



HAL
open science

La réforme de la PAC (juin 2003) et les exploitations françaises productrices de lait et de viande bovine : entre risques et opportunités

Vincent Chatellier

► To cite this version:

Vincent Chatellier. La réforme de la PAC (juin 2003) et les exploitations françaises productrices de lait et de viande bovine : entre risques et opportunités. Journées nationales des Groupements techniques vétérinaires, May 2004, Tours, France. <hal-02761136>

HAL Id: hal-02761136

<https://hal.inrae.fr/hal-02761136v1>

Submitted on 4 Jun 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.



HAL Authorization

V. CHATELLIER¹

La réforme de la PAC (juin 2003) et les exploitations productrices de lait et de viande bovine en France : entre risques et opportunités

1- INRA Economie et Sociologie Rurales,
rue de la Géraudière,
BP 71627, 44316 Nantes

RÉSUMÉ

L'avenir des exploitations bovines françaises (lait et viande) sera, au-delà de la dynamique déjà engagée au travers de la pyramide des âges, fortement influencé par les nouvelles règles instituées dans le cadre de la révision à mi-parcours de la PAC (décisions du Conseil européen de Luxembourg de juin 2003). Moyennant la réalisation de simulations appliquées aux données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), outil statistique représentatif de la diversité des exploitations bovines françaises, cet article propose une analyse portant sur les effets potentiels de certaines mesures adoptées. Ainsi, plusieurs points sont successivement mis en évidence : la capacité de résistance économique des exploitations laitières à une baisse du prix du lait dépendra d'abord de l'efficacité économique de leur système de production et non pas de la taille de leur quota laitier ; les aides directes représenteront, à l'horizon de 2008, plus que le résultat courant des exploitations laitières et bovins-viande et ce, dans toutes les régions administratives. Le dispositif de modulation, qui devrait concerner près de 95% des exploitations bovines, ne constitue pas véritablement un instrument de redistribution de crédits. Pour les exploitations laitières et bovins-viande, le montant du futur paiement unique (rapporté à l'exploitation, à l'hectare ou aux résultats économiques) variera fortement selon leur dimension économique et leur système productif (système fourrager ou niveau d'intensification). L'application du principe de la régionalisation, avec une mutualisation intégrale des crédits (c'est-à-dire le versement d'un paiement unique par hectare dont le montant serait commun à l'ensemble des agriculteurs d'une même région), entraînerait, s'il était appliqué sans période de transition, un choc économique conséquent pour les unités intensives. Avec le découplage partiel, le montant du paiement unique sera, à l'horizon de 2008, insuffisant pour que les exploitations bovines soient incitées à abandonner totalement la production agricole (c'est-à-dire à limiter leur activité au

seul entretien des surfaces éligibles). L'instauration du découplage offre cependant de nouvelles opportunités aux éleveurs qui pourront réorienter leurs systèmes productifs, ceci dans le but d'optimiser la rentabilité de leur entreprise ou de limiter les contraintes de travail existantes.

Mots clés : PAC - Réforme de la PAC - Révision à mi-parcours - Découplage - Aides directes - Elevage bovin - Exploitations agricoles - RICA

INTRODUCTION

Les exploitations françaises productrices de lait et de viande bovine se sont progressivement adaptées aux nouvelles règles de la Politique agricole commune (PAC) et aux exigences renouvelées de la société. Cette adaptation s'est caractérisée par une augmentation importante de la productivité du travail (pour compenser la baisse, en monnaie constante, du prix des produits agricoles), une modernisation des infrastructures, une amélioration des performances techniques, un développement des formes sociétaires, une diversification des activités agricoles ou rurales, mais également par une prise en compte croissante des attentes des citoyens en matière d'environnement, de sécurité sanitaire des aliments et de bien être animal. Bien que de moins en moins nombreuses, les exploitations bovines jouent toujours un rôle déterminant dans l'occupation du territoire national (34), y compris dans les zones défavorisées. La diminution drastique du cheptel de vaches laitières depuis l'application des quotas laitiers, l'extensification de la production bovine, la remise aux normes environnementales des bâtiments d'élevage (en cours), la progression des connaissances et des techniques sont autant de facteurs qui évoluent dans un sens favorable à la préservation de l'environnement (13). Au-delà des changements structurels et techniques (4), les éleveurs de bovins doivent, par ailleurs, faire face à plusieurs évolutions sociologiques profondes : la volonté grandissante des agriculteurs, notamment ceux de la nouvelle génération, de dégager du temps libre et de séparer de manière plus nette l'activité professionnelle de la vie familiale ; l'isolement géographique progressif de certaines exploitations ; la perte des

solidarités historiques au profit d'un individualisme plus marqué ; la difficulté de s'insérer dans une communauté rurale de plus en plus éloignée des préoccupations du monde agricole.

L'évolution des exploitations bovines doit également être mise en relation avec l'évolution de la PAC. Depuis le début des années soixante, les productions bovines communautaires bénéficient, au travers des Organisations communes de marchés (OCM), de protections internes (via des mécanismes d'intervention qui ont cependant évolué au fil du temps) et externes (via les restitutions aux exportations et les droits de douane). Cette protection à l'égard d'importations à bas prix en provenance du marché mondial a permis à l'agriculture communautaire de se moderniser et de dynamiser son offre domestique, qui est ainsi rapidement devenue excédentaire. Confrontées à l'apparition de surplus coûteux, les autorités communautaires ont instauré, depuis de nombreuses années déjà, des instruments visant à contrôler l'offre (contingentement de la production laitière en 1984, encouragement à l'extensification de la production bovine, limitation de l'intervention publique sur les marchés) ou à stimuler la demande (baisse des prix garantis en viande bovine en 1992, aides à l'utilisation intérieure de certains produits laitiers, etc.). Les exploitations productrices de lait et de viande bovine se trouvent actuellement à la veille de la mise en œuvre d'une nouvelle réforme importante de la PAC. Dans la continuité des mesures prises lors des réformes de 1992 et de l'Agenda 2000 (décisions du Conseil européen de Berlin de mars 1999) et dans la perspective d'un futur accord agricole à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Conseil des ministres réuni à Luxembourg en juin 2003 a adopté, sur la base de propositions de la Commission européenne (18, 25), une révision à mi-parcours de la PAC (20).

Les objectifs assignés à cette nouvelle réforme de la PAC sont identiques à ceux réaffirmés lors de l'Agenda 2000 (16). Il s'agit principalement de promouvoir une agriculture européenne compétitive, capable de fournir des produits de qualité aux consommateurs et respectueuse de l'environnement. Simplifiée, la nouvelle PAC devra également assurer un partage clair des responsabilités entre la Commission européenne et les Etats membres et conduire à ce que les soutiens à l'agriculture soient progressivement mieux assimilés à la prestation de services que la société attend des agriculteurs (32). Si cette réforme reprend, une nouvelle fois, la logique d'une baisse des prix garantis compensée par des aides directes (appliquée cette fois au secteur laitier), elle se révèle innovante sur plusieurs points (20) : l'application, obligatoire dans tous les Etats membres, d'une modulation des aides directes relevant du premier pilier de la PAC (avec une redistribution des crédits prélevés vers le développement rural) ; l'instauration d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles grâce à la transformation de tout ou partie des paiements compensatoires en un paiement unique par exploitation déterminé sur une base historique ; la conditionnalité des aides directes au respect de bonnes pratiques agricoles et de normes réglementaires relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la sécurité sur le lieu de travail ; l'élargissement du champ couvert par le développement rural et l'augmentation des crédits alloués à ce titre.

Face à cette nouvelle réforme de la PAC, cet article propose, au moyen notamment de simulations appliquées aux données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), quelques éléments prospectifs concernant les exploitations françaises productrices de lait et de viande bovine. L'objectif

n'est pas de revenir ici en détail sur l'ensemble des modalités d'application de la réforme, mais d'insister sur quelques points précis jugés importants pour les activités bovines. Dans ce sens, cet article s'articule autour des quatre sections suivantes : la première présente l'outil statistique mobilisé, la définition des exploitations laitières et bovins-viande (avec quelques statistiques de cadrage), ainsi que la méthode de simulation des effets de la réforme de la PAC ; la seconde section s'intéresse aux conséquences économiques qui résulteraient, pour différentes catégories d'exploitations laitières, d'une baisse du prix du lait ; la troisième section met en évidence l'augmentation attendue, à l'horizon de 2008, du poids des aides directes dans la formation du revenu des éleveurs de bovins, elle traite également de l'impact du dispositif de modulation ; la quatrième section, plus volumineuse que les trois autres, concerne le découplage des mesures de soutiens des revenus agricoles et ses principales implications pour les exploitations bovines.

1- L'OUTIL STATISTIQUE, LA TYPOLOGIE ET LA MÉTHODE DE SIMULATION DE LA RÉFORME DE LA PAC

Cette première section aborde successivement deux aspects méthodologiques : la méthode de classification des exploitations bovines françaises (lait et viande bovine) à partir du RICA, ainsi qu'une présentation succincte de leurs principales caractéristiques structurelles, économiques et financières ; la méthode de simulation des effets de la réforme de la PAC.

1-1 LES EXPLOITATIONS BOVINES FRANÇAISES AU REGARD DES DONNÉES DU RICA

Cette analyse s'appuie sur les données du RICA français de l'exercice 2000, outil statistique du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. Parmi les différents outils statistiques construits pour être représentatifs de l'agriculture, le RICA est le seul qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles. Chaque exploitation de l'échantillon RICA (7 540 unités) est dotée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, après extrapolation, un univers global de 384 800 exploitations agricoles. 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 (mesurée par la Marge Brute Standard¹). Le RICA concerne uniquement les exploitations qualifiées de « professionnelles », c'est-à-dire celles ayant une marge brute standard supérieure à 8 UDE et une main-d'œuvre dépassant 0,75 unité de travail agricole. A l'échelle nationale, le RICA représente ainsi près de 60% des exploitations agricoles, 85% des emplois, 92% de la superficie agricole utile et 95% de la marge brute standard. Les exploitations professionnelles regroupent, par ailleurs, 99% du cheptel de vaches laitières et 93% du cheptel de vaches allaitantes.

Dans un premier temps, une segmentation du RICA est opérée de manière à isoler les exploitations dites « bovines ». Sont considérées comme telles, toutes les exploitations agri-

1- La marge brute standard (MBS) d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel). Elle se mesure en Unité de Dimension Economique (1 UDE = 1 200 euros).

coles ayant plus de cinq UGB (Unité Gros Bétail) bovines. Les 211 300 exploitations bovines ainsi identifiées jouent un rôle important au sein de l'agriculture française. Elles représentent, en effet, 55% de l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles. Avec 49% des emplois agricoles, elles valorisent environ 62% de la superficie agricole utile (92% des surfaces fourragères et 42% des superficies de céréales et d'oléoprotéagineux) et regroupent 94% des UGB herbivores. Percevant 58% du montant total des aides directes allouées à l'agriculture française, elles assurent 47% de la production agricole (exprimée en valeur) et dégagent 50% du résultat courant.

Dans un second temps, les exploitations bovines sont distribuées en deux types : les exploitations dites « laitières » comptent plus de cinq vaches laitières ; les exploitations dites « bovins-viande » regroupent moins de cinq vaches laitières. Cette définition se différencie des approches privilégiant la nomenclature européenne basée sur les orientations technico-économiques (OTEX). Les exploitations regroupées au sein de chacun de ces deux types peuvent, en effet, être relativement diversifiées (présence de systèmes mixtes associant lait et grandes cultures, lait et hors-sol, lait et bovins-viande, bovins-viande et grandes cultures, etc.). Cette approche a pour principal intérêt de regrouper l'intégralité de la production nationale de lait au sein d'un seul et même type et d'associer à l'analyse les exploitations bovines combinant plusieurs ateliers (lesquelles deviennent d'ailleurs de plus en plus nombreuses au fur et à mesure du développement des structures sociétaires).

Les 116 900 exploitations laitières regroupent, en moyenne nationale, 1,77 unité de travail agricole pour 73 hectares (dont un tiers de céréales et oléoprotéagineux), 73 UGB herbivores (dont 36 vaches laitières) et 205 100 kg de quota laitier. Elles dégagent une production agricole de 117 100 euros (dont 58% proviennent de la vente du lait) et reçoivent 17 000 euros d'aides directes² (dont les deux tiers relèvent des paiements compensatoires attribués aux superficies de grandes cultures). Avec un taux d'endettement moyen de 37% et un actif comptable de 279 000 euros, elles dégagent une valeur ajoutée brute³ de 38 100 euros, un excédent brut d'exploitation⁴ de 52 900 euros et un résultat courant avant impôt⁵ de 29 300 euros (soit 14 500 euros par unité de travail agricole familial). Ces valeurs moyennes masquent, bien entendu, une très forte disparité interne selon l'importance du quota laitier (tableau 1), le statut juridique, le système productif, le degré de spécialisation, la localisation géographique (montagne/plaine), etc.

Les 94 400 exploitations bovins-viande mobilisent, en moyenne nationale, moins de main-d'œuvre que les unités laitières (1,46 unité de travail agricole) pour une superficie agricole utile légèrement supérieure (77 hectares, dont près du tiers en céréales et oléoprotéagineux). Avec 70 UGB herbivores (dont 37 vaches allaitantes), elles sont plus extensives (1,43 UGB herbivore par hectare de surface fourragère contre 1,55 dans le type précédent). Fortement concernées par la baisse des prix à l'œuvre depuis la réforme de la PAC de 1992, ces exploitations dégagent une production agricole limitée à seulement 66 000 euros. Grâce à l'importance des aides directes allouées (25 200 euros, dont près de la moitié de

primes bovines) et à un taux d'endettement modéré (26%), elles parviennent à dégager un résultat courant par unité de travail agricole familial comparable à celui des exploitations laitières (15 000 euros). La répartition de cette population selon quatre classes de taille (mesurée au travers du nombre d'UGB herbivores par exploitation) rappelle, là aussi, l'existence d'une grande diversité de situations (tableau 2).

Pour rendre compte des résultats de simulation et mettre en évidence certains effets différenciés, les exploitations laitières et bovins-viande seront, au gré des analyses conduites ci-après, réparties selon les indicateurs suivants : la région administrative, la dimension économique (taille du quota laitier ou du cheptel), le niveau d'intensification du système productif (l'importance du maïs fourrage dans la surface fourragère ou le chargement herbivore) et l'efficacité productive (le ratio « valeur ajoutée brute / production agricole »).

1-2 LA MÉTHODE DE SIMULATION DES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA PAC

Afin d'anticiper l'évolution du poids des aides directes dans la formation du revenu des éleveurs (cf. section 3) et le montant futur du paiement unique (cf. section 4), une simulation de la réforme de la PAC est appliquée aux données individuelles du RICA. Cette simulation, de type comptable, s'appuie sur la situation de référence de l'exercice 2000, de façon à obtenir une situation projetée à l'horizon de 2008. Cette simulation est simplifiée, en ce sens qu'il n'est pas tenu compte des modifications apportées dans certains secteurs assez spécifiques, tels que le riz, le blé dur, les fourrages séchés ou les cultures énergétiques. Outre les mesures liées au compromis de Luxembourg, la simulation prend également en compte les mesures de l'Agenda 2000 programmées au titre des exercices 2001 et 2002 (baisse du prix institutionnel et augmentation des aides directes en grandes cultures et en viande bovine). Elle évalue donc, pour chaque exploitation de la base de données, l'évolution de la production agricole, des aides directes et de certaines charges.

- Sur le volet relatif à la production agricole : la simulation considère que la baisse du prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé se répercutera avec une forte intensité sur le prix de marché du lait payé aux producteurs (-20% d'ici 2008). Elle considère également une hausse de la valeur de la production laitière induite par l'augmentation future du quota laitier (+1,5% d'ici 2008). Les prix de la viande bovine et des grandes cultures n'enregistrent pas de baisses supplémentaires à compter de 2002.

- Sur le volet relatif aux aides directes : la revalorisation des différents postes d'aides directes est effectuée conformément au contenu des accords. Dans le secteur laitier, le paiement direct est ainsi fixé à 35,5 euros par tonne de quota en 2007 (cette hypothèse suggère que les fonds de flexibilité accordés en France seront, à cette époque, toujours alloués sur la base du quota laitier). Aucune hypothèse n'est à ce stade formulée quant à un éventuel prélèvement de crédits qui pourrait résulter d'un non respect des normes requises en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de bien être animal. Le dispositif de modulation fait l'objet

2- Les aides directes. Elles correspondent aux subventions d'exploitation mentionnées dans le compte de résultat de l'exploitation agricole et attribuées au titre de l'année civile donnée. Outre les paiements compensatoires de la PAC, sont également considérées les aides directes relatives au développement rural (indemnités compensatoires de handicaps naturels, mesures agri-environnementales) et les autres types d'aides directes (calamités agricoles, soutiens directs régionaux, etc.). Les aides directes relatives aux investissements et à l'installation (dotations aux jeunes agriculteurs) sont, en revanche, exclues.

