



OECD Conference, Paris, 10-11 march 2010
« Evaluation of CAP Reform at Disaggregated Level »

LE BILAN DE SANTE DE LA PAC EN FRANCE

Une profonde redistribution budgétaire ?

Vincent CHATELLIER* - Hervé GUYOMARD**

* INRA-SAE2 (UR 1134 -LERECO), Nantes

** INRA-Collège de Direction, Paris



Le bilan de santé de la PAC en France : une profonde redistribution budgétaire ?

V. CHATELLIER (1) et H. GUYOMARD (2)

(1) INRA – SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 03 - vchatel@nantes.inra.fr

(2) INRA – Collège de Direction, 147 rue de l'Université, 75338 Paris cedex 07

Résumé - Cette communication présente une analyse des conséquences des décisions du ministre de l'agriculture relatives à l'application en France des mesures issues du bilan de santé de la PAC. Les simulations, conduites à partir des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), démontrent que les mesures arrêtées permettent une réorientation des aides directes favorable aux exploitations extensives d'herbivores, principalement celles ayant une part élevée de prairies dans leur assolement. Les exploitations de grandes cultures et les exploitations ayant une production intensive de bovins sortent, en revanche, perdantes. La redistribution des aides directes permise grâce aux prélèvements budgétaires liés à la modulation et aux articles 63 et 68 du règlement communautaire se fait au profit des zones défavorisées, singulièrement celles de montagne. Cette évolution de la PAC va dans le sens d'une uniformisation accrue des montants d'aides directes découplées rapportés à l'hectare. En outre, elle favorise une allocation plus ciblée des fonds sur la protection des ressources naturelles et la rémunération de services environnementaux et territoriaux.

Mots clés : PAC - Bilan de santé - Aides directes - Paiement unique - Exploitations agricoles - RICA.

Abstract - This paper presents an analysis of the consequences of the implementation, in France, of the Health Check of the CAP. The simulations, conducted with the Farm Accountancy Data Network (FADN), demonstrate a shift of direct payments in favor to farms of extensive grazing, mainly those with a high proportion of grassland in their rotation. The crop farms and farms with intensive production of cattle are, on the contrary, losers. The redistribution of direct aid permitted through the modulation and Articles 63 and 68 of EC Regulation is favourable to disadvantaged areas, particularly to mountains areas. This evolution of the CAP goes on the direction of a standardization of the amount of decoupled aid per hectare. In addition, it promotes a more focused allocation of resources on the protection of natural resources and compensation for environmental services and territorial.

Keywords: CAP - Health Check - Direct aid – Single Farm Payment - Farms - FADN

Introduction

Les décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la Politique agricole commune (PAC) en novembre 2008 (détermination du contenu des nouveaux règlements communautaires), puis en février 2009 (fixation des règles françaises pour appliquer ces règlements, en se saisissant des opportunités offertes par le principe de la subsidiarité) auront à partir de cette année (2010), des conséquences directes sur le niveau de revenu des agriculteurs français. Ces effets se cumuleront à ceux liés à la forte volatilité du prix des intrants et des produits agricoles qui a conduit, en 2009, à un recul significatif du revenu dans la plupart des exploitations agricoles. Les décisions issues du bilan de santé de la PAC constituent une évolution supplémentaire dans le processus d'adaptation de la PAC engagé depuis 1992 (Borzeix et al, 2006 ; Bureau, 2007). Celui-ci s'articule autour des principaux volets suivants : une baisse progressive du soutien par les prix garantis (Bultault, 2004) ; une compensation des pertes induites de revenu par le versement d'aides directes de plus en plus déconnectées des productions agricoles mises en œuvre (processus dit de découplage des aides directes du premier pilier) ; l'octroi de ces aides directes du premier pilier conditionné au respect de directives et de règlements, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ; le transfert d'une partie des fonds du premier pilier de la PAC vers le second pilier (mesures agri-environnementales et territoriales) grâce au dispositif de modulation.

Les décisions communautaires relatives au bilan de santé de la PAC ont été le fruit d'un compromis politique qui laissait des marges de manœuvre importantes aux Etats membres (Conseil européen, 2009). Le ministre français de l'agriculture, qui était à l'époque Michel Barnier, a souhaité mettre en œuvre, à cette occasion, une certaine redistribution des fonds entre les exploitations agricoles et, par là, entre types de production et entre régions (Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2009). Dans ce cadre, l'objet de cette communication est d'évaluer, en procédant à des simulations appliquées aux données individuelles du RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole), en quoi les décisions prises sont susceptibles de concourir à une redistribution des revenus et des aides directes. Trois parties sont distinguées. La première rappelle les principales décisions communautaires et nationales arrêtées dans le cadre du bilan de santé de la PAC. La deuxième précise les éléments méthodologiques utiles à la compréhension de ce travail, à savoir les caractéristiques de l'outil statistique utilisé, la méthode de classification des exploitations ainsi que les hypothèses retenues dans les simulations. La troisième discute des effets économiques attendus des décisions françaises pour les exploitations agricoles.

1- Le bilan de santé de la PAC

La présentation du bilan de santé de la PAC est réalisée en trois étapes complémentaires : la première précise les principales évolutions inscrites dans les règlements communautaires de novembre 2008 ; la seconde indique les latitudes qui ont été laissées aux Etats membres dans l'application de ses règlements ; la troisième souligne les choix du ministre français.

1-1- Le règlement communautaire issu des décisions du 20 novembre 2008

Les décisions communautaires du 20 novembre 2008 correspondent à une clause de rendez-vous dans le cadre de l'opération dite du bilan de santé de la PAC actée cinq années plus tôt, en juin 2003 (Bultault et al, 2005). Outre la suppression de la jachère et la modification des règles d'intervention, les mesures adoptées portent sur les principaux volets suivants :

Une accentuation du taux de découplage

Le bilan de santé de la PAC prévoit l'instauration obligatoire à horizon 2012 d'un découplage total de toutes les aides directes (OECD, 2001), à l'exception, pour les pays qui le souhaitent (Gohin, 2008), de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la Prime à la brebis et à la chèvre (PBC).

La réforme de la PAC de 2003 autorisait les Etats membres qui le souhaitent à maintenir couplées certaines aides directes jusqu'alors octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail (processus de couplage partiel). En France, les aides directes ont été maintenues couplées à hauteur de 25% dans le cas des grandes cultures (aides aux superficies de céréales, d'oléagineux et de protéagineux). Pour les productions animales, ce taux de couplage est de 100% pour la PMTVA, 100% pour la Prime à l'abattage (PAB) des veaux, 40% pour la PAB des gros bovins et 50% pour la Prime à la brebis (PB). Dans d'autres pays, moins diversifiés sur les plans productif et territorial, la question de l'intensité du découplage fut considérée comme moins cruciale (Piet et al, 2006 ; Chatellier et Guyomard, 2009) : l'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi opté, dès 2005, pour l'application d'un découplage total ; l'Allemagne (Kleinhanss, 2005), l'Italie et la Grèce, ont retenu le découplage total, à l'exception du secteur des semences ou d'autres cultures spécifiques ; l'Autriche, la Belgique ou encore les Pays-Bas appliquent aussi un couplage partiel, au profit des semences et des productions animales.

Une invitation à une plus grande uniformisation des montants d'aides découplées à l'hectare

En France, comme dans de nombreux pays et/ou régions, le paiement unique par exploitation a été calculé sur la base du modèle dit « historique ». Pour chaque exploitation, le montant du paiement unique correspond donc au montant des aides directes (couplées aux facteurs de production) perçu au cours de la période de référence 2000-02. Pour activer le paiement unique (contrainte d'activation), l'agriculteur doit détenir, en propriété ou en location, un nombre d'hectares au moins égal au nombre de Droits à paiement unique (DPU). Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier du paiement unique, il doit néanmoins respecter plusieurs directives et règlements, et maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ou BCAE (contrainte de la conditionnalité). Ainsi, par construction, le modèle historique fige la répartition des soutiens budgétaires entre exploitations (Chatellier, 2006). Dans d'autres Etats membres, le modèle d'application du découplage est différent (Boinon et al, 2006).

