



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΗ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΩΠΕΟ ΕΥΡΩΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ
ΕΥΡΩΠΑΪΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPEEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMANTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPARLAMENTET

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

LE FINANCEMENT ET L'EFFICACITE DES DEPENSES A L'AGRICULTURE

Version provisoire

AGRICULTURE



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΥΡΟΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ
ΕΥΡΟΠΆΙΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΕΕΝ ΠΑΡΛΑΙΜΙΝΤ ΝΑ ΗΕΟΡΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΙΡΟΡΑΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΣ
ΕΥΡΟΡΟΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΑΣ ΕΥΡÓΡΑΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΙΛ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΡΕΥΕΥ ΕΥΡΟΡΕΕΣ ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ
ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΡΕΥΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΡΕΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΥΛ ΕΥΡΟΡΕΑΝ
ΕΥΡÓΡΣΚΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΡΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΡΟΡΑΝ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΤΙ ΕΥΡΟΡΑΡΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ

Direction générale Politiques internes de l'Union

Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**LE FINANCEMENT ET L'EFFICACITE
DES DEPENSES A L'AGRICULTURE**

Version provisoire

IP/B/AGRI/IC/2008-013

28/03/2008

FR

Cette note a été demandée par la commission de l'Agriculture et du développement rural du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes :

- Original : EN
- Traductions : FR

Auteur : Vincent CHATELLIER
Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), UR 1134
Rue la Géraudière, 44300 Nantes – France
Email: vchatel@nantes.inra.fr

Fonctionnaire responsable: Albert MASSOT MARTI
Policy Department B: Structural and Cohesion Policies
European Parliament
B-1047 Brussels
E-mail: ipoldepb@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en juin 2007.

Cette étude est disponible sur Intranet :
<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/456>

Bruxelles, Parlement européen, 2008.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Résumé

Ce texte présente une analyse critique portant sur le financement et l'efficacité des dépenses publiques allouées à l'agriculture européenne. Il s'inscrit dans le cadre de la réflexion engagée suite aux propositions faites par la Commission européenne au titre du bilan de santé de la Politique agricole commune (PAC). Pour traiter de ce thème et apporter des éléments de réponses aux différentes questions posées par ses interlocuteurs, l'auteur s'appuie sur son analyse de la politique agricole, sa connaissance de l'agriculture française et des simulations conduites sur les données du RICA français.

La première partie traite du modèle de soutien aux exploitations agricoles. Après avoir rappelé la bonne efficacité des précédentes réformes de la PAC quant à la maîtrise budgétaire, elle précise les principales logiques d'application du découplage dans les différents Etats membres de l'UE. Elle démontre ensuite en quoi l'adoption d'un découplage total des primes animales pose plus de difficultés que dans le secteur des végétaux. Enfin, elle discute de l'intérêt et de l'impact d'une uniformisation accrue du montant du paiement unique.

La seconde partie traite du rôle, actuel et futur, des différents instruments de régulation de la PAC. Elle indique, tout d'abord, que l'intervention de l'Etat en agriculture est justifiée en raison de l'instabilité des marchés agricoles et des externalités (positives et négatives) qui accompagnent cette activité. Elle discute ensuite de la manière dont les différents instruments de régulation (prix garantis, paiements découplés et couplés, stockage, droits de douane, quotas de production, gestion des risques) ont évolué et seront amenés à jouer un rôle dans la future PAC. Elle insiste sur les quelques points suivants : la baisse des prix institutionnels a offert, dans certains secteurs, la possibilité de limiter le recours aux restitutions aux exportations et de faire face dans de meilleures conditions à la baisse des droits de douane ; la protection du marché communautaire reste cependant nécessaire, singulièrement dans le secteur de la viande bovine ; le recours au stockage (public ou privé) de produits agricoles pourrait permettre d'atténuer les fluctuations de prix, mais il nécessiterait une démarche collective partagée des membres de l'OMC ; la suppression des quotas laitiers, additionnée au découplage total de l'aide directe laitière, peut entraîner des effets territoriaux conséquents dans un pays comme la France et impliquera des mesures spécifiques pour les zones défavorisées.

La troisième partie et la conclusion s'inscrivent clairement dans l'optique d'une évolution substantielle des modalités de soutien de la PAC à l'horizon de 2015. Elle affirme que l'enjeu principal est d'abord celui de la légitimité des soutiens avant d'être celui de la baisse des soutiens. La segmentation entre les mesures du premier et du second pilier pourrait être modifiée, de même que la question des modalités du cofinancement. L'uniformisation progressive du paiement unique, l'utilisation de l'article 69 et le renforcement de la modulation sont des étapes temporairement utiles. Elles ne suffiront cependant pas à rendre légitimes les soutiens découplés sur le long terme. Il importe donc que les paiements directs découplés soient, demain, plus directement liés à l'intensité des services environnementaux et territoriaux fournis. De même, il serait utile que le montant total des soutiens directs soient plafonnés par exploitation, en tenant compte cependant du nombre d'emplois.

Acronymes

Sigle	Intitulé
AACU	Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay
FEAGA	Fonds Européen Agricole de Garantie
MBS	Marge Brute Standard
MGS	Mesure Globale de Soutien
NEM	Nouveaux Etats membres
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCM	Organisation Commune de Marché
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAC	Politique Agricole Commune
RCAI	Résultat Courant Avant Impôt
RICA	Réseau d'Information Comptable agricole
UDE	Unité de Dimension Economique
UE	Union Européenne
UTA	Unité de Travail Agricole

Introduction	1
1. Le modèle de soutien aux exploitations agricoles	2
1.1. Les soutiens à l'agriculture européenne et française	2
1.2. Des stratégies nationales divergentes sur le découplage	3
1.3. Faut-il mettre en œuvre un découplage total des paiements directs ?	5
1.4. Faut-il harmoniser le modèle d'attribution du paiement unique ?	7
2. Le rôle de la régulation des marchés dans la PAC	8
2.1. Les justifications à une intervention publique en agriculture	8
2.2. Quels outils de régulation pour demain, en lien avec l'OMC	9
3. Le financement de la PAC	12
3.1. Est-il possible de réduire le budget du FEAGA ?	12
3.2. Quelles évolutions pour le co-financement et les deux piliers de la PAC ?	12
3.3. La modulation des aides directes, le plafonnement et l'article 69	13
Conclusion : vers une nouvelle PAC	14
Bibliographie	15
Annexes	16

Introduction

L'agriculture européenne bénéficie depuis un demi-siècle d'une Politique agricole commune (PAC) qui vise à garantir la sécurité des approvisionnements des consommateurs, à moderniser le secteur agricole et agroalimentaire, à soutenir le revenu des agriculteurs et, de façon plus récente, à mieux prendre en compte certaines préoccupations sociétales relatives à l'environnement, à l'aménagement du territoire, à la biodiversité ou au bien être animal. Pour satisfaire ces objectifs, la PAC repose sur trois grands principes : i) l'unité des marchés, qui signifie la mise en œuvre de règles administratives, sanitaires et vétérinaires communes entre les Etats membres, l'adoption de prix institutionnels identiques et l'instauration d'un tarif douanier uniforme aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) ; ii) la préférence communautaire qui incite les Etats membres déficitaires pour tels ou tels produits agroalimentaires à s'approvisionner de manière prioritaire dans un pays partenaire (par la taxation des importations en provenance des pays tiers) ; iii) la solidarité financière qui suppose que les dépenses agricoles de la PAC soient supportées en commun.