3- La valeur ajoutée brute (VAB) = Production de l'exercice (nette des achats d'animaux) - Consommations intermédiaires (aliments, semences, etc.) - Loyers et fermage - Assurances + Rabais, ristournes et remises.

4- L'excédent brut d'exploitation (EBE) = VAB - Impôts et taxes - Charges de personnel (salaires + charges sociales) + Remboursement forfaitaire de TVA + Subventions d'exploitation + Indemnités d'assurance.

5- Le résultat courant avant impôt (RCAI) = EBE - Dotations aux amortissements - Charges financières + Transfert de charges + Autres produits de gestion courante + Produits financiers.

d'une analyse spécifique. Il n'est, en revanche, pas pris en compte dans l'analyse de l'évolution du poids des aides directes dans la formation du revenu. Une telle approche aurait impliqué d'être en mesure de simuler (ce qui n'est pas le cas) un retour des crédits prélevés via le développement rural.

- Sur le volet relatif aux charges : une réduction de 2,5% du coût des aliments concentrés achetés pour les bovins est intégrée pour tenir compte de l'effet potentiel induit par la baisse du prix des céréales entre 2001 et 2002. La hausse de quota laitier s'accompagne également d'une augmentation concomitante des charges opérationnelles (chaque euro de production supplémentaire est accompagné d'une hausse des charges de 0,40 euro).

Cette simulation est conduite à structures et productivités constantes. Les effets potentiels de la réforme en termes d'évolution de la productivité (des facteurs de production ou des consommations intermédiaires) et d'adaptations des systèmes techniques (modification des assolements, optimisation des déclarations, etc.) ne sont donc pas pris en compte. La diminution à venir du nombre d'exploitations devrait de fait entraîner une augmentation du montant des aides directes par exploitation et par emploi supérieure à celle évaluée. Le taux de dépendance à l'égard de ces aides (mesuré par le ratio « aides directes / résultat courant avant impôt ») pourrait, quant à lui, s'établir à un niveau proche des valeurs estimées. L'augmentation de la taille des structures s'accompagne, en effet, très souvent d'une amélioration des revenus, mais également d'une progression concomitante des montants d'aides directes perçus.

2- LA PROROGATION DU RÉGIME DES QUOTAS LAITIERS ET LA FUTURE BAISSÉ DU PRIX DU LAIT

Dans le secteur laitier, la révision à mi-parcours de la PAC de juin 2003 constitue une rupture importante qui rend caduques les mesures qui avaient été actées en 1999 lors de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000. Deuxième pays européen producteur de lait derrière l'Allemagne, la France est particulièrement concernée par les décisions relatives à l'évolution de l'OCM lait et produits laitiers. Dotée d'un quota laitier de 23,8 millions de tonnes (15), soit 20% du total de l'Union européenne (UE) à quinze, et réalisant un chiffre d'affaires de 17,2 milliards d'euros (22), la filière laitière française regroupe 116 000 exploitations (dont 23% sont localisées en montagne), 650 établissements de collecte (dont dix assurent les deux tiers du volume national) et près de 400 000 emplois (43). La balance commerciale nationale pour les produits laitiers est, en 2002, positive de 2,1 milliards d'euros (soit 4,1 milliards d'euros d'exportations et 2 milliards d'euros d'importations).

2-1 LE MAINTIEN DES QUOTAS LAITIERS EST FAVORABLE À LA RÉPARTITION TERRITORIALE DE L'OFFRE

Le Conseil a tout d'abord décidé de proroger les quotas laitiers jusqu'au 31 mars 2015 et ce, malgré l'opposition expri-

mée, depuis de nombreuses années déjà, par plusieurs Etats membres, dont le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède (17). Ces pays considèrent, en effet, que les quotas laitiers freinent la compétitivité de la filière (en empêchant une allocation optimale des ressources dans les exploitations les plus performantes) et génèrent des rentes (par les droits à produire qui ont, dans ces pays, une valeur marchande). L'ajustement des volumes par une baisse des prix serait, selon eux, favorable à une dynamisation de la consommation interne et à un développement des exportations (sans l'octroi de restitutions). En France, comme dans plusieurs autres pays (Allemagne, Autriche, Irlande, etc.), l'attachement des pouvoirs publics à la politique de contingentement de l'offre est forte (2). Les autorités françaises considèrent, en effet, que les quotas permettent de limiter les dépenses budgétaires et de maintenir une répartition territoriale équilibrée de la production de lait, au profit notamment de zones rurales souffrant de handicaps naturels (montagne) ou d'une faible densité de population (23). Cette perception du rôle territorial bénéfique des quotas laitiers doit cependant être mise en relation avec les choix pris, en France, en matière de gestion administrative des droits à produire (gratuité du quota, allocation des références libérées aux agriculteurs jugés prioritaires, établissement d'un lien entre le quota et le foncier, gestion décentralisée à l'échelle des départements, etc.).

Le débat européen sur l'avenir des quotas est désormais momentanément clos, mais les arguments développés pourraient trouver un écho différent dans une dizaine d'années, selon l'état du marché, le rythme observé des restructurations et la position respective des nouveaux partenaires d'Europe Centrale et Orientale (dont principalement la Pologne qui assure plus de la moitié du quota laitier - 18,3 millions de tonnes - attribué aux dix nouveaux Etats membres). Les quotas laitiers seront augmentés de 1,5% entre 2006 et 2008 (en trois étapes de 0,5%), ce qui correspond en France à un volume supplémentaire d'environ 360 000 tonnes. Cette décision est jugée prématurée par de nombreux acteurs de la filière : ils auraient, en effet, préféré que la hausse du quota laitier ne se fasse que dans la mesure où le marché des produits laitiers le permettait.

2-2 LA BAISSÉ DU PRIX DU LAIT POURRAIT FRAGILISER LES UNITÉS ÉCONOMIQUES PEU EFFICACES

A compter du 1er juillet 2004, une diminution asymétrique des prix d'intervention sera opérée dans le secteur du lait. Ainsi, le prix d'intervention pour le beurre sera réduit de 25 % entre 2004 et 2007 (-7 % en 2004, 2005 et 2006, et -4 % en 2007). De même, le prix du lait écrémé en poudre sera réduit de 15 % sur la même période (sous la forme de trois réductions annuelles de 5 %, en 2004, 2005 et 2006). La baisse des prix d'intervention, accompagnée d'une modification du régime de stockage public du beurre⁶, poursuit un double objectif : le rapprochement opéré entre le prix domestique et le prix mondial devrait permettre de limiter le recours aux restitutions aux exportations⁷, qui seront vraisemblablement supprimées à l'horizon de 2015, sous la pression du futur accord agricole multilatéral engagé dans le cadre du cycle de Doha ; la baisse des prix institutionnels constitue, par ailleurs, une anticipation face à la future diminution des droits de

6- Le régime de stockage public du beurre est modifié à partir du 1er mars 2004. Il est désormais limité en volume : les achats, qui s'opèrent à 90% du prix d'intervention, passeront de 70 000 tonnes en 2004 à 30 000 tonnes en 2008 (au-delà, la Commission pourra procéder à des achats par adjudication à un prix inférieur à 90% du prix d'intervention). Ce régime de stockage est, par ailleurs, limité dans le temps (l'intervention sur le beurre sera ouverte entre le 1er mars et le 1er août de chaque année dans les Etats membres où, pendant deux semaines consécutives, la cotation du beurre vrac sera inférieure à 92% du prix d'intervention).

7- Le coût total de l'OCM lait et produits laitiers s'élève, en 2003, à 2,5 milliards d'euros (dont 1,3 milliard d'euros au titre des restitutions aux exportations), soit l'équivalent de 7% des dépenses du FEOGA-Garantie (contre 35% en 1984).

douane qui sera vraisemblablement décidée au titre de ce même accord multilatéral. L'écart de prix observé sur ces produits entre l'UE et les autres pays exportateurs est tel que les autorités communautaires craignent que le niveau des futurs droits de douane devienne, à terme, insuffisant pour assurer une protection efficace du marché européen. Si la baisse des prix est théoriquement supposée dynamiser la demande domestique, nombreux sont les acteurs français de la filière qui en doutent. Le niveau de consommation de produits laitiers (exprimé en équivalent lait) est, en effet, déjà élevé en France (405 kg par habitant et par an contre 323 kg en moyenne communautaire) et l'élasticité de la demande par rapport aux variations de prix est plutôt faible. De même, il n'est pas certain que la baisse des prix institutionnels se traduise par une baisse perceptible du prix des produits finis vendus aux consommateurs.

Pour atténuer le choc économique de cette baisse des prix institutionnels, des paiements compensatoires seront accordés aux agriculteurs, sur la base du quota laitier détenu : 11,81 euros par tonne en 2004, 23,65 euros par tonne en 2005 et 35,5 euros par tonne à partir de 2006 (ces niveaux de compensation intègrent les enveloppes nationales de flexibilité qui seront accordées aux Etats membres). Cette réforme devrait ainsi conduire à une augmentation des dépenses budgétaires allouées à l'OCM lait et produits laitiers. De 2,5 milliards d'euros en 2003 (à l'échelle communautaire), le coût de cette OCM pourrait atteindre environ 5 milliards d'euros à l'horizon de 2008. L'augmentation des aides directes allouées aux producteurs de lait européens (estimée à environ 4,2 milliards d'euros en 2008) sera, en effet, nettement supérieure à la diminution attendue des frais d'intervention (restitutions et stockage).

Depuis l'application des quotas laitiers, le prix du lait est, comparativement à d'autres productions agricoles (porcs, volailles, fruits et légumes), moins soumis aux variations inter-annuelles (3). Encadré en France depuis 1997 par un accord interprofessionnel (qui a cependant été dénoncé par les transformateurs en janvier 2004), le prix du lait est un indicateur économique déterminant du comportement de gestion de la très grande majorité des producteurs. Ces derniers sont donc particulièrement sensibles à son évolution future. Compte tenu des paiements compensatoires qui seront alloués, ils peuvent, à résultats économiques inchangés, subir une baisse du prix du lait théoriquement comprise entre 10% et 12% d'ici 2008. Cependant, dans certaines zones de montagne orientées vers les productions fromagères sous signe de qualité, où le prix du lait est plus élevé que la moyenne nationale, le principe d'une compensation à la tonne de quota pourrait être davantage pénalisant.

La question de l'intensité du report de la baisse du prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé sur le prix du lait payé par les laiteries devient donc centrale. Les estimations réalisées sur ce point demeurent, à ce jour, assez prudentes⁸. Elles indiquent que l'intensité de ce report dépendra de l'effet cumulé de deux principaux facteurs : l'évolution du niveau d'ajustement entre l'offre et la demande de lait au sein du marché communautaire, sous l'effet de la hausse programmée des quotas, du dynamisme de la consommation intérieure, de l'évolution de la balance commerciale des nouveaux entrants dans l'UE et des engagements futurs pris à l'OMC, etc. ; l'évolution des instruments de régulation de la filière laitière, en ce qui concerne le par-

tage des marges (entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs) et la gestion du report des produits industriels (beurre, lait écrémé en poudre, lactosérum en poudre, etc.) vers les produits de grande consommation - PGC - (produits frais, fromages, laits liquides conditionnés, etc.). La transformation du lait en produits industriels devient en effet, du fait de la baisse des prix, de moins en moins intéressante pour de nombreux opérateurs économiques, qui cherchent alors à se réorienter vers les PGC⁹. Si cette réorientation s'avérait être trop rapide ou trop intense, il est fort probable que le prix de marché du lait s'en ressentirait.

Dans ce contexte, et pour mesurer la sensibilité économique des exploitations laitières françaises à une baisse du prix du lait, il a été considéré, à titre d'exemple, que celui-ci baisserait de 10 % de manière immédiate et non compensée (compte tenu des aides directes programmées en 2008, cette hypothèse correspond à une baisse de prix de l'ordre de 20% à 22%). L'impact de cette baisse de prix est mesuré sur le résultat courant avant impôt des exploitations laitières françaises, réparties selon deux indicateurs : la taille du quota laitier et le niveau d'efficacité productive (ratio « valeur ajoutée brute / production agricole »).

Une telle baisse entraînerait, en moyenne nationale, un recul du chiffre d'affaires de 6 760 euros par exploitation laitière, soit l'équivalent de 23% de leur résultat courant. Cette baisse estimée du revenu serait toutefois minorée par une diminution, au cours de l'année suivante, des cotisations sociales de l'exploitant. Plus que du quota laitier, la sensibilité du revenu des exploitations laitières à la baisse de prix dépend, pour une grande part, de la spécialisation agricole (les unités diversifiées étant moins sensibles) et du niveau d'efficacité productive. Ainsi, une baisse du prix du lait de 10% se manifesterait par un recul moyen du résultat courant de 39% dans les 17 300 exploitations laitières ayant une faible efficacité productive (ratio inférieur à 20%), contre « seulement » 18% dans les 34 000 unités ayant une forte efficacité productive (ratio supérieur à 40%). Croisée aux classes de quota laitier, cette analyse indique que les grandes structures peu efficaces seraient, dans une telle perspective, fragilisées et vraisemblablement moins résistantes que les unités efficaces de taille moyenne (tableau 3).

Du fait de l'hétérogénéité des structures et des écarts de performances économiques, les exploitations laitières françaises ne sont donc pas toutes capables d'affronter, avec la même force, une baisse du prix du lait (12). Cela est d'autant plus vrai que le montant des futurs paiements compensatoires par exploitation sera proportionnel au quota laitier, sans différenciation selon la taille de l'exploitation ou d'autres critères (intensification, localisation, etc.). La sensibilité des différentes catégories d'exploitations à une éventuelle baisse de prix dépendra également des choix qui seront faits, au plan national, pour répartir l'enveloppe de flexibilité (qui s'élève à 267 millions d'euros en France à l'horizon 2006-2007). Pour l'année 2004, les autorités françaises ont souhaité que cette enveloppe soit attribuée de manière linéaire à la tonne de quota. Cette décision, qui s'inscrit dans une logique de compensation du choc économique subi, pourrait évoluer dans les années à venir de façon à favoriser certaines exploitations jugées prioritaires (structures moyennes, unités extensives, etc.).

8- D'après les travaux de modélisation conduits à l'INRA de Toulouse (5), le prix de marché du lait pourrait baisser de l'ordre de 13% entre 2000 et 2010.

9- En France, les produits industriels représentent, en moyenne, 30% du lait collecté pour seulement 14% du chiffre d'affaires global de la filière laitière. Ce poids relatif, qui varie selon les entreprises et selon les régions, est plus élevé qu'en Irlande et en Belgique, mais plus faible qu'en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. Dans les pays du Nord (Danemark et Pays-Bas), les entreprises de transformation étant fortement concentrées (structures monopolistes ou oligopolistiques), elles peuvent opérer, au rythme jugé optimal, les péréquations utiles entre PGC et produits industriels.

3- LA MONTÉE EN PUISSANCE DES AIDES DIRECTES ET L'IMPACT DU DISPOSITIF DE MODULATION

Cette troisième section met en évidence la montée en puissance, entre 2000 et 2008, des aides directes attribuées aux exploitations bovines et discute de l'impact potentiel du dispositif de modulation.

3-1 LES AIDES DIRECTES REPRÉSENTERONT PLUS QUE LE REVENU DES EXPLOITATIONS BOVINES

Depuis la réforme de la PAC de 1992 (7), les exploitations agricoles bénéficient d'aides directes attribuées à la tête de bétail ou à l'hectare (tableaux 1 et 2)¹⁰. D'après la simulation réalisée à structures constantes, la réforme de la PAC (compromis du Luxembourg de juin 2003 et Agenda 2000 pour les exercices 2001 et 2002) devrait entraîner, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des aides directes de 21% entre 2000 et 2008, sur l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles françaises. Le montant moyen des aides directes par exploitation agricole passerait ainsi de 19 600 euros en 2000 (soit 71% du résultat courant) à 23 700 euros en 2008 (soit 99% du résultat courant).

Pour les exploitations laitières, la réforme de la PAC devrait se manifester, pendant cette période, par une hausse moyenne des aides directes de 53%. Le montant des aides directes par exploitation, qui est passé en moyenne nationale de 2 600 en 1990 à 17 000 en 2000, pourrait ainsi atteindre 26 100 en 2008. Il deviendra alors comparable à celui octroyé, en moyenne nationale, aux exploitations bovins-viande (29 100). Supérieur à celui des unités du type « ovins-caprins » (21 300), il restera plus faible que celui des unités du type « grandes cultures » (36 400). Le ratio « aides directes / résultat courant » des exploitations laitières augmente également rapidement : de 14% en 1990 à 58% en 2000, il pourrait atteindre 125% à l'horizon de 2008. Ce taux de dépendance devient alors voisin de celui des autres types jouant un rôle important dans l'occupation du territoire (168% pour le type « bovins-viande », 132% en « grandes-cultures » et 121% en « ovins-caprins »).

