



HAL
open science

Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française

Vincent Chatellier, Herve Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Herve Guyomard. Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Economie Rurale*, 2011, 323, pp.4-20. 10.4000/economierurale.3021 . hal-02642842

HAL Id: hal-02642842

<https://hal.inrae.fr/hal-02642842>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Vincent Chatellier et Hervé Guyomard

Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Vincent Chatellier et Hervé Guyomard, « Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française », *Économie rurale* [En ligne], 323 | mai-juin 2011, mis en ligne le 23 mai 2013, consulté le 05 janvier 2015. URL : <http://economierurale.revues.org/3021>

Éditeur : Société Française d'Économie rurale

<http://economierurale.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://economierurale.revues.org/3021>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Tous droits réservés

Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française

Vincent CHATELLIER • INRA, Département sciences sociales, agriculture et alimentation, environnement et espace, SAE2, Nantes
vchatel@nantes.inra.fr

Hervé GUYOMARD • INRA, Collège de direction, Paris
herve.guyomard@rennes.inra.fr

Introduction

Les exploitations agricoles françaises et européennes sont devenues, au fil des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC), plus fortement dépendantes des aides directes (subventions d'exploitation). Ce constat s'applique surtout aux exploitations orientées vers les cultures COP (céréales, oléagineux et protéagineux) et les productions d'herbivores (bovins-viande, bovins-lait et ovins-caprins) ; dans d'autres secteurs productifs, tels que la viticulture, l'horticulture, le maraîchage, les productions porcine et avicole, les aides directes jouent, encore aujourd'hui, un rôle économique modeste, en raison principalement des choix retenus à la création des Organisations communes de marché (OCM). Si certains types d'exploitations agricoles percevaient déjà avant la réforme de la PAC de 1992, un montant élevé d'aides directes au titre, notamment, de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), des primes ovines ou des Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), ce n'est qu'à partir de cette première réforme d'envergure que les aides directes sont devenues une source conséquente de financement des activités agricoles.

Les mesures prises dans le cadre des trois précédentes réformes de la PAC (1992, 1999, 2003) poursuivaient une même logique : un abaissement des prix garantis (concrètement des prix d'intervention) de certains produits agricoles (céréales et viande bovine à partir de 1992, lait à partir de 2005 et sucre à partir de 2008) compensé par le versement aux agriculteurs

d'aides directes déterminées sur la base des facteurs de production (terre, cheptel, quota laitier). Cette orientation était justifiée dans un contexte où l'intervention publique devenait une source importante et coûteuse de débouchés en quelque sorte « artificiels » pour une production agricole devenue excédentaire relativement à la consommation domestique (Butault, 2004 ; Borzeix *et al.*, 2006 ; Butault *et al.*, 2005 ; Bureau, 2007). Elle permettait aussi de faire face dans de meilleures conditions aux contraintes de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) portant sur la baisse des droits de douane et des restitutions aux exportations, ainsi que sur une plus grande discipline dans les modalités d'octroi des aides de soutien interne (Daugbjerg, Swinbank, 2008). Dans chaque exploitation agricole, le montant des aides directes a été déterminé de façon à compenser, parfois de manière partielle, le choc économique induit par la baisse des prix garantis. De fait, et à quelques instrumentations près (prise en compte d'un rendement moyen régional pour fixer le montant des aides directes par hectare de céréales, adoption de seuils de chargement pour ajuster le montant des primes bovines, etc.), le montant des aides directes attribuées aux exploitations est, pour un secteur productif donné, très étroitement corrélé à leur taille.

La réforme de la PAC de 2003 apporte une innovation majeure au travers de l'instauration d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles (Morin-Rivet *et al.*, 2010). Cette innovation, qui facilite la mise en conformité des soutiens de la PAC

aux critères de la « boîte verte » définie dans l'AACU, ne va cependant pas, du moins dans l'hexagone, dans le sens d'une remise en cause de cette forte corrélation entre le montant des aides directes et la taille des exploitations. En effet, lors de la mise en œuvre des Droits à paiement unique (DPU) en 2006, les autorités françaises ont décidé de recourir au modèle dit de la « référence historique » ; ceci signifie que le montant des DPU a été déterminé, dans chaque exploitation, sur la base du montant des aides directes couplées aux facteurs de production reçu au cours de la période de référence 2000-2002 (à quelques ajustements près dans le cas des nouvelles installations).

Avec cette réforme de 2003, une nouvelle étape est également franchie dans le sens d'un renforcement du principe de la conditionnalité. Ainsi, le versement des aides est de plus en plus subordonné au respect, par les agriculteurs, d'exigences (directives et règlements) en matière d'environnement, de santé publique (santé des animaux et des végétaux), de protection animale et de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

En novembre 2008, le Conseil européen modifie de nouveau la PAC, dans le cadre du « bilan de santé ». Outre les mesures liées à l'organisation des marchés dont les implications sont importantes (abandon des quotas laitiers à horizon 2015, modification des conditions de l'intervention publique sur les marchés, etc.), les décisions européennes relatives aux soutiens directs concernent trois volets (Conseil européen, 2009) :

- i. à partir de 2012, toutes les aides directes du premier pilier devront être découplées, à la seule exception, pour les pays qui le souhaitent, de la PMTVA et de la prime à la brebis et à la chèvre (PBC) ;
- ii. les États membres ayant adopté le modèle dit « historique », c'est le cas de la France, sont invités à aller dans le sens d'une plus grande homogénéisation, entre exploitations agricoles, du montant des DPU alloués à l'hectare ;

- iii. les États membres disposent, au travers de plusieurs articles du nouveau règlement communautaire, de latitudes accrues pour procéder à une redistribution des soutiens directs entre exploitations, secteurs productifs et/ou régions.

Dans le respect de ce règlement, le précédent ministre français en charge de l'agriculture (Michel Barnier) a précisé, en février 2009, les modalités d'application sur le territoire national du bilan de santé de la PAC. Selon ses termes, les choix sont effectués de façon à rendre la PAC « préventive, juste et durable ».

L'objectif de cet article est de simuler, à partir des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA), l'impact économique des mesures françaises adoptées. Pour ce faire, trois parties sont distinguées : la première développe, de manière synthétique, le contenu des décisions ; la deuxième apporte des précisions méthodologiques sur l'outil statistique mobilisé, la méthode de simulation et les hypothèses retenues ; la troisième expose les principaux résultats des simulations, en s'intéressant essentiellement à la question des effets redistributifs en termes d'aides directes et de revenus.

Les décisions françaises relatives au bilan de santé de la PAC

Le ministre français en charge de l'agriculture a fait connaître ses choix en février 2009 (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2009). Ceux-ci portent sur l'intensité future du découplage ; le maintien du modèle dit « historique » pour l'allocation des DPU ; la redistribution des soutiens directs pour satisfaire de nouveaux objectifs (APCA, 2009).

1. Le maintien d'un couplage

En 2006, les autorités françaises ont décidé de maintenir couplées 100 % de la PMTVA et de la prime à l'abattage des veaux, 50 %

de la prime à la brebis, 40 % de la prime à l'abattage des gros bovins et 25 % des aides allouées aux superficies de COP. Dans d'autres pays, moins diversifiés sur les plans productif et territorial, la question de l'intensité du découplage fut considérée comme moins stratégique (Brady *et al.*, 2010 ; Chatellier, Guyomard, 2008 ; Piet *et al.*, 2006). L'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi opté, dès 2005, pour l'application immédiate d'un découplage total (Boinon *et al.*, 2008) ; l'Allemagne, l'Italie et la Grèce se sont également orientées dans cette voie, à l'exception de quelques aides particulières (telles que celles allouées aux superficies de semences et de tabac).