Si la PAC est déjà ancienne, elle fait encore l'objet de nombreux débats, souvent controversés, tant à l'échelle internationale que dans les différents Etats membres de l'UE. Outre les nombreuses interrogations posées quant à la place que l'agriculture doit jouer dans la société (en terme d'emplois, d'occupation du territoire, d'environnement, de qualité des produits, d'indépendance alimentaire, de changements technologiques, etc.), le débat sur l'avenir de la PAC se pose actuellement dans un cadre marqué par trois échéances :

- Les propositions faites, en novembre 2007, par la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur le bilan de santé de la PAC. Dans la continuité des trois précédentes réformes de la PAC (1992, 1999 et 2003), ces propositions concernent l'évolution du dispositif de découplage, la réorientation d'une partie des soutiens vers le développement rural et l'abandon des quotas laitiers à l'horizon de 2014-2015 (Commission européenne, 2007).
- La révision potentielle du budget de l'UE en 2009. Conformément aux décisions prises sous la présidence britannique, les autorités communautaires auront la possibilité de procéder à une modification des perspectives financières de l'UE pour la période 2009-2013. Compte tenu de la hausse du prix des produits agricoles (surtout des céréales et du lait) et du poids encore important des dépenses agricoles dans le budget de l'UE, il est probable que certains Etats membres exigeront une baisse des soutiens de la PAC.
- Les négociations multilatérales de l'OMC. Engagées en 2001 dans le cadre du cycle de Doha, ces négociations ne sont pas encore achevées au début de l'année 2008. Dans le secteur agricole, elles concernent trois domaines principaux, à savoir le soutien interne, l'accès au marché et la concurrence aux exportations.

En réponse à une sollicitation faite par le Parlement européen (*Workshop des Commissions COBU/COMAGRI*), cette note présente, de manière synthétique, une réflexion sur l'avenir des instruments de soutien de la PAC¹. En se focalisant parfois sur le cas de la France, elle est organisée autour des trois sections suivantes : le modèle de soutien aux exploitations agricoles ; le rôle de la régulation des marchés ; le financement de la PAC.

¹ Les propos tenus dans cette note n'engagent que ma propre responsabilité. Il m'a été demandé d'exprimer une analyse critique basée sur mes connaissances du thème et sur mon expérience de la politique agricole française. Cette note n'a donc pas été rédigée selon les normes classiques d'un article scientifique. Pour plus d'informations, mes travaux sont téléchargeables sur le site internet suivant : www.nantes.inra.fr/content/download/1754/24229/file/CV-VChatellier.pdf.

Je tiens à remercier Hervé Guyomard (directeur de recherche à l'INRA de Rennes). Certains points développés dans cette note reprennent des arguments développés dans des publications communes (voir bibliographie).

1. Le modèle de soutien aux exploitations agricoles

Cette première partie propose, tout d'abord, une analyse des principales tendances de l'évolution des soutiens à l'agriculture communautaire et française. Elle démontre, ensuite, l'existence d'une forte diversité des approches nationales face au découplage. Elle discute, enfin, de l'évolution future du dispositif de découplage en considérant les deux questions suivantes : faut-il adopter un découplage total pour toutes les productions et dans tous les Etats membres ? Faut-il harmoniser le modèle d'application du paiement unique ?

1.1. Les soutiens à l'agriculture européenne et française

D'après les estimations de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), l'UE soutient son agriculture à un niveau plus élevé que d'autres pays développés (tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou, à un moindre degré, le Canada et les Etats-Unis), et a fortiori que de nombreux pays en développement. Au cours des vingt dernières années, le soutien aux agriculteurs européens a cependant diminué en pourcentage de la valeur de la production agricole (soutien apprécié en additionnant les dépenses budgétaires aux effets estimés de la protection du marché intérieur par des droits de douane). Si le soutien par les prix de marché a fortement diminué (au profit de versements directs aux producteurs, de plus en plus déconnectés des volumes produits), il représente toujours une composante essentielle dans certaines productions, dont le sucre, la viande bovine et le lait.

Au plan strictement budgétaire, les dépenses attribuées à l'agriculture communautaire ont augmenté à un rythme soutenu jusqu'en 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC (Butault, 2004).² Depuis plusieurs années, elles sont assez stables en termes réels. Le coût de la PAC rapporté au produit intérieur brut a diminué en passant de 0,54% en 1990 à 0,44% en 2005. Plusieurs facteurs expliquent cette meilleure maîtrise des dépenses : les instruments de maîtrise de l'offre (quotas laitiers et jachère obligatoire) ont permis de progressivement résorber les surplus et de limiter l'apparition de nouveaux excédents ; les paiements directs ont été accordés moyennant le respect de plafonds fixés par Etat membre, par région ou par producteur ; l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) et la baisse des prix agricoles européens ont entraîné une réduction substantielle des aides aux exportations ; les règles de l'intervention publique sont devenues plus restrictives.

En 2007, les dépenses communautaires de la PAC ont été de 55 milliards d'euros, dont 80% relèvent du premier pilier (mesures de soutien des marchés agricoles) et 20% du développement rural. Les dépenses du premier pilier sont composées à 80% d'aides directes allouées aux agriculteurs. Le secteur des grandes cultures capte 44% des soutiens du premier pilier, soit une proportion supérieure à celle observée pour la viande bovine (20%), le lait (6%), l'huile d'olive (5%), le sucre (4%), la viande ovine (4%), les fruits et légumes (4%), le vin (2%) ou le tabac (2%).

La répartition du budget de la PAC entre les Etats membres de l'UE est réalisée en raison du principe de solidarité financière. Ainsi, les pays ayant une forte vocation agricole bénéficient plus des crédits communautaires que ceux ayant une production modeste ou relevant des activités d'horticulture, de maraîchage, de viticulture, de porcs ou de volailles. La France perçoit 20% des dépenses de la PAC. Elle occupe ainsi le premier rang devant l'Espagne (14%), l'Allemagne (14%), l'Italie (12%) et le Royaume-Uni (8%). Les dix NEM perçoivent moins de 10% des soutiens, mais cette proportion augmentera d'ici 2013.

² Les dépenses budgétaires communautaires ne prennent pas en compte les soutiens des Etats membres et des collectivités territoriales, même dans le cadre de programmes cofinancés par l'UE.

En France, les dépenses budgétaires à l'agriculture sont, en 2006, de 13,5 milliards d'euros, dont 80% proviennent de fonds communautaires (Ministère de l'agriculture, 2007). Au cours des dix dernières années, ces dépenses ont été stables, voire en légère baisse en termes réels. Une classification de ces soutiens budgétaires a été effectuée selon les trois « boîtes » (orange, bleue et verte) définies à l'OMC (voir tableau 1, en annexe). D'après ce classement, la « boîte verte » représente 68% des dépenses budgétaires françaises de 2006, contre 24% en 2005 (année préalable à l'instauration du découplage). Cette évolution est importante, et ce malgré le recours à un découplage partiel. Le montant du paiement unique est de 5,6 milliards d'euros (en 2006), soit 41% des dépenses budgétaires totales. Il est supérieur au montant des aides directes maintenues couplées (3,3 milliards d'euros, dont 1,1 milliard d'euros pour les primes aux superficies de grandes cultures et 1,8 milliard d'euros pour les primes animales).

Les aides directes versées aux exploitations agricoles représentent désormais plus des trois quarts des soutiens budgétaires totaux. D'après les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), les exploitations agricoles professionnelles françaises ont bénéficié, en moyenne sur 5 années (2001-2005), de 25 100 euros par an (en euros constants de 2005). Ce montant représente 13 300 euros par emploi agricole ou l'équivalent de 87% du résultat courant avant impôt (RCAI). Comme le soulignent les tableaux 2 à 5 (voir annexe), ces montants varient fortement en fonction de la spécialisation agricole et de la taille des exploitations³. Dans la très grande majorité des types, le montant moyen des aides directes par exploitation et le RCAI par emploi agricole familial (tableau 6, en annexe) augmentent avec la taille de l'exploitation. Cette situation tient pour partie au fait que les soutiens de la PAC ont été accordés de manière proportionnelle aux facteurs de production (terre et cheptel), sans modulation ou plafonnement en fonction de critères de taille ou d'emplois.

1.2. Des stratégies nationales divergentes sur le découplage

Le règlement communautaire n°1782/2003 du Conseil laisse certaines marges d'adaptation aux Etats membres dans l'application du découplage. Cela concerne sa date de mise en oeuvre, son intensité (partiel *versus* total), son modèle d'application (articles n°58-59) et l'article n°69.