La hiérarchie régionale observée quant au montant des aides directes par exploitation laitière doit être mise en relation, d'une part, avec la taille des structures (les paiements directs étant alloués sur la base des facteurs de production) et, d'autre part, avec l'importance des cultures céréalières et du cheptel de bovins-viande (tableau 4). Dans les régions de montagne (Auvergne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, etc.), les crédits accordés au titre du développement rural représenteront toujours, au terme de la mise en application de la réforme, plus du tiers des montants totaux d'aides directes.

3-2 LE DISPOSITIF DE MODULATION PERMETTRA UNE FAIBLE REDISTRIBUTION DES AIDES DIRECTES

La réforme de la PAC prévoit également la mise en œuvre,

dans tous les Etats membres, d'un dispositif obligatoire de modulation des aides directes. Celui-ci se substituera à celui facultatif appliqué, depuis 1999, dans certains pays (France, Royaume-Uni), au titre de l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000. La modulation s'appliquera au-delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides directes par exploitation. Le prélèvement sera de 3% en 2005, de 4% en 2006 et de 5% en 2007 et au-delà.

D'après la simulation réalisée à l'horizon de 2008, 94% des exploitations laitières françaises seront modulées pour un prélèvement moyen estimé, en 2008, à 960 euros par exploitation (soit 3,5% des aides directes totales). Le moindre niveau de prélèvement dans les régions extensives et/ou de montagne s'explique de trois manières : les mesures du second pilier de la PAC (dont les mesures agri-environnementales et les indemnités compensatoires de handicaps naturels) ne sont pas soumises à la modulation ; du fait d'une référence laitière par exploitation souvent limitée, le montant des paiements directs relatifs au secteur laitier est plus faible ; la diversification vers les productions de céréales et de jeunes bovins, productions éligibles aux paiements directs, est rare. Une même proportion des exploitations de bovins-viande sera concernée par la modulation (94%) pour un niveau moyen de prélèvement comparable (tableau 5).

Le dispositif de modulation retenu doit plus être assimilé à un système de dégressivité généralisée des crédits qu'à un système de prélèvements budgétaires ciblés sur les exploitations les plus aidées. Il se différencie en cela du dispositif mis en œuvre en France entre 2000 et 2002, qui reposait sur un taux de prélèvement variable en fonction de la dimension économique des exploitations. L'impact redistributif de la modulation sera donc faible. Néanmoins, il ne pourra être totalement apprécié qu'une fois les redistributions de crédits opérées via le développement rural. Le prélèvement global lié à la modulation devrait représenter environ 310 millions d'euros en France et 1,2 milliards d'euros à l'échelle communautaire (soit une hausse des crédits du développement rural de l'ordre de 20% à 25%). De manière réglementaire, la France devrait récupérer au minimum 80% des crédits prélevés sur son territoire.

Relevant de filières organisées et jouant un rôle important dans l'occupation des surfaces des zones défavorisées, les exploitations bovines sont potentiellement assez bien positionnées pour bénéficier, à l'avenir, d'un retour de crédits au travers du développement rural. Les futures actions envisagées dans ce cadre sont d'ailleurs parfois assez directement ciblées sur leurs activités. Elles ont notamment pour objectifs : de soutenir les jeunes agriculteurs (souvent nombreux dans le secteur laitier) ; de promouvoir la qualité des denrées alimentaires ; de renforcer les mesures agri-environnementales ; d'accompagner les agriculteurs dans le sens d'un meilleur respect des normes relatives à la conditionnalité ; d'améliorer le bien être animal ; de préserver les races locales menacées d'abandon, etc.

10- Avant l'application du découplage, les primes bovines sont attribuées à la tête de bétail (vaches allaitantes et bovins mâles) moyennant un écrêtement de leur montant au-delà d'un seuil maximal de chargement (fixé à 1,8 UGB par hectare de surface fourragère). Le nombre d'animaux éligibles est encadré par des références historiques (individuelles ou collectives) de droits à primes. Des aides spécifiques sont, de plus, accordées aux systèmes les plus extensifs. Dans le secteur des grandes cultures, les paiements directs sont versés à l'hectare. Le montant de l'aide à l'hectare de céréales (y compris les superficies de maïs fourrage) est déterminé, dans chaque exploitation, par la multiplication du rendement de référence historique (qui, en France, est déterminé à l'échelle du département) par un taux d'indemnisation à la tonne, dont le montant est commun à tous les agriculteurs. Le versement des paiements compensatoires est conditionné à la pratique de la jachère pour les producteurs dits professionnels (c'est-à-dire ceux pour lesquels la production de céréales dépasse 92 tonnes sur la base du rendement de référence). Il est, sur un plan budgétaire, encadré par la fixation de plafonds nationaux (tout dépassement entraînant une diminution proportionnelle des crédits l'année suivante). Dans le domaine du développement rural, des aides spécifiques (indemnités compensatoires de handicaps naturels, primes au maintien des systèmes d'élevage extensifs, etc.) sont attribuées à certaines exploitations, moyennant le respect de critères établis (localisation, niveau d'intensification, part des surfaces en herbe, etc.).

4- LE DÉCOUPLAGE : SES OBJECTIFS, SES MODALITÉS D'APPLICATION ET SES EFFETS ATTENDUS

L'innovation majeure de la dernière réforme de la PAC est, bien entendu, la mise en œuvre obligatoire d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles. Les aides directes actuellement allouées dans le cadre des différentes OCM seront remplacées par un paiement unique à l'exploitation calculé sur une base historique. Dans un premier temps, cette quatrième section démontre en quoi l'instauration du découplage est une réponse des autorités communautaires aux exigences du volet interne de l'accord multilatéral de l'OMC (et de la négociation en cours dans le cadre du cycle de Doha). Elle présente, ensuite, les grands principes du mécanisme de découplage adopté. Une simulation est, dans un troisième temps, réalisée de manière à estimer, à l'horizon de 2008, le montant du paiement unique pour différentes catégories d'exploitations bovines. Une analyse des effets de l'application du principe de la régionalisation (avec une mutualisation intégrale des crédits à l'échelle de chaque région administrative) est ensuite conduite. Enfin, une discussion plus générale est engagée sur les implications du découplage en matière de changements productifs, d'abord pour les exploitations laitières, puis pour les exploitations bovins-viande.

4-1 LE DÉCOUPLAGE DOIT RENDRE LA PAC PLUS COMPATIBLE AVEC LES RÈGLES DE L'OMC

Les autorités communautaires se sont engagées dans la voie du découplage pour satisfaire certaines exigences relatives aux négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un bref retour en arrière est ici nécessaire pour bien saisir les raisons qui ont justifié cette récente orientation de la PAC (6).

La notion de découplage des soutiens à l'agriculture est, en effet, assez ancienne. Elle a déjà fait l'objet de débats intenses depuis l'entrée de l'agriculture dans le cycle de l'Uruguay (GATT). Initiés en 1986, ces débats s'animent sur la base d'une observation critique de la situation de l'agriculture européenne et américaine : les prix garantis conduisaient à un développement massif de la production agricole, à un rythme plus rapide que la consommation interne ; les subventions aux exportations engendraient, dans le contexte d'une relative stabilisation des marchés mondiaux solvables, une concurrence accrue et déloyale entre les principaux pays exportateurs ; les soutiens budgétaires alloués pour soutenir l'agriculture augmentaient rapidement, sans pour autant freiner le rythme de diminution du nombre d'agriculteurs ou, encore, améliorer la relation de l'agriculture à l'environnement. Dès 1987, les gouvernements réunis dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se sont entendus sur la nécessité d'engager un processus de réforme des politiques agricoles. Ce processus devait progressivement conduire à une réduction des distorsions économiques (notamment celles relatives aux échanges) liées aux politiques agricoles ; à une orientation de l'agriculture dans le sens d'une meilleure prise en compte des signaux du marché ; à une intégration croissante, dans la politique agricole, d'objectifs autres que ceux purement économiques (environnement, emploi, sécurité alimentaire, etc.). Le découplage a alors été présenté par l'OCDE comme un des moyens permettant de satisfaire ces objectifs de long terme (37). Depuis lors, les gouvernements sont invités à

abandonner progressivement le soutien des prix et à accorder aux agriculteurs des aides directes découplées (38), c'est-à-dire non liées aux prix, à la production agricole ou aux facteurs de production (terre, cheptel). Le découplage manifeste ainsi une césure franche entre la politique des prix et celle des revenus. Pour accroître le bien-être collectif et favoriser une meilleure efficacité (30), les partisans du découplage suggèrent, par ailleurs, que le versement des aides directes découplées soit clairement ciblé, de façon à répondre aux objectifs assignés. Dans ce contexte, les principes théoriques du découplage sont les suivants (24) :

- Les aides découplées n'influençant pas l'offre, elles stimulent la compétitivité et permettent une allocation optimale des ressources en fonction des prix de marché. Les agriculteurs produisent des biens agricoles non pas en fonction des mécanismes de soutien accordés par les autorités publiques, mais selon leur compétitivité relative par rapport aux indicateurs du marché.
- Les aides découplées étant indépendantes des volumes produits et accordées directement aux agriculteurs (sans intermédiaires), elles permettent la réalisation d'économies dans le montant des transferts publics.
- Les aides découplées offrent une plus grande transparence budgétaire que le soutien par les prix et favorisent ainsi une meilleure efficacité des politiques publiques.
- Les aides découplées permettent d'intégrer plus facilement de nouveaux objectifs à la politique agricole, tels ceux relatifs à l'environnement ou à la sécurité alimentaire.

De manière complémentaire aux préconisations faites par l'OCDE, la question du découplage a également été considérée dans le cadre des négociations multilatérales du GATT. L'accord sur l'agriculture, signé à Marrakech pour la période de 1995 à 2001, visait notamment à limiter les aides ayant des effets de distorsion sur les échanges (soutien par les prix, subventions aux exportations). Dans cette optique, l'accord agricole prévoyait le calcul d'une Mesure Globale de Soutien (MGS), dont le montant total devait, en 2001, être réduit de 20% par rapport à la situation de référence 1986-88 (28). Cette MGS regroupe le soutien assuré par les prix (« boîte orange »). Par dérogation, deux catégories de soutiens ont cependant été exclues du calcul de la MGS et n'ont donc pas été soumises à réduction pendant les six années de l'application de l'accord :

- Les soutiens relevant de la « boîte verte ». Ces soutiens, découplés et exclus de la MGS, ont un effet de distorsion sur les échanges ou sur la production jugé nul ou au plus minime. Ces mesures doivent être conformes aux critères de base suivants : le soutien est fourni dans le cadre d'un programme financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part du consommateur ; le soutien n'a pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Dans ce cadre, les versements directs aux producteurs sont autorisés moyennant le respect des cinq points suivants : « 1) le droit à bénéficier de versements à ce titre est déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe ; 2) pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base ; 3) pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une pro-

duction réalisée au cours d'une année suivant la période de base ; 4) pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base ; 5) il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements ».

- b) Les soutiens relevant de la « boîte bleue »¹¹. Subordonnées à une maîtrise de la production, ces soutiens semi-découplés sont, au titre d'une clause de paix couvrant la période 1995-2003, exclus temporairement du calcul de la MGS (cette exclusion implique cependant que le soutien par produit ne dépasse pas le niveau observé en 1992). Ces soutiens doivent satisfaire les trois critères suivants : soit être basés sur des surfaces ou des rendements fixes ; soit être versés pour un maximum correspondant à 85 % d'une production d'une période de base ; soit être calculés sur la base d'un nombre fixe d'animaux.

Entre 1995 et 2001, l'UE n'a pas été pénalisée par le volet « soutien interne » de l'accord agricole de Marrakech. Le plafond maximal autorisé de la MGS est, en effet, toujours resté largement supérieur au montant de la « boîte orange ». Le plafond était tel qu'il est même resté supérieur au montant cumulé de la « boîte orange » et de la « boîte bleue ». D'après les dernières notifications de l'UE à l'OMC (1999-2000), le plafond de la MGS (69,6 milliards d'euros) est supérieur d'environ 3% au cumul des boîtes « orange » (47,9 milliards d'euros) et « bleue » (19,8 milliards d'euros). Avec la baisse des prix institutionnels instaurée dans le cadre la réforme de la PAC de l'Agenda 2000 (-15% en céréales et -20% en viande bovine) et celle envisagée lors la révision à mi-parcours (-25% pour le beurre et -15% pour la poudre de lait écrémé), le montant total de la « boîte orange » sera, une nouvelle fois, réduit au profit de la « boîte bleue ». Dans l'hypothèse où les négociations multilatérales du cycle de Doha conduiraient à un maintien des trois boîtes existantes, l'UE serait dans la possibilité de consentir une nouvelle baisse de sa MGS de l'ordre de 50% au cours du prochain accord multilatéral (8). Cette baisse pourrait même être encore plus drastique si l'on considère l'adoption attendue de futures réformes dans les OCM sucre, fruits et légumes, tabac, huile d'olive, etc. Dans le cas d'une remise en cause de la « boîte bleue » (hypothèse qui suggère que les crédits relevant de cette boîte seront intégrés à la MGS et soumis à réduction à compter du prochain accord) et en l'absence de découplage, l'UE ne disposerait plus de marges de manœuvre suffisantes. L'instauration du paiement unique a donc pour vocation de transférer une grande partie des soutiens de la « boîte bleue » vers la « boîte verte » et d'offrir, ainsi, à l'UE de réelles marges de manœuvre dans la négociation à l'OMC sur le volet relatif au soutien interne (41).

En d'autres termes, l'instauration du paiement unique donne aux autorités communautaires (par le basculement de crédits de la « boîte bleue » vers la « boîte verte ») la possibilité de maintenir, au cours de la prochaine décennie, le versement de soutiens directs aux exploitations bovines, sans que ceux-ci ne soient contestés à l'échelle internationale. Pour autant, les tensions budgétaires internes à l'UE pourraient néanmoins conduire à ce que des réductions de crédits soient à moyen terme envisagées, via par exemple une accentuation du taux de modulation.

4-2 LES ETATS MEMBRES ONT D'IMPORTANTES MARGES DE MANŒUVRE POUR APPLIQUER LE DÉCOUPLAGE

Le dispositif de découplage envisagé par la réforme de la PAC de juin 2003 consiste à remplacer, dans chaque exploitation agricole, tout ou partie des paiements compensatoires de la PAC alloués historiquement au titre des différentes OCM par un paiement unique découplé. Si le cadre réglementaire est fixé, les modalités concrètes d'application ne sont pas encore définitivement arrêtées. En 2005, 2006, ou au plus tard 2007 (au choix des Etats membres), des droits seront attribués à chaque exploitant, avec d'un côté la fixation d'un nombre de droits exprimés en hectare (surface historique de référence) et, de l'autre, la fixation d'une valeur des droits (montant historique initial de référence).

- **La surface historique de référence** correspond à la moyenne de certaines surfaces présentes dans l'exploitation au cours des années 2000-2001-2002. Sont prises en compte les surfaces de céréales et d'oléoprotéagineux (COP), les autres surfaces ayant donné droit à une aide (riz, légumineuses à grains, etc.) et la totalité des surfaces fourragères. Sont exclues les surfaces consacrées aux bâtiments d'exploitation, aux bois, aux étangs, aux chemins, aux cultures permanentes, aux cultures horticoles, ainsi qu'aux cultures de betterave sucrière, de tabac et légumes de plein champ. L'obligation de pratiquer la jachère est maintenue.

- **Le montant historique initial de référence.** Dans le secteur végétal, un niveau unitaire d'aides directes est affecté à chaque hectare correspondant. Les paiements directs pris en compte sont les suivants : grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux, jachère, lin non textile, aide supplémentaire au blé, chanvre), légumineuses à graines, semences, riz (avec un taux de découplage communautaire de 58%), féculé de pommes de terre (avec un taux de découplage communautaire de 40%). Dans le secteur animal, le nombre de primes demandé chaque année de référence est multiplié par la valeur unitaire des primes. Sont ainsi pris en compte les paiements compensatoires aux bovins (PMTVA, PSBM, PAB, primes à l'extensification, enveloppes nationales de flexibilité, primes à la désaisonnalisation), les primes à la brebis et à la chèvre et les paiements compensatoires qui seront attribués au quota laitier dans le cadre de la réforme de l'OCM de 2004-2007.