Dans ce contexte, le nouveau règlement communautaire invite, mais sans obligation, les Etats ayant retenu à ce jour le modèle historique à adopter progressivement un système de paiement unique qui soit plus uniforme entre catégories d'exploitations. Cette suggestion vise à répondre à la critique selon laquelle il sera de plus en plus difficile de justifier, au fil du temps, l'octroi des soutiens budgétaires aux exploitations sur la seule base de leurs situations structurelles passées.

Une augmentation de la modulation obligatoire

Le taux de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC passera de 5% en 2008 à 10% en 2012. Les fonds prélevés seront utilisés, au travers du second pilier, pour abonder les « nouveaux défis » que sont le changement climatique, les énergies renouvelables, la biodiversité et la gestion de l'eau (selon des dispositifs non précisés). Ils pourront également être mobilisés pour financer l'innovation dans les quatre champs environnementaux définis ci-dessus, et accompagner la sortie des quotas laitiers. Les Etats membres conservent l'intégralité des fonds prélevés.

Une suppression des quotas laitiers à horizon 2015

Pour y parvenir de manière progressive, le quota laitier européen sera augmenté de 1% par an à compter de 2009. Cette évolution des règles de l'Organisation commune de marché (OCM) du lait aura très vraisemblablement un impact sur la localisation et la dynamique des exploitations laitières, comme des entreprises de transformation en aval. En France, les interrogations soulevées par cette décision, après vingt cinq ans d'application des quotas laitiers, sont d'autant plus grandes que le mode de gestion des quotas y est spécifique (gratuité des droits à produire, allocation également gratuite des quantités « libérées » aux agriculteurs jugés prioritaires, lien fort entre le quota et le foncier, gestion administrative de l'offre à l'échelle des départements, etc.) et que les zones difficiles contribuent de manière assez conséquente à l'offre nationale de lait (Lelyon et al, 2008).

1-2- Les latitudes laissées aux Etats membres dans l'application des règlements

Les réformes successives conduisent à ce que la politique agricole soit de moins en moins commune dans le sens où sa mise en œuvre dans les Etats membres se fait de plus en plus sous l'influence du principe de la subsidiarité (c'est une politique, pour ainsi dire, « de plus en plus à la carte »). La politique agricole demeure cependant toujours essentiellement financée sur la base de ressources communautaires ; en effet, seul le deuxième pilier, de modeste importance relativement au premier pilier, est cofinancé par les budgets nationaux. Cette évolution pose au moins deux problèmes imbriqués : celui de la justification d'un financement communautaire de mesures mises en œuvre de façon différenciée selon les Etats membres ; et celui, plus général, des objectifs de la PAC, notamment ceux poursuivis via les aides directes découplées du premier pilier.

Cette interrogation quant à la légitimité d'une PAC devenue plus hétérogène, bien que financée sur fonds communautaires, doit être replacée dans le contexte des discussions, qui ont déjà commencé, sur les perspectives financières de l'Union européenne pour l'après-2013 dans la mesure où les « appétits » ne manqueront pas pour demander une affectation d'une partie des ressources agricoles sur des cibles que d'aucuns considéreront comme plus prioritaires, plus stratégiques, sources de croissance et de gains de productivité : formation, recherche, innovations technologiques, emploi, etc. Ceci d'autant plus qu'à l'interrogation quant aux objectifs de la PAC s'ajoute la critique du caractère inégalitaire de la distribution des soutiens budgétaires, notamment dans les pays qui, tel que la France, ont retenu le modèle historique : dans les deux modèles, historique et mutualisé, plus la taille d'une exploitation est grande, plus celle-ci reçoit d'aides directes découplées (toutes choses égales par ailleurs) ; dans le modèle historique, cette distribution est en outre largement figée en fonction des conditions historiques de la période de référence 2000 à 2002.

Les décisions de novembre 2008 laissent donc des marges de manœuvre substantielles aux Etats membres en termes de mise en œuvre des règlements communautaires, ceci posant d'ailleurs plus de problèmes en France que dans d'autres Etats membres (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2008). Cette plus grande difficulté tient au fait que l'hexagone est moins avancé que d'autres Etats dans le processus de réforme (modèle historique, découplage partiel, rôle fort de l'Etat dans la gestion de l'offre de lait, etc.) et qu'il recouvre une plus grande diversité et richesse de situations productives et territoriales. Un Etat membre peut donc jouer sur la répartition des aides directes des premier et deuxième piliers via plusieurs mesures. Ces dernières, qualifiées de « boîte à outils » par le Ministère de l'agriculture, concernent :

(i) *La modulation volontaire*. En plus de la modulation obligatoire des aides directes du premier pilier (voir supra), les Etats membres qui le souhaitent ont la possibilité de recourir à une modulation volontaire plus forte. Cette option a été retenue au Royaume-Uni et au Portugal.

(ii) *L'article 47*. Cet article autorise un Etat membre ayant recours au modèle historique à faire des modifications progressives à la valeur des droits avec au maximum trois niveaux préétablis, et dans le cadre de critères objectifs et non discriminatoires tels que le potentiel agricole et l'environnement. Les fonds résultant de ce processus seraient réalloués sur une base régionale.

(iii) *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 : (1) l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits ; (2) la compensation d'handicaps géographiques ou sectoriels ; (3) la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole ; (4) la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures ; (5) la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales.

(iv) *L'article 63*. Cet article autorise un Etat membre à 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 des activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe ou exigeant des animaux, et dans le cadre de critères objectifs et non discriminatoires telles que le potentiel agricole ou l'environnement. Rappelons que le bilan de santé acte le découplage progressif de tous les soutiens budgétaires du premier pilier, à l'exception, au choix de l'Etat membre, de la PMTVA et de la PBC.

1-3- Les décisions françaises du 23 février 2009

La grande variété des outils mobilisables fait qu'un même point de destination peut (aurait pu / pourrait) être atteint via des sentiers différents. Ainsi, une plus grande homogénéité des montants d'aides directes découplées par hectare peut (aurait pu / pourrait) être achevée par le passage du modèle historique à un modèle davantage mutualisé. Le Ministre de l'agriculture a retenu une autre route qui maintient le principe de l'octroi des aides directes découplées sur la base de références historiques, mais inclut de fortes redistributions, de façon générale, des hectares de cultures vers les hectares d'herbe. Ainsi, un prélèvement budgétaire est opéré dans les exploitations grâce à l'utilisation de la modulation obligatoire, de l'article 68 et de l'article 63 ; la modulation volontaire et l'article 47 n'ont pas été privilégiés. Les fonds collectés sont ensuite intégralement affectés à treize postes de dépenses (cf. tableau 1).