La date de mise en oeuvre du découplage. Le découplage est entré en vigueur en 2005 dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, et le Royaume-Uni. D'autres pays comme l'Espagne, la France et les Pays-Bas ont fait le choix de 2006. Dans les Nouveaux Etats Membres (NEM), le découplage a été appliqué immédiatement dès leur arrivée dans l'UE sous la forme d'un paiement unique à la surface.

L'intensité du découplage. Plusieurs pays ont opté pour un découplage total immédiat, comme c'est le cas de l'Allemagne (à l'exception de quelques cultures spécifiques), de l'Irlande et du Royaume-Uni. L'Italie et la Grèce ont également choisi un découplage total à l'exception cependant du secteur des semences. L'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ont opté pour un découplage partiel, essentiellement au profit des animaux et des semences. L'Espagne, la France et, dans une moindre mesure le Portugal, ont utilisé au maximum les possibilités offertes en matière de couplage (Boinon et al, 2006). En France, le taux de couplage est de 100% pour la prime aux vaches allaitantes et la prime à l'abattage des veaux ; de 50% pour la prime à la brebis ; de 40% pour la prime à l'abattage des gros bovins ; de 25% pour les paiements aux superficies de grandes cultures.

³ Dans les tableaux 2 à 5, les exploitations agricoles professionnelles françaises sont réparties, d'abord, selon plusieurs types de production. Cette segmentation a été réalisée à « dire d'experts » sur la base des caractéristiques structurelles des exploitations. Six classes de dimension économique sont également déterminées à partir de l'indicateur de marge brute standard (MBS). La MBS est exprimée en Unité de dimension Economique (1 UDE = 1200 euros de valeur ajoutée potentielle).

Le modèle d'application du découplage. De nombreux Etats membres (ou régions) appliquent le modèle historique, à savoir l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, le Pays de Galles et l'Ecosse. Dans ce modèle, le montant du paiement unique de chaque exploitation est déterminé sur la base de ce qu'elle percevait au cours de la période de référence 2000-2002. Ce modèle ne modifie donc pas la répartition initiale des soutiens directs entre agriculteurs ou entre régions. Au Danemark, en Irlande du Nord et au Luxembourg un modèle hybride statique avec une seule zone a été retenu. Dans ce cas, le montant du paiement unique est calculé pour une part sur une base historique et pour une autre part sur la base d'un montant de paiement unique par hectare commun entre tous les agriculteurs. En Suède, le modèle est du même type, mais trois régions sont distinguées. En Allemagne, un modèle hybride et dynamique à l'échelle de chaque Lander a été privilégié. Ainsi, le montant du paiement unique par hectare deviendra, après plusieurs années de transition, identique entre toutes les exploitations agricoles d'un même Lander. Contrairement au modèle historique, celui-ci modifie la répartition des soutiens entre catégories d'exploitation. En Angleterre, le choix est comparable à celui de l'Allemagne, avec la distinction de trois régions de référence.

L'article 69. Cet article du règlement n°1782/2003 du Conseil autorise les Etats membres à prélever jusqu'à 10% de la composante des plafonds nationaux de chaque secteur aidé, pour attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des systèmes de production importants pour l'environnement et la qualité des produits. Les pays du sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), l'Ecosse, la Finlande, la Suède et la Slovénie ont utilisé cette possibilité. Si cet article permet de réaliser une certaine redistribution des soutiens entre catégories d'exploitations, son impact est cependant limité car les transferts de fonds ne sont envisageables qu'au sein de chaque secteur productif. De même, seul un ciblage de ces fonds sur un nombre restreint de bénéficiaires est susceptible d'entraîner des effets redistributifs importants (Boinon et al, 2007).

La mise en application du découplage a donc été très différente d'un Etat membre à l'autre. De fait, la PAC est devenue assez complexe, et ce malgré des efforts importants entrepris, par ailleurs, pour la simplifier (création d'une Organisation commune de marché -OCM- unique, limitation des conditions de l'intervention, etc.). Plusieurs facteurs ont, semble-t-il interféré sur les choix nationaux :

- i) La sensibilité des gouvernements face à une évolution de la PAC et à la recherche d'une meilleure justification, sur le long terme, aux soutiens à l'agriculture. En Allemagne, par exemple, la dimension politique des choix tient, pour une grande part, à la personnalité du ministre (membre du parti « vert ») en charge des questions alimentaires et agricoles au moment de la réforme. En France, le gouvernement était, préalablement à l'adoption de la réforme, opposé à la mise en œuvre du découplage. De même, il considérait que cette réforme ne devait pas, à court terme, provoquer de chocs économiques pour les exploitations agricoles. Il a donc opté pour une stratégie de *statu quo* à court terme (Piet et al, 2006), en acceptant néanmoins l'idée que la question de la justification des soutiens reviendrait dans les débats à moyen terme.
- ii) Les rapports de force entre les différentes organisations professionnelles agricoles et le lien entre ces organisations et le gouvernement. En France, les décisions de politique agricole se prennent souvent, en collaboration étroite, entre le gouvernement et les organisations agricoles. Dans un contexte où l'application du découplage pouvait être source de redistribution des soutiens, les conflits d'intérêt entre régions, productions et agriculteurs étaient inévitables. Une façon de conclure dans ce débat complexe a été de privilégier le modèle historique.

iii) La diversité des productions agricoles et des territoires à l'intérieur de chaque pays. En France, le découplage a été mis en œuvre de manière partielle car des craintes avaient été exprimées quant aux potentiels impacts négatifs du découplage total sur les équilibres territoriaux. Les autorités françaises redoutaient un transfert de la production (principalement dans les secteurs bovins et ovins) des zones défavorisées vers les zones de plaine. Dans d'autres pays, moins diversifiés sur les plans territorial et productif, la question de l'intensité du découplage semblait moins cruciale.

Ainsi, les marges d'adaptation offertes par le règlement n°1782/2003 ont permis à chaque Etat membre de tenir compte de ses propres contraintes productives nationales, régionales ou locales. Une telle diversité de modèles présente cependant plusieurs inconvénients. Elle peut engendrer des coûts additionnels (coûts d'administration, de gestion et de contrôle) au niveau des autorités publiques. Elle peut aussi provoquer des distorsions de concurrence entre Etats membres selon les modes nationaux de soutien aux différentes productions. Enfin, elle fournit des arguments aux partisans d'une plus grande renationalisation de la PAC. Ce risque sera d'autant plus grand que la PAC apparaîtra insuffisamment légitime aux yeux des contribuables. Ainsi, une attention particulière doit être portée au caractère inégalitaire de la distribution des soutiens publics agricoles, plus spécifiquement du paiement unique.

1.3. Faut-il mettre en œuvre un découplage total des paiements directs ?

En considérant le cycle actuel de négociation à l'OMC, l'adoption d'un découplage total de toutes les aides directes du premier pilier n'est pas une nécessité à court terme (WTO, 2004). D'après des estimations (Guyomard et al, 2007)⁴, l'UE serait en mesure d'accepter, sans préjudice, une baisse importante (environ 70%) du plafond de la Mesure Globale de Soutien (MGS). Cette marge de manœuvre est cependant conditionnée à la non remise en cause de la définition de la boîte verte (OECD, 2001 ; Mathews, 2006) et au classement en « boîte verte » du paiement unique. Sur ce point, plusieurs pays et quelques organisations non gouvernementales sont réservées (Berthelot, 2005 ; Swinbank et al, 2006 ; Oxfam, 2006).