À la suite du nouveau règlement, un découplage total (de toutes les aides directes couplées à ce jour) sera prochainement appliqué en France à l'exception de la PMTVA (Gohin, 2009-a), où le couplage sera maintenu à hauteur de 75 %. Cette exception vise à limiter le risque d'un abandon de la production dans le secteur bovin allaitant, risque réel selon le ministre français en charge de l'agriculture et ses services (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2008) ; de nombreux éleveurs pourraient, en effet, avoir intérêt à ne plus produire tout en bénéficiant des aides directes (à la condition cependant qu'ils continuent à entretenir les terres).

2. La réaffirmation du modèle historique pour l'allocation des DPU

Les décisions françaises ne vont pas dans le sens d'une remise en cause du modèle « historique » d'allocation des DPU instauré en 2006. L'article 47 du règlement 73/2009 du Conseil n'a pas été mobilisé. Cet article permettait de modifier, au sein d'une même région (ou d'une zone géographique à définir), la répartition des DPU entre les exploitations agricoles en recourant à un modèle alternatif qualifié de « régionalisation du DPU ». De manière plus précise, l'article 47 autorisait un État membre à procéder, selon des critères

objectifs et non discriminatoires, à des modifications progressives de la valeur des DPU de sorte de faire converger le montant du DPU par hectare entre les exploitations d'une même zone géographique. Ce modèle est, par exemple, appliqué en Allemagne où le montant des aides directes découplées par hectare deviendra, à compter de 2013, identique entre tous les agriculteurs d'un même *land* (Kleinhanss, 2010). Il n'est pas exclu que le choix germanique constitue un facteur supplémentaire d'incompréhension avec la France quant aux orientations à privilégier pour la future PAC, ce dans un contexte où la négociation engagée sur le budget de l'Union européenne (UE) pour la période 2014-2020 est particulièrement difficile.

3. Une réorientation des aides directes vers des objectifs jugés prioritaires

La décision de ne pas recourir à l'article 47 (régionalisation du DPU) et de maintenir le « modèle historique » ne signifie pas, pour autant, que les aides directes allouées aux exploitations agricoles françaises resteront figées. La France a en effet opté pour une autre stratégie dont les effets redistributifs peuvent être substantiels. Partant du nouveau règlement communautaire (articles 63 et 68, modulation obligatoire), cette stratégie consiste à prélever une part des soutiens directs versés aux agriculteurs pour les redistribuer autrement, vers des cibles jugées prioritaires. Si ce choix diffère de celui privilégié dans d'autres États membres tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, il peut permettre d'aller dans le sens, souhaité par le Conseil européen, d'une plus grande homogénéité dans le montant des DPU alloués à l'hectare. Rappelons que ce souhait vise à anticiper la critique selon laquelle il deviendra de plus en plus difficile de justifier, au fil du temps, l'octroi de soutiens budgétaires aux exploitations sur la base de leurs situations structurelles passées.

Outre le volontarisme politique du ministre, rappelons que les décisions natio-

nales ont été prises dans une conjoncture de prix favorable aux productions végétales (comme c'est de nouveau le cas en 2010) ; dit autrement, il n'est pas certain que les mesures eussent été identiques dans une conjoncture de prix plus favorables aux productions animales. D'après les règles qui définissent les contours de la « boîte verte », le montant des paiements découplés ne peut, rappelons-le, être adapté en fonction de l'évolution des prix domestiques ou internationaux. Ainsi, le système actuel d'allocation des soutiens directs est potentiellement fragile (au sens de contestable socialement) dans la mesure où il peut conduire à attribuer des montants élevés d'aides directes à des agriculteurs bénéficiant d'une conjoncture favorable de prix, alors que dans le même temps il ne permet pas de soutenir davantage des agriculteurs confrontés à une situation inverse.

Les décisions françaises relatives au bilan de santé de la PAC conduisent donc, tout d'abord, à prélever des aides directes aux exploitations. Trois dispositifs de la « boîte à outils » (selon les termes du ministre) sont mobilisés à cette fin :

– *La modulation obligatoire.* Fixé à 5 % des aides directes du premier pilier en 2008, le taux de modulation passera à 10 % en 2012 (dans tous les États membres). D'après les textes communautaires, les fonds ainsi prélevés doivent être intégralement réaffectés à l'État membre ; ils peuvent être utilisés pour abonder le financement des « nouveaux défis » de l'agriculture, à savoir le changement climatique, les énergies renouvelables, la biodiversité et la gestion de l'eau. Ils peuvent également servir au financement d'innovations environnementales et à l'accompagnement de certaines catégories d'exploitations laitières (notamment celles qui seront affectées par l'abandon des quotas laitiers).

– *L'article 63.* Cet article donne la possibilité aux États membres d'utiliser tout ou

partie des ressources budgétaires, fruit d'un découplage accru, pour définir de nouveaux droits à paiement ou augmenter leur valeur sur la base d'activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe ou exigeant des animaux. En France, les prélèvements ont été définis de telle sorte que l'effort demandé soit plus intense pour le secteur végétal : 640 millions d'euros, soit l'équivalent de 55 % du montant des aides historiquement couplées aux superficies de COP. Pour les productions bovines, ovines et caprines, la contribution est limitée à 127 millions d'euros, soit l'équivalent de « seulement » 12,5 % du montant des primes historiquement couplées. Notons que le recours à l'article 63 a incité à l'adoption d'un découplage partiel (à hauteur de 25 %) de la PMTVA et à un découplage total de la prime à la brebis et à la chèvre (avec cependant la mise en œuvre immédiate d'une nouvelle prime spécifique à ce secteur).

– *L'article 68.* Cet article autorise un pays à prélever jusqu'à 10 % des aides directes du premier pilier pour les réaffecter sur cinq objectifs : l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits ; la compensation d'handicaps géographiques ou sectoriels ; la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole ; la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures ; et la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales.

– *In fine,* la combinaison de ces trois dispositifs permettra d'opérer un prélèvement budgétaire total d'environ 1,5 milliard d'euros. Cette somme est loin d'être négligeable dans la mesure où elle représente l'équivalent de 12 % des concours publics (communautaires et nationaux) alloués en 2009 à l'agriculture et aux territoires ruraux en France (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2010). Elle est supérieure aux

fonds qui avaient été collectés (150 millions d'euros en 2000) suite à la décision de recourir à la modulation facultative des aides directes du premier pilier de la PAC lors de l'Agenda 2000 (Chatellier, Klein-hanss, 2002).

Les prélèvements budgétaires ainsi effectués permettent d'abonder une enveloppe qui est ensuite redistribuée aux agriculteurs, selon des cibles et des critères précis. Les arbitrages politiques liés à cette redistribution ont été présentés le 23 février 2009.

Ils ont ensuite donné lieu, tout au long de cette année 2009, à des précisions techniques nécessaires à leur mise en œuvre concrète. Sans entrer à ce stade dans une déclinaison précise des nouveaux soutiens instaurés (*encadré 1*), ceux-ci couvrent quatre domaines : un soutien spécifique en faveur de l'élevage ; un soutien aux productions agricoles fragiles ; un soutien en faveur des systèmes de production durable ; et un soutien en faveur de dispositifs de couverture des risques.