Tableau 1. La décisions nationales relatives au bilan de santé de la PAC

Affectation des financements (nouvelles dépenses)	Source des financements
<p>[I] « Nouveau soutien à l'élevage » : 970 millions d'euros</p> <p>(1) Aide sur les surfaces d'herbe productives (700) (*) PHAE (240, dont 64 de contreparties nationales) (2) Aides aux fourrages (30)</p>	<p>Article 63 Modulation additionnelle de 5% Article 63</p>
<p>[II] « Consolider les productions fragiles » : 265 millions d'euros</p> <p>(3) Ovins et caprins (135) (4) Lait de montagne (45) (5) Blé dur des zones traditionnelles (8) (6) Veaux sous la mère (4,6) (7) Légumes de plein champ et pommes de terres (30) (8) Revalorisation de l'ICHN (42, dont 19 de contreparties nationales)</p>	<p>Article 68 Article 68 Article 68 Article 68 Article 63 Modulation additionnelle à 5%</p>
<p>[III] « Soutenir les systèmes de production durables » : 129 millions d'euros</p> <p>(9) Protéines végétales (40) (10) AB, maintien et conversion (57, dont 3 de contreparties nationales) (11) Nouveaux défis (32, dont 14 de contreparties nationales)</p>	<p>Article 68 Article 68 (et modulation additionnelle) Modulation additionnelle à 5%</p>
<p>[IV] « Instaurer un dispositif de couverture des risques » : 140 millions d'euros</p> <p>(12) Assurance récolte (100, hors budget du MAP et contribution des professionnels) (13) Fonds sanitaire (40, hors budget du MAP et contribution des professionnels)</p>	<p>Article 68 Article 68</p>
<p>Total [I] à [IV] : 1 504 millions d'euros (dont 100 de contreparties nationales) Moins PHAE : 240 millions d'euros (dont 64 de contreparties nationales) Total redéployé : 1 264 millions d'euros (dont 36 de contreparties nationales)</p>	

En année pleine, i.e., à compter de 2013, la redistribution budgétaire potentielle sera donc, au maximum, de 1,26 milliard d'euros, soit un montant significatif par rapport aux précédentes opérations visant à redistribuer les soutiens à l'agriculture en France (Chatellier, Kleinhans, 2002). A titre de comparaison, les concours publics communautaires et nationaux à l'agriculture et aux territoires ruraux en France se sont élevés à 12,2 milliards d'euros en 2008, dont 5,7 milliards d'euros d'aides directes découplées (paiement unique), 2,7 milliards d'euros d'aides directes couplées et 1,8 milliard d'euros d'aides directes au titre du deuxième pilier. Sur ces 1,5 milliard d'euros, 240 millions d'euros (soit 16%) correspondent à la PHAE dont le financement est ainsi pérennisé¹.

¹ En 2013, la PHAE (240 millions d'euros) serait cofinancée, à 75% sur fonds communautaires (176 millions d'euros) et à 25% sur fonds nationaux (64 millions d'euros). Le taux du cofinancement national est aujourd'hui plus faible.

La principale voie de redistribution est la nouvelle aide accordée en faveur des surfaces d'herbe productives, à savoir 700 millions d'euros. Le soutien aux ovins et caprins (135 millions d'euros par an) et l'aide augmentée au dispositif d'assurance récolte (100 millions d'euros par an) viennent ensuite, mais loin derrière. Une analyse faite uniquement en termes de cibles et de bénéficiaires des soutiens pourrait se révéler trompeuse. Aussi, convient-il d'analyser simultanément les prélèvements opérés et les affectations budgétaires pour, *in fine*, déterminer les contributeurs nets et les bénéficiaires nets des décisions françaises.

2- La méthode de simulation des mesures issues du bilan de santé de la PAC

Pour appréhender les forces et faiblesses du travail de simulation entrepris, cette seconde partie présente quelques aspects méthodologiques essentiels, à savoir, d'une part, le choix de l'outil statistique et de la méthode de classification des exploitations et, d'autre part, les principales hypothèses formulées quant à la méthode d'affectation des fonds aux exploitations agricoles.

2-1- L'outil statistique et la classification des exploitations agricoles

Les simulations sont conduites à partir des données individuelles du RICA de l'exercice 2007. Parmi les différents outils statistiques construits pour être représentatifs des exploitations agricoles (Chantry, 2003), le RICA est le seul qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière. Chaque exploitation de l'échantillon (7 377 unités) est dotée d'un coefficient de pondération² permettant de représenter, après extrapolation, 322 300 exploitations professionnelles³.

Encadré 1. Définition des types de production

Les exploitations de grandes cultures. Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agricoles ayant moins de cinq UGB (unités de gros bétail) herbivores et relevant des orientations technico-économiques (OTEX) n°13 « céréales et oléo-protéagineux », n°14 « cultures générales », n°60 « polyculture », n°71 « polyélevage orientation herbivore », n°81 « grandes cultures et herbivores » et n°82 « autres associations ».

Les exploitations de bovins-lait. Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agricoles ayant plus de cinq vaches laitières. Cette définition permet de regrouper l'intégralité de la production nationale de lait au sein d'un seul type.

Les exploitations de bovins-viande. Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agricoles ayant moins de cinq vaches laitières et plus de cinq UGB bovines.

Les exploitations d'ovins-viande. Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agricoles ayant plus de cinq UGB herbivores et moins de cinq UGB bovines.

Les exploitations de granivores. Sont considérées comme telles toutes les exploitations agricoles ayant moins de cinq UGB herbivores et relevant des OTEX n°50 « granivores » et n°72 « polyélevage à orientation granivores ». Les exploitations bovines et/ou ovines ayant un atelier complémentaire de porcs ou de volailles ne sont donc pas intégrées dans ce type, mais dans les types précédents.

Les exploitations de viticulture. Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agricoles ayant moins de cinq UGB herbivores et relevant des OTEX n°37 « viticulture d'appellation » et n°38 « autre viticulture ».

Les exploitations du type « autres ». Sont considérées comme telles toutes les exploitations agricoles ayant moins de cinq UGB herbivores et relevant des OTEX n°28 « maraîchage », n°29 « fleurs et horticulture diverse » et n°39 « fruits et autres cultures permanentes ».

² Ce coefficient de pondération, qui varie d'une exploitation à l'autre, est déterminé par calage avec le Recensement de l'agriculture sur la base de trois critères : la région, l'orientation technico-économique et la dimension économique.

³ Le RICA ne concerne que les exploitations qualifiées de « professionnelles », c'est-à-dire celles ayant une Marge Brute Standard (MBS) supérieure à 8 UDE et une main-d'œuvre dépassant 0,75 unité de travail agricole. Cet outil représente, à l'échelle nationale, 60% des exploitations, 85% des emplois, 92% de la superficie agricole et un peu plus de 95% de la MBS.

Tableau 2. Le nombre d'exploitations agricoles selon les types de production et les régions en France

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Granivores	Viticulture	Autres	Ensemble
Alsace	2 000	1 100	500	100	0	2 100	200	6 100
Aquitaine	5 400	3 000	8 000	1 100	500	6 800	1 700	26 600
Auvergne	1 000	7 500	7 000	1 200	100	0	0	16 800
Basse-Normandie	1 400	9 200	2 600	300	100	0	200	13 700
Bourgogne	3 300	1 300	6 800	400	100	2 900	200	14 800
Bretagne	4 500	16 700	2 200	400	2 800	0	900	27 600
Centre	10 100	1 400	3 400	700	100	1 100	600	17 400
Ch.-Ardennes	5 600	3 000	1 000	0	0	6 600	0	16 100
Corse	100	0	700	200	0	200	200	1 500
Franche-Comté	400	4 800	500	300	0	200	100	6 300
Haute-Normandie	1 200	3 200	1 700	200	0	0	300	6 600
Ile-de-France	3 200	0	200	200	0	0	300	3 900
L-Roussillon	1 700	600	1 300	900	0	10 400	2 600	17 500
Limousin	100	600	7 900	800	0	0	100	9 600
Lorraine	800	4 100	2 600	200	0	0	100	7 800
Midi-Pyrénées	7 700	3 700	10 600	4 600	700	900	1 500	29 700
Nord-Pas-de-Calais	3 000	5 300	1 500	0	100	0	200	10 000
Pays de la Loire	3 100	11 000	9 100	600	400	1 300	1 500	27 000
Picardie	4 500	3 500	1 600	100	0	400	0	10 100
Poitou-Charentes	6 000	2 000	3 900	1 500	400	2 700	500	17 000
PACA	2 200	100	400	1 400	0	4 000	4 100	12 200
Rhône-Alpes	3 600	8 200	4 600	1 600	200	3 100	2 700	23 900
France	70 900	90 500	77 900	16 800	5 700	42 500	18 100	322 300

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Les simulations sont réalisées sur chaque exploitation de l'échantillon, puis les résultats sont agrégés de façon à synthétiser l'information en fonction d'une grille typologique croisant les vingt-deux régions administratives métropolitaines à sept types de production (cf. encadré 1). La répartition des exploitations agricoles professionnelles françaises selon ces types de production et les régions permet d'entrevoir des différentiels de spécialisation qui ne sont pas neutres dans l'analyse des effets du bilan de santé de la PAC (cf. tableau 2)⁴.