La réforme de la PAC de 2003 constitue une étape supplémentaire dans le processus de découplage, engagé dès 1992, entre les soutiens et les productions agricoles. Depuis 2005, une part très importante des aides directes liées aux facteurs de production (terre et cheptel) a donc été supprimée. Le découplage total est obligatoire dans le secteur du lait et s'est imposé comme la norme dans celui des céréales, des oléagineux et des protéagineux. Seuls deux pays, à savoir la France et l'Espagne ont opté pour le maintien d'un couplage à 25% des aides aux superficies de céréales. Pour les primes animales, le découplage total est loin d'être généralisé : de nombreux pays ont eu recours au découplage partiel et le taux de couplage des primes est plus important (jusqu'à 100% pour la prime aux vaches allaitantes et la prime à l'abattage des veaux). Plusieurs arguments sont avancés pour justifier le recours à un découplage total généralisé : cela donnerait plus de force à l'UE dans les négociations multilatérales de l'OMC ; cela permettrait de simplifier la PAC et de renforcer la cohérence entre les Etats membres ; cela améliorerait l'efficacité économique du transfert en faveur des agriculteurs, tout en minimisant les effets de distorsion sur les échanges ; cela limiterait les coûts liés à l'administration de la PAC ; cela permettrait d'accélérer, par la suite, la réorientation des soutiens entre catégories d'agriculteurs (en facilitant le mouvement d'uniformisation du montant du paiement unique par hectare).

⁴ Durant toute la période de mise en œuvre de l'ACCU, le montant de la Mesure Globale de Soutien (MGS) courante est resté nettement inférieur au plafond de la MGS. Cela a eu pour effet de rendre ce plafond non contraignant (Butault et Bureau, 2006).

Dans le secteur des grandes cultures, le recours à un découplage total semble être envisageable et même souhaitable à court terme. Non seulement le couplage ne concerne que deux pays, mais la conjoncture des prix invite à ce changement. Compte tenu des perspectives favorables attendues par les organismes internationaux, le risque d'un abandon de la production de céréales semble faible. Ceci est d'autant plus vrai, que dans les zones d'élevage (y compris celles où les rendements sont limités), la production de céréales est un moyen de limiter les coûts de production du lait et de la viande bovine. Les risques environnementaux liés au passage à un découplage total sont potentiellement limités. Les conditions de l'abandon de la jachère auront probablement plus d'impacts sur cet aspect.

Dans les secteurs bovins-viande et ovins-caprins, l'application d'un découplage total est plus difficile à envisager, du moins à court terme et sans la création de nouveaux instruments de politique agricole. Ces difficultés concernent cependant davantage les primes aux vaches allaitantes et aux ovins que la prime à l'abattage des veaux et des gros bovins. En France, les réticences exprimées quant au découplage portent, d'une part, sur les volumes de production et, d'autre part, sur les effets territoriaux.

Les partisans d'un maintien du système actuel (couplage) craignent, tout d'abord, que le découplage total conduise à une baisse de la production bovine, dans une conjoncture où l'UE est déjà devenue déficitaire depuis 2003. Sur ce point, ils insistent sur le fait que la France pourrait également devenir déficitaire en viande bovine d'ici 2015 à 2020, car la hausse du rendement laitier par vache conduit à une baisse drastique du cheptel. Avec un découplage total, les producteurs ayant de faibles coûts fixes (dotations aux amortissements, frais financiers, etc.) pourraient ainsi être incités à ne plus produire, tout en bénéficiant du paiement unique (même si le paiement unique est conditionné au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales). Cette affirmation doit être considérée avec sérieux dans la mesure où, pour certaines de ces exploitations, le montant des coûts variables (aliment, engrais, etc.) est parfois supérieur à la valeur de vente des animaux. De même, avec un découplage total, de nombreuses exploitations des zones de polyculture-élevage pourraient décider d'abandonner la production allaitante (astreignante en terme de travail) au profit des céréales, dont le prix a fortement augmenté. Dans les zones défavorisées, le risque d'un abandon ou d'une baisse de la production allaitante/ovine existe, mais il concerne surtout certaines catégories de producteurs âgés (notamment ceux ayant des coûts fixes faibles et une efficacité économique modeste). Cependant, pour la plupart des éleveurs de ces zones, le risque d'un arrêt de la production reste faible : les possibilités de substitution entre productions agricoles sont limitées ; l'octroi de certaines aides directes du développement rural (la prime herbagère agro-environnementale et l'indemnité compensatoire de handicap naturel) est conditionné au respect de seuils minimaux de densité animale.

Une autre réticence face à l'adoption d'un découplage total des primes animales tient aux préoccupations territoriales. Avec des aides couplées à la production, la répartition géographique du cheptel est figée sur une base historique. L'adoption d'un découplage total pourrait conduire à une évolution de cette répartition entre régions, mais également au sein de chacune d'elle. Ainsi, progressivement, les zones les plus compétitives (en termes de coûts de production, de proximité des industries de transformation ou proches de marchés porteurs comme c'est le cas de l'Italie, etc.) pourraient être favorisées. Inversement, certaines zones pourraient connaître des reculs de leur production. Si le risque d'une concentration accentuée de la production est réel, il n'est pas certain que celle-ci se fasse au détriment des bassins traditionnels de production. Les problèmes environnementaux dans certaines régions intensives d'élevage, l'augmentation attendue du quota laitier (avec une première phase de 2% en avril 2008) et la hausse du prix des céréales pourrait entraîner un recul du cheptel de vaches allaitantes dans certaines zones de plaine.

L'intérêt de recourir ou non à un découplage total des primes animales doit donc être considéré en fonction des objectifs assignés à la politique agricole et, surtout, de leur hiérarchisation (Gohin, 2008 ; Bureau et Witzke, 2007). Si les objectifs territoriaux et environnementaux sont jugés prioritaires, alors le maintien d'un couplage des primes bovines et ovines se justifie, au moins jusqu'en 2014-2015. A cette date (suppression des quotas laitiers), une refonte des soutiens pourra, le cas échéant, être envisagée de manière plus globale (voir partie 3). Si l'objectif prioritaire actuel de la PAC est de simplifier les dispositifs, de limiter les coûts administratifs et de stimuler l'efficacité économique, le découplage total présente alors des avantages. Dans tous les cas, le maintien d'un couplage des primes bovines ne devra pas être un frein à la réorientation du paiement unique et, plus globalement des soutiens à l'agriculture.

1.4. Faut-il harmoniser le modèle d'attribution du paiement unique ?

L'évolution de la politique de soutien à l'agriculture européenne est une nécessité à court ou moyen terme. Le modèle historique deviendra de plus en plus difficile à justifier au fur et à mesure que l'on s'éloignera de sa date de mise en œuvre. D'une part, les contribuables auront de plus en plus de difficultés à accepter l'idée que des aides directes puissent être versées aux agriculteurs de manière totalement indépendante de la conjoncture de prix (et donc de leur niveau de revenu), de leurs projets économiques ou de l'intensité de leurs services non marchands (rôle dans l'entretien et l'occupation du territoire, production de paysage, lutte contre les pollutions). D'autre part, les agriculteurs ne resteront pas nécessairement solidaires longtemps entre eux sur cette question. Ceux historiquement fortement soutenus seront vraisemblablement plutôt opposés à toutes formes de redistribution ; le modèle historique leur assurant une certaine sécurité économique, y compris dans l'hypothèse où ils ne pratiqueraient plus, à l'avenir, les activités qui furent à l'origine de ces montants. Ceux faiblement dotés se sentiront, en revanche, progressivement lésés. Cela est d'autant plus vrai qu'ils encourent le risque de se voir concurrencer sur leurs propres productions par les agriculteurs du premier groupe.

Si l'évolution de la PAC semble nécessaire (pour éviter le risque d'une future baisse intense des soutiens), l'uniformisation du montant de paiement unique par hectare entre agriculteurs n'est pas simple à envisager sur une courte période de temps. De même, l'uniformisation du paiement unique (à une échelle régionale ou nationale) est plus facilement applicable dans les Etats membres recourant au découplage total. Aussi, dans ceux où le découplage n'est que partiel (comme en France), il semblerait nécessaire que l'uniformisation se fasse en tenant compte, dans les calculs, des aides couplées résiduelles. L'autre voie étant, bien entendu, qu'il adopte un découplage total, tout en ayant bien considéré les points évoqués précédemment.