Encadré 1. Les soutiens du bilan de santé de la PAC et les hypothèses de simulation

Les fonds issus de l'article 63

- **Une aide aux surfaces d'herbe productives (707 millions d'euros).** Les superficies éligibles à ces soutiens sont les prairies permanentes (dont les parcours) et les prairies temporaires. Le montant de l'aide alloué à l'hectare varie selon deux critères : le chargement (exprimé en UGB herbivores par hectare de surface fourragère) et la surface de prairies de l'exploitation (le seuil est adapté pour tenir compte de la transparence accordée aux formes sociétaires). Il s'élève à 80 euros par hectare pour les 50 premiers hectares (35 euros ensuite) pour les exploitations ayant un chargement supérieur à 0,8. Ces montants sont de respectivement 50 et 20 euros lorsque le chargement est compris entre 0,5 et 0,8. Pour les exploitations ayant un chargement inférieur à 0,5, l'aide est plafonnée à 50 hectares et elle est au maximum de 50 euros par hectare (avec une minoration de ce montant proportionnel à l'éloignement du taux de 0,5).
- **Une aide aux éleveurs ayant des surfaces de maïs (30 millions d'euros).** Une aide de 20 euros par hectare de maïs fourrage est allouée aux exploitations ayant au moins 10 UGB. Elle est plafonnée à 15 hectares par exploitation.
- **Une aide aux surfaces de légumes de plein champ et de pommes de terre de consommation (30 millions d'euros).** Une aide de 100 euros par hectare est allouée pour ces cultures.

Les fonds issus de l'article 68

- **Un soutien au secteur ovin (125 millions d'euros) et caprin (10 millions d'euros).** Une aide de 22,5 euros par brebis (laitière et allaitante) est allouée aux exploitations ayant un cheptel supérieur à 50 têtes. Il n'a pas été possible d'introduire, dans la simulation, la condition de productivité minimale (0,5 agneau par brebis). Une aide de 12,7 euros par chèvre est allouée aux exploitations ayant un cheptel supérieur à 25 têtes (avec un plafonnement à 400 têtes par exploitation).
- **Un soutien à l'agriculture biologique (50 millions d'euros).** Une aide est allouée à l'hectare pour les exploitations respectant le cahier des charges de l'agriculture biologique. Dans la simulation, cette aide est fixée à 590 euros par hectare pour cultures maraîchères, 150 euros pour les vignes et 80 euros pour les autres cultures.
- **Un soutien au secteur laitier de montagne (45 millions d'euros).** Une aide de 20 euros par 1000 litres de lait est allouée aux exploitations de haute-montagne, de montagne et de piémont, dans la limite d'un plafond (100 000 litres par exploitation, en tenant compte de la transparence des GAEC).
- **Un soutien à la production de protéagineux (40 millions d'euros).** Une aide de 150 euros par hectare est allouée aux producteurs ayant déjà des protéagineux. Le phénomène incitatif de la mesure n'est donc pas pris en compte.

- **Un soutien à la production de blé dur (8 millions d'euros).** Une aide de 30 euros par hectare est allouée dans les zones traditionnelles.
- **Un soutien à la production de veaux sous la mère (4,6 millions d'euros).** Cette aide (attribuée à la tête) est réservée aux éleveurs ayant produit des « veaux sous la mère » label rouge ou des veaux bio. Une approximation a ici été nécessaire dans la mesure où le RICA ne renseigne pas toutes les variables utiles.

Les autres fonds (modulation)

- **Une revalorisation des ICHN (42 millions d'euros).** Une revalorisation de l'ICHN est effectuée pour les 25 premiers hectares éligibles (cette revalorisation a été fixée à 16 euros par hectare).
- **Un soutien à la rotation des cultures (60 millions d'euros).** Cette aide (32 euros par hectare éligible) ou MAE (mesure agri-environnementale) « rotationnelle » est attribuée aux exploitations spécialisées en COP qui respectent des contraintes de rotation des cultures exprimées, dans la simulation, au travers de différents seuils (minimum de 4 cultures hors jachère, la culture la plus représentée est inférieure à 50 % de la surface engagée, etc.).
- Les fonds issus de la modulation permettent d'assurer le maintien du financement de la Prime herbagère agri-environnementale (PHAE). Cela ne correspond cependant pas à des dépenses nouvelles. De fait, et compte tenu de la non prise en compte de certaines nouvelles aides (voir partie 2), l'impact simulé de la réforme est, globalement, légèrement négatif (- 1 100 euros par exploitation, toutes OTEX confondues).

La méthode de simulation et les hypothèses

Cette deuxième partie présente les éléments méthodologiques nécessaires à la compréhension du travail réalisé pour évaluer l'impact des décisions nationales précitées. Après une brève présentation de l'outil statistique et de la méthode de simulation, des précisions sont apportées quant aux hypothèses retenues pour procéder à l'affectation des fonds.

Les simulations sont conduites à partir des données individuelles du RICA français de l'exercice 2007. Le RICA est un outil statistique, harmonisé à l'échelle nationale, qui comporte un échantillon de 8 000 exploitations agricoles sélectionnées au regard d'une grille typologique à trois entrées : la région administrative ; l'orientation technico-économique (OTEX) ; la classe de dimension économique (mesurée à partir de l'indicateur de la marge brute standard). Pour chaque exploitation de l'échantillon, un coefficient de pondération est appliqué de sorte que le RICA constitue une bonne représentation de la diversité des 320 000

exploitations agricoles dites « professionnelles »¹. En offrant simultanément des informations sur la structure et les résultats économiques des exploitations, le RICA est le seul outil statistique robuste permettant de mener ce type de simulation à l'échelle nationale.

Les simulations sont appliquées à chaque exploitation de l'échantillon. Les résultats moyens présentés pour tel ou tel sous-groupe typologique résultent donc de la somme des effets individuels. L'impact est mesuré par rapport à la situation de référence (modèle historique), toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans anticiper l'adaptation plus

1. Le RICA concerne les exploitations « professionnelles », c'est-à-dire celles ayant une Marge brute standard (MBS) supérieure à 8 unités de dimension économique (UDE) et une main-d'œuvre dépassant 0,75 unité de travail agricole (UTA). La MBS est une estimation de la valeur ajoutée potentielle de l'exploitation déterminée sur la base des moyens de production disponibles ; pour déterminer la MBS totale, un coefficient, variable selon les régions, est appliqué à chaque catégorie animale et chaque type de surfaces. Une UDE est égale à 1 200 euros (Rouquette, Baschet, 2010).

que vraisemblable des agriculteurs à la nouvelle donne et sans tenir compte des gains de productivité (Butault, 2006). L'impact est exprimé en euros par exploitation, en pourcentage des aides directes totales (premier et second pilier) de 2007 et en pourcentage du revenu (résultat courant avant impôt ou RCAI) moyen sur cinq ans (2003 à 2007). Le calcul d'un revenu moyen quinquennal se justifie en raison de la forte volatilité des prix (il n'est cependant pas utilisé dans les approches privilégiant des répartitions selon les déciles).

La simulation des prélèvements budgétaires (modulation obligatoire et articles 63 et 68) ne pose pas de difficultés particulières dans la mesure où les variables renseignées dans le RICA sont suffisamment précises pour que la simulation soit robuste. Celle relative à l'affectation des fonds (*cf. encadré 1*) est, en revanche, moins aisée et induit des hypothèses plus ou moins discutables. Une des difficultés tient au fait que le montant unitaire de certaines primes (à l'hectare ou à la tête de bétail) ne sera calculé qu'in fine, une fois le nombre total de demandes connu (ceci pour respecter le plafond de l'enveloppe budgétaire). Pour éviter de recourir à des hypothèses trop hasardeuses, certains nouveaux soutiens ne sont pas pris en compte dans la simulation. Il en va ainsi des sommes déployées en faveur de l'assurance récolte (100 millions d'euros), des « nouveaux défis » (32 millions d'euros) et du fond sanitaire (40 millions d'euros). Certains de ces soutiens impliqueront d'ailleurs de nouvelles dépenses de la part des producteurs (cotisations d'assurances, etc.). Les soutiens accordés en faveur de la diversité des assolements (90 millions d'euros) ne sont également pas pris en compte dans la simulation dans la mesure où ils ne sont programmés que pour un seul exercice (2010) ; ces soutiens ne sont pas cumulables avec la MAE (Mesure agri-environnementale) rotationnelle qui est, elle, prise en compte dans la simulation.

