficace de « verdissement » de la PAC et de conversion des systèmes agricoles dans un sens plus respectueux de l'environnement. La Cour recommande de rechercher dans la négociation une méthode d'allocation des aides orientant davantage les modes d'exploitation vers la performance environnementale (moins dépendance aux intrants de synthèse, *décarbonations* du secteur, essor de l'agriculture biologique, diversification des systèmes agricoles). La détermination des paiements versés au titre des mesures environnementales devrait être davantage incitative et proportionnée aux services environnementaux non marchands rendus par les agriculteurs et, ainsi, intégrer le coût des efforts consentis et la valeur des bénéfices collectifs produits (externalités positives).

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : identifier et mesurer les mécanismes microéconomiques de transformation des aides directes en revenus ;

Recommandation n°2 : assurer un suivi régulier de l'effet des mesures du FEAGA sur le revenu des agriculteurs français ;

Recommandation n°3 : mesurer régulièrement, au plan national, l'effet du volet environnemental des mesures du FEAGA ;

Recommandation n°4 : lors de la mise en œuvre de la future PAC, définir un montant unique de droit de paiement de base (DPB) pour la France continentale.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).