Sur la base des données individuelles du RICA, une simulation a été conduite pour analyser l'impact sur le revenu des agriculteurs français de la mise en œuvre d'une régionalisation (scénario S1) et d'une mutualisation nationale (scénario S2) du paiement unique (Chatellier, 2007). Ces simulations, qui sont envisagées en situation de découplage total, considèrent que le montant du paiement unique par hectare deviendrait identique entre tous les agriculteurs d'une même région (S1) ou de la nation (S2). Comme le montre le tableau 7 (voir annexe), l'impact sur le revenu est potentiellement important au profit des systèmes extensifs et au détriment des systèmes intensifs. La régionalisation ne modifie pas la distribution des soutiens entre régions, mais entre agriculteurs d'une même région (ce qui en limite de fait l'intérêt quand à sa vocation redistributive). La mutualisation nationale conduit, en revanche, à de fortes redistributions des zones de grandes cultures vers celles d'élevages extensifs (Chatellier, 2006).

L'uniformisation du montant du paiement unique par hectare entre agriculteurs d'une même région ou d'un même pays aurait pour principal mérite d'apporter un peu de clarté dans la logique d'attribution des soutiens. Pour autant, elle ne suffira pas à rendre, à elle seule, justifiable le mode d'attribution des soutiens sur le long terme. Un tel système conduirait d'abord à ce que le montant des aides directes par exploitation soit d'autant plus élevé que ses surfaces sont importantes. De même, le montant du paiement unique par exploitation ne serait nullement lié à l'importance de l'emploi, à la réalité des revenus (face à des prix de marché de plus en plus volatiles), à la dynamique des projets ou même la qualité des services non marchands rendus. Toutes ces raisons amènent à considérer que la PAC va devoir évoluer dans un sens plus innovant, faute de quoi les contribuables risquent de ne plus adhérer longtemps à la logique privilégiée pour le financement de l'agriculture. Ce n'est pas l'uniformisation du paiement unique qui doit être prioritaire pour préparer la PAC des prochaines décennies, mais une rénovation plus globale des instruments de soutien. La difficulté sera, bien entendu, de l'envisager en lien avec la négociation multilatérale de l'OMC (voir partie 3).

2. Le rôle de la régulation des marchés dans la PAC

Après avoir rappelé les raisons qui justifient une intervention publique en agriculture, cette seconde partie discute de l'évolution des formes d'intervention publique. Une attention particulière doit être portée au stockage de produits agricoles, aux droits de douane et aux instruments de gestion des risques.

2.1. Les justifications à une intervention publique en agriculture

De nombreux travaux d'économistes démontrent que l'intervention de l'Etat en agriculture peut se justifier car il ne s'agit pas d'un secteur économique comme les autres. En effet, selon la théorie micro-économique, le marché ne donne pas nécessairement une situation optimale pour la collectivité en présence d'informations imparfaites ou d'externalités. Plusieurs caractéristiques intrinsèques peuvent être rappelées : les denrées alimentaires sont des biens indispensables à la vie et donc stratégiques sur le plan de la souveraineté nationale (notion d'indépendance alimentaire) ; la production agricole n'est pas sécurisée en volume, car elle peut varier, parfois dans de fortes proportions, sous l'effet de phénomènes climatiques ou sanitaires ; la durée des cycles de production conduit à ce que l'offre soit relativement rigide à court terme ; les économies d'échelle sont rares dans ce secteur ; les variations de prix à la production peuvent être importants car la demande alimentaire est peu élastique ; la production agricole s'accompagne de productions jointes souvent appréciées des citoyens (occupation du territoire, ouverture des paysages, etc.), mais non rétribuées par le marché ; l'agriculture peut être à l'origine d'externalités négatives (pollution des eaux, etc.).

Compte tenu de ces différentes caractéristiques, il appartient aux pouvoirs publics de corriger certaines défaillances de marché qui, en agriculture, sont particulièrement nombreuses. Il doit, d'abord, fournir un cadre réglementaire et institutionnel qui permette à l'économie de marché de fonctionner de la manière la plus efficace possible. Il doit, ensuite, veiller à reconnaître les fonctions non marchandes de ce secteur. La PAC du futur devra poursuivre deux types d'objectifs. D'une part, des objectifs de protection de l'environnement et des ressources naturelles, de maintien de la biodiversité, d'entretien des paysages, d'occupation de l'espace. Comme la fourniture de ces biens publics aux niveaux désirés par la société n'est pas garantie, les incitations publiques doivent être permanentes. Des mesures doivent également être envisagées pour réduire les effets externes négatifs. D'autre part, des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut pas ignorer les signaux de marché (les prix), tout en garantissant la sécurité des consommateurs et en luttant contre l'instabilité et les risques.

2.2. Quels outils de régulation pour demain, en lien avec l'OMC ?

La PAC s'articule autour de plusieurs instruments économiques complémentaires. Plus ou moins contestés dans les négociations multilatérales de l'OMC, ces instruments ont évolué au fil des réformes successives de la PAC. Quelle place ces instruments pourront-ils encore occuper demain ?

Les prix garantis. Face à la baisse des droits de douane et à la diminution des restitutions aux exportations, consécutives à l'AAEU, la baisse des prix institutionnels était une nécessité. L'UE encourrait, en effet, le risque d'une augmentation coûteuse de ses stocks publics d'intervention. La baisse de prix garantis a concerné progressivement tous les secteurs productifs (dont le lait et le sucre) et les conditions requises pour l'intervention publique sont devenues plus draconiennes. Le choix qui a consisté à attribuer des paiements directs découplés aux agriculteurs en substitution d'une politique de prix garantis à un niveau élevé est conforme aux exigences de l'OMC. Il semble improbable que l'UE revienne à une situation de prix garantis élevés dans les futures années.

Les paiements directs. La réorientation du mode d'attribution des soutiens directs aux exploitations est souhaitable, même si les aides directes sont, en moyenne, économiquement nécessaires. Comme le montre le tableau 5, les aides directes ont représenté, en moyenne sur 5 ans (2001 à 2005), 87% du revenu des 350 000 exploitations agricoles professionnelles françaises. Une simulation a été réalisée pour évaluer l'impact que provoquerait une baisse immédiate de 35% des aides directes du premier pilier sur le revenu des exploitations (voir scénario 4 dans le tableau 7, en annexe). Avec la conjoncture de prix de 2005, la baisse moyenne du revenu serait de 29% (43% pour les exploitations de bovins-viande et 53% pour celles de grandes cultures). Bien entendu, la sensibilité des exploitations à une éventuelle baisse des soutiens doit être mise en relation avec l'évolution des prix de marché. Ainsi, par exemple, une augmentation de 10% des prix en grandes cultures (relativement à 2005) est équivalent, en valeur absolue, à une baisse des soutiens directs du premier pilier de 35%. Or, l'augmentation des prix des céréales sur la période 2007-2008 a été très largement supérieure à ces 10%. Par ailleurs, et bien que considéré comme découplé à l'OMC, le paiement unique peut avoir une influence sur l'activité productive au travers de différents canaux (Goodwin et Mishra, 2002) tels que les décisions d'investissement ; l'aversion au risque ; l'offre et la demande de travail des ménages agricoles ; l'anticipation d'une révision possible des références.

Le stockage de produit. La rareté des stocks mondiaux (publics et privés) a été un des facteurs explicatifs de l'augmentation spectaculaire des prix en 2007 (pour le lait et les céréales). Si l'accumulation incontrôlée de stocks peut être déraisonnablement coûteuse, la situation opposée d'une insuffisance de stocks n'est pas non plus optimale. Les dispositifs de stockage et de déstockage semblent donc être justifiés, mais il faut privilégier une approche internationale de la question (le rôle de régulateur du marché mondial ne peut pas être joué par une seule zone économique). Cette analyse considère qu'il peut être moins coûteux pour la société de financer des stocks plutôt que de subir les effets négatifs d'une oscillation importante des prix. Il semble que les agriculteurs, les entreprises de transformation, les consommateurs et les contribuables pourraient trouver un intérêt commun à privilégier cette stratégie. La régularité de prix a aussi de nombreux atouts. A l'échelle internationale, les pays en développement pourraient eux aussi être bénéficiaires de cette forme de régulation. En ce sens, la politique agricole joue un rôle de politique alimentaire.