Les effets redistributifs du bilan de santé de la PAC

Cette troisième partie met en évidence les principaux résultats des simulations. De manière complémentaire à d'autres travaux ciblés à l'échelle de systèmes techniques très précis (Institut de l'Élevage, 2009 ; Chatellier *et al.*, 2010), l'objet principal ici est d'apprécier en quoi les décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC sont de nature, ou pas, à modifier significativement la répartition des soutiens budgétaires entre catégories d'exploitations en fonction de leur spécialisation productive, de leur taille, de leur localisation ou de leur niveau initial de revenus et d'aides directes.

1. Transfert des soutiens des exploitations céréalières vers les élevages extensifs

Dans un premier temps, l'impact du bilan de santé de la PAC est appréhendé au travers d'une grille typologique répartissant les exploitations agricoles françaises selon quatre classes de dimension économique (moins de 30 UDE, de 30 à 60 UDE, de 60 à 90 UDE et plus de 90 UDE) et six groupes d'OTEX : bovins-lait (OTEX 41 et 43), bovins-viande (OTEX 42), ovins-caprins (OTEX 44), polyculture-élevage (OTEX 60, 71, 81 et 82), grandes cultures (OTEX 13 et 14) et autres. Un tel croisement autorise à discuter des effets redistributifs entre types de production, et au sein de chacun d'eux.

Les exploitations spécialisées en grandes cultures sont, en moyenne nationale, les plus affectées par la redistribution budgétaire. Elles subissent, toutes choses égales par ailleurs, une baisse moyenne du montant des aides directes de 15 %, soit l'équivalent de 6 200 euros (ou 16 % du revenu moyen calculé pour la période 2003 à 2007). La baisse du revenu est assez significative pour les unités localisées dans les zones dites « intermédiaires » (– 24 % en Bourgogne et – 24 % en Midi-Pyrénées) où les rendements sont moyens et les revenus souvent plus faibles que dans les bassins spécialisés

(- 17 % en Ile-de-France). En Champagne-Ardenne (- 16 %) et en Picardie (- 16 %), la structure de l'assolement (plus forte proportion de betteraves sucrières) favorise une moindre sensibilité, de même qu'en Bretagne (- 6 %) en raison d'un développement conséquent des surfaces de légumes de plein champ (lesquelles cultures bénéficient de nouveaux soutiens). Si les plus grandes

exploitations (plus de 90 UDE) sont plus affectées en valeur absolue que les petites (moins de 30 UDE), l'impact est identique en termes relatifs (en pourcentage des aides directes ou du revenu). Les écarts importants de RCAI par emploi agricole familial observés entre classes de dimension économique subsistent une fois la réforme appliquée (tableau 1).

Tableau 1. L'impact du bilan de santé pour les exploitations agricoles réparties selon les orientations de production (OTEX) et les classes de dimension économique (CEDEX)

	Nombre d'exploit.	Impact du bilan de santé de la PAC			Après application du bilan de santé de la PAC			
		Euros par exploit.	% des aides directes 2007	% du RCAI moyen 2003 à 2007	Aides directes / exploit.	Aides directes / UTA	Aides directes / RCAI	RCAI par UTAF
Grandes cultures	73 720	- 6 200	- 15 %	- 16 %	36 100	21 700	111 %	23 400
< 30 UDE	9 970	- 1 600	- 13 %	- 16 %	10 200	8 600	126 %	6 500
30 à 60 UDE	16 630	- 3 200	- 15 %	- 15 %	18 600	14 300	99 %	13 700
60 à 90 UDE	17 660	- 5 500	- 15 %	- 16 %	31 300	22 300	112 %	21 500
> 90 UDE	29 470	- 9 800	- 15 %	- 16 %	57 500	26 300	113 %	34 300
Bovins-lait	60 900	1 200	4 %	4 %	29 700	17 100	83 %	19 200
< 30 UDE	7 170	2 800	19 %	13 %	17 500	14 600	72 %	13 800
30 à 60 UDE	24 180	2 200	11 %	8 %	22 200	16 000	73 %	17 700
60 à 90 UDE	15 870	900	3 %	2 %	31 600	17 200	81 %	19 500
> 90 UDE	13 690	- 1 000	- 2 %	- 2 %	46 900	18 500	101 %	23 600
Bovins-viande	39 350	800	2 %	3 %	38 300	28 800	146 %	20 200
< 30 UDE	16 390	1 100	4 %	5 %	26 600	24 600	123 %	16 900
30 à 60 UDE	16 550	1 200	3 %	5 %	39 500	30 400	146 %	21 500
60 à 90 UDE	4 970	- 200	0 %	- 1 %	58 500	30 900	176 %	23 600
> 90 UDE	1 450	- 2 700	- 3 %	- 5 %	88 800	33 800	183 %	28 500
Ovins-caprins	18 990	8 200	30 %	41 %	35 600	22 600	126 %	18 200
< 30 UDE	6 020	5 800	33 %	42 %	23 300	17 700	120 %	12 900
30 à 60 UDE	9 770	8 400	32 %	43 %	34 400	24 200	124 %	19 600
60 à 90 UDE	2 120	12 400	28 %	50 %	56 100	26 700	151 %	21 600
> 90 UDE	1 090	12 600	20 %	25 %	74 200	22 100	118 %	24 200
Polycult.-élevage	54 320	- 2 700	- 8 %	- 8 %	33 300	17 200	102 %	18 900
< 30 UDE	6 430	100	1 %	1 %	12 800	9 900	83 %	8 400
30 à 60 UDE	15 860	- 600	- 3 %	- 3 %	20 000	14 900	100 %	14 400
60 à 90 UDE	11 760	- 2 300	- 7 %	- 7 %	30 200	17 100	92 %	18 400
> 90 UDE	20 260	- 5 600	- 10 %	- 11 %	51 900	19 300	108 %	24 800
Autres	75 050	- 300	- 4 %	- 1 %	6 800	2 300	17 %	26 700
< 30 UDE	12 010	100	4 %	1 %	3 100	2 100	18 %	14 400
30 à 60 UDE	17 610	0	1 %	0 %	4 500	2 400	19 %	15 200
60 à 90 UDE	13 820	- 200	- 4 %	- 1 %	5 500	2 200	17 %	21 700
> 90 UDE	31 610	- 700	- 7 %	- 1 %	10 100	2 300	16 %	38 400
Toutes OTEX	322 330	- 1 100	- 4 %	- 3 %	27 800	14 000	82 %	21 800
< 30 UDE	57 990	1 000	7 %	6 %	15 900	12 800	89 %	12 700
30 à 60 UDE	100 590	900	4 %	4 %	22 200	15 500	89 %	16 800
60 à 90 UDE	66 190	- 1 300	- 4 %	- 4 %	28 600	15 300	87 %	20 500
> 90 UDE	97 570	- 4 400	- 10 %	- 8 %	40 200	12 900	75 %	31 300

Sources : RICA France - Traitement INRA SAE2 Nantes

• *Les exploitations spécialisées en production laitière* connaissent, en moyenne nationale, une augmentation des aides directes de 4 %, soit l'équivalent de 1 200 euros par exploitation ou + 4 % de revenu. Cette moyenne masque une forte diversité en fonction notamment des systèmes techniques considérés. Les systèmes ayant des surfaces développées de prairies, singulièrement ceux localisés en montagne (Chattel, Guyomard, 2009), sont largement bénéficiaires alors que l'impact est légèrement négatif pour les systèmes intensifs de plaine ayant des surfaces importantes de céréales et/ou de maïs fourrage. Ainsi, le revenu moyen quinquennal progresse entre 20 % et 30 % pour la plupart des producteurs de lait d'Auvergne et de Franche-comté alors qu'il recule légèrement (entre 0 % et -5 %) dans les régions du Grand Ouest. Les exploitations laitières de petite taille, qui sont aussi plus fréquemment localisées en montagne (et donc plus extensives), bénéficient pleinement des mesures adoptées (+13 % de revenu). Les plus grandes unités sont, en revanche, perdantes car elles sont plus rarement localisées en montagne et ont une moindre proportion de prairies dans l'assolement. En outre, elles sont pénalisées par le fait que le montant des primes aux superficies de prairies est modulée en fonction de la taille (cf. encadré 1).