Le paiement unique découplé est donc déterminé sur la base de la situation historique de l'exploitation entre 2000 et 2002, à laquelle s'ajoute l'effet des réformes programmées entre 2004 et 2007 (OCM lait, blé dur). L'attribution des droits est réalisée en une seule fois au début de la réforme. Les hectares éligibles pourront être utilisés pour toute production agricole, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que celles destinées à la féculé. Pour recevoir un paiement unique, l'agriculteur devra disposer d'hectares éligibles et maintenir ses terres dans de bonnes conditions agronomiques (limiter l'érosion des sols, maintenir ou rétablir le taux de matière organique du sol, préserver un niveau minimal d'entretien, maintenir les superficies de prairies permanentes, etc.). Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier du paiement unique, son versement sera néanmoins conditionné au respect de dix-huit directives et règlements : six directives, applicables dès 2005, dans le domaine de l'environne-

¹¹ Pour les exploitations bovines, la « boîte orange » correspond au soutien assuré par les prix garantis ; la « boîte verte » regroupe principalement les mesures agri-environnementales (primes au maintien des systèmes d'élevage extensifs), les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et les contrats d'agriculture durable ; la « boîte bleue » rassemble les paiements compensatoires de la PAC liés aux activités bovines (primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes - PMTVA, primes spéciales aux bovins mâles - PSBM, primes à l'abatage - PAB, etc.) ou autres activités agricoles associées (paiements compensatoires aux superficies de grandes cultures, primes ovines, etc.).

ment ; neuf directives, applicables en 2005 ou 2006, dans le domaine de santé animale et de la sécurité sanitaire ; trois directives, applicables à partir de 2007, dans le domaine du bien être animal. En cas de non respect de ces différentes normes, le montant du paiement unique sera réduit proportionnellement au préjudice causé.

Le nombre de droits peut ensuite évoluer en fonction des éventuels transferts de droits opérés. Les droits à paiement pourront en effet faire l'objet de transferts, au sein d'un même Etat membre, avec ou sans la terre dans le cas d'achats et/ou de ventes, obligatoirement avec la terre dans le cas de locations. Dans le cas d'un transfert sans terre, l'agriculteur acheteur ne pourra valoriser un droit à paiement ainsi acquis que s'il dispose d'un hectare éligible. En outre, un Etat membre pourra opter pour une limitation de l'échelle géographique du marché des droits à paiement et décider qu'une partie des droits à paiement vendus soit reversée en faveur d'une réserve nationale.

La valeur des droits peut, quant à elle, être modifiée sous l'effet de plusieurs facteurs :

- Le choix des Etats membres quant au niveau d'intensité du découplage. Pour éviter le risque d'un abandon des terres, les Etats membres peuvent ne pas soumettre au découplage tout ou partie de certains types de paiements directs. Ainsi, dans le secteur des céréales et des cultures arables, ils peuvent maintenir le lien avec la production des paiements actuels à l'hectare jusqu'à concurrence de 25 % (ou 40 % de l'aide supplémentaire blé dur). Dans le secteur de la viande bovine, les Etats ont le choix entre plusieurs options : 1) conserver l'actuelle PMTVA jusqu'à concurrence de 100 % et la PAB jusqu'à concurrence de 40 %, 2) verser la PAB jusqu'à concurrence de 100 %, ou 3) la PSBM jusqu'à concurrence de 75 %. Les primes à la brebis et à la chèvre y compris la prime supplémentaire dans les zones défavorisées, peuvent être liées à la production jusqu'à concurrence de 50 %.
- Les prélèvements assurés au titre de la constitution d'une réserve nationale. Les Etats peuvent alimenter une réserve nationale de droits à paiement, jusqu'à concurrence de 3% du montant total historique. Les sommes prélevées seront ensuite attribuées à certaines catégories d'exploitations jugées prioritaires (jeunes agriculteurs, etc.).
- L'application de la modulation obligatoire. Ce dispositif conduit à prélever une partie des paiements directs (5% à horizon 2007) de certaines exploitations (voir point 3-2), pour abonder le financement des mesures du développement rural.
- L'application de la discipline budgétaire. L'enveloppe budgétaire nationale d'aides découplées est plafonnée par Etat membre (8,05 milliards d'euros en France à partir de 2007 et pour les exercices suivants). En cas de dépassement du plafond, des ajustements linéaires seront opérés les années suivantes.

Si l'affectation des droits à paiement peut se faire au regard des références historiques individuelles acquises au titre des années 2000-2002, les Etats membres ont également la possibilité (articles 58 et 59 du règlement) d'opérer des redistributions entre agriculteurs, au sein d'une même région (voir section 4-4). Ainsi, à la lumière de ce qui a été observé depuis près de vingt ans avec le règlement relatif aux quotas laitiers, les conséquences du découplage dépendront, pour une grande part, des modalités retenues au sein des Etats membres pour appliquer la réglementation communautaire. Dans ce sens, le ministre français de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales a présenté, au conseil des ministres du 18 février 2004, une communication précisant

certaines choix nationaux : le dispositif de découplage sera appliqué à partir 2006 ; le découplage sera partiel (maintien d'un couplage pour 25% des paiements directs aux grandes cultures, 100% de la PMTVA, 40% de la PAB et 50% des primes ovines et caprines) ; le marché des droits à paiement sera encadré, afin d'éviter la déprise agricole et de décourager les comportements spéculatifs ; un prélèvement sur les droits sera réalisé à l'occasion des transactions spéculatives.

4-3 LE MONTANT DU PAIEMENT UNIQUE VARIE TRÈS FORTEMENT SELON LES SYSTÈMES PRODUCTIFS

Une estimation du montant du paiement unique est réalisée à l'horizon de 2008 (voir la section 1-2 pour les hypothèses de simulation) pour différentes catégories d'exploitations laitières et bovins-viande. Le montant du futur paiement unique est rapporté à l'exploitation, à l'hectare (sont concernées les surfaces de céréales, d'oléoprotéagineux, les cultures industrielles, ainsi que les surfaces fourragères, hors parcours collectifs), aux aides directes totales et au résultat courant. Deux options sont alternativement considérées : la première correspond à l'application d'un découplage total (H1), dans le sens où l'ensemble des paiements directs potentiellement concernés sont découplés ; la seconde correspond à un découplage partiel (H2), selon les modalités qui seront appliquées en France (voir fin de la section 4-2).

Dans le cas des exploitations laitières, le montant du paiement unique 2008 est estimé, avec l'option du découplage total (H1), à 23 000 euros par exploitation (en moyenne nationale). Il représente ainsi 319 euros par hectare, 88% du montant total des aides directes (les aides directes relatives au second pilier de la PAC sont, rappelons-le, exclues du paiement unique) et 110% du résultat courant. Dans l'option du découplage partiel (H2), ces montants s'élèvent à respectivement 19 100 euros, 266 euros, 73% et 92%. Le décalage observé entre le découplage total et le découplage partiel est donc plutôt faible pour les exploitations laitières, notamment pour les plus spécialisées d'entre elles (9).

Pour les deux options retenues, le montant du paiement unique par exploitation augmente fortement avec la taille du quota laitier et le niveau d'intensification des superficies fourragères (tableau 6). Pour mesurer l'ampleur de ces écarts, les exploitations laitières françaises sont réparties selon quatre classes de quota laitier et quatre systèmes de production. Les 33 800 unités diversifiées sont d'abord distinguées des 83 200 unités spécialisées par leur non appartenance aux orientations technico-économiques n°41 « bovins-lait » ou n°43 « bovins-lait, élevage et viande ». Parmi les unités spécialisées, trois catégories sont ensuite considérées : les 26 500 unités « maïs non limité » (c'est-à-dire celles pour lesquelles les superficies de maïs fourrage représentent plus de 30% des surfaces fourragères) ; les 33 200 unités « maïs limité » (entre 10% et 30%) ; les 23 500 unités « herbager » (moins de 10%).

Ainsi, le montant du paiement unique (H2) s'élève, par exemple, à 38 700 euros dans les 21 200 exploitations laitières françaises ayant un quota laitier supérieur à 300 000 kg (soit 307 euros par hectare) contre 7 800 euros dans les 19 700 unités ayant un quota inférieur à 100 000 kg (soit 180 euros par hectare). L'attribution, à compter de 2004, de paiements compensatoires à la tonne de quota, indépendamment de la taille de l'exploitation, participe à ces écarts. L'analyse en fonction des quatre systèmes productifs conduit de même à des résultats très hétérogènes : de 20 500 euros dans les 26 500 unités spécialisées du système « maïs non limi-

té » (soit 348 euros par hectare) à seulement 8 500 euros dans les 23 500 unités spécialisées du système « herbager » (soit 140 euros par hectare). Ces écarts viennent du fait que les exploitations laitières intensives bénéficient d'aides directes au titre de leurs superficies de maïs fourrage et sont plus fréquemment orientées vers les productions céréalières et de jeunes bovins. Dans les systèmes herbagers, notamment ceux de petite taille localisés en montagne où les soutiens directs issus du développement rural jouent un rôle important, le paiement unique représente moins de la moitié de l'ensemble des aides directes 2008 (contre plus de 80% dans la plupart des unités intensives ou diversifiées).

Du fait de la concentration géographique de ces systèmes techniques, ces écarts se retrouvent également au niveau des régions administratives. De 144 euros par hectare (pour H2) dans les unités laitières d'Auvergne, ce montant passe à 182 euros en Rhône-Alpes, 283 euros en Pays de la Loire, 322 euros en Bretagne et 335 euros en Picardie.

La fixation de références historiques individuelles de droits à primes conduit à préserver les situations historiquement acquises au titre des paiements compensatoires de baisses de prix. Dans le secteur laitier, les exploitations intensives à base de maïs fourrage ou diversifiées vers les productions de jeunes bovins ou les grandes cultures sont, dans ce cadre, économiquement plus favorisées que les unités spécialisées et extensives à base d'herbe. En l'absence d'une mécanique programmée de redistribution progressive des soutiens entre catégories d'exploitations, ces dernières resteront faiblement dotées en paiements uniques. En outre, étant plus spécialisées, elles auront moins de latitudes que les unités intensives pour réorienter leurs systèmes productifs. Dans certains cas, les unités intensives pourraient même être incitées à converger vers le système herbager tout en conservant l'intégralité des crédits alloués historiquement au titre des superficies de maïs fourrage ou du cheptel de jeunes bovins. Au fil des ans, la somme cumulée du paiement unique pourrait ainsi conduire à renforcer leur compétitivité au détriment des unités extensives. Ceci serait d'autant plus manifeste que ces deux catégories d'exploitations coexistent parfois dans une même zone, avec le même niveau de quota laitier et un prix du lait identique.

En ce qui concerne les exploitations du type bovins-viande, le montant du paiement unique 2008 est estimé, en moyenne nationale, à 24 800 euros par exploitation dans l'option du découplage total (H1). Il représente ainsi 338 euros par hectare éligible (soit un montant supérieur à celui des unités laitières), 85% du montant total des aides directes et 143% du résultat courant. Dans l'option du découplage partiel (H2), le montant du paiement unique baisse de manière importante : il représente 13 200 euros par exploitation, soit 179 euros par hectare, 45% du montant total des aides directes et 76% du résultat courant. Le décrochage important entre les deux options (H1 et H2) se vérifie dans la très grande majorité des exploitations de ce type, à l'exception de celles, au demeurant peu nombreuses, spécialisées dans l'engraissement des jeunes bovins (la PSBM étant intégralement intégrée dans le montant du paiement unique).

Pour analyser plus finement l'importance du paiement unique dans les différentes catégories d'exploitations bovins-viande (tableau 7), une distribution est opérée selon quatre classes de taille (mesurée par le nombre d'UGB herbivores par exploitation) et quatre classes de chargement (mesuré par le nombre d'UGB herbivores par hectare de surface fourragère). Parmi les exploitations dites « extensives » (charge-

ment inférieur à 1,5), nombreux sont les élevages qui relèvent du type « naisseur » ; parmi les exploitations dites « intensives », les élevages appartiennent, quant à eux, plus fréquemment au type « naisseur-engraisseur » ou « engraisseur spécialisé ». Les élevages bovins-viande intensifs bénéficient, pour une part d'entre eux, de primes aux superficies de maïs fourrage et développent, dans les zones qui le permettent (Pays de la Loire, etc.), des céréales.

Le montant du paiement unique par exploitation augmente fortement avec la taille du cheptel. Il s'élève ainsi à 43 000 euros (H1) et 22 700 euros (H2) dans les 20 800 exploitations bovins-viande comptant plus de 100 UGB herbivores, contre 12 300 euros (H1) et 7 900 euros (H2) dans les 16 300 exploitations comptant moins de 25 UGB herbivores. L'analyse selon les classes d'intensification donne des résultats moins contrastés. Si les unités intensives sont favorisées par une dimension moyenne supérieure à celle des unités extensives, elles sont, en revanche, pénalisées par les règles d'attribution des primes bovines : le montant des primes bovines par tête de bétail est ainsi plus élevé dans les élevages extensifs. Rapporté à l'hectare, le montant du paiement unique est beaucoup plus élevé dans les systèmes intensifs : de 414 euros (H1) et 239 euros (H2) dans les 16 000 exploitations très intensives (chargement supérieur à 2) à seulement 246 euros (H1) et 122 euros (H2) dans les 18 900 exploitations très extensives (chargement inférieur à 1).

Ces écarts se retrouvent également au niveau des régions administratives : de 134 euros par hectare (pour H2) dans les unités bovins-viande du Limousin, ce montant passe à 143 euros en Midi-Pyrénées, 160 euros en Aquitaine, 179 euros en Bourgogne, 199 euros en Pays de la Loire et 226 euros en Lorraine.

Le montant du paiement unique par exploitation est donc fortement dépendant de la taille de la structure et des diversifications initiales (en 2000-2002) pour les productions éligibles aux paiements compensatoires (céréales, maïs fourrage, jeunes bovins, etc.). Dans une réflexion prospective, de nombreux éleveurs (notamment ceux ayant opté pour des systèmes productifs extensifs, peu mobilisateurs de soutiens directs) se considèrent comme fortement désavantagés par le dispositif privilégiant une référence historique individuelle de droits à primes. De même, tout en soulignant la relative inefficacité du dispositif de modulation envisagé pour permettre des ré-allocations de soutiens, certains syndicats agricoles ou groupes de réflexion¹² suggèrent une mutualisation progressive du paiement unique.

4-4 LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION D'UNE RÉGIONALISATION AVEC UNE MUTUALISATION INTÉGRALE

L'attribution d'un paiement unique sur la base de références historiques conduit à préserver les avantages acquis. Si, à court terme, ce mécanisme a pour principal intérêt de ne pas provoquer de choc économique, il est cependant susceptible, à plus long terme, d'opposer les agriculteurs entre eux. Ceux fortement soutenus historiquement pourraient l'accueillir de manière favorable : il leur donne, en effet, une pérennisation des montants d'aides directes perçus (y compris dans l'hypothèse où ils ne pratiqueraient plus, dans le futur, les activités agricoles qui furent à l'origine de ces montants) tout en leur offrant certaines opportunités de diversification ; les agriculteurs faiblement dotés pourraient, en revanche, se sentir

Une note de la Confédération Paysanne (19), datée de novembre 2003, indique : « la Confédération Paysanne refuse le principe de la référence historique de droits à paiement et considère qu'il faut examiner la possibilité de mutualiser les aides entre les exploitations d'une même région (ou de plusieurs régions), par le biais de la régionalisation des références de primes ». Une note de synthèse du réseau national « Inpact » (Initiatives pour une agriculture citoyenne et Territoriale), datée du 15 janvier 2004, va également dans ce sens.

lésés : non seulement, ils ont la garantie de ne pas bénéficier d'une augmentation de leurs soutiens directs dans les années à venir, mais ils encourent également le risque de se voir concurrencer sur leurs propres productions par des agriculteurs favorisés par la référence historique.

Face à ces intérêts divergents entre agriculteurs, les Etats membres ont, au titre des articles 58 et 59 du règlement n°1782/2003 du Conseil, la possibilité de mettre en œuvre une régionalisation du dispositif de découplage. Ainsi, dans un premier temps, ils peuvent subdiviser le plafond national des paiements découplés entre des régions préalablement définies. De cette manière, les régions seraient susceptibles de conserver l'intégralité de leurs enveloppes historiques de droits à paiement. Dans un second temps, ils peuvent également favoriser, au niveau de chacune des régions, une redistribution du paiement unique.