Les restitutions aux exportations. Cet instrument était fortement utilisé dans une période où les prix communautaires étaient substantiellement supérieurs aux prix internationaux. Avec la baisse des prix institutionnels et le recul des exportations dans certaines productions (comme en viande bovine), les aides européennes aux exportations ont été divisées par trois en quinze ans. Conformément à certains engagements pris dans les négociations intermédiaires du cycle de Doha, elles seront prochainement abandonnées.

Les droits de douane. L'UE est le premier importateur de biens agroalimentaires au monde. Avec un solde commercial équilibré, l'UE est moins protectionniste que certains concurrents le laissent parfois présager. Les droits consolidés de l'UE sur les produits agroalimentaires sont en moyenne de 18% (Bureau, 2007), mais les tarifs réellement appliqués sont plus faibles du fait des accords préférentiels. Ils peuvent cependant atteindre plus de 80% pour certains produits (sucre, viande bovine, beurre, etc.). Compte tenu de l'augmentation des cours internationaux de produits agricoles et de la baisse des prix institutionnels, la sensibilité de l'UE à une nouvelle réduction des droits de douane est potentiellement moins forte qu'il y a dix ans (notamment pour les céréales). De même, dans certains marchés où l'offre mondiale peine à suivre la demande (comme c'est le cas du lait), une baisse des droits de douane ne serait pas nécessairement préjudiciable (du moins à court terme) pour les volumes intérieurs produits. Ainsi, par exemple, les importations communautaires de produits laitiers n'ont pas augmenté depuis 1995, et ce malgré la baisse des droits de douane ; elles représentent toujours 3% de la consommation intérieure. Dans d'autres secteurs (viande bovine, viande ovine, etc.), en revanche, la baisse des droits de douane pourrait être préjudiciable, tant sur le volume des importations que sur le niveau des prix intérieurs. Dans les secteurs où l'UE est déficitaire, comme en viande bovine, l'ouverture de contingents d'importation à droits pleins avec les pays du Mercosur est sûrement une voie à privilégier. Treize années après la signature de l'AACU, et avant de privilégier une nouvelle baisse des tarifs douaniers sur les produits agroalimentaires, il convient de s'interroger sur les effets concrets des précédentes baisses, notamment pour les pays en développement. Cette réflexion ne doit pas se limiter à une approche en terme de bien être global à l'échelle de grandes zones économiques. Elle doit aussi tenir compte des effets différenciés internes à chaque pays entre groupes de population.

Les quotas de production et de les mesures de maîtrise de l'offre. Avec le développement des biocarburants et l'essor de la demande de céréales, l'abandon du dispositif de jachère est une nécessité. Au niveau environnemental, ces jachères présentaient quelques avantages qu'il conviendrait de considérer autrement. Dans le secteur du lait, la Commission européenne souhaite supprimer les quotas laitiers en 2014-2015. Cette suppression n'est pas une obligation faite, à court terme, par l'OMC. Certains Etats membres de cette organisation, dont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ont bénéficié de cette auto-régulation du marché communautaire en développant leurs exportations. Les quotas laitiers ont permis de mieux maîtriser les dépenses budgétaires et, dans certains pays, de figer la production laitière sur le territoire sur une base historique (processus favorable à une répartition territoriale équilibrée de l'offre). Avec les prix garantis fixés à un niveau élevé, ils ont offert une stabilité au revenu des producteurs de lait. Pour autant, les quotas laitiers sont critiqués au nom de l'efficacité économique et de l'équité. Non facilement transférables d'un producteur à l'autre (notamment en France), ils empêchent l'allocation des ressources dans les exploitations les plus compétitives. De même, ils constituent une barrière à l'entrée (seuls les producteurs bénéficiant d'un quota peuvent produire du lait) et sont générateurs de rentes. Enfin, ils ne permettent pas aux Etats membres déficitaires en lait d'augmenter leur production intérieure. Compte tenu de la position des différents Etats membres, il est fort probable que cette suppression soit effective à terme. L'augmentation progressive des volumes de lait et le développement de la contractualisation entre les producteurs et les entreprises seront les voies privilégiées pour y parvenir.

La suppression des quotas laitiers et le choix de découpler totalement les aides directes au secteur laitier sont deux options déterminantes quant à la relation future entre la production laitière et l'occupation du territoire. Dans ce cadre, une concentration territoriale de la production est parfaitement imaginable à moyen ou long terme (surtout dans un contexte de croissance attendue des volumes). Pour autant, trois facteurs peuvent interférer sur cette dynamique de concentration : les normes environnementales qui interdisent une production excessive dans certains territoires ; la contractualisation entre les producteurs et les entreprises (les usines de transformation permettent de fixer les producteurs) ; la proximité entre les bassins de collecte et les lieux de consommation (le transport des produits laitiers frais est naturellement coûteux). Comme cela été évoqué précédemment, le maintien d'un couplage des primes bovines et ovines semble souhaitable au moins jusqu'en 2015. A partir de cette date, il deviendra difficile de justifier, en s'appuyant sur un argumentaire privilégiant les équilibres territoriaux, l'existence d'un découplage total dans le secteur laitier et d'un couplage pour les vaches allaitantes, les ovins et les caprins. Ce contraste invitera sûrement à une refonte plus globale de la PAC (voir partie 3). Après l'instauration d'un découplage total dans toutes les productions, il sera nécessaire de recoupler les aides sur des critères territoriaux et environnementaux.

Les instruments de gestion des risques. Le paiement unique est un déjà instrument de stabilisation du revenu des agriculteurs. Le fait que le montant du paiement unique ne varie pas en fonction des prix de marché répond à l'une des exigences de la boîte verte de l'ACCU⁵. Ainsi, selon cette règle, il n'est pas possible de baisser les soutiens découplés quand les prix de marché sont satisfaisants (comme en céréales en 2007 ou dans le lait en 2008) et inversement de les augmenter quand ceux-ci sont mauvais. Dans l'hypothèse où les prix resteraient durablement élevés dans certaines productions, un tel système pourrait conduire à une accumulation rapide de richesses sur fonds publics ; richesses qui, d'ailleurs, peuvent sortir de la sphère agricole proprement dite, par capitalisation en dehors du secteur. Si cette règle est considérée comme théoriquement fondée par certains protagonistes de la négociation de l'OMC, il n'est pas certain qu'elle emporte l'adhésion des contribuables. Elle peut également être source de tensions importantes entre catégories d'agriculteurs.

D'autres outils de gestion des risques existent. Il s'agit, par exemple, des paiements accordés par les pouvoirs publics en cas de catastrophes naturelles⁶ ; ces paiements sont effectués soit directement, soit par la voie d'une participation financière à des régimes d'assurance récolte. Dans le secteur agricole, les mécanismes assurantiels sont encore peu développés car les risques y sont assez singuliers : ils impliquent, souvent de manière simultanée, un grand nombre d'exploitations agricoles (le risque pris par ces organismes est donc potentiellement important). Les autorités européennes pourraient aussi encourager le développement de fonds de mutualisation des risques. Ces fonds permettent de gérer le risque de marché entre de nombreux agriculteurs. Selon des règles prédéterminées, le capital de ces fonds peut être utilisé par les membres quand une situation exceptionnellement défavorable survient. Le développement de ces instruments est cependant difficile à réaliser, et ce pour deux raisons principales : il implique un vrai processus de solidarité entre les agriculteurs ; il est nécessaire de trouver une combinaison optimale entre les secteurs privé et public.

⁵ Selon l'article 6 de l'annexe 2 de l'ACCU, le montant des versements découplés aux producteurs ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

⁶ Selon l'article 8 de l'annexe 2 de l'ACCU, le droit à bénéficier de tels versements implique que les autorités publiques reconnaissent formellement l'existence d'une catastrophe naturelle ou d'une calamité similaire ; il est subordonné à une perte de production supérieur à 30 pour cent de la production moyenne des trois années précédentes (ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible). Les versements ne compenseront pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future.