• *Les exploitations spécialisées en bovins-viande* enregistrent, en moyenne nationale, une augmentation de leurs aides directes de 2 % (soit 800 euros ou 3 % du revenu quinquennal). Pour des raisons similaires à celles présentées précédemment dans le secteur laitier (à savoir une part élevée de prairies dans l'assolement et une moindre sensibilité aux seuils fixés pour le versement de l'aide aux superficies d'herbe), les petites unités sont plus bénéficiaires des mesures adoptées que les grandes (respectivement, augmentation de 5 % et baisse de 5 % du revenu moyen quinquennal). Néanmoins, cet impact différencié ne provoque, in fine,

qu'une légère modification de la hiérarchie initiale des revenus des exploitations de bovins-viande. Les unités très spécialisées, qui se retrouvent pour une forte proportion dans cinq régions (Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Limousin et Midi-Pyrénées), ne bénéficient que très faiblement de la réforme dans la mesure où une part de la PMTVA est prélevée au titre de l'article 63 (cet article ne s'appliquant pas dans le secteur laitier où les aides directes dédiées étaient déjà intégralement découplées). Dans les zones géographiques où les exploitations ayant des bovins-viande sont plus diversifiées, comme en Pays de la Loire, l'effet de la réforme est très légèrement négatif.

• *Les exploitations spécialisées en ovins-caprins* sont clairement les plus avantagées par les mesures issues du « plan Barnier » : +30 % d'aides directes, soit l'équivalent de 8 200 euros par exploitation ou 41 % du revenu moyen quinquennal. Ce gain est très sensible pour les unités spécialisées en ovins-viande dans la mesure où elles bénéficient simultanément des nouvelles aides aux superficies d'herbe, de la revalorisation des ICHN et des nouveaux soutiens alloués en faveur des productions agricoles « fragiles » (cf. encadré 1). Ainsi, le revenu des éleveurs ovins-viande de montagne croît, par exemple, de près de 60 %. L'augmentation moyenne du revenu est supérieure à 40 % pour les trois premières classes de dimension économique, et elle est de 25 % pour celle supérieure à 90 UDE ; les exploitations de cette dernière classe relèvent plus fréquemment des systèmes caprins où le montant de la nouvelle prime est moins important (12,7 euros par chèvre contre 22,5 euros par brebis) et, de surcroît, plafonné à 400 chèvres par exploitation. Les mesures françaises du bilan de santé de la PAC permettent aux éleveurs d'ovins viande de rattraper une partie de l'écart de revenu qu'ils avaient (et depuis longtemps) par rapport aux éleveurs de bovins-viande ou de bovins-lait.

• Dans les exploitations mixtes de poly-culture-élevage, l'impact est moins favorable pour les plus grandes unités (- 10 % d'aides directes) en raison principalement d'une structure d'assolement laissant une plus large place aux cultures COP. Par ailleurs, force est de souligner que les mesures du bilan de santé n'ont pas de réel impact pour les 75 000 exploitations agricoles françaises orientées vers les productions peu concernées initialement par les aides directes (autres types).

Les impacts régionaux de la réforme (tableau 2) tiennent pour l'essentiel à la spécialisation agricole, c'est-à-dire au poids relatif des différentes catégories d'exploitations

précitées. L'affectation de soutiens ciblés vers les surfaces en prairies, les productions agricoles fragiles (ovins, bovins-lait de montagne) et les ICHN assure un rééquilibrage des aides directes au profit essentiellement des régions de montagne et au détriment des zones de grandes cultures. Aux extrêmes, l'impact sur le revenu moyen régional est particulièrement favorable en Auvergne (+ 14 %, pour un revenu moyen après réforme de 18 300 euros par UTA familiale) alors que la situation est inverse en Ile-de-France (- 15 %, avec un revenu final moyen par emploi familial qui reste pratiquement deux fois plus élevé qu'en Auvergne).

Tableau 2. L'impact du bilan de santé pour les exploitations agricoles réparties selon les régions administratives (toutes OTEX)

	Nombre d'exploit.	Impact du bilan de santé de la PAC			Après application du bilan de santé de la PAC			
		Euros par exploit.	% des aides directes 2007	% du RCAI moyen 2003 à 2007	Aides directes / exploit.	Aides directes / UTA	Aides directes / RCAI	RCAI par UTAF
Alsace	6 090	- 2 200	- 12 %	- 6 %	16 600	7 400	48 %	24 600
Aquitaine	26 610	- 800	- 4 %	- 3 %	17 000	7 400	75 %	14 000
Auvergne	16 830	3 200	9 %	14 %	37 600	25 200	141 %	18 300
Basse-Normandie	13 700	- 400	- 1 %	- 1 %	29 700	16 500	97 %	18 900
Bourgogne	14 810	- 2 000	- 5 %	- 5 %	36 600	18 800	101 %	24 700
Bretagne	27 600	- 1 500	- 7 %	- 4 %	20 400	10 300	57 %	19 800
Centre	17 450	- 5 400	- 13 %	- 13 %	36 100	19 300	98 %	26 200
Ch.-Ardennes	16 120	- 4 100	- 12 %	- 5 %	30 900	13 300	37 %	62 100
Corse	1 480	1 600	8 %	5 %	22 600	13 200	66 %	17 600
Franche-Comté	6 320	2 600	9 %	8 %	33 000	20 000	96 %	21 300
Haute-Normandie	6 640	- 4 100	- 10 %	- 11 %	36 200	17 800	104 %	22 500
Ile-de-France	3 900	- 7 700	- 15 %	- 15 %	42 400	17 600	98 %	32 800
L.-Roussillon	17 510	0	0 %	0 %	13 000	6 000	83 %	11 200
Limousin	9 560	2 500	7 %	9 %	36 800	24 000	123 %	20 400
Lorraine	7 790	- 2 000	- 4 %	- 4 %	47 700	24 000	113 %	23 500
Midi-Pyrénées	29 660	600	2 %	3 %	29 600	17 500	134 %	15 000
Nord-								
Pas-de-Calais	10 050	- 3 000	- 10 %	- 8 %	26 100	13 700	76 %	20 300
Pays de la Loire	27 000	- 1 500	- 5 %	- 4 %	27 200	12 600	77 %	20 200
Picardie	10 060	- 6 800	- 13 %	- 13 %	44 400	23 600	101 %	29 200
Poitou-Charentes	17 010	- 2 500	- 7 %	- 6 %	30 700	17 200	73 %	27 800
PACA	12 210	1 300	10 %	4 %	14 400	5 100	41 %	21 400
Rhône-Alpes	23 950	1 200	6 %	4 %	21 900	10 500	76 %	18 300
France	322 330	- 1 100	- 4 %	- 3 %	27 800	14 000	82 %	21 800

Sources : RICA France - Traitement INRA SAE2 Nantes

2. Un rééquilibrage des revenus dépendant de la volatilité des prix

Dans un deuxième temps, la forte volatilité des prix qui sévit en agriculture (Matthews, 2010 ; Le Rey et Saadi, 2009), notamment depuis trois ans, implique de prendre de la distance dans l'interprétation des résultats de simulation. En effet, le rééquilibrage des revenus, entre types de production, induit par la redistribution des soutiens pourrait être amplifié, annulé ou même inversé dans l'hypothèse d'une variation hétérogène des prix des productions animales et des productions végétales. Ainsi, pour les exploitations spécialisées de grandes cultures, l'impact négatif évalué précédemment (- 6 200 euros en moyenne par exploitation) serait intégralement annulé (et ce, pour toutes les classes de dimension économique) par une hausse du prix des productions COP de 9 % (hausse déterminée par rapport au prix moyen de la période 2003-2007).