2-2- Les principales hypothèses retenues dans la simulation

Les simulations visent à mesurer l'impact pour les exploitations agricoles des changements intervenus dans le mode d'allocation des aides directes suite aux décisions françaises du bilan de santé de la PAC. Cet impact est mesuré par rapport à la situation de référence (modèle historique), toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans anticiper une éventuelle adaptation des agriculteurs à la nouvelle donne et sans tenir compte des gains de productivité (Butault, 2006). De même, les évolutions des prix des produits (Gohin, Latruffe, 2006) et/ou des facteurs de production ne sont pas prises en compte, que celles-ci soient générées par les décisions ou exogènes à celles-ci.

L'impact est évalué en euros par exploitation, en pourcentage des aides directes totales (cf. tableau en annexe 1) et/ou du revenu. Pour tenir compte de la forte variabilité du prix des produits agricoles au cours de la période récente (notamment en céréales et en production laitière), l'impact de la redistribution budgétaire est rapporté à un revenu moyen sur cinq années (période 2003-2007, en euros constants de 2007). L'impact, exprimé en pourcentage du revenu, doit nécessairement être discuté à l'aune du niveau de revenu final. De même, le recours plus ou moins intense à la main d'œuvre conduit, avec des différences selon les types de production, à ce que le niveau revenu par exploitation soit parfois distant du revenu par emploi familial (cf. tableau en annexe 2).

⁴ Pour les cases typologiques comportant un échantillon inférieur à quinze individus, les résultats sont considérés comme non représentatifs (ces cases sont notées « ns »).

La simulation évalue donc, dans un premier temps, l'impact économique, pour chaque exploitation de l'échantillon RICA, des prélèvements budgétaires effectués au titre de l'article 63 (760 millions d'euros, dont 630 millions d'euros pour les aides directes allouées aux superficies de céréales et d'oléo-protéagineux et 130 millions d'euros pour les primes animales⁵), de l'article 68 (montant estimé à 390 millions d'euros) et de l'augmentation du taux de modulation (montant estimé à 310 millions d'euros à l'échelle nationale). L'évaluation du prélèvement budgétaire n'a pas posé de difficultés particulières, la déclinaison fine du poste « subventions d'exploitation » dans le RICA permettant d'identifier aisément le montant du paiement unique ainsi que celui des aides directes couplées qui vont devenir découplées à horizon 2010.

Dans un second temps, la simulation affecte à chaque exploitation de l'échantillon RICA une part des sommes relevant des treize postes de dépenses (1,26 milliard d'euros, dont 36 millions d'euros de contreparties nationales) définis dans le tableau 1. Partant de la grande richesse des variables disponibles dans le RICA, il a été possible de procéder à ces affectations budgétaires de manière assez précise. Pour autant, il convient de conserver une certaine prudence dans l'interprétation des résultats pour au moins trois raisons : certaines clés d'affectation des aides pourront être modifiées au fil du temps ; le montant de certaines aides unitaires sera calé, *in fine*, en fonction d'une dotation plafond et du nombre d'unités éligibles ; il est toujours difficile d'anticiper le comportement individuel des agriculteurs face aux opportunités offertes par de nouvelles règles.

Les fonds affectés aux exploitations peuvent être classés selon les quatre rubriques suivantes :

* Un soutien en faveur de l'élevage

- **700 millions d'euros de soutiens directs aux superficies de prairies.** Les choix opérés dans la simulation tiennent compte des arbitrages rendus au début de l'été 2009. Les superficies éligibles à cette prime recouvrent les prairies permanentes et les prairies temporaires considérées comme « productives ». Toutes les surfaces de prairies productives ne sont cependant pas identiques face à cette nouvelle aide. Plus précisément, les superficies sont comptabilisées de manière distincte en fonction du taux de chargement de l'exploitation (exprimé en UGB herbivores par hectare de surface fourragère principale -SFP-, les surfaces de parcours étant prises en compte dans les surfaces fourragères) et de l'importance des surfaces de prairies dans l'exploitation (avec un seuil fixé à 50 hectares par exploitation ou associé de GAEC). Pour les exploitations dont le chargement est supérieur au seuil de 0,8, le montant de l'aide est fixé à 80 euros par hectare pour les 50 premiers hectares et à 35 euros au-delà ; pour les exploitations dont le chargement est compris entre 0,5 et 0,8, le montant de l'aide est fixé à 50 euros par hectare pour les 50 premiers hectares et à 20 euros au-delà . Le dispositif est également ouvert aux exploitations dont le chargement est inférieur à 0,5 UGB/ha, avec un plafonnement des surfaces pour ramener le taux de chargement à 0,5 UGB/ha et un plafond de 50 ha pour bénéficier de l'aide. Autrement dit pour les chargements inférieurs à 0,5 UGB/ha, le soutien maximum sera de 1000 € par exploitation.
- **30 millions d'euros aux superficies de fourrages.** Cette somme est ciblée sur la culture du maïs fourrage, à raison de 20 euros par hectare. La mesure est plafonnée à 15 ha par exploitation et à ceux qui détiennent au moins 10 UGB.

* Un soutien en faveur des productions agricoles fragiles

- **135 millions d'euros au secteur des ovins et caprins.** Dans le secteur des ovins, 125 millions d'euros sont attribués sous la forme d'une aide à la brebis de 22,5 euros, avec un minimum de 50 brebis par exploitation et une productivité d'au moins 0,5 agneau par brebis. Dans le secteur des caprins, 10 millions d'euros sont attribués à raison de 12,7 euros par chèvre, avec un seuil minimal de 25 chèvres et un plafond de 400 chèvres par exploitation ou associé.

⁵ Le montant du prélèvement est équivalent à 55% des aides couplées aux superficies de grandes cultures et à 12,5% du montant initial des primes animales couplées.

- **45 millions d'euros aux exploitations laitières de zones difficiles.** L'aide est accordée aux exploitations localisées en haute-montagne, montagne et piémont, à raison d'un maximum de 20 euros par 1000 litres, ce dans la limite d'un plafond qui sera fixé en fin de campagne (de l'ordre de 100 000 litres par exploitation, en tenant compte de la transparence des GAEC).
- **42 millions d'euros pour relavoriser les ICHN.** Le montant unitaire des indemnités compensatoires de handicaps naturels est revalorisé pour les 25 premiers hectares.
- **30 millions d'euros aux cultures de pommes de terre et aux légumes.** L'aide est attribuée proportionnellement aux superficies concernées.
- **8 millions d'euros pour la production de blé dur dans les zones traditionnelles.** Le montant de l'aide est déterminé à l'hectare, de manière uniforme entre exploitations de ces zones.
- **4,7 millions d'euros pour la production de veaux sous la mère.** Le montant de l'aide est déterminé à la tête (50 euros) pour les veaux sous la mère agréés label rouge ou produits dans le respect du règlement bio. Pour cibler au mieux cette population assez spécifique, seules les régions du grand bassin du sud-ouest ont été considérées dans la simulation pour l'allocation de cette nouvelle aide (i.e., les zones traditionnelles de production).