Sur ce dernier point, plusieurs modalités peuvent être envisagées : la première, étudiée ci-après, consisterait à attribuer, à budget régional constant et après une mutualisation intégrale des crédits, un montant de paiement unique par hectare identique pour tous les agriculteurs de la région administrative ; la seconde consisterait à différencier le montant du paiement unique par hectare entre les terres arables et les surfaces en herbe ; de façon plus hybride, la troisième supposerait de laisser aux agriculteurs une part de leurs références historiques individuelles et d'attribuer, sur une fraction restante, un montant de paiement unique commun à l'ensemble des agriculteurs. Les possibilités offertes sont donc relativement larges et ce, d'autant plus, que l'application de ce mécanisme pourrait être envisagée moyennant des transitions.

Sans présager des décisions qui seront prises en France, à moyen terme, sur ce thème (l'option de la référence historique semble, à court terme, la plus probable), une simulation est, à titre d'illustration, conduite pour mesurer l'impact potentiel, sur le résultat courant 2008 de différentes catégories d'exploitations bovines, de l'application d'une régionalisation, avec mutualisation intégrale du paiement unique. La simulation envisage ainsi le versement dans chaque exploitation d'un paiement unique correspondant à une multiplication entre les surfaces éligibles de l'exploitation et le montant moyen régional (au sens des régions administratives) du paiement unique par hectare. Dans l'option du découplage total, ce montant est inférieur à 260 euros dans trois régions (Franche-Comté, Rhône-Alpes et Auvergne) et supérieur à 370 euros dans quatre autres (Bretagne, Aquitaine, Alsace et Languedoc-Roussillon). Dans l'option du découplage partiel, il devient inférieur à 190 euros dans cinq régions (Corse, Limousin, Auvergne, Franche-Comté et Rhône-Alpes), mais reste supérieur à 300 euros dans trois autres (Languedoc-Roussillon, Bretagne et Alsace).

L'impact de ce type de régionalisation sur les différentes catégories d'exploitations bovines dépend d'abord de l'option retenue en matière d'intensité du découplage (tableau 8). En écartant du paiement unique une grande partie des primes bovines, le découplage partiel rend la régionalisation (avec mutualisation intégrale) très favorable à la plupart des exploitations bovines-viande, notamment à celles spécialisées et extensives. Dans l'option contraire (application d'un découplage total), les exploitations bovines-viande, notamment les plus intensives (chargement supérieur à 1,5) seraient, en revanche, pénalisées, au profit d'ailleurs très souvent des exploitations laitières extensives. Dans chaque région, l'impact de la régionalisation sur les différentes catégories d'exploitations bovines s'explique ensuite par l'équilibre régional entre les activités bovines, ovines et céréalières, mais également par la diversité des systèmes techniques,

interne à chaque type. Si, dans l'option du découplage total, les exploitations laitières sortent, en moyenne, économiquement gagnantes dans la plupart des régions, force est de prendre acte de la diversité des impacts entre les unités du système « maïs non limité » (pénalisées) et celles du système « herbager » (favorisées).

Dans l'option du découplage total, les exploitations laitières du système « maïs non limité » enregistrent un recul de leur résultat courant 2008 de 6% en Bretagne, de 14% en Pays de la Loire et de 19% en Basse-Normandie. Dans l'option du découplage partiel, ces mêmes exploitations sont encore plus affectées avec des reculs respectivement de 11%, 27% et 22%. Les exploitations bovines-viande sont alors nettement gagnantes dans ces régions. En Auvergne, la régionalisation se révèle être, dans l'hypothèse du découplage total, économiquement très défavorable aux unités bovines-viande (-23% de revenu) et particulièrement bénéfique aux unités laitières (+24% de revenu). Ces dernières enregistrent d'ailleurs une évolution encore positive de leurs revenus dans le cas du découplage partiel (+4%). En Lorraine, l'impact de la régionalisation est, quelle que soit l'intensité du découplage, pénalisante pour les exploitations laitières diversifiées, alors qu'elle est favorable aux unités laitières spécialisées du type « herbager ». En Rhône-Alpes, les exploitations laitières extensives, notamment celles localisées en zone de montagne, bénéficieraient fortement d'un tel redéploiement, contrairement aux exploitations de grandes cultures des zones de plaine.

Comme le montrent ces résultats de simulation, les articles 58 et 59 du règlement communautaire offrent aux autorités nationales la possibilité de mettre en œuvre un certain rééquilibrage des soutiens entre catégories d'exploitations. Derrière l'exemple assez extrême pris en référence ici dans la simulation, il convient de souligner que l'intensité du redéploiement pourrait être atténuée par une mutualisation partielle des crédits et/ou une montée en puissance, progressive dans le temps, du mécanisme. Dans l'hypothèse où le principe de la régionalisation ne serait pas retenu en France (ce sera vraisemblablement le cas en Allemagne compte tenu du rôle important joué par les Länder), une certaine dose de mutualisation pourrait alors être envisagée à l'échelle nationale. Dans ce cas, et au-delà des impacts différenciés entre systèmes, un basculement de crédits s'opérerait des régions laitières intensives et des régions de grandes cultures vers les régions laitières extensives.

Par ailleurs, toujours dans l'esprit d'encourager une redistribution des soutiens, l'article 69 du règlement communautaire offre, aux Etats membres, la possibilité de conserver jusqu'à 10% des plafonds nationaux de droits à paiement. Ces crédits pourraient ensuite être utilisés pour abonder le financement d'actions jugées importantes pour la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

4-5 LE DÉCOUPLAGE ET L'ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS DANS LES EXPLOITATIONS LAITIÈRES

Sous l'effet d'une hausse conséquente de la productivité du travail, le nombre d'exploitations laitières est passé, en France, de 794 700 en 1970 à 465 300 en 1980, 208 500 en 1990 et 115 000 en 2003 (42). Entre les deux derniers recensements de l'agriculture (1988 et 2000), la diminution du nombre d'exploitations détenant des vaches laitières a été de 52%, ce qui correspond à un recul plus important que dans la plupart des autres productions agricoles types (grandes cul-

tures, bovins-viande, viticulture, etc.). S'appuyant sur une reconduction des rythmes de restructuration observés ces dernières années (45), les analyses prospectives conduites en France laissent entrevoir que le nombre d'exploitations laitières pourrait passer de 115 000 en 2003 à environ 75 000 en 2010, soit un nouveau recul de 40 000 exploitations.

Outre les effets liés à la pyramide des âges et à l'engouement pour les formes sociétaires (qui entraîne une diminution du nombre des points de collecte plus importante que la diminution des actifs du secteur), le rythme futur de la restructuration du secteur laitier dépendra également de l'importance des installations, des départs anticipés et des réorientations vers d'autres productions agricoles. Plusieurs facteurs peuvent alors interférer : la politique nationale conduite en matière de redistribution des droits à produire et des droits à paiement (politique qui joue sur l'équilibre entre l'installation et l'agrandissement des exploitations existantes) ; l'évolution du coût d'acquisition des exploitations laitières au regard des soutiens accordés par les pouvoirs publics en faveur des jeunes agriculteurs et des espoirs fondés dans la rentabilité future des capitaux investis ; les contraintes financières inhérentes à la nécessité d'une remise aux normes des bâtiments d'élevage (un cinquième, seulement, des exploitations laitières françaises respectent actuellement les normes fixées) ; les solutions imaginées pour réduire les astreintes de travail, de plus en plus critiquées, liées à l'activité laitière (recours au salariat, développement de l'entraide, création de sociétés, etc.) ; le dynamisme du marché des produits laitiers (niveau de consommation par habitant, futurs engagements multilatéraux par rapport à l'accès aux marchés et aux restitutions aux exportations) ; les effets propres de la nouvelle réforme de la PAC et de ses modalités d'application (taux de compensation de la baisse du prix du lait, impact du découplage sur l'incitation à un abandon de la production laitière au profit d'autres activités, mécanique de transfert des droits à paiement, redistribution éventuelle des soutiens directs entre catégories d'exploitations, etc.). Ces différents facteurs, qui joueront positivement ou négativement sur le rythme de restructuration¹³, interviendront de manière imbriquée, rendant par là même délicate l'attribution de la future diminution du nombre d'exploitations laitières aux seuls effets de la réforme de la PAC.

En quoi la réforme de la PAC est-elle susceptible de modifier, en France, l'offre de produits agricoles des exploitations laitières ? Pour répondre à cette question, deux volets seront successivement considérés : le premier concerne l'évolution potentielle de l'offre globale de lait à l'échelle nationale ; le second concerne l'évolution de l'offre de lait et des autres productions agricoles associées dans les exploitations laitières, prises dans leur diversité.

Sur le premier volet, les résultats de recherches économiques (5) convergent avec les appréciations portées par les experts nationaux du secteur. Ainsi, il est considéré que la prorogation du régime des quotas à l'horizon de 2015 devrait conduire à ce que le niveau global de la production laitière s'établisse à un niveau très proche des plafonds autorisés (comme cela est le cas depuis vingt ans). Dans l'hypothèse où l'offre de lait baisserait de manière soudaine et sensible suite à une conjonction de facteurs négatifs (abandon de l'activité par de nombreux producteurs, etc.), la hausse de prix serait, en retour, rapide et telle qu'elle stimulerait de nouveau l'offre. Cette analyse est confortée par le fait que bon nombre d'exploitations laitières pourraient, en intensifiant leur système productif et en se spécialisant davantage,

répondre rapidement aux exigences de volumes supplémentaires. Si le risque d'un recul de la production laitière nationale semble donc peu probable, la réforme pourrait néanmoins inciter certains producteurs de lait à abandonner définitivement cette activité.

Sur le second volet, force est d'abord de considérer que l'abandon de la production laitière ne peut économiquement se justifier que dans la mesure où une activité agricole de substitution est mise en place. En d'autres termes, les producteurs de lait français ne pourront pas, dans leur très grande majorité, abandonner la production de lait pour se contenter du seul paiement unique, sans contrepartie productive (c'est-à-dire poursuivre une stratégie qui consisterait à limiter l'activité au seul entretien des surfaces, de telle sorte de respecter les conditions agronomiques minimales). D'après la simulation réalisée, le montant du paiement unique n'est pas suffisant pour couvrir les coûts fixes jugés incompressibles. Les exploitations devront, en effet, toujours faire face à différentes charges : le fermage (les terres louées sont indispensables pour conserver le bénéfice des droits), les dotations aux amortissements et les frais financiers (charges dont le montant pourrait cependant décliner dans le temps) ainsi que les frais d'assurance (seule la moitié des frais historiques ont été pris en compte dans la simulation). Après déduction de ces coûts fixes au montant du paiement unique 2008, le solde est négatif, en moyenne nationale, pour les unités laitières (-10 600 euros dans H1 et -14 400 euros dans H2). Il l'est également pour les quatre systèmes productifs étudiés (tableau 9). Quelle que soit l'option du découplage retenue, ce solde est inférieur à 15 000 euros par emploi familial dans 99% des exploitations laitières françaises.

L'abandon définitif de la production laitière au profit d'une autre activité agricole est, quant à elle, économiquement plus crédible. Cependant, les éleveurs potentiellement intéressés par cette démarche attendront vraisemblablement l'année 2008, c'est-à-dire la date à partir de laquelle les paiements directs accordés au secteur laitier seront maximisés. En l'absence d'une connaissance précise de l'évolution à venir du prix du lait et compte tenu des incertitudes qui existent encore sur la gestion administrative future des droits à paiement (notamment sur l'intensité du lien entre le quota, les droits à paiement et le foncier), il reste difficile de spéculer sur l'intensité de ces réorientations. L'instauration du paiement unique apporte, cependant, un appui financier supplémentaire à ceux qui étaient déjà susceptibles d'abandonner la production laitière pour des raisons qui, souvent, ne sont pas directement liées à l'application de la nouvelle réforme de la PAC. Quatre catégories principales d'exploitations laitières sont susceptibles, dans les années à venir, d'abandonner la production de lait :

- Les exploitations de taille modeste et peu efficaces pour lesquelles les investissements exigés en matière de remise aux normes des bâtiments d'élevage sont trop coûteux par rapport à la rentabilité escomptée. Dans ce cas, les exploitants, surtout s'ils sont âgés, tenteront de trouver un repreneur et ainsi d'organiser, le cas échéant de façon progressive, une cessation d'activité.
- Les exploitations laitières qui abandonneront le lait au profit des vaches allaitantes. Une telle orientation, qui semble surtout intéressante pour les agriculteurs localisés dans les zones herbagères et dotés d'un faible taux d'endettement, a pour principal intérêt de limiter les contraintes de travail tout en poursuivant une activité d'éleveur. Avec l'option du

¹³ De nombreux acteurs de la filière laitière française (agriculteurs, organisations professionnelles agricoles, etc.) considèrent, de manière empirique, que les facteurs mentionnés précédemment auront une influence globale plutôt négative sur les évolutions à venir. En d'autres termes, ils laissent présager que la diminution du nombre d'exploitations pourrait être plus forte que celle estimée à partir d'une reconduction des tendances passées.

découplage partiel, ces éleveurs pourraient théoriquement prétendre à la PMTVA. Néanmoins, compte tenu du nombre limité des droits à primes disponibles, il est fort probable que ceux-ci ne bénéficieront pas de ces primes. Le montant du paiement unique historiquement acquis au titre de la référence laitière apporte cependant un soutien non négligeable : ainsi, par exemple, une exploitation laitière ayant un quota de 200 000 kg disposera de 7 100 euros de paiements directs pour le lait, soit l'équivalent de 28 vaches allaitantes primées à hauteur de 250 euros par tête.

- Les structures sociétaires bénéficiant d'une forte diversification. Au départ à la retraite de l'agriculteur le plus âgé (souvent les parents), l'agriculteur restant pourrait faire le choix d'abandonner l'activité laitière au profit des autres ateliers (grandes cultures, hors-sol, etc.), moins exigeants en travail. Ces exploitations, qui bénéficient parfois de quotas laitiers importants, se rencontrent le plus souvent dans les zones de polyculture -élevage (Poitou-Charentes, Centre, Lorraine, Picardie, etc.).
- Les exploitations qui cesseront de manière prématurée toute activité. Le phénomène dit « des départs anticipés » s'est développé au cours des cinq dernières années. Les raisons de ces départs peuvent être d'ordre financier (un coût de reprise trop élevé ou des investissements trop lourds par rapport à l'efficacité du système de production), mais également, et de plus en plus souvent, d'ordre sociologique : contraintes de travail jugées trop fortes par rapport à la rentabilité, isolement social et géographique, travail à l'extérieur du conjoint avec incompréhension mutuelle des contraintes du métier, intégration conflictuelle dans le milieu rural environnant, etc. L'intensité du mouvement futur dépendra surtout de la capacité à résoudre les problèmes liés à l'organisation du travail (développement des formes sociétaires, augmentation du salariat, etc.).

Les volumes de lait libérés par ces exploitations seront redistribués au sein des départements (en considérant que ce type de découpage géographique demeure toujours opérationnel à l'horizon des quinze prochaines années) aux producteurs en place ou en phase d'installation. Les procédures actuelles de redistribution des quotas laitiers (principalement les seuils départementaux fixés pour les ré-allocations) pourraient cependant évoluer sous la pression des restructurations à venir et/ou des règles de transfert des droits à paiement : en effet, l'abandon de la production laitière ne s'accompagnera pas, dans certains cas, d'un abandon des terres. Ainsi, les quotas laitiers rendus disponibles seront alloués sans foncier et, sauf à considérer une allocation spécifique via la réserve nationale, sans droits à paiement. Les bénéficiaires des allocations supplémentaires seront incités, surtout si les volumes concernés sont importants, à se spécialiser vers l'activité laitière. Grâce aux opportunités offertes par le découplage, ils pourront abandonner les productions agricoles jugées non rentables, et ce d'autant plus qu'elles sont exigeantes en main d'œuvre ou sources de pollutions (en rapport avec le renforcement de la conditionnalité environnementale). Dans certaines exploitations, l'augmentation du quota pourra se faire sur la base des bâtiments déjà existants (grâce au surdimensionnement actuel et/ou à la hausse future du rendement laitier par vache) et deviendra alors suffisante pour permettre aux exploitants de justifier économiquement la création d'un emploi salarié ou le recours à des investissements matériels (automatisation de tâches, installation d'un robot de traite, etc.) autorisant une réduction de la quantité de main d'œuvre par unité produite. A la spécialisation accrue des exploitations laitières, devrait également s'ajouter, du fait de la recherche d'une minimisation des coûts de production, une plus grande flexibilité, tant dans l'exercice du

métier (spécialisation des compétences et externalisation de certains types de travaux) que dans le mode de financement des investissements (partage des risques à plusieurs exploitants, rationalisation des achats, etc.).