- *La forte augmentation du prix des céréales* en 2010 devrait donc rendre l'application de la réforme moins problématique dans ce secteur que ce que les anticipations laissaient craindre il y a seulement un an. Cette hausse de prix est, en revanche, pénalisante pour les exploitations d'élevage qui doivent faire face à une hausse du prix des aliments (notamment dans les systèmes les plus intensifs).

- *Dans le secteur laitier*, une variation du prix du lait de 10 % équivaut à un choc économique moyen de l'ordre de 7 500 euros par exploitation ; cette forte sensibilité implique, par exemple, qu'une baisse du prix du lait de seulement 8 % annulerait l'impact économique positif évalué pour les petites structures (+19 % d'aides directes pour les unités de moins de 30 UDE). En outre, même si les petites exploitations laitières sont confortées par les mesures du

bilan de santé de la PAC, elles restent potentiellement fragiles dans la perspective d'un abandon des quotas laitiers à horizon 2015.

- *Dans le secteur des bovins-viande*, une variation du prix de la viande bovine de 10 % correspond à 5 100 euros par exploitation.

- *Dans le secteur ovins-caprins*, l'impact de la réforme (+ 8 200 euros par exploitation) équivaut à une revalorisation des prix des productions ovine et caprine de 18 %.

Dans une période de forte volatilité des prix et de désengagement progressif des pouvoirs publics dans la régulation de l'offre, cette analyse de sensibilité montre combien la question de la distribution des revenus en agriculture ne tient pas uniquement aux logiques d'attribution des aides directes.

3. Une forte redistribution des aides directes et des revenus ?

Une analyse complémentaire est proposée pour discuter de l'intensité du phénomène redistributif induit par les mesures du bilan de santé de la PAC. Dans cette perspective, les exploitations agricoles françaises de toutes les OTEX sont ici réparties au regard d'une grille croisant les quintiles de deux critères (sur la base des résultats de l'année 2007), à savoir le RCAI par UTA familiale (UTAF) et le montant des aides directes par UTA (*tableau 3*). Le croisement de ces deux indicateurs permet notamment d'appréhender comment les exploitations qui étaient les plus/moins rentables/soutenues sont affectées par les mesures adoptées dans le « plan Barnier ». L'utilisation d'un indicateur d'emploi au dénominateur permet de tenir compte de l'hétérogénéité croissante des structures et de la montée en puissance des formes sociétaires.

Tableau 3. L'impact du bilan de santé pour les exploitations agricoles réparties selon les quintiles de revenu par UTA familiale et les quintiles d'aides directes par UTA

Résultat courant par UTAF (2007)	Aides directes par UTA (2007)	Nombre d'exploit.	Impact du bilan de santé			Après bilan de santé de la PAC		
			Euros par exploit.	% Aides directes 2007	% RCAI 2007	Aides directes par exploit.	Aides directes par UTA	RCAI par UTAF
Quintile 1	Quintile 1	20 600	10	0 %	ns	3 100	1 000	- 10 500
	Quintile 2	16 500	650	4 %	ns	17 300	9 000	- 2 700
	Quintile 3	12 000	1 620	7 %	ns	25 700	17 500	700
	Quintile 4	8 900	1 810	5 %	ns	36 400	25 700	- 1 400
	Quintile 5	6 500	50	0 %	ns	48 600	38 000	- 4 400
	Ensemble	64 500	730	4 %	ns	20 100	9 700	- 4 500
Quintile 2	Quintile 1	11 700	- 10	0 %	0 %	2 600	1 000	12 200
	Quintile 2	18 200	850	5 %	4 %	16 800	9 800	13 000
	Quintile 3	16 300	1 520	6 %	8 %	27 700	17 500	13 600
	Quintile 4	10 900	1 280	3 %	7 %	38 700	25 300	13 400
	Quintile 5	7 200	1 150	3 %	8 %	45 800	38 200	13 200
	Ensemble	64 500	970	4 %	5 %	23 900	13 700	13 100
Quintile 3	Quintile 1	9 600	80	3 %	0 %	2 600	900	21 600
	Quintile 2	15 300	- 20	0 %	0 %	18 500	9 300	21 800
	Quintile 3	15 800	330	1 %	1 %	29 300	17 000	22 000
	Quintile 4	14 300	450	1 %	1 %	38 500	24 800	22 500
	Quintile 5	9 400	- 1 070	- 2 %	- 4 %	48 400	37 600	21 500
	Ensemble	64 500	30	0 %	0 %	27 600	14 900	22 000
Quintile 4	Quintile 1	8 000	- 70	- 2 %	0 %	3 200	900	33 900
	Quintile 2	9 800	- 550	- 3 %	- 1 %	19 500	9 200	33 300
	Quintile 3	15 000	- 1 290	- 5 %	- 3 %	26 800	16 000	32 800
	Quintile 4	18 000	- 2 630	- 6 %	- 5 %	37 800	22 800	33 300
	Quintile 5	13 700	- 3 210	- 6 %	- 7 %	48 700	35 600	33 700
	Ensemble	64 500	- 1 810	- 6 %	- 4 %	30 500	16 100	33 300
Quintile 5	Quintile 1	14 500	- 90	- 3 %	0 %	2 700	600	111 200
	Quintile 2	4 700	- 2 700	- 11 %	- 2 %	22 300	7 400	76 100
	Quintile 3	5 300	- 3 430	- 10 %	- 4 %	32 100	15 300	57 600
	Quintile 4	12 300	- 6 160	- 12 %	- 6 %	44 600	21 800	61 000
	Quintile 5	27 700	- 9 010	- 14 %	- 9 %	55 100	38 300	77 600
	Ensemble	64 500	- 5 550	- 13 %	- 5 %	37 000	15 400	79 700
Ensemble	Quintile 1	64 500	- 20	- 1 %	0 %	2 900	900	30 400
	Quintile 2	64 500	120	1 %	0 %	18 100	9 100	19 100
	Quintile 3	64 400	190	1 %	1 %	27 900	16 800	21 600
	Quintile 4	64 500	- 1 350	- 3 %	- 3 %	39 200	23 800	28 900
	Quintile 5	64 500	- 4 570	- 8 %	- 8 %	51 100	37 600	45 000
	Ensemble	322 300	- 1 130	- 4 %	- 3 %	27 800	14 000	28 200

Sources : RICA France - Traitement INRA SAE2 Nantes

En s'appuyant sur ce mode de représentation de la diversité des exploitations agricoles pour rendre compte des résultats de simulation, trois enseignements principaux se dégagent :

1. *Les exploitations du meilleur quintile de revenu par UTA familiale sont, en moyenne, plus affectées par les mesures du bilan de santé de la PAC que celles*

relevant des quatre autres quintiles. Elles perdent, en moyenne, 5 550 euros par exploitation, soit l'équivalent de 13 % des aides directes et de 5 % de leur revenu. À l'issue de la réforme, elles conservent cependant un RCAI par UTAF moyen de 79 700 euros, soit un niveau très nettement supérieur à la moyenne (28 200 euros en prenant pour