** Un soutien en faveur des systèmes de production durable*

- **40 millions d'euros octroyés en faveur du secteur des protéagineux.** Ces soutiens sont, dans la simulation, alloués sous la forme d'une aide à l'hectare pour les exploitations ayant, en 2007, des surfaces de protéagineux. Ce choix est relativement imposé dans la mesure où il est difficile de cibler les exploitations qui, demain, seront incitées à s'engager dans cette production du fait de l'introduction de soutiens spécifiques.
- **57 millions d'euros en faveur de l'agriculture biologique.** Dans la simulation, une prime forfaitaire et uniforme par exploitation a été privilégiée. Cette prime concerne les exploitations déjà engagées en agriculture biologique ou en phase de conversion vers l'agriculture biologique. De manière alternative à cette option, le versement d'une prime à l'hectare aurait eu tendance à favoriser les exploitations extensives d'élevage au détriment des unités orientées vers des productions mobilisant moins de surfaces (comme les légumes en agriculture biologique).
- **32 millions d'euros programmés au titre des « nouveaux défis ».** Les soutiens sont versés sous la forme d'une revalorisation des aides classées dans le RICA comme « autres aides directes agro-environnementales » (à l'exclusion de la PHAE). Comme dans le cas des aides aux protéagineux, il était difficile de présager quelles seront les exploitations qui s'engageront dans cette voie.

** Un soutien en faveur de la couverture des risques*

- **100 millions d'euros destinés à soutenir l'assurance récolte.** Dans la simulation, les fonds sont répartis au prorata de la valeur de la production végétale. Il était, là aussi, difficile de spéculer sur les agriculteurs qui opteront, demain, pour ces contrats d'assurances. Notons que la souscription à ces contrats impliquera parallèlement de nouvelles dépenses de la part des agriculteurs.
- **40 millions d'euros alloués en faveur du fond sanitaire.** Dans la simulation, les soutiens sont répartis au prorata de la valeur de la production animale.

Le montant des prélèvements budgétaires étant légèrement supérieur au montant total des treize postes de dépenses, l'impact moyen du bilan de santé de la PAC est négatif à hauteur de 500 euros, toutes exploitations agricoles confondues (cf. tableau 3). Le solde est utilisé pour financer des engagements antérieurs, notamment la part communautaire de la PHAE.

3- L'impact redistributif du bilan de santé de la PAC

L'impact redistributif des mesures du bilan de santé de la PAC est analysé sous trois angles complémentaires : le premier présente les effets régionaux agrégés, toutes exploitations agricoles confondues ; le second s'intéresse aux effets différenciés, au sein de chaque région, selon le type de production ; le troisième distingue l'impact en fonction de déciles calculés sur le montant initial des aides directes.

3-1- Une redistribution régionale au profit des zones herbagères de montagne

Les mesures arrêtées au titre du bilan de santé de la PAC devraient entraîner une diminution des aides directes dans les régions spécialisées en grandes cultures (cf. tableau 3). Ainsi, la baisse des aides directes par exploitation est évaluée, en moyenne régionale, à 7 800 euros en Ile-de-France (soit -16% des aides directes), 6 400 euros en Picardie (-12%) et 5 700 euros dans la région Centre (-14%). L'impact est également négatif en Haute-Normandie (-3 700 euros) et en Poitou-Charentes (-2 300 euros). Dans ces deux dernières régions, la présence d'exploitations bovines permet cependant de modérer l'intensité de l'impact.

Tableau 3. L'impact du bilan de santé de la PAC selon les régions

	Nombre d'exploitations agricoles	Impact des mesures françaises du bilan de santé de la PAC			
		Euros par exploitation	En % des aides directes	En % du revenu 2003-2007	En millions d'euros
Alsace	6 100	-1 700	-9%	-4%	-10
Aquitaine	26 600	-100	-1%	-1%	-3
Auvergne	16 800	4 500	13%	20%	76
Basse-Normandie	13 700	500	2%	2%	7
Bourgogne	14 800	-1 500	-4%	-4%	-22
Bretagne	27 600	-600	-3%	-2%	-17
Centre	17 400	-5 700	-14%	-14%	-99
Ch.-Ardennes	16 100	-3 700	-11%	-4%	-60
Corse	1 500	1 200	6%	6%	2
Franche-Comté	6 300	3 800	12%	13%	24
Haute-Normandie	6 600	-3 700	-9%	-10%	-24
Ile-de-France	3 900	-7 800	-16%	-15%	-30
L-Roussillon	17 500	600	5%	4%	11
Limousin	9 600	4 000	12%	16%	38
Lorraine	7 800	-1 400	-3%	-3%	-11
Midi-Pyrénées	29 700	1 000	3%	5%	30
Nord-Pas-de-Calais	10 000	-2 300	-8%	-7%	-23
Pays de la Loire	27 000	-500	-2%	-2%	-14
Picardie	10 100	-6 400	-12%	-13%	-65
Poitou-Charentes	17 000	-2 300	-7%	-6%	-39
PACA	12 200	2 100	16%	7%	26
Rhône-Alpes	23 900	1 900	9%	8%	45
France	322 300	-500	-2%	-2%	-161

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Les impacts sont, en revanche, favorables aux zones extensives d'élevage d'herbivores : +4 500 euros d'aides directes par exploitation en Auvergne (+13%), +4 000 euros dans le Limousin (+12%) et +3 800 euros en Franche-Comté (+12%). La redistribution induit donc un transfert des régions de plaine vers les zones défavorisées simples et les zones de montagne, où l'alimentation des herbivores est essentiellement basée sur les prairies (Institut de l'Elevage, 2009).

3-2- Un transfert du secteur des grandes cultures vers les ovins et les laitiers herbagers

D'une manière générale, la redistribution se fait aux dépens des producteurs de grandes cultures COP et au bénéfice des éleveurs d'herbivores. De manière plus précise, les principaux effets par type de production sont les suivants :

- Les producteurs français de grandes cultures enregistrent une baisse moyenne du montant des aides directes de 5 900 euros (cf. tableau 4). Cela correspond, à un recul des aides directes de 16%, soit l'équivalent de 17% du revenu obtenu en moyenne sur cinq ans (cf. tableau 5). La baisse du revenu est, en valeur relative, plus importante en Midi-Pyrénées (-24%) et en Bourgogne (-24%) qu'en Ile de France (-17%) ou en Picardie (-16%). En Bretagne, la baisse des aides directes est plus modeste (-800 euros ou -6%) du fait de la forte proportion d'exploitations orientées vers les productions de légumes de plein champ (ces cultures bénéficiant d'aides spécifiques). La baisse du revenu des producteurs de grandes cultures est assez significative pour les unités localisées dans les zones intermédiaires où les rendements sont moyens et où les revenus sont souvent plus faibles que dans les bassins spécialisés. Ces résultats n'intègrent cependant pas les adaptations potentielles des agriculteurs et les gains de productivité, deux variables qui pourraient permettre d'atténuer l'ampleur de l'impact. En outre, l'impact est élevé quand il est exprimé en pourcentage des aides directes, mais il l'est moins quand il est rapporté au chiffre d'affaires. Cette remarque rappelle la forte sensibilité des exploitations à la conjoncture des prix.