Dans de nombreuses exploitations laitières, le découplage ne devrait pas se traduire par un abandon de la production de lait, mais plus simplement par certaines réorientations au sein du système productif existant. Compte tenu de l'augmentation attendue de la taille des exploitations (en volume de lait et en surfaces) et des contraintes croissantes de travail, les exploitants vont chercher à simplifier leurs systèmes productifs et à optimiser la rentabilité économique de leur entreprise, ceci en éliminant les productions qui, hors paiements directs, sont considérées comme non rentables. La difficulté de ce type d'exercice réside dans l'anticipation qui est faite de l'évolution du prix des productions agricoles abandonnées. Dans l'hypothèse où la plupart des producteurs de lait qui engraisseraient actuellement leurs veaux mâles en jeunes bovins se détourneraient de cette production, il est fort probable que la raréfaction collective de l'offre se traduise, quelques mois plus tard, par une remontée des prix. Cette dernière aurait alors pour effet de rendre le calcul économique initial caduque et inciterait certains producteurs à s'orienter à nouveau vers cette production.

Protégés d'entrants potentiels dans leur secteur par les quotas laitiers, les producteurs de lait auraient eu collectivement intérêt à ce que les autorités nationales appliquent un découplage total. Cela est d'autant plus vrai que les paiements directs accordés sur la base du quota laitier seront obligatoirement intégrés au paiement unique. Le découplage partiel, qui sera appliqué en France, rend difficile certains changements productifs, comme l'abandon des productions associées de vaches allaitantes ou d'ovins-caprins, etc. Il s'avère, en revanche, moins problématique dans d'autres cas, tels la réduction des superficies de maïs fourrage au profit de l'herbe, la suppression d'une partie des superficies de céréales au profit de cultures bénéficiant de meilleures marges brutes, l'abandon des taurillons avec une transformation des superficies fourragères libérées au profit des cultures céréalières, etc.

Le mécanisme de découplage n'offre cependant pas les mêmes opportunités aux différentes catégories d'exploitations laitières. Pour les unités très spécialisées, notamment celles localisées dans les régions de montagne où les possibilités de substitutions agricoles sont faibles (Auvergne, Jura, Alpes du Nord, etc.), le découplage ne devrait pas modifier beaucoup la donne. Ceci est d'autant plus vrai que ces exploitations bénéficient de soutiens spécifiques (indemnités compensatoires de handicaps naturels et primes au maintien des systèmes d'élevage extensifs) accordés moyennant le respect de certains critères couplés (taux de chargement, part des surfaces en herbe, etc.). L'environnement économique local, marqué par une forte spécialisation des industries agro-alimentaires pour les activités laitières, pourrait également être un frein important à l'adoption de nouvelles productions agricoles. Pour les unités laitières diversifiées (en céréales, en jeunes bovins, etc.) et intensives (forte proportion de maïs fourrage), le découplage constitue par contre une aubaine. Contrairement à la catégorie précédente, ces exploitations seront non seulement bien dotées en droits à paiement, mais elles bénéficieront également de nouvelles marges de manœuvre (sauf dans l'hypothèse de l'adoption d'une régionalisation avec mutualisation).

Les changements productifs seront néanmoins parfois influencés par les critères prochainement mis en place dans les Etats membres pour juger de l'application des différentes normes en matière d'environnement, de sécurité sanitaire,

de bien-être animal ou de santé des animaux. Les exploitations laitières devraient cependant, pour une part importante d'entre-elles, être en mesure de respecter ces normes, sans modifier fondamentalement leurs pratiques. Elles devraient être aidées en cela par les efforts importants entrepris au cours de la dernière décennie au travers des chartes de qualité mises en œuvre par les entreprises de collecte et de transformation du lait. Par ailleurs, certaines directives relatives à l'identification des animaux, à l'utilisation des hormones, à la notification des maladies obligatoires, sont déjà très massivement respectées.

4-5 LE DÉCOUPLAGE ET L'ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS DANS LES EXPLOITATIONS BOVINS-VIANDE

Dans l'option, non retenue, du découplage total, les exploitations du type « bovins-viande » devraient percevoir, en moyenne nationale à l'horizon de 2008, 24 800 euros de paiement unique. En déduisant de ce montant les coûts fixes (le fermage, les dotations aux amortissements, les frais financiers et 50% des frais d'assurances), le solde est, en moyenne nationale, nul (le coût d'entretien des sols est dans cette simulation, compensé par la vente de foin pour un montant équivalent). Il est cependant compris entre 0 et 15 000 euros par emploi familial dans 55% des exploitations et même supérieur à 15 000 euros dans 4% d'entre elles. Ainsi, du fait de la baisse attendue, au fil du temps, des dotations aux amortissements et des frais financiers, certains producteurs pourraient être économiquement tentés d'abandonner toute activité productive en limitant leur intervention au seul entretien obligatoire des sols. La décision du gouvernement français de mettre en œuvre un découplage partiel rendra beaucoup plus difficile une telle évolution (tableau 9). De même, elle est particulièrement stratégique sur le plan territorial. L'option du découplage total aurait, en effet, entraîné une suppression des références historiques individuelles de droits à primes en vaches allaitantes. Ceci laissait peser le risque d'une délocalisation future de la production allaitante au profit des exploitations les plus compétitives, voire des bassins de production bénéficiant d'avantages comparatifs. A ce stade, force est cependant de considérer que les mouvements géographiques de l'offre ne sont pas uniquement liés aux seuls coûts de production, mais tiennent également à un ensemble d'autres facteurs, tels que le dynamisme des filières locales (image de marque des produits, démarcation de qualité, etc.), la capacité d'organisation collective des agriculteurs, le rôle joué par les entreprises agroalimentaires et la coopération agricole, l'implication des collectivités territoriales ou la proximité des bassins de consommation.

Compte tenu des choix pris en matière d'intensité de découplage et des spécificités nationales du secteur bovins-viande, les conséquences de la réforme de la PAC ne seront pas à identifier dans les autres Etats membres (des distorsions de concurrence pouvant même survenir sur certains créneaux spécifiques en fonction des options nationales prises pour favoriser, ou non, telles ou telles activités productives). Avec une production de viande bovine de 1,85 millions de tonnes en équivalent carcasse (tec) en 2002, soit près du quart de la production communautaire (UE à 15), la France est le premier pays européen producteur de viande bovine (10). Autosuffisante (son taux d'auto approvisionnement est de 112%), elle se caractérise par un cheptel important de vaches

allaitantes (4,1 millions de têtes, soit 35% du total communautaire), une contribution modérée du secteur laitier à l'offre de viande bovine (relativement aux pays de l'Europe du Nord) et un poids élevé des systèmes « naisseurs » (production de broutards destinés à l'exportation vers l'Italie et l'Espagne). En outre, la production de viande bovine relève, en France, d'une forte diversité de systèmes techniques : des exploitations spécialisées et extensives du système « naisseur » localisées en montagne aux exploitations diversifiées et intensives du système « naisseur-engraisseur » localisées en plaine, en passant par les unités spécialisées dans l'engraissement de jeunes bovins (21).

L'évolution future des exploitations bovins-viande française sera fortement influencée par les changements relatifs au contexte macro-économique du secteur européen de la viande bovine. Ainsi, à la lumière des observations faites au cours de la précédente décennie, la diminution attendue du cheptel de vaches laitières (sous l'effet d'une hausse du rendement laitier par vache dans un système d'offre contingentée) devrait être supérieure à la hausse escomptée du cheptel de vaches allaitantes (31)¹⁴. Ainsi, d'après les estimations réalisées par l'Institut de l'Élevage (sans prendre en compte les effets potentiels du découplage), la diminution du cheptel de vaches, cumulée à la prise en compte d'autres facteurs influençant l'offre (évolution du poids de carcasse des animaux, destination des veaux mâles entre les filières veaux de boucherie, jeunes bovins et bœufs, etc.), devrait entraîner une baisse de la production communautaire (UE à 15) de viande bovine d'environ 5% entre 2002 et 2008 (33). Compte tenu des estimations établies, par ailleurs, sur l'évolution de la consommation, le marché communautaire de la viande bovine pourrait ainsi devenir prochainement déficitaire. L'adhésion des PECO, dont la production de viande bovine découle pour l'essentiel des troupeaux laitiers, ne devrait pas modifier cette analyse dans la mesure où la Commission européenne considère que ces pays seront toujours légèrement déficitaires à la fin de l'actuelle décennie (10). De manière indépendante aux perspectives dressées précédemment, les travaux de modélisation conduits par le FAPRI (26 et 27), et confirmés au niveau national par ceux de l'INRA de Rennes (29), suggèrent que l'application d'un découplage total (lequel sera vraisemblablement appliqué dans plusieurs Etats membres) pourrait entraîner une légère diminution de l'offre de viande bovine de l'ordre de 2% à 3%.

Si les analyses portant sur l'évolution future du marché communautaire de la viande bovine et sur l'impact du découplage se révélaient être exactes, les exploitations orientées vers les productions bovines pourraient bénéficier, dans les années à venir, d'un léger raffermissement des prix. Une telle approche suppose cependant que l'UE ne cherche pas à pallier cette éventuelle situation déficitaire par une ouverture croissante de son marché domestique aux principaux pays exportateurs de viande bovine (dont le Brésil, troisième exportateur derrière l'Australie et les Etats-Unis).

Les exploitations spécialisées du type « bovins-viande » orientées vers la production de broutards ne devraient pas modifier leurs orientations productives dans les années à venir, d'autant plus que les marchés à l'exportation (vers l'Italie et l'Espagne) sont toujours porteurs. Localisées pour une part importante d'entre elles dans des zones défavorisées (Limousin, Midi-Pyrénées, etc.), elles ont d'ailleurs peu d'opportunités de diversification. L'obligation qui est faite par le règlement du Conseil de maintenir les superficies de prairies permanentes à leur niveau de l'année 2003 et les conditions

14- Le cheptel communautaire (UE à 12) de vaches (allaitantes et laitières) a diminué de 7% entre 1991 et 2002, soit -2,4 millions de têtes (39). Le troupeau de vaches laitières a diminué de 4,5 millions de têtes (soit -20%), alors que celui de vaches allaitantes a augmenté de 2,1 millions de têtes (soit +22%). En France, le cheptel de vaches a baissé de 4% (-16% de vaches laitières et +11% de vaches allaitantes).

d'octroi des primes liées au développement rural constituent deux facteurs supplémentaires qui freineront les réorientations productives. Les exploitations relevant des systèmes « naisseur-engraisseur » et « engraisseur-spécialisé » auront, quant à elles, plus de latitudes, principalement dans les zones où la production bovine est associée à d'autres activités agricoles (comme dans les Pays de la Loire). Elles pourront modifier leurs assolements, renforcer le niveau d'intensification de leurs superficies fourragères (les seuils d'écrêtement des primes bovines étant supprimés) et, le cas échéant, se détourner de l'engraissement des animaux mâles (jeunes bovins et bœufs) et/ou des femelles (génisses à viande). Pour autant, si la somme des comportements individuels conduisait à une diminution brutale de la production de viande bovine, il est fort probable que les prix du marché s'établiraient progressivement à un niveau tel qu'il redeviendrait intéressant de s'orienter vers ces productions. Le prix relatif des brouards par rapport aux jeunes bovins et aux bœufs constituera, ainsi, une des principales variables d'ajustement des réorientations productives (36).

Le découplage, qui met un terme à certaines catégories de primes bovines (100% de la PSBM, 60% de la PAB), se manifeste par une perte d'influence des pouvoirs publics dans l'orientation de l'offre de viande bovine. Pour les bovins mâles, la fixation de références historiques collectives de droits à primes jouait un rôle régulateur. Dans un contexte où certains producteurs (notamment ceux orientés vers les activités laitières où le facteur travail est limitant) pourraient être incités, dans les années à venir, à abandonner la production de jeunes bovins, les entreprises du secteur bovins-viande (abattage et transformation) risquent de vouloir renforcer les démarches de contractualisation. En d'autres termes, les entreprises agro-alimentaires prendraient le relais des pouvoirs publics pour tenter d'assurer aux producteurs une certaine visibilité en matière de prix. En contrepartie, ceux-ci s'engageraient à maintenir une activité productive pour sécuriser les approvisionnements des entreprises concernées, moyennant le respect éventuel de cahiers des charges spécifiques. En acceptant les contraintes collectives imposées par les entreprises en matière de processus de production (traçabilité, environnement, etc.), les agriculteurs contractants pourraient, à moyen terme, devenir mieux protégés des aléas du marché que ceux rejetant les démarches de contractualisation. Pour les jeunes agriculteurs, confrontés à des investissements initiaux souvent coûteux, le partenariat à long terme avec des firmes d'aval deviendra très vraisemblablement un enjeu important à l'avenir.

Les démarches contractuelles sont néanmoins, à ce jour, plus fréquentes dans le secteur laitier (charte de qualité, etc.) que dans le secteur bovins-viande. Avec le renouvellement des générations et des mentalités, le mode d'organisation de la filière bovine pourrait cependant connaître des changements importants au cours de cette décennie, l'intensité de ce processus dépendant cependant des conditions du partage de la valeur ajoutée. Face à la volatilité accrue des prix et aux risques économiques induits pour les agriculteurs, la recherche d'une meilleure efficacité et la contractualisation ne seront évidemment pas les seules formes de protection (44). D'autres voies seront réaffirmées ou explorées, telles que le renforcement d'une gestion collective des marchés via les organisations interprofessionnelles, le développement des contrats à terme ou, encore, la mise en œuvre d'assurances – revenus.

CONCLUSION

Première politique intégrée au niveau communautaire et articulée autour de trois grands principes (l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière), la PAC a été mise en œuvre pour satisfaire cinq objectifs prioritaires : accroître la productivité de l'agriculture ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables pour les consommateurs (35). L'intensification des systèmes productifs, le développement des techniques agricoles, l'augmentation spectaculaire de la productivité du travail ont rapidement conduit à ce que la production agricole intérieure devienne supérieure au niveau de la demande. Face à une saturation progressive des marchés internes et externes et, plus tard, sous l'influence des mesures actées dans le cadre de l'accord agricole multilatéral du cycle de l'Uruguay (1994), le Conseil européen a proposé, au cours des deux dernières décennies, une série de réformes : l'instauration des quotas laitiers en 1984 ; la baisse des prix institutionnels (en céréales et en viande bovine) compensée par l'octroi, sous certaines conditions, de paiements directs versés à l'hectare ou à la tête de bétail en 1992 et en 1999 (1). Dans la continuité de ces différentes réorientations, les ministres de l'agriculture ont décidé, en juin 2003, de modifier une nouvelle fois le cadre réglementaire de la PAC. Cette décision, qui a été prise par anticipation au futur accord agricole qui résultera des négociations engagées dans le cadre du cycle de Doha (11 et 40) et de l'élargissement futur de l'UE aux PECO, se traduit par plusieurs évolutions majeures : l'introduction d'un découplage des mesures de soutiens des revenus agricoles afin de redonner au marché un rôle central dans l'orientation des productions ; le renforcement du développement rural et de la conditionnalité pour faire en sorte que les soutiens publics soient alloués en contrepartie des services rendus par l'agriculture à la société (en matière d'environnement, de sécurité sanitaire, de bien-être animal, etc.) ; l'affirmation du principe de la subsidiarité de manière à permettre aux Etats membres d'adapter certaines règles aux spécificités et attentes locales.