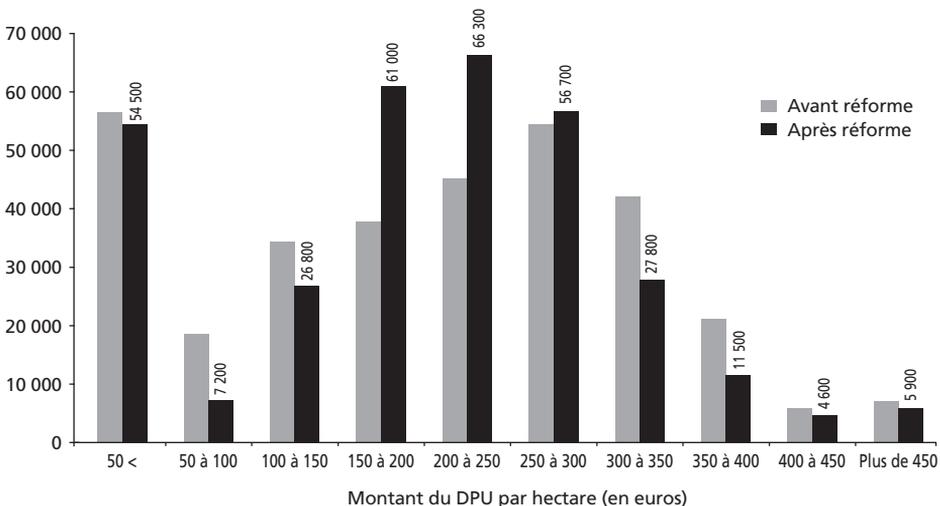
base de calcul la seule année 2007 ou 21 800 euros en prenant pour base la moyenne 2003 à 2007 comme dans les tableaux 1 et 2). Parmi ces exploitations agricoles à haut niveau de revenu, 14 500 appartiennent à des OTEX peu concernées par les aides directes et donc peu affectées par les mesures (il s’agit surtout d’exploitations viticoles). La situation est, en revanche, moins favorable (- 9 010 euros par exploitation) pour les 27 700 exploitations à haut niveau de revenu relevant du dernier quintile d’aides (principalement de grandes exploitations céréalières).

2. *Les exploitations du moins bon quintile de revenu par UTA familiale ne sont, en moyenne, que très légèrement confortées par le bilan de santé de la PAC.* La revalorisation des aides directes (+730 euros en moyenne) est largement insuffisante pour leur permettre de retrouver un niveau de revenu positif. Ce constat indique clairement que la pérennité à long terme de la plupart de ces structures n’est pas acquise ou, du moins, que la réallocation des soutiens budgétaires du « plan Barnier » ne suffira pas à assurer cette pérennité.

3. *Les exploitations agricoles les plus soutenues* (quintile 5 pour l’indicateur aides directes par UTA) subissent une perte moyenne de 4 570 euros par exploitation (soit 8 % du RCAI et 8 % des aides directes). Après application de la réforme, elles conservent un montant moyen d’aides directes de 37 600 euros par UTA et un RCAI de 45 000 euros par UTAF (soit un niveau assez nettement supérieur à celui des quatre autres quintiles). Parmi les exploitations les plus soutenues, 10 % d’entre elles relèvent du moins bon quintile de RCAI par UTAF. Bien que l’impact du bilan de santé de la PAC soit neutre pour ces exploitations, des doutes peuvent être émis quant à leur robustesse face à une nouvelle réforme de la PAC qui privilégierait la voie d’une réduction des soutiens. En effet, avec un montant moyen d’aides directes de 38 000 euros par emploi agricole, ces exploitations ne parviennent pas à dégager un revenu positif.

Au terme de cette analyse des effets redistributifs du bilan de santé de la PAC, un calcul supplémentaire permet de montrer en quoi les mesures adoptées en France vont

Graphique 1. Répartition des exploitations agricoles selon le montant du DPU par hectare avant et après application des mesures du bilan de santé de la PAC



Sources : RICA France - Traitement INRA SAE2 Nantes

dans le sens d'un resserrement de la hiérarchie initiale des montants de DPU par hectare. Comme le montre la distribution, avant et après réforme (*graphique 1*), le nombre d'exploitations agricoles relevant de classes intermédiaires (entre 150 et 300 euros de DPU par hectare) est conforté au détriment des classes extrêmes. Si le resserrement des écarts est clairement perceptible, la situation projetée reste encore très éloignée de ce que la Commission européenne entendait au travers du terme « uniformisation ».

Conclusion

Au fil des années et des élargissements successifs, la politique agricole de l'UE devient de moins en moins commune, en ce sens que les États membres disposent de latitudes croissantes pour appliquer la réglementation communautaire. Les récentes décisions françaises relatives au bilan de santé de la PAC, qui sont distinctes de celles prises dans d'autres pays, s'inscrivent clairement dans cette logique. Si le principe de la subsidiarité s'applique de plus en plus fréquemment, la PAC demeure néanmoins toujours financée sur la base de ressources communautaires pour l'essentiel ; seul le deuxième pilier de la PAC consacré au développement rural est, pour le moment, cofinancé par les budgets nationaux (Trouvé, Berriet-Solliec, 2008). Ce constat pose deux problèmes : celui de la justification d'un financement communautaire de mesures mises en application de façon différenciée selon les États membres ; celui de l'évolution future des deux piliers qui structurent la PAC.

Comme le montrent les résultats de ces simulations, les mesures arrêtées au titre du bilan de santé de la PAC par le ministre en charge l'agriculture (Michel Barnier) ne sont pas anodines. Elles ont même parfois été qualifiées par certains experts et observateurs aguerris de la politique agricole comme « courageuses » ou « audacieuses ». En effet, depuis la réforme de la PAC de 1992,

peu nombreux sont les ministres qui ont véritablement cherché à opérer, en se saisissant des opportunités offertes par la réglementation, une redistribution aussi intense des aides directes ; Jean Glavanny avait, lui aussi, œuvré dans cette direction (en 2000) au travers d'un dispositif de modulation ayant permis d'abonder le financement des Contrats territoriaux d'exploitation. Sans chercher à atténuer le caractère volontariste que ce type d'orientation suppose, la conjoncture des prix a sûrement favorisé le sens des dernières décisions. Fin 2008, il était, en effet, plus facile d'exiger une contribution plus intense du secteur végétal dans la mesure où les producteurs concernés venaient de bénéficier d'une conjoncture de prix favorable, sans pour autant être privés du bénéfice des soutiens directs ; les aides découplées étant allouées de manière indépendante des prix (OCDE, 2001).

La redistribution budgétaire envisagée en France autorise un meilleur ciblage des fonds sur la protection des ressources naturelles et la rémunération de services environnementaux et territoriaux. Elle va également dans le sens d'une légère réduction des écarts dans le montant des aides directes par exploitation et d'une plus grande homogénéité du montant des aides directes découplées par hectare. Comme cela a été souligné, l'intensité du rééquilibrage des revenus dépendra aussi des évolutions des prix absolus et relatifs des diverses productions agricoles. Ainsi, la réflexion sur cette nouvelle PAC doit être positionnée dans un cadre plus large que celui des seuls soutiens directs ; elle doit tenir compte, en parallèle, des décisions prises relativement aux instruments de régulation des marchés (Bazin, 2010 ; Boussard, Trouvé, 2010 ; Gohin, 2009-b ; Pisani, Chatellier, 2010).

Le bilan de santé de la PAC entraînera, par ailleurs, une nouvelle diminution du poids relatif des aides couplées dans le financement de l'agriculture. Dans les négociations à venir avec leurs partenaires européens et internationaux, les autorités

françaises pourront objectivement défendre d'avoir accompli un pas important dans le sens d'une agriculture plus réactive aux signaux de marché que sont les prix (Renwick *et al.*, 2008) et, simultanément, dans celui d'une politique agricole davantage ciblée sur l'environnement et les territoires (via le nouveau soutien à l'herbe, les aides augmentées à des systèmes de production plus durables, etc.). Cette évolution devrait également faciliter la position communautaire dans la négociation sur le soutien interne à l'agriculture conduite dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela suppose, d'une part, de nouvelles avancées diplomatiques dans le calendrier retardé du cycle de Doha et, d'autre part, que le classement du paiement unique dans la « boîte verte » soit maintenu en l'état (Melendez-Ortiz *et al.*, 2009).