Tableau 4. L'impact du bilan de santé de la PAC, en euros par exploitation

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Granivores	Viticulture	Autres
Alsace	-5 200	-900	ns	ns	ns	400	ns
Aquitaine	-3 800	-500	1 200	5 000	ns	700	700
Auvergne	-6 800	6 400	2 300	15 300	ns	ns	ns
Basse-Normandie	-3 800	600	1 900	ns	ns	ns	1 300
Bourgogne	-9 700	-2 900	1 400	ns	ns	1 000	ns
Bretagne	-800	-600	-1 800	ns	-800	ns	1 900
Centre	-8 800	-4 100	-1 600	-1 200	ns	700	600
Ch.-Ardennes	-9 500	-3 000	-3 900	ns	ns	1 000	ns
Corse	ns	ns	-100	5 200	ns	1 200	900
Franche-Comté	-7 000	4 900	-100	ns	ns	800	ns
Haute-Normandie	-6 200	-2 700	-4 300	ns	ns	ns	ns
Ile-de-France	-9 100	ns	ns	ns	ns	ns	2 400
L-Roussillon	-2 400	3 200	-600	6 800	ns	500	900
Limousin	ns	5 100	3 100	13 400	ns	ns	ns
Lorraine	-9 000	200	-2 800	ns	ns	ns	ns
Midi-Pyrénées	-4 800	2 300	1 300	9 500	ns	-200	100
Nord-Pas-de-Calais	-2 400	-2 200	-3 200	ns	ns	ns	ns
Pays de la Loire	-4 200	-200	-700	ns	ns	1 400	2 100
Picardie	-8 000	-4 700	-7 600	ns	ns	ns	ns
Poitou-Charentes	-7 200	-3 900	1 100	5 100	ns	-400	600
PACA	-1 100	ns	ns	13 900	ns	600	1 100
Rhône-Alpes	-2 800	4 500	1 400	5 800	ns	800	600
France	-5 900	600	500	7 800	-600	600	1 000

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

- Les exploitations laitières connaissent, en moyenne nationale, une augmentation des aides directes de 600 euros (soit +2%). L'aide directe laitière étant déjà découplée, les prélèvements opérés au titre de l'article 63 ne concernent les producteurs de lait qu'indirectement au travers des productions agricoles associées à l'activité principale. Elles sont donc moins pénalisées, sur ce plan, que les exploitations de grandes cultures. L'impact du bilan de santé de la PAC sur les exploitations laitières varie entre les régions traditionnellement herbagères (+22% en Auvergne, +18% en Rhône-Alpes, +16% en Franche-Comté) et celles plus intensives où les cultures de maïs fourrage et de céréales occupent une part importante dans l'assolement (-9% en Picardie, -8% en Poitou-Charentes, -7% en Nord-pas-de-Calais).

Une analyse conduite en fonction des systèmes techniques laitiers révèle que les élevages herbagers spécialisés (moins de 10% de maïs fourrage dans la surface fourragère) connaissent, en moyenne nationale, une hausse de leurs aides directes de 5 700 euros (soit +23% de revenu). Les exploitations laitières diversifiées sont, en revanche, perdantes (-6% de revenu), de même que celles ayant plus de 30% de maïs fourrage dans la surface fourragère totale (-3%). Si les exploitations laitières de montagne sont ici favorisées par ces décisions du Ministre de l'agriculture, il importe néanmoins de positionner la réflexion à plus long terme, c'est-à-dire en prenant simultanément en compte le fait que les quotas laitiers seront supprimés à horizon 2015. Cette éventualité fait peser le risque d'une future baisse du prix du lait qui pourrait être d'autant plus préjudiciable pour les exploitations de montagne qu'elles souffrent de plus faibles gains de productivité du travail et de coûts de collecte du lait plus élevés qu'en plaine (Chatellier, Delattre, 2006).

- Les exploitations de bovins viande enregistrent, en moyenne nationale, une augmentation de leurs aides directes de 500 euros (soit +1%). Comme pour les exploitations laitières, de forts contrastes sont observés en fonction des régions administratives suivant les systèmes techniques privilégiés (naisseurs, naisseur-engraisseurs, engraisseurs spécialisés) et le taux de spécialisation en viande bovine. Ainsi, les exploitations de bovins-viande subissent une baisse des aides directes de 7 600 euros (-13%) en Picardie et de 4 300 euros en Haute-Normandie (-10%). Cela s'explique par le fait que ces exploitations sont souvent intensives et valorisent d'importantes surfaces de grandes cultures. A l'autre extrême, les exploitations de bovins-viande du Limousin sont favorisées (+ 3 100 euros ou +9%), de même que celles d'Auvergne, d'Aquitaine et de Basse-Normandie. Les exploitations de ces régions bénéficient souvent pleinement de la nouvelle prime aux superficies d'herbe et, parfois, de la revalorisation de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). D'une manière générale, les systèmes techniques « naisseurs » de broutards avec une forte proportion de prairies sortent gagnants de la réforme alors que la situation est inverse pour les systèmes techniques « naisseurs-engraisseurs » intensifs, singulièrement ceux ayant en parallèle des superficies développées de céréales.

Tableau 5. L'impact du bilan de santé de la PAC en % du revenu moyen sur cinq ans

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Granivores	Viticulture	Autres	Ensemble
Alsace	-18%	-2%	ns	ns	ns	1%	ns	-4%
Aquitaine	-19%	-2%	7%	51%	ns	3%	3%	-1%
Auvergne	-26%	31%	9%	171%	ns	ns	ns	20%
Basse-Normandie	-11%	2%	9%	ns	ns	ns	3%	2%
Bourgogne	-24%	-6%	5%	ns	ns	2%	ns	-4%
Bretagne	-3%	-2%	-8%	ns	-3%	ns	6%	-2%
Centre	-21%	-10%	-5%	-6%	ns	2%	2%	-14%
Ch.-Ardennes	-16%	-6%	-10%	ns	ns	1%	ns	-4%
Corse	ns	ns	-1%	27%	ns	4%	4%	6%
Franche-Comté	-30%	17%	0%	ns	ns	1%	ns	13%
Haute-Normandie	-17%	-7%	-15%	ns	ns	ns	ns	-10%
Ile-de-France	-17%	ns	ns	ns	ns	ns	12%	-15%
L-Roussillon	-14%	15%	-2%	35%	ns	6%	3%	4%
Limousin	ns	17%	12%	91%	ns	ns	ns	16%
Lorraine	-22%	0%	-8%	ns	ns	ns	ns	-3%
Midi-Pyrénées	-24%	9%	6%	54%	ns	-2%	0%	5%
Nord-Pas-de-Calais	-8%	-6%	-10%	ns	ns	ns	ns	-7%
Pays de la Loire	-12%	-1%	-2%	ns	ns	6%	7%	-2%
Picardie	-16%	-11%	-20%	ns	ns	ns	ns	-13%
Poitou-Charentes	-20%	-8%	4%	20%	ns	-1%	2%	-6%
PACA	-5%	ns	ns	77%	ns	2%	3%	7%
Rhône-Alpes	-12%	17%	8%	30%	ns	3%	2%	8%
France	-17%	2%	2%	43%	-2%	1%	3%	-2%

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

- Les exploitations du type ovins-caprins enregistrent, en moyenne nationale, une hausse importante de leurs aides directes : +7 800 euros par exploitation (soit +29% ou +43% du revenu quinquennal moyen). Le gain est plus élevé que dans les autres types de production d'herbivores dans la mesure où les éleveurs d'ovins-caprins bénéficient, non seulement du nouveau soutien à l'herbe, de la revalorisation des ICHN et de la nouvelle prime ovine et caprine, mais ils conservent le bénéfice de l'essentiel de l'ancienne Prime à la brebis et à la chèvre (PBC) : cette dernière est certes découplée, mais le fruit de ce découplage reste alloué, à hauteur de 87,5%, sur la base des références historiques individuelles ; en outre, ces éleveurs bénéficient, à compter de l'année 2009, de la revalorisation de leurs aides découplées à hauteur de 25 millions d'euros à partir de la réserve. Le revenu des éleveurs ovins-caprins des zones de montagne augmentent de près de 60%, sur la base cependant d'un niveau initial de revenu par emploi nettement inférieur (12 200 euros par exploitation sur les cinq années 2003 à 2007) à la moyenne française, toutes exploitations agricoles confondues (22 700 euros, cf. tableau de l'annexe 2).

- Pour les autres exploitations agricoles classées dans les types granivores, viticulture et autres, l'impact du bilan de santé de la PAC reste globalement faible, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du revenu ou du chiffre d'affaires. Exprimé en pourcentage des aides directes, l'impact peut paraître artificiellement important en raison de la faiblesse du montant initial.