Les modifications apportées par cette révision à mi-parcours de la PAC sont substantielles et suscitent, dans un contexte sociologique en pleine évolution, de légitimes inquiétudes au sein de la profession agricole. Celles-ci concernent principalement : l'intensité future de la baisse du prix du lait (et son taux de compensation) ; le risque d'une volatilité accrue des prix ; la dépendance croissante du revenu à l'égard de soutiens publics ; les conditions concrètes de mise en application des normes et des mesures de contrôles ; les modalités de gestion et de transfert des droits à paiement ; l'incitation à une nouvelle restructuration des exploitations dans un contexte où le facteur travail devient de plus en plus limitant. A ces différentes craintes exprimées se mêlent également, souvent, certains facteurs d'espoir : le découplage offre, en effet, de nouvelles opportunités pour réorienter les systèmes productifs ; l'application d'un découplage partiel (et non pas total) ne devrait pas conduire à un abandon de la production bovine (et ovine) dans les zones défavorisées ; la prorogation du régime des quotas laitiers jusqu'en 2015 confère l'assurance d'un maintien de la production laitière en France (et probablement aussi à l'échelle des départements) ; la fixation d'une enveloppe de droits à paiement par Etat membre à l'horizon de 2013 laisse présager que les agriculteurs français pourront continuer à percevoir des montants importants de paiements directs (la diminution attendue du nombre d'agriculteurs conduisant à ce que le renforcement de la discipline budgétaire ne soit finalement pas trop contraignant pour les agriculteurs restants) ; les mesures relatives au développe-

ment rural et la conditionnalité des paiements directs sont, par ailleurs, de nature à renforcer la légitimité, à long terme, des soutiens publics octroyés à l'agriculture. Face à ces facteurs d'inquiétude et d'espoir, plusieurs enseignements peuvent être plus particulièrement rappelés suite à l'analyse développée précédemment :

- La révision à mi-parcours de la PAC ne modifie en rien le fait que la rentabilité économique future des exploitations agricoles dépendra toujours autant, si ce n'est plus, de la compétence de l'agriculteur, de ses options techniques, de sa réactivité face au marché, de son imagination pour entrevoir des voies originales de diversification, de sa gestion de trésorerie et de ses choix d'investissements. Dans ce sens, cette réforme ouvre la voie à de nouveaux comportements de gestion (réorientation vers les productions les plus rentables, hors aides directes) justifiant un renouvellement des méthodes de conseil en agriculture (14). De même, elle devrait susciter une évolution des modes d'organisation au sein des exploitations (rationalisation du travail, partage des risques, assurance-revenus, etc.) et des formes de partenariat entre les exploitations et les entreprises agro-alimentaires (contractualisation prix-volume).
- Cette réforme de la PAC constitue une rupture importante pour les exploitations productrices de lait qui, contrairement aux unités des types « bovins-viande » et « grandes cultures », n'avaient été concernées qu'indirectement par les réformes précédentes. Au-delà du rejet de l'esprit même de cette réforme par la grande majorité des éleveurs français (attachés à ce que la rémunération de leur travail provienne de la commercialisation de leurs produits et non pas de soutiens publics directs), l'impact économique de cette réforme dépendra d'abord de l'intensité de la baisse des prix (la compensation autorisant une baisse de l'ordre de 10% à 12%). Plus que l'ampleur du quota laitier, c'est le niveau d'efficacité productive (ou le ratio « valeur ajoutée brute / production agricole ») qui restera le facteur clé de la capacité de résistance à la baisse de prix. Cette dernière pourrait cependant être d'autant plus brutale que les autorités communautaires ont décidé d'augmenter le niveau du quota laitier à compter de 2006, sans être sûres de la capacité d'écoulement des volumes supplémentaires.
- A l'horizon de 2008, les soutiens directs représenteront, en moyenne nationale, plus que le résultat courant dans les exploitations bovins-viande et laitières (ce sera également le cas pour les unités des types « ovins-caprins » et « grandes cultures »). Cette forte dépendance ne signifie pas, pour autant, que les exploitations auront intérêt à abandonner massivement les productions bovines. Les coûts fixes engagés seront, en effet, dans la grande majorité d'entre elles, supérieurs au montant futur du paiement unique (le choix du découplage partiel ne faisant que renforcer ce phénomène). Le découplage offrira cependant de nouvelles opportunités à certaines catégories d'exploitations bovines, notamment aux unités laitières aujourd'hui intensives et diversifiées.
- Le rythme futur de la restructuration des exploitations bovines, influencé en partie par la pyramide des âges, n'est pas prédéterminé. Il dépendra, pour une grande part, des choix nationaux qui seront pris (ou non) pour appliquer les règlements communautaires. Outre les orientations déjà retenues par le gouvernement français (application d'un découplage partiel à l'horizon de 2006), d'autres options, aux effets redistributifs importants, feront l'objet de prochains débats au sein des organisations professionnelles agricoles : le choix des critères d'octroi des fonds de flexibilité ; l'application ou non d'une régionalisation du dispositif de découplage (pour permettre aux régions de conserver

leurs enveloppes historiques de droits à paiement) ; l'instauration ou non d'une mutualisation (partielle ou totale, immédiate ou progressive) du paiement unique à l'échelle de la nation ou des régions ; l'utilisation des possibilités de prélèvement sur l'enveloppe globale du paiement unique (prélèvement jusqu'à 10% au titre de l'article 69 ou jusqu'à 3% au titre de la réserve nationale) ; les modalités adoptées pour assurer le transfert des droits à paiement (limitation ou non des valorisations marchandes, etc.).

BIBLIOGRAPHIE

- 1- APCA, 2002. La PAC : bilan et perspectives. Chambres d'Agriculture, n°912, juillet-août.
- 2- BARTHELEMY D., 1999. L'agriculture européenne et les droits à produire. Editions INRA, Paris.
- 3- BEYNET P., 1998. Inefficacité des exploitations laitières et réforme de l'OCM lait. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Direction de la Prévision. Document de travail, 40 p.
- 4- BORZEIX V., 2002. La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages « bovins-viande ». Notes et Etudes Economiques, n°16, avril, p. 81-116.
- 5- BOUAMRA Z., ALI-KEIN H., REQUILLART V., 2004. L'impact sur les marchés du lait et des produits laitiers de l'accord de Luxembourg. INRA Sciences sociales, 6 p.
- 6- BUREAU D., BUREAU J.-C., 1999. Agriculture et négociations commerciales. Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Éditions La documentation française, Paris, 149 p.
- 7- BUTAULT J.P. (edit.), 2004. Les soutiens publics à l'agriculture : histoire, théorie, mesure. Editions INRA, Paris, à paraître mai, 350 p.
- 8- BUTAULT J.P., GUYOMARD H., 2004. La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ? INRA Sciences sociales, 6 p.
- 9- CHATELLIER V., 2004. La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières françaises. INRA Sciences sociales, 6 p.
- 10- CHATELLIER V., GUYOMARD H., LE BRIS K., 2003. La production bovine dans l'Union européenne : entre économie de marché et politique de territoire. Déméter 2004, Editions Armand Colin, pp 67-177.
- 11- CHATELLIER V., GUYOMARD H., LE BRIS K., 2003. Les négociations multilatérales des cycles de l'Uruguay et de Doha : bilan et perspectives pour les productions animales européennes. INRA Productions Animales, 16 (5), décembre, pp 301-316.
- 12- CHATELLIER V., JACQUERIE V., 2003. Les exploitations laitières dans l'Union européenne : situation actuelle et perspectives face aux réformes de la PAC. Rapport final pour l'ONILAIT, avril, 230 p.
- 13- CHATELLIER V., VERITE R., 2003. L'élevage bovin et l'environnement en France : le diagnostic justifie-t-il des alternatives techniques ? INRA Productions Animales 16 (4), octobre, pp 231-249.
- 14- CNCER, 2003. Les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture française. Communication à l'Académie d'Agriculture de France le 3 décembre, 27 p.
- 15- CNIEL, 2003. L'économie laitière en chiffres – Edition 2003. CNIEL, Paris, 200 p.
- 16- COMMISSION EUROPEENNE, 2000. Réforme de la PAC : le

secteur de la viande bovine. CE, Direction générale de l'agriculture, Fact Sheet, 12 p.

17- COMMISSION EUROPEENNE, 2002. Rapport sur les quotas laitiers. Document de travail, juillet, 43 p.

18- COMMISSION EUROPEENNE, 2002. Révision à mi-parcours de la Politique agricole commune. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, juillet.

19- CONFEDERATION PAYSANNE, 2003. La réforme de Luxembourg : une politique libérale favorable à l'agro-industrie. Note d'orientation, Paris, 5 p.

20- CONSEIL EUROPEEN, 2003. Règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, septembre, 69 p.

21- COPERCI, 2001. Quel avenir pour l'élevage allaitant. Paris, février, 46 p.

22- COPERCI, 2004. Rapport sur la filière laitière française. Paris, décembre, 60 p.

23- DANIEL K., 2001. Politique agricole et localisation des activités dans l'Union européenne : une analyse en économie géographique. Thèse de doctorat. INRA Nantes - Université Paris 1, 246 p.

24- DESQUILBET M., GOHIN A., GUYOMARD H., 1999. La nouvelle réforme de la Politique agricole commune : une perspective internationale. *Economie et Statistique*, n°329-330(9), pp. 13-33.

25- EUROPEAN COMMISSION, 2003. Proposal for a Council Regulation. EC, Directorate-General for Agriculture, Brussels, 21st January, 162 p.

26- FAPRI, 2002. Analysis of the impact of decoupling on agriculture in the UK. Fapri-Missouri, 25 p.

27- FAPRI, 2003. An analysis of the effects of decoupling direct payments from production in beef, sheep and cereal sectors. Fapri-Ireland Partnership, Rural Economy Research Centre, Dublin, 73 p.

28- GATT, 1994. Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle Uruguay. Secrétariat du GATT, Genève.

29- GOHIN A., 2004. La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique : impacts de différentes options de mise en œuvre au niveau français. INRA Sciences sociales, 6 p.

30- GOHIN A., GORIN O., GUYOMARD H., LE MOUËL C., 1999. Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutiens des revenus agricoles. *Notes et Etudes Economiques*, n° 10, octobre, pp 9-37.

31- GUESDON J.-C., BONTRON J.-C., BOURGEOIS L., CHATELLIER V., PERROT C., YOU G., 2001. Elevage bovin : prospective 2020. *Chambres d'agriculture*, n°897, avril, p. 11-38.

32- GUYOMARD H., LE BRIS K., 2003. The Fischler's proposals for the Common Agricultural Policy: paving the way for the future ? Working paper 03-05, june, 43 p.

33- INSTITUT DE L'ELEVAGE, 2002. L'élevage bovin, ovin et caprin (lait et viande) au recensement agricole de 2000 : cheptels, exploitations, productions. *Le Dossier Economie de l'élevage*, n°318, novembre, 68 p.

34- INSTITUT DE L'ELEVAGE, 2003. Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 : enjeux et premières analyses. *Le Dossier Economie de l'Elevage*, n° 329, 65 p.

35- LEDENT A., BURNY P., 2002. La Politique agricole commune : Des origines au 3e millénaire. Les presses agronomiques de Gembloux, Belgique.

36- LHERM M., VEYSSET P., BEBIN D., 2004. Impacts possibles

de la réforme de la PAC de juin 2003 et de ses options d'application sur des exploitations d'élevages bovins allaitants. INRA Sciences sociales, 6 p.

37- OCDE, 2001. Le découplage : une vue d'ensemble du concept. Paris, 45 p.

38- OCDE, 2003. Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2003. Paris, 285 p.

39- OFIVAL, 2003. Le marché des produits carnés et avicoles. Rapport de synthèse, Paris.

40- OFIVAL, 2003. Les accords du GATT dans les secteurs des viandes et des œufs : le bilan de l'Union européenne. Document de synthèse, 116 p.

41- OMC, 2003. Négociations sur l'agriculture : premier projet de modalités pour les nouveaux engagements. Comité de l'Agriculture, session extraordinaire, TN/AG/W/1.

42- ONILAIT, 2001. Eléments de réflexion sur l'avenir de la production laitière française. *Cahiers de l'ONILAIT*, n°22, Paris, juin, 157 p.

43- ONILAIT, 2003. L'emploi dans la filière laitière française. *Cahiers de l'ONILAIT*, n°23 Paris, 38 p.

44- RIDIER A., JACQUET F., 2002. Decoupling direct payments and the dynamic of decisions under price risk in cattle farms. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 53, n° 3, pp 549-565.

45- RUAS J.F., 2002. La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers. *Notes et Etudes Economiques*, n°16, avril, pp 119-142.

**Tableau 1 : Caractéristiques moyennes des exploitations laitières françaises
- selon la taille du quota laitier par exploitation**

Résultats moyens par exploitation	Quota laitier par exploitation				Ensemble
	Moins de 100 000 kg	De 100 000 à 200 000 kg	De 200 000 à 300 000 kg	Plus de 300 000 kg	
Nombre d'exploitations	19 700	48 600	27 400	21 200	116 900
Unité de travail agricole (UTA)	1,42	1,49	1,81	2,68	1,77
- dont UTA salariées	0,03	0,06	0,12	0,33	0,12
Superficie agricole utile (ha)	46	58	79	127	73
- dont surfaces fourragères (ha)	31	40	50	75	47
- dont SCOP (ha)	12	16	26	50	24
UGB (Unité gros Bétail) herbivores	42	58	82	126	73
- dont vaches laitières	16	29	42	65	36
- dont vaches allaitantes	9	4	3	5	5
- dont bovins-mâles 1 à 2 ans	2	4	7	11	5
UGB herbivores / ha de SFP	1,35	1,45	1,64	1,68	1,55
Quota laitier (en kg)	68 200	151 800	240 800	407 700	205 100
Production agricole (euros)	52 100	82 900	134 300	233 100	117 100
- dont % de lait	42%	59%	59%	59%	58%
Valeur ajoutée brute (VAB)	15 500	26 700	43 200	78 400	38 100
Excédent brut d'exploitation (EBE)	25 500	37 600	59 400	104 700	52 900
Résultat courant avant impôt (RCAI)	15 200	21 200	32 000	57 300	29 300
Aides directes totales (euros)	10 800	12 100	18 500	32 100	17 000
- dont aides directes SCOP	4 800	7 700	13 000	23 800	11 400
- dont primes animales	2 800	1 800	2 400	3 700	2 500
- dont MAE et ICHN	2 500	2 000	1 400	1 800	1 900
- dont autres	800	600	1 700	2 800	1 300
Actif total (euros)	157 600	214 800	310 000	498 400	279 000
Taux d'endettement général (%)	23%	32%	40%	42%	37%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

UGB : Unité de Gros Bétail
SCOP : Superficie de céréales et d'oléoprotéagineux
MAE : Mesures agri-environnementales

ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels
SFP : Superficie fourragère principale

**Tableau 2 : Caractéristiques moyennes des exploitations bovins-viande françaises
- selon la taille du cheptel (nombre d'UGB herbivores) par exploitation -**

Résultats moyens par exploitation	Nombre d'UGB herbivores par exploitation				Ensemble
	Moins de 25	De 25 à 50	De 50 à 100	Plus de 100	
Nombre d'exploitations	16 300	24 800	32 600	20 800	94 400
Unité de travail agricole (UTA)	1,32	1,33	1,41	1,79	1,46
- dont UTA salariées	0,06	0,07	0,09	0,20	0,11
Superficie agricole utile (ha)	41	56	80	127	77
- dont surfaces fourragères (ha)	14	28	52	95	49
- dont SCOP (ha)	23	22	23	29	24
UGB herbivores	15	37	73	146	70
- dont vaches allaitantes	10	23	40	71	37
- dont bovins-mâles 1 à 2 ans	1	3	4	15	6
UGB herbivores / ha de SFP	1,07	1,32	1,40	1,54	1,43
Production agricole (euros)	46 500	54 200	62 200	101 300	66 000
- dont % de viande bovine	14%	29%	51%	64%	46%
Valeur ajoutée brute (VAB)	11 600	10 500	12 000	19 100	13 100
Excédent brut d'exploitation (EBE)	23 000	27 300	37 600	59 000	37 100
Résultat courant avant impôt (RCAI)	13 400	14 900	20 700	31 700	20 300
Aides directes totales (euros)	12 700	17 800	26 900	41 400	25 200
- dont aides directes SCOP	8 600	8 300	8 600	11 000	9 000
- dont primes animales	2 300	6 300	12 700	24 200	11 800
- dont MAE et ICHN	500	2 400	3 600	4 600	3 000
- dont autres	1 300	800	2 000	1 600	1 500
Actif total (euros)	135 400	185 600	257 400	419 000	253 100
Taux d'endettement général (%)	28%	28%	28%	32%	29%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

UGB : Unité de Gros Bétail
SCOP : Superficie de céréales et d'oléoprotéagineux
MAE : Mesures agri-environnementales

ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels
SFP : Superficie fourragère principale

LA RÉFORME DE LA PAC ET LES EXPLOITATIONS PRODUCTRICES DE LAIT ET DE VIANDE BOVINE EN FRANCE

Tableau 3 : Impact d'une baisse du prix du lait de 10% sur le résultat courant des exploitations laitières - selon le niveau d'efficacité productive et la taille du quota laitier par exploitation (en France) -

	Ratio « Valeur ajoutée brute / Production agricole » (en %)				Ensemble
	Moins de 20%	20% à 30%	30% à 40%	Plus de 40%	
Nombre d'exploitations laitières					
Moins de 100 000 kg	4 100	4 800	5 000	5 700	19 700
De 100 000 à 200 000 kg	8 800	9 300	15 500	15 000	48 600
De 200 000 à 300 000 kg	2 700	7 400	10 300	7 100	27 400
Plus de 300 000 kg	1 700	4 800	8 500	6 200	21 200
Ensemble	17 300	26 300	39 300	34 000	116 900
Résultat courant avant impôt (RCAI) par emploi familial en 2000 (en euros)					
Moins de 100 000 kg	6 600	9 100	12 200	14 700	10 900
De 100 000 à 200 000 kg	6 500	12 600	15 700	20 000	14 800
De 200 000 à 300 000 kg	9 300	15 100	19 900	25 100	18 800
Plus de 300 000 kg	16 000	20 300	23 400	30 700	24 300
Ensemble	8 400	14 800	18 800	23 200	17 600
Impact d'une baisse (instantanée et non compensée) du prix du lait de 10% sur le résultat courant 2000					
Moins de 100 000 kg	-21%	-16%	-13%	-12%	-14%
De 100 000 à 200 000 kg	-48%	-27%	-22%	-18%	-23%
De 200 000 à 300 000 kg	-44%	-31%	-24%	-19%	-25%
Plus de 300 000 kg	-34%	-29%	-25%	-20%	-24%
Ensemble	-39%	-28%	-23%	-18%	-23%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 4 : Evolution des aides directes aux exploitations laitières françaises entre 2000 et 2008 - selon les régions administratives -