Les négociations qui ont cours entre les États membres relativement aux perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020 seront, elles aussi, déterminantes pour l'avenir des exploitations agricoles françaises. Au moins quatre questions, étroitement emboîtées, se posent :

Quel sera le point d'équilibre entre les États membres concernant le financement communautaire futur, sachant que la France est un pays contributeur net à l'UE et que ce pays n'avait pas soutenu les propositions budgétaires initiales ambitieuses faites par la Commission européenne lors de la détermination du budget pour la période 2007-2013 ?

Quels seront les montants budgétaires de l'UE déployés en faveur de l'agriculture et du développement rural, sachant que

d'autres sources de dépenses apparaîtront comme concurrentielles (défi climatique, recherche, innovation, lutte contre le chômage, etc.) ?

Quelles seront les nouvelles clés de répartition des soutiens budgétaires de la PAC entre les États membres, en ayant pris acte du fait que la France est aujourd'hui le premier bénéficiaire européen de cette politique (19 % des dépenses de la PAC) et que les nouveaux États membres défendront l'idée que la phase de transition à l'adhésion est désormais révolue ?

Quelles évolutions seront envisagées, en France, pour répartir les soutiens directs entre les exploitations agricoles, sachant que le modèle privilégié jusqu'alors pour les aides directes découplées est celui de la référence historique 2000-2002 ?

Dans une perspective à long terme, il convient de construire une PAC qui soit mise au service d'une agriculture productive, respectueuse de l'environnement, régulée et plus équitable (Guyomard *et al.*, 2007 ; Mahé, 2010 ; Bureau, Mahé, 2008). Face à ces défis, l'urgence du moment ne doit pas être de baisser le budget de la PAC, mais de le réorienter, d'une part, pour mettre en œuvre de nouveaux outils de régulation des marchés (assurances-récolte, renforcement du rôle des organisations de producteurs, contrôle de la répartition des marges dans les filières, etc.) et, d'autre part, pour mieux rétribuer les services environnementaux (gestion quantitative et qualitative de l'eau, protection de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre) et territoriaux assurés par les exploitations agricoles. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APCA (2009). La PAC, les décisions du bilan de santé. *Chambres d'agriculture*, n° 985, septembre, p. 11-50.
- Bazin G. (2010). *Quelle PAC pour quelle agriculture européenne après 2013*. Communication à l'Académie d'Agriculture de France, avril, 12 p.
- Boinon J.-P., Kroll J.-C., Lépicié D., Leseigneur A., Viallon J.-B. (2008). La mise en œuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne. *Notes et Études Économiques*, n° 31, juillet, p. 7-32.
- Borzeix V., Codron S., Laureau D., Seban S. (2006). Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique agricole commune ? *Notes et Études économiques*, n° 25, p. 7-44.
- Boussard J.-M., Trouvé A. (2010). *For a new European agriculture and food policy that meets the challenges of this century*. Rapport d'un collectif de chercheurs, juin, 43 p.
- Brady M., Ekman S., Rabinowic E. (2010). *Impact of decoupling and modulation in the European Union: a sectoral and farm level assessment*. OECD Workshop, Paris, 10 march, 31 p.
- Bureau J.-C. (2007). *La Politique agricole commune*. Éditions La découverte, Collection repères, 121 p.
- Bureau J.-C., Mahé L.-P. (2008). CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. *Notre Europe*, 93 p.
- Butault J.-P. (2004). *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. Paris, 301 p., INRA-Éditions
- Butault J.-P. (2006). La baisse des revenus et l'essoufflement de la productivité dans l'agriculture française depuis 1998. *INRA Sciences Sociales*, n° 2, 8 p.
- Butault J.-P., Gohin A., Guyomard H., Barakaoui A. (2005). Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. *Revue Française d'Économie*, n° 20, p. 57-108.
- Chatellier V., Guesdon J.-C., Guyomard H., Perrot C. (2010). Les producteurs d'ovins et les éleveurs laitiers extensifs sont les principaux bénéficiaires de l'application française du bilan de santé de la PAC. *INRA Productions animales*, vol. 23, n° 3, p. 243-254.
- Chatellier V., Guyomard H. (2008). Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. *INRA sciences sociales*, n° 6, décembre, 8 p.
- Chatellier V., Guyomard H. (2009). Le bilan de santé de la PAC : un effet positif pour les exploitations françaises de montagne. *Bulletin des GTV*, n° 49, p. 106-114.
- Chatellier V., Kleinhanss W. (2002). Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en France et en Allemagne. *Économie rurale*, n° 268-269, p. 159-173.
- Conseil européen (2009). Règlement (CE) n° 73/2 009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, 243 p.
- Daugbjerg C., Swinbank A. (2008). *Explaining the health check: the budget, WTO and multifunctional policy: paradigm revisited*. 109th EAAE Seminar, Viterbo (Italy), 21st November, 16 p.
- Gohin A. (2 009-a). Le bilan de santé de la Politique agricole commune : faut-il des exceptions au traitement général ? *Économie et Prévision*, n° 189, p. 1-20.
- Gohin A. (2 009-b) Quelles conséquences d'une suppression de la Politique Agricole Commune pour l'après 2013 ? *Revue d'Économie Politique*, vol. 119, n° 4, p. 633-651.

- Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F. (2007). *La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE : quel avenir pour les DPU ?* Rapport du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Paris, p. 125-179.
- Institut de l'Élevage (2009). Le bilan de santé de la PAC en France : un rééquilibrage en faveur de l'élevage. *Dossier Économie de l'Élevage (hors-série)*, mars, 41 p.
- Kleinhans W. (2010). *Impacts of SPS implementation options on the distribution of support*. OECD workshop on the disaggregated impacts of CAP reforms, Paris, 10-11 March, 10 p.
- Le Rey E., Saadi T. (2009). Fort recul du revenu malgré des coûts en baisse. *Agreste Primeur*, n° 234, 4 p.
- Mahé L.-P. (2010). *A new payment scheme for the CAP beyond 2013*. Note au Parlement européen, 7 p.
- Matthews A. (2010). *Perspectives on addressing market instability and income risk for farmers*. Joint AES and SFER Conference on "The Common Agricultural Policy Post 2013", Edinburgh, 29 march, 27 p.
- Melandez-Ortiz R., Bellmann C., Hepburn J. (2009). *Agricultural subsidies in the WTO green box*. Cambridge Press University, 675 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2008). *Vers une nouvelle PAC : ouvrons le débat*. Paris, 19 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2009). *Bilan de santé de la PAC : pour une PAC préventive, juste et durable*. 4 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2010). *Les concours publics à l'agriculture en 2009*. Commission des comptes de l'agriculture de la nation, session du 30 juin, 21 p.
- Morin-Rivet L., Gouin D.M, Doyon M. (2010). La notion de découplage revisitée. *Économie rurale*, n° 317, p. 3-16.
- OCDE (2001). *Decoupling: A conceptual overview*. Paris, OECD, Papers n°10.
- Piet L., Courleux F., Guyomard H. (2006). Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique. *Notes et Études économiques*, n° 25, p. 45-78.
- Pisani E., Chatellier V. (2010). Pour une intervention publique ambitieuse en agriculture, avec davantage de coordinations internationales. *Revue Française d'Économie*, vol. 25, n° 1, p. 43-75.
- Renwick A., Revored-Giha C., Barnes A., Jansson T., Schwarz G. (2008). *Assessment of the impact of partial decoupling on prices, production and farm revenues within the EU*. SAC report, 90 p.
- Rouquette C., Baschet J.-F. (2010). Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). *Analyse du Centre d'Études et de Prospective*, n° 23, 4 p.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M. (2008). Deuxième pilier de la PAC et régionalisation : vers plus de cohésion ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p. 87-108.