3-3- Une forte baisse des soutien pour les exploitations les plus aidées ?

Pour compléter cette analyse sur les effets redistributifs du bilan de santé de la PAC, les exploitations agricoles françaises ont été ordonnées selon les déciles du montant initial (année 2007) des aides directes par exploitation (tableau 6).

Tableau 6. L'impact du bilan de santé de la PAC sur les exploitations agricoles françaises réparties selon les déciles du montant initial d'aides directes par exploitation (toutes OTEX)

	Déciles « aides directes par exploitation agricole » en 2007										Total	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Nombre d'exploitations agricoles	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	32 200	322 000
Aides directes par exploitation (€)	30	3 740	11 290	16 730	21 190	26 720	32 480	40 200	51 870	85 270	28 950	28 950
Impact des mesures du bilan de santé de la PAC												
Impact en euros par exploitation	900	800	630	1 190	1 080	1 280	520	-1 290	-2 330	-7 770	-500	-500
Impact en % des aides directes 2007	+++	21%	6%	7%	5%	5%	2%	-3%	-4%	-9%	-2%	-2%
Situation après l'application des mesures du bilan de santé de la PAC												
Aides directes par exploitation (€)	940	4 540	11 920	17 920	22 270	28 000	33 000	38 910	49 540	77 500	28 450	28 450
Aides directes par UTA (€)	300	1 700	7 000	11 700	14 500	18 300	20 400	22 500	23 500	28 300	14 300	14 300
Aides directes par hectare de SAU (€)	95	215	321	366	374	377	380	368	365	355	357	357
Aides directes en % du revenu	2%	15%	54%	69%	80%	88%	96%	90%	93%	82%	69%	69%
Part des aides directes totales	0%	2%	4%	6%	8%	10%	12%	14%	17%	27%	100%	100%
Revenu par UTA familiale (€)	36 600	22 800	17 700	21 100	21 500	23 500	24 900	29 300	31 800	46 400	28 600	28 600

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Il ressort de cette analyse que les 32 200 exploitations agricoles françaises les plus aidées en 2007 (dernier décile) enregistrent, suite à l'application des mesures du bilan de santé de la PAC, une perte d'aides directes de 9%, soit l'équivalent de 7 770 euros par exploitation. Elles conservent, au final, un montant d'aides directes de 77 500 euros ou 28 300 euros par UTA. Leur revenu par emploi agricole familial (46 400 euros) reste largement supérieur à celui observé dans les autres déciles. De même, les unités des deux derniers déciles concentrent, après réforme, 44% des aides directes allouées aux exploitations agricoles professionnelles françaises. Dans les trois premiers déciles, nombreuses sont les unités qui ne sont pas ou peu concernées par les mesures du bilan de santé de la PAC.

Conclusion

Les décisions prises par le Ministre de l'agriculture relativement à l'application en France du bilan de santé de la PAC vont dans le sens d'une légère réduction des écarts dans le montant des aides directes par exploitation (Boulangier, 2005) et d'une plus grande homogénéité du montant des aides directes découplées par hectare (Velazquez, 2008). Elles autorisent, de plus, un meilleur ciblage des fonds sur la protection des ressources naturelles et la rémunération de services environnementaux et territoriaux (Bureau, Mahé, 2008). La redistribution des soutiens se fait au détriment des producteurs de grandes cultures et au bénéfice des éleveurs d'herbivores, singulièrement ceux engagés dans des systèmes extensifs. De même, ces mesures permettent d'opérer un transfert de fonds au profit des régions herbagères, et principalement des zones de montagne.

L'analyse des effets supposés de cette réorientation des soutiens doit, bien entendu, être discutée à l'aune de l'évolution récente du contexte économique de l'agriculture. Dans cette voie, il convient de ne pas mésestimer le fait que ces nouvelles orientations, tant françaises que communautaires, ont été arrêtées dans une période où le revenu des agriculteurs venait de bénéficier de l'amélioration significative des prix internationaux de produits agricoles. Depuis lors, la situation des revenus s'est, du moins en France pour l'année 2009, considérablement dégradée suite à un retour à la normal des prix agricoles et à des hausses de charges non contrebalancées par les gains de productivité. En 2010, le revenu de certains agriculteurs sera, comme pour les producteurs d'ovins et les producteurs de lait en systèmes herbagers, clairement conforté par ces mesures. Il n'en ira pas de même pour d'autres catégories de producteurs, comme ceux de céréales en zones intermédiaires, où la réforme est un facteur aggravant. Le niveau futur des prix des produits agricoles et des intrants aura évidemment une grande importance sur l'évolution économique de ces exploitations.

Ce travail doit aussi être positionné dans le cadre plus large des discussions, qui ont déjà commencé, sur les perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2014 à 2020. L'une des questions est de savoir si ces décisions suffiront pour justifier, dans le long terme, le « modèle agricole français » auprès des autres Etats membres de l'UE (Cooper T et al, 2007), ce dans un contexte où ils appliquent une politique agricole souvent plus simple et où ils sont moins diversifiés en termes de productions agricoles, de structures et de territoires. Dans cette perspective, deux priorités devraient être privilégiées (Guyomard et al, 2007 ; Chatellier, 2008) : la première consisterait à augmenter la part des fonds alloués en faveur de la gestion des risques (sanitaires, climatiques, de prix, de revenus) ; la seconde consisterait à accroître les budgets versés en faveur des nouveaux défis environnementaux (gestion quantitative et qualitative de l'eau, protection de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre). Plusieurs dispositions (nouvelle aide aux surfaces d'herbe productives, PHAE, etc.) devraient contribuer à une meilleure prise en compte des objectifs environnementaux et territoriaux, permettant ainsi de renforcer la légitimité du soutien public à l'agriculture française.

A l'issue de l'application des mesures du bilan de santé, ne resteront couplées à la production que les trois quarts de la prime aux vaches allaitantes, la nouvelle prime ovine et caprine et diverses primes de moindre importance, soit au total 900 millions d'euros environ (alors que les aides couplées s'élèvent à plus de 2,7 milliards d'euros en 2008). La France pourra objectivement défendre auprès de ses partenaires européens qu'elle a ainsi accompli un pas important dans le sens d'une agriculture plus réactive aux signaux de marché que sont les prix (via le découplage accru des aides du premier pilier) et, simultanément, 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 nouvelle augmentation des soutiens découplés en proportion des soutiens totaux devrait faciliter la position communautaire dans la négociation sur le soutien interne à l'agriculture (Bureau et al, 2007 ; Guyomard et al, 2007) 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 (Oxfam et al, 2006 ; Swinbank A., Tranter R., 2006). Enfin, à l'objection que les aides découplées sont toujours octroyées sur la base du modèle historique, les négociateurs de notre pays feront remarquer que le lien avec le passé de chaque exploitation a été légèrement atténué.