	Nombre d'exploitations laitières	Aides directes par exploitation en 2008 (euros)	Variations des aides directes entre 2000 et 2008 (en %)	Aides directes 2000 / RCAI 2000 (en %)	Aides directes 2008 / RCAI 2008 (en %)	Part des exploitations concernées par la modulation	Prélèvement lié à la modulation (en % des aides directes 2008)
Aquitaine	4 960	21 900	+51%	72%	145%	97%	3,4%
Auvergne	9 640	19 400	+45%	58%	115%	82%	1,8%
Basse-Normandie	12 540	25 100	+59%	60%	142%	92%	3,2%
Bretagne	22 320	21 900	+78%	40%	100%	96%	3,5%
Ch-Ardenne	2 990	51 200	+34%	93%	165%	100%	4,3%
Franche-Comté	5 510	22 800	+54%	52%	119%	90%	2,8%
Haute-Normandie	4 030	36 400	+44%	63%	124%	100%	4,2%
Lorraine	5 010	43 400	+46%	62%	123%	100%	4,0%
Midi-Pyrénées	4 910	20 200	+51%	62%	130%	97%	2,9%
Nord-Pas-de-Calais	6 290	25 300	+56%	56%	122%	100%	3,8%
Pays de la Loire	16 040	25 400	+60%	55%	123%	97%	3,8%
Picardie	3 620	40 900	+43%	91%	197%	100%	4,2%
Poitou-Charentes	2 750	42 900	+38%	78%	148%	100%	4,2%
Rhône-Alpes	9 920	18 400	+51%	53%	118%	84%	2,3%
France	116 930	26 100	+53%	58%	125%	94%	3,5%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 5 : Evolution des aides directes aux exploitations bovins-viande françaises entre 2000 et 2008 - selon les régions administratives -

	Nombre d'exploitations bovins-viande	Aides directes par exploitation en 2008 (euros)	Variations des aides directes entre 2000 et 2008 (en %)	Aides directes 2000 / RCAI 2000 (en %)	Aides directes 2008 / RCAI 2008 (en %)	Part des exploitations concernées par la modulation	Prélèvement lié à la modulation en % des aides directes 2008
Aquitaine	11 740	16 500	15%	98%	127%	83%	2,5%
Auvergne	7 950	32 600	17%	137%	187%	94%	3,2%
Bourgogne	7 890	44 700	17%	139%	195%	100%	3,9%
Bretagne	4 050	18 400	25%	85%	123%	87%	3,1%
Centre	4 650	39 600	12%	134%	177%	89%	4,0%
Corse	2 500	13 600	15%	146%	176%	85%	1,6%
Limousin	9 840	28 200	19%	108%	149%	100%	3,0%
Lorraine	2 180	46 800	12%	155%	211%	100%	4,3%
Midi-Pyrénées	13 580	23 700	13%	129%	169%	95%	2,8%
Nord-Pas-de-Calais	1 830	24 600	12%	107%	140%	91%	3,8%
Pays-de-la-Loire	10 510	27 600	20%	117%	170%	95%	3,7%
Poitou-Charentes	5 790	35 000	11%	135%	178%	100%	3,4%
Rhône-Alpes	3 350	24 700	18%	86%	110%	88%	2,9%
France	94 440	29 100	15%	124%	168%	94%	3,4%

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

Tableau 6 : Montant estimé du paiement unique dans les exploitations laitières françaises (en 2008) - selon le système de production, la taille du quota laitier et l'intensité du découplage (H1 : total, H2 : partiel) -

	Spécialisées						Diversifiées		Ensemble	
	Maïs non limité		Maïs limité		Herbager		H1	H2	H1	H2
	H1	H2	H1	H2	H1	H2				
Nombre d'exploitations laitières										
Moins de 100 000 kg	700		5 800		7 500		5 600		19 700	
De 100 000 à 200 000 kg	9 700		15 000		11 800		12 100		48 600	
De 200 000 à 300 000 kg	9 300		7 400		2 600		8 200		27 400	
Plus de 300 000 kg	6 800		5 000		1 500		7 900		21 200	
Ensemble	26 500		33 200		23 500		33 800		116 900	
Montant du paiement unique 2008 par exploitation (en euros)										
Moins de 100 000 kg	ns	ns	11 200	7 400	7 200	4 600	16 300	12 200	11 200	7 800
De 100 000 à 200 000 kg	15 400	13 200	14 200	12 000	9 900	8 200	25 500	20 700	16 200	13 500
De 200 000 à 300 000 kg	22 900	19 900	23 200	19 800	15 900	13 600	35 300	29 400	26 000	22 100
Plus de 300 000 kg	37 900	32 800	36 300	31 300	23 300	21 200	62 300	51 900	45 600	38 700
Ensemble	23 800	20 500	19 000	15 800	10 600	8 500	34 900	28 700	23 000	19 100
Montant du paiement unique 2008 par hectare (en euros)										
Moins de 100 000 kg	395	ns	295	195	181	117	300	224	259	180
De 100 000 à 200 000 kg	391	337	275	234	164	136	343	279	285	237
De 200 000 à 300 000 kg	398	346	292	249	183	156	367	306	335	285
Plus de 300 000 kg	414	359	318	274	188	170	380	317	361	307
Ensemble	403	348	293	245	174	140	360	295	319	266
Montant du paiement unique 2008 / Aides directes totales 2008 (en %)										
Moins de 100 000 kg	99%	62%	92%	60%	57%	35%	84%	63%	78%	54%
De 100 000 à 200 000 kg	97%	83%	90%	76%	59%	49%	95%	77%	86%	72%
De 200 000 à 300 000 kg	92%	80%	87%	74%	62%	53%	96%	80%	90%	76%
Plus de 300 000 kg	87%	76%	90%	78%	60%	55%	97%	81%	91%	77%
Ensemble	91%	79%	89%	75%	59%	48%	95%	78%	88%	73%
Montant du paiement unique 2008 / Résultat courant 2008 (en %)										
Moins de 100 000 kg	145%	91%	90%	59%	78%	48%	105%	79%	94%	65%
De 100 000 à 200 000 kg	120%	103%	106%	90%	63%	53%	133%	108%	107%	89%
De 200 000 à 300 000 kg	130%	113%	116%	99%	71%	61%	120%	100%	117%	100%
Plus de 300 000 kg	110%	96%	107%	92%	56%	51%	124%	103%	112%	95%
Ensemble	119%	103%	107%	89%	66%	53%	124%	101%	110%	92%

ns : non significatif

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

LA RÉFORME DE LA PAC ET LES EXPLOITATIONS PRODUCTRICES DE LAIT ET DE VIANDE BOVINE EN FRANCE

Tableau 7 : Montant estimé du paiement unique dans les exploitations bovins-viande françaises (en 2008) - selon le chargement, la taille du cheptel et l'intensité du découplage (H1 : total, H2 : partiel)

UGB herbivores / ha de SFP	Moins de 1		1 à 1,5		1,5 à 2		Plus de 2		Ensemble	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Nombre d'exploitations laitières										
Moins de 25 UGB herbivores	7 200		5 790		1 530		1 770		16 300	
De 25 à 50 UGB herbivores	6 100		10 010		4 720		3 990		24 800	
De 50 à 100 UGB herbivores	4 230		14 650		8 100		5 580		32 600	
Plus de 100 UGB herbivores	1 320		8 850		5 950		4 670		20 800	
Ensemble	18 850		39 300		20 290		16 010		94 400	
Montant du paiement unique 2008 par exploitation (en euros)										
Moins de 25 UGB herbivores	10 500	6 300	11 700	7 600	14 900	9 500	17 200	12 600	12 300	7 900
De 25 à 50 UGB herbivores	14 300	6 600	16 900	8 600	17 900	9 300	19 700	12 000	17 000	8 900
De 50 à 100 UGB herbivores	23 400	10 000	25 300	12 400	26 100	13 400	27 300	15 600	25 600	13 000
Plus de 100 UGB herbivores	50 300	26 000	44 400	22 900	45 100	24 100	38 000	20 600	43 000	22 700
Ensemble	16 800	8 300	25 500	13 100	28 900	15 300	27 400	15 800	24 800	13 200
Montant du paiement unique 2008 par hectare (en euros)										
Moins de 25 UGB herbivores	275	166	343	223	359	229	363	265	321	208
De 25 à 50 UGB herbivores	237	109	328	167	387	201	423	259	331	173
De 50 à 100 UGB herbivores	239	101	321	157	382	197	407	233	338	172
Plus de 100 UGB herbivores	239	124	313	161	390	208	426	230	346	183
Ensemble	246	122	320	165	385	204	414	239	338	179
Montant du paiement unique 2008 / Aides directes totales 2008 (en %)										
Moins de 25 UGB herbivores	84%	51%	86%	56%	93%	59%	95%	69%	88%	57%
De 25 à 50 UGB herbivores	75%	34%	85%	43%	91%	47%	88%	54%	85%	44%
De 50 à 100 UGB herbivores	77%	33%	83%	41%	81%	42%	90%	51%	83%	42%
Plus de 100 UGB herbivores	81%	42%	84%	43%	92%	49%	93%	50%	88%	46%
Ensemble	79%	39%	84%	43%	87%	46%	91%	53%	85%	45%
Montant du paiement unique 2008 / Résultat courant 2008 (en %)										
Moins de 25 UGB herbivores	85%	51%	91%	59%	140%	89%	120%	88%	98%	64%
De 25 à 50 UGB herbivores	140%	64%	118%	60%	136%	70%	133%	82%	129%	67%
De 50 à 100 UGB herbivores	113%	48%	148%	73%	158%	82%	137%	79%	144%	73%
Plus de 100 UGB herbivores	202%	105%	166%	85%	176%	94%	163%	88%	169%	89%
Ensemble	118%	59%	142%	73%	161%	85%	144%	83%	143%	76%

ns : non significatif

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

**Tableau 8 : Impact d'une régionalisation du paiement unique en 2008 (avec mutualisation à 100%)
- Variation du RCAI 2008, selon la région, le type d'exploitation et l'intensité du découplage(H1 et H2)**

	Exploitations laitières					Exploitations bovins-viande			Toutes OTEX
	Maïs non limité	Maïs limité	Herbager	Diversifiées	Total	Extensif 1,5 <	Intensif > 1,5	Total	
Aquitaine									
Nombre d'exploitations	1 130	630	ns	3 140	4 960	7 550	4 190	11 740	34 450
Impact de la régionalisation H1	-23%	38%	ns	0%	-1%	20%	-12%	9%	0%
Impact de la régionalisation H2	-55%	3%	ns	-17%	-21%	32%	18%	27%	0%
Auvergne									
Nombre d'exploitations	ns	1 190	6 930	1 510	9 640	6 900	1 060	7 950	20 200
Impact de la régionalisation H1	ns	7%	30%	11%	24%	-18%	-63%	-23%	0%
Impact de la régionalisation H2	ns	-16%	10%	-5%	4%	4%	-15%	2%	0%
Basse-Normandie									
Nombre d'exploitations	3 410	6 600	1 380	1 150	12 540	ns	ns	1 760	15 530
Impact de la régionalisation H1	-19%	15%	53%	-13%	1%	ns	ns	-5%	0%
Impact de la régionalisation H2	-22%	5%	41%	-13%	-5%	ns	ns	44%	0%
Bourgogne									
Nombre d'exploitations	ns	ns	ns	880	1 430	6 310	1 580	7 890	15 920
Impact de la régionalisation H1	ns	ns	ns	0%	4%	9%	-18%	4%	0%
Impact de la régionalisation H2	ns	ns	ns	-21%	-17%	24%	4%	20%	0%
Bretagne									
Nombre d'exploitations	11 210	4 810	ns	5 840	22 320	2 150	1 910	4 050	36 190
Impact de la régionalisation H1	-6%	12%	ns	-3%	0%	-3%	-32%	-16%	0%
Impact de la régionalisation H2	-11%	6%	ns	-6%	-5%	23%	17%	21%	0%
Champagne-Ardenne									
Nombre d'exploitations	20	750	630	1 600	2 990	820	570	1 400	16 310
Impact de la régionalisation H1	-15%	-1%	50%	-3%	3%	-11%	-26%	-17%	0%
Impact de la régionalisation H2	-17%	-6%	38%	-9%	-3%	6%	-3%	2%	0%
Limousin									
Nombre d'exploitations	ns	360	600	ns	1 100	7 720	2 120	9 840	11 360
Impact de la régionalisation H1	ns	22%	43%	ns	32%	6%	-34%	-6%	0%
Impact de la régionalisation H2	ns	-33%	7%	ns	-10%	9%	-21%	1%	0%
Lorraine									
Nombre d'exploitations	ns	2 550	590	1 680	5 010	900	1 280	2 180	8 140
Impact de la régionalisation H1	ns	16%	38%	-9%	7%	0%	-34%	-22%	0%
Impact de la régionalisation H2	ns	2%	22%	-13%	-3%	34%	-1%	12%	0%
Midi-Pyrénées									
Nombre d'exploitations	640	1 890	880	1 500	4 910	9 410	4 170	13 580	34 520
Impact de la régionalisation H1	-18%	20%	52%	-15%	10%	26%	-29%	8%	0%
Impact de la régionalisation H2	-38%	-1%	24%	-34%	-11%	39%	12%	30%	0%
Pays de la Loire									
Nombre d'exploitations	5 030	7 070	ns	3 620	16 040	4 200	6 310	10 510	34 540
Impact de la régionalisation H1	-14%	22%	ns	-2%	4%	12%	-20%	-8%	0%
Impact de la régionalisation H2	-27%	7%	ns	-15%	-10%	29%	19%	23%	0%
Poitou-Charentes									
Nombre d'exploitations	610	ns	ns	1 550	2 750	2 170	3 630	5 790	20 850
Impact de la régionalisation H1	-6%	ns	ns	-14%	-5%	43%	-3%	7%	0%
Impact de la régionalisation H2	-23%	ns	ns	-23%	-17%	56%	19%	27%	0%
Rhône-Alpes									
Nombre d'exploitations	ns	3 410	4 440	2 040	9 920	2 290	1 070	3 350	28 400
Impact de la régionalisation H1	ns	1%	44%	-13%	13%	-10%	-47%	-20%	0%
Impact de la régionalisation H2	ns	-9%	28%	-17%	3%	2%	-14%	-2%	0%

ns : non significatif

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes

LA RÉFORME DE LA PAC ET LES EXPLOITATIONS PRODUCTRICES DE LAIT ET DE VIANDE BOVINE EN FRANCE

Tableau 9 : Le paiement unique 2008 et l'importance des coûts fixes (par exploitation et par UTA familial) - selon le type d'exploitation et l'intensité du découplage (H1 : total, H2 : partiel) -

	Exploitations laitières					Exploitations bovins-viande			Toutes OTEX
	Maïs non limité	Maïs limité	Herbager	Diversifiées	Total	Extensif 1,5 <	Intensif > 1,5	Total	
Paiement unique 2008 (H1) (€)	23 900	19 000	10 800	33 600	23 000	22 700	28 200	24 800	20 500
Paiement unique 2008 (H2) (€)	20 600	15 900	8 700	27 600	19 100	11 700	15 500	13 200	14 700
Coûts fixes (€) (*)	32 400	27 100	22 400	47 400	33 600	21 700	29 900	24 800	32 300
- Fermage (€)	7 100	6 400	4 600	10 900	7 600	5 300	7 200	6 000	8 100
- Amortissements (€)	19 000	15 900	14 400	27 700	19 900	12 400	17 200	14 200	18 300
- Frais financiers (€)	5 000	3 400	1 900	6 600	4 400	2 600	3 900	3 100	4 200
- 50% des assurances (€)	1 300	1 400	1 500	2 100	1 600	1 500	1 600	1 500	1 700
PU 2008 (H1) – Coûts fixes	-8 500	-8 100	-11 600	-13 800	-10 600	1 000	-1 600	0	-11 800
PU 2008 (H2) – Coûts fixes	-11 800	-11 200	-13 700	-19 800	-14 400	-10 000	-14 300	-11 700	-17 600

(*) Coûts fixes = Fermage + Amortissements + Frais financiers + 50% des frais d'assurance

Source : RICA 2000 / INRA ESR de Nantes