3. Le financement de la PAC

Cette troisième partie présente une réflexion sur l'avenir de la PAC pour l'après 2015. Elle apporte quelques réponses aux questions suivantes : i) est-il possible d'envisager une baisse du budget de la PAC ? Faut-il maintenir la césure actuelle entre les deux piliers ? La modulation des aides, le plafonnement et l'article 69 peuvent-ils être des outils utiles pour progresser dans le sens de la future PAC ? Cette troisième partie est complétée, en conclusion, par une réflexion sur l'évolution souhaitable des instruments de soutien.

3.1. Est-il possible de baisser le budget du FEAGA ?

Les dépenses de la PAC sont bien maîtrisées en proportion de la richesse communautaire. De plus, elles sont mieux acceptées à l'OMC depuis l'instauration du découplage. Autrement dit, c'est plus le ciblage des soutiens qui pose question que le montant en valeur absolue des dépenses. Trois facteurs interféreront sur la volonté ou non des autorités communautaires de faire évoluer le budget de la PAC : l'évolution du prix des produits agricoles ; l'évolution du prix des intrants et des facteurs de production ; les gains de productivité et d'efficacité en agriculture.

Les exploitations agricoles européennes et françaises ne peuvent pas, en moyenne, se passer économiquement du bénéfice des soutiens directs. Cela est surtout le cas dans les exploitations orientées vers les productions de bovins, d'ovins, de caprins et de céréales. En viticulture, en horticulture, en maraîchage, en volailles et en porcs (voir tableaux 3 à 6, en annexe), la dépendance à l'égard des aides directes est moins importante. Pour les exploitations du premier groupe, seule une augmentation importante et durable des prix agricoles pourrait rendre économiquement supportable une baisse significative des soutiens à court terme. En effet, bon nombre de ces exploitations sont confrontées à une augmentation significative du prix des intrants (aliments, engrais, produits phytosanitaires, etc.) et à des investissements consécutifs aux nouvelles normes environnementales. De même, si les performances techniques s'améliorent encore, le rythme est parfois moins rapide que jadis.

De ce constat, il ne faudrait cependant pas en déduire qu'il est impossible de modifier le mode de répartition des soutiens publics à l'agriculture. Avec le paiement unique découplé, les dépenses agricoles sont désormais attribuées automatiquement sur la base des crédits programmés. Ce mécanisme présente l'avantage d'assurer une prévisibilité pluriannuelle des dépenses. Il a pour inconvénient le fait que l'UE ne pourra pas réaliser d'économie dans l'hypothèse où les prix seraient exceptionnellement élevés.

3.2. Quelles évolutions pour le cofinancement et les deux piliers de la PAC ?

La segmentation actuelle de la PAC en deux piliers est le fruit d'une longue histoire. Pour la PAC de l'après 2015, il sera sûrement utile de modifier le contenu de ces deux piliers (si cela est nécessaire de les maintenir). En effet, pour donner une plus grande légitimité aux soutiens découplés, il faudra vraisemblablement les recoupler sur des critères territoriaux, environnementaux et sociaux (voir conclusion). Si cette évolution est privilégiée, pourquoi alors faudrait-il conserver des primes à l'hectare dans le second pilier (indemnités compensatoires de handicaps naturels, prime herbagère agro-environnementale) ? Une fusion des différentes primes à l'hectare donnerait plus de clarté.

Sans y apporter ici de réponses définitives et tranchées, il conviendra aussi de s'interroger sur le principe du co-financement de la politique agricole. N'est-il pas un facteur de blocage de l'évolution de la PAC ? Les mesures de l'actuel second pilier ne pourraient-elles pas être, demain, intégralement financées sur les ressources communautaires (puisqu'elles concernent des biens publics) ? Inversement, les mesures de l'actuel premier pilier ne devraient-elles pas être financées, pour une part, sur des fonds nationaux (puisqu'elles concernent les mesures de soutien des revenus agricoles) ?

3.3. La modulation des aides directes, le plafonnement et l'article 69

D'une manière générale, ces instruments peuvent permettre de progressivement modifier la répartition des aides directes entre catégories d'agriculteurs⁷. Ils peuvent aussi favoriser une meilleure légitimité des soutiens. Ces outils peuvent donc être très utiles pour adapter la PAC d'ici à 2015. Néanmoins, ils ne doivent pas focaliser toutes les attentions. Les enjeux sont plus larges (voir conclusion).

La proposition de la Commission européenne de renforcer le taux de modulation (de 5% à 13% entre 2007 et 2013) va dans le bon sens. En effet, la modulation permet de transférer une partie des soutiens du premier pilier vers le second pilier. Il convient cependant de souligner que, dans le dispositif retenu, le taux de modulation est linéaire et indépendant de la taille des exploitations ou de l'emploi. Ce n'était pas le cas dans le dispositif facultatif de modulation adopté lors de l'Agenda 2000 (Chatellier et Kleinhanss, 2002). Les fonds collectés par la modulation devraient être plus fortement ciblés sur la gestion des risques.

La proposition de baisser le montant des aides directes dans les exploitations qui perçoivent plus de 100 000 euros a d'abord une signification politique. Sur un plan économique, elle a assez peu d'effets, à l'exception cependant de quelques régions comme l'Est de l'Allemagne ou le Sud de l'Angleterre.

L'article 69 devrait être davantage utilisé. Il conviendrait cependant de rendre son application plus souple, c'est-à-dire de permettre des transferts de fonds entre secteurs productifs. En France, les fonds correspondants pourraient, par exemple, permettre d'accompagner économiquement les exploitations laitières de montagne (dans le contexte d'une suppression prochaine des quotas laitiers).

⁷ D'après les statistiques communautaires, 0,5% des bénéficiaires perçoivent 15% des aides directes.

Conclusion : vers une nouvelle PAC ?

Le paiement unique est un instrument de soutien des revenus agricoles. Sa justification deviendra fragile au fil du temps, et ce pour trois raisons : i) le montant du paiement unique a été calculé sur la base de baisses de prix passées (or, les prix de marché sont devenus plus favorables pour certaines productions) ; ii) même en cas d'uniformisation du montant du paiement unique par hectare, le montant des soutiens directs par exploitation resterait proportionnel à la surface ; iii) les critères actuels de la conditionnalité sont insuffisants pour justifier l'octroi de tels montants d'aides à l'hectare.

Dans une réflexion prospective de long terme, la première étape consiste à définir les objectifs pérennes de la nouvelle politique agricole. Trois objectifs devraient être privilégiés (Guyomard et al, 2007) : i) l'occupation et l'aménagement de l'espace ; ii) la protection de l'environnement et des ressources naturelles ; iii) la protection contre les instabilités et les risques. En outre, la PAC devra continuer à veiller, par des mesures réglementaires, à la sécurité des personnes, des animaux et des produits. Pour satisfaire ces objectifs de long terme, il est nécessaire d'imaginer une nouvelle PAC qui pourrait être basée sur l'articulation de trois niveaux.

- *Niveau 1 : une aide de base à l'hectare.* Cette aide serait allouée à tous les agriculteurs détenant des surfaces agricoles, y compris ceux qui n'avaient pas été historiquement bénéficiaires. Le montant de cette aide (environ une centaine d'euros par hectare) serait invariable en fonction des zones, des types d'exploitations et même de leur taille. Cette aide serait subordonnée au respect de normes environnementales minimales définies au sein de chaque Etat membre ou, mieux encore, de chaque région. Le lien de cette aide de base aux surfaces serait justifié parce qu'elle serait versée en contrepartie de la fourniture de services minima en matière d'occupation de l'espace, d'aménagement des territoires et de protection de l'environnement.
- *Niveau 2 : une aide complémentaire pour les services environnementaux rendus.* Ces paiements seraient versés en contrepartie de la fourniture de services publics qui iraient au-delà des niveaux minima (niveau 1). Une approche contractuelle de long terme définie au niveau de l'exploitation dans son ensemble (à défaut de l'ensemble des exploitations qui interviennent sur une zone géographique donnée) serait privilégiée. Les contrats seraient conclus entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, avec une identification des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier le degré de réalisation des objectifs. Le montant de l'aide totale versée par exploitation pourrait être plafonné en fonction cependant des emplois présents. Cette démarche n'est cependant pas simple à mettre en œuvre. Elle pose des difficultés relatives à la définition des indicateurs et à l'évaluation du service environnemental rendu.
- *Niveau 3 : la mise en œuvre de nouveaux outils pour atténuer les risques liés aux fluctuations des prix de marché.*

Pour écarter le risque de chocs économiques trop brutaux pour les exploitations, une assez longue phase de transition sera nécessaire. Compte tenu des modèles adoptés pour l'application du découplage, certains pays sont plus avancés que d'autres dans cette voie. Après le découplage des aides, une nouvelle politique agricole est donc à imaginer. Tout en cherchant à atténuer l'instabilité des marchés agricoles, elle devra privilégier un ciblage plus précis des soutiens sur des critères environnementaux, territoriaux et sociaux.