Bibliographie

- BOINON J.P., KROLL J.C., LEPICIER D., LESEIGNEUR A., VIALLOU J.B., 2006. La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats de l'UE. Rapport pour le Ministère de l'agriculture, 77 p.
- BOULANGER P., 2005. La réalité de la distribution des subventions agricoles en France. Document du Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Po, 33 p.
- BORZEIX V., CODRON S., LAUREAU D., SEBAN S., 2006. Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique agricole commune ? *Notes et études économiques*, n°25, pp 7-44.
- BUREAU J. C., 2007. La Politique agricole commune. Editions La découverte, Collection repères, 121 p.
- BUREAU J. C., GOHIN A., JEAN S., 2007. La PAC et la négociation OMC. Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Paris, pp. 109-124.
- BUREAU J. C., MAHE L. P., 2008. CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view. Rapport du Think tank *notre Europe*, 93 p.
- BUTAULT J. P. (éditeur), 2004. Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA-Editions, Paris, pp 223-275.
- 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., BARKAOUI A., 2005. Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. *Revue Française d'Economie*, n°20, pp. 57-108.
- CHANTRY E., 2003. Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et Études Économiques*, n°18, pp. 9-17.
- CHATELLIER V., 2006. Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins viande. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 78, pp 53-80.
- CHATELLIER V., 2008. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. *European Parliament, workshop*, Bruxelles, 2 avril, 18 p.
- CHATELLIER V., DELATTRE F. ? 2006. Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France. *Notes et Etudes Economiques*, n°25, pp 79-107.
- 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., KLEINHANSS W. (2002). Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France. *Économie Rurale*, n° 268-269, mars-juin, pp 159-173.
- CONSEIL EUROPEEN, 2009. Règlement du conseil 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.
- COOPER T., BALDOCK D., FARMER M., 2007. Toward the Cap Health Check and the European Budget Review. Institute for European Environmental Policy, 35 p.
- GOHIN A., 2008. Le bilan de santé de la PAC : faut-il des exceptions au traitement général ? *A paraître dans Economie et Prévision*.
- GOHIN A., LATRUFFE L., 2006. The Luxembourg Common Agricultural Policy reform and the European food industries: what's at stake? *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 54 (1), pp 175-194.
- GUYOMARD H., CHATELLIER V., COURLEUX F., LEVERT F., 2007. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE: quel avenir pour les droits à paiement unique ? Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Paris, pp. 125-179.
- GUYOMARD H., LEVERT F., BUTAULT J. P., 2007. PAC et négociations agricoles du cycle de Doha : la question du soutien interne *INRA sciences sociales*, n°2-3, 4 p.
- INSTITUT DE L'ELEVAGE, 2009. Le bilan de santé de la PAC en France : un rééquilibrage en faveur de l'élevage. *Dossier Economie de l'Elevage (hors-série)*, mars, 41 p.

- KLEINHANSS W., 2005. Implementation of decoupling in Germany. Colloque de la Société Française d'Economie Rurale, 23 juin 2005, 14 p.
- LELYON B., CHATELLIER V., DANIEL K., 2008. Decoupling and prices: determinant of dairy farmers' choices? A model to analyse impacts of the CAP reform. European Association of Agricultural Economists, 12 Congress, Ghent (Belgique), 26-29 août, 13 p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2008. Vers une nouvelle Politique Agricole Commune : ouvrons le débat. Paris, 19 p.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2009. Bilan de santé de la PAC : pour une PAC préventive, juste et durable. Paris, 4 p.
- OECD, 2001. Decoupling: A conceptual overview. OECD, Papers n°10, OECD, Paris.
- OXFAM et al, 2006. Green but not clean: why a comprehensive review of green box subsidies is necessary, 7 p.
- PIET L., COURLEUX F., GUYOMARD H., 2006. Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique. *Notes et études économiques*, n°25, pp 45-78.
- SWINBANK A., TRANTER R., 2006. Decoupling EU farm support: Does the new Single Payment Scheme fit within the green box? *Journal of International Law and Trade Policy* 6(1), pp 47-61.
- VELAZQUEZ B., 2008. The single payment scheme in the impact assessment of the CAP Health Check. 109 EAAE Seminar, Viterbo (Italy), 18-20 november, 16 p.

Annexe 1. Le montant des aides directes par exploitation (euros, 2007)

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Granivores	Viticulture	Autres	Ensemble
Alsace	27 500	34 700	ns	ns	ns	1 900	ns	18 700
Aquitaine	24 000	27 100	25 200	14 700	ns	2 900	8 700	17 700
Auvergne	34 300	29 200	42 100	24 400	ns	ns	ns	34 300
Basse-Normandie	30 500	30 200	33 100	ns	ns	ns	2 600	30 100
Bourgogne	49 000	53 300	47 400	ns	ns	2 300	ns	38 600
Bretagne	12 600	27 100	24 600	ns	10 600	ns	8 200	21 900
Centre	45 000	47 600	49 700	33 100	ns	4 000	5 900	41 500
Ch.-Ardenne	57 800	59 800	50 400	ns	ns	1 900	ns	34 900
Corse	ns	ns	28 700	20 700	ns	5 200	17 800	21 000
Franche-Comté	36 900	31 300	38 000	ns	ns	900	ns	30 400
Haute-Normandie	42 700	41 800	44 400	ns	ns	ns	ns	40 300
Ile-de-France	55 100	ns	ns	ns	ns	ns	4 000	50 100
L-Roussillon	29 300	27 500	44 700	30 000	ns	5 500	7 000	13 000
Limousin	ns	31 600	35 900	25 100	ns	ns	ns	34 200
Lorraine	46 200	51 100	50 100	ns	ns	ns	ns	49 600
Midi-Pyrénées	31 100	28 900	34 700	27 900	ns	6 500	9 600	29 000
Nord-Pas-de-Calais	22 200	33 100	34 600	ns	ns	ns	ns	29 100
Pays de la Loire	26 300	31 800	35 200	ns	ns	1 700	7 400	28 700
Picardie	53 100	51 700	60 100	ns	ns	ns	ns	51 200
Poitou-Charentes	37 400	52 100	42 500	29 400	ns	8 000	3 400	33 100
PACA	22 800	ns	ns	45 800	ns	2 400	4 300	13 100
Rhône-Alpes	21 200	25 600	32 400	21 100	ns	1 500	7 800	20 800
France	36 200	33 700	37 800	27 000	8 000	3 500	6 500	28 900

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Annexe 2. Le résultat courant avant impôt par emploi agricole familial (euros, en moyenne sur cinq ans)

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Granivores	Viticulture	Autres	Ensemble
Alsace	24 500	20 900	ns	ns	ns	ns	31 900	26 400
Aquitaine	15 800	14 600	12 100	7 100	7 100	ns	17 100	14 500
Auvergne	21 200	13 600	20 300	7 000	7 000	ns	ns	16 100
Basse-Normandie	28 000	19 200	17 200	ns	ns	ns	ns	19 300
Bourgogne	31 700	22 400	21 100	ns	ns	ns	35 700	26 200
Bretagne	18 600	21 600	18 900	ns	ns	18 600	ns	20 700
Centre	35 600	24 100	26 600	14 100	14 100	ns	31 400	30 300
Ch.-Ardenne	46 400	28 200	29 600	ns	ns	ns	119 700	66 200
Corse	ns	ns	19 300	16 700	16 700	ns	23 500	17 300
Franche-Comté	20 500	18 500	20 400	ns	ns	ns	61 200	19 500
Haute-Normandie	29 800	25 600	23 700	ns	ns	ns	ns	25 700
Ile-de-France	44 300	ns	ns	ns	ns	ns	ns	38 900
L-Roussillon	13 200	15 600	20 900	14 700	14 700	ns	7 300	11 700
Limousin	ns	17 400	19 700	12 000	12 000	ns	ns	18 800
Lorraine	31 300	24 300	24 600	ns	ns	ns	ns	24 800
Midi-Pyrénées	15 400	15 100	16 000	11 400	11 400	ns	6 600	14 700
Nord-Pas-de-Calais	23 400	22 600	23 100	ns	ns	ns	ns	22 300
Pays de la Loire	26 900	20 200	21 300	ns	ns	ns	18 000	21 100
Picardie	36 500	27 300	28 100	ns	ns	ns	ns	34 000
Poitou-Charentes	30 200	25 700	23 400	19 000	19 000	ns	49 100	29 300
PACA	17 900	ns	ns	14 400	14 400	ns	24 600	20 900
Rhône-Alpes	18 500	16 500	13 700	13 800	13 800	ns	19 700	17 500
France	27 300	20 400	19 400	13 400	13 400	18 100	34 000	22 700

Sources : AGRESTE - RICA France 2007 / Traitement INRA SAE2 Nantes