Bibliographie

- Berthelot, 2005. La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or. Document de travail, Toulouse, 6 décembre, 18 p.
- Boinon J.P., Kroll J.C., Lépicié D., Leseigneur A., Viallon J.B., 2006. La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'UE. Rapport pour le Ministère de l'agriculture, 77 p.
- Bureau J.C., 2007. *La politique agricole commune*. Editions La Découverte, Paris, 121 p.
- Bureau J.C., Witzke, 2007. Reflection on the possibilities for the future development of the CAP. Final report for European Parliament – Directorate General for Internal policies of the Union, 73 p.
- Butault J.P. (editeur), 2004. *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. INRA éditions, Paris, pp 120-171.
- Butault J.P., Bureau J.C., 2006. WTO constraints and the CAP: Domestic support in EU-25 agriculture. UMR INRA-INAPG d'économie publique, TradeAG Working Paper 06/11.
- Chatellier V., 2006. Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France. *Cahiers d'économie et sociologie rurales* 78, pp 53-80.
- Chatellier V., 2007. La sensibilité des exploitations agricoles française à une modification des budgets et des instruments de soutien. Rapport pour la prospective de l'INRA « Agriculture 2013 », 94 p.
- Chatellier V., Delattre F., 2006. Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France. *Notes et Etudes Economiques*, n°25, pp 79-107.
- Chatellier V., Kleinhans W., 2002. Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France. *Économie Rurale*, n° 268-269, mars-juin, pp 159-173.
- Commission européenne, 2007. Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée. Rapport au Conseil de la Commission européenne. Bruxelles, 12 pages.
- Gohin A., 2008. Le bilan de santé de la PAC : faut-il des exceptions au traitement général. Séminaire Fourgeaud du Ministère de l'Economie et des Finances, Paris, 12 mars, 28 p.
- Goodwin B.K., Mishra A.K., 2002. Are “decoupled” farm program payments really decoupled? An empirical evaluation. Working Paper, Ohio State University.
- Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE: quel avenir pour les droits à paiement unique ? Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE) du premier ministre, Paris, 125-179.
- Guyomard H., Levert F., Butault J.P., 2007. PAC et négociations agricoles du cycle de Doha : la question du soutien interne. *INRA Sciences Sociales*, n°2-3, 4 p.
- Mathews A., 2006. Decoupling and the green box: international dimensions of the reinstrumentation of agricultural support. 93rd EAAE seminar, 22-23 September, 28 p.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2007. Les concours publics à l'agriculture. Paris, 73 p.
- OECD, 2001. Decoupling: A conceptual overview. OECD, Papers n°10, OECD, Paris.
- OXFAM et al, 2006. Green but not clean: why a comprehensive review of green box subsidies is necessary, 7 p.
- Piet L., Courleux F., Guyomard H., 2006. Les DPU : Application en France et premiers éléments d'analyse économique. *Notes et Etudes Economiques*, n°25, pp 45-78.
- Swinbank A., Tranter R., 2006. Decoupling EU farm support: Does the new Single Payment Scheme fit within the green box? *Journal of International Law and Trade Policy* 6(1), pp 47-61.
- WTO, 1995-04. Notification report concerning domestic support measures in the European Union.

Annexes

Tableau 1. Dépenses budgétaires allouées en faveur de l'agriculture française (millions d'euros)

	2005		2006	
	Millions €	%	Millions €	%
1- Boîte orange (soutiens liés à la régulation des marchés)	1 364	10,8%	1 043	7,7%
1-1- Restitutions aux exportations	548	4,3%	331	2,4%
1-2- Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	342	2,7%	253	1,9%
1-3- Autres taxes et prélèvements	286	2,3%	263	1,9%
1-4- Dépenses d'intervention	187	1,5%	195	1,4%
2- Boîte bleue (aides directes liées aux produits)	8 224	64,9%	3 311	24,4%
2-1- Paiements compensatoires aux cultures et jachères	4 943	39,0%	1 138	8,4%
2-2- Primes animales	2 870	22,6%	1 802	13,3%
2-3- Autres paiements directs aux produits	411	3,2%	371	2,7%
3- Boîte verte	3 081	24,0%	9 192	67,9%
3-1- Paiement unique découplé (à partir seulement de 2006)	0	0,0%	5 644	41,7%
3-2- Soutiens du développement rural	2 229	17,6%	2 340	17,3%
- Mesures agro-environnementales	552	4,4%	576	4,3%
- Compensations de handicaps naturels	527	4,2%	516	3,8%
- Installation, modernisation et maîtrise des pollutions	459	3,6%	464	3,4%
- Aménagement et protection de l'espace rural	365	2,9%	408	3,0%
- Aides aux activités hippiques	186	1,5%	150	1,1%
- Cessation d'activité en agriculture	89	0,7%	80	0,6%
- Transformation et commercialisation des produits	49	0,4%	144	1,1%
3-3- Autres concours à l'agriculture et aux territoires ruraux	852	6,7%	1 208	8,9%
- Sécurité des végétaux et des animaux	374	3,0%	402	3,0%
- Organisation et modernisation des filières	136	1,1%	185	1,4%
- Gestion des aléas et allègement de charges	99	0,8%	363	2,7%
- Aide alimentaire	90	0,7%	87	0,6%
- Promotion et qualité des produits	80	0,6%	77	0,6%
- Cessation d'activité laitière et arrachage des vignes	73	0,6%	94	0,7%
Concours publics à l'agriculture et aux territoires ruraux	12 672	100,0%	13 549	100,0%

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2007 / Classement de l'auteur

Table 2. Nombre d'exploitations agricoles professionnelles en France (2005)

	Marge Brute Standard (en UDE – Unité de Dimension Economique)						Ensemble
	30 UDE <	30 - 40	40 - 60	60 - 80	80 - 100	>100 UDE	
Bovins-lait	9 800	14 100	19 900	17 500	15 900	22 100	99 200
* Spécialisées - Maïs non limité	900	2 800	5 600	5 000	4 600	3 700	22 600
* Spécialisées - Maïs limité	2 700	4 200	6 900	5 300	3 500	2 600	25 300
* Spécialisées - Herbager	4 700	5 600	4 000	2 300	1 400	700	18 600
* Diversifiées	1 500	1 500	3 300	4 900	6 500	15 100	32 800
Bovins-viande	26 100	20 500	14 000	9 200	7 000	8 200	84 900
* Spécialisées	17 300	10 900	6 800	3 400	1 000	700	40 100
* Diversifiées	8 800	9 600	7 200	5 800	6 000	7 500	44 800
Ovins-caprins	5 100	5 300	3 500	1 300	1 300	1 000	17 600
Granivores	1 700	400	600	700	600	2 000	6 100
Grandes cultures	10 500	8 500	9 000	11 500	9 700	20 800	69 900
- Blé (orientation)	5 200	3 500	4 200	6 100	5 000	12 100	36 100
- Maïs grain	3 300	2 600	2 700	3 000	1 700	3 000	16 200
- Oléo-Protéagineux	800	1 600	1 200	1 800	1 900	2 600	9 900
- Autres	1 200	700	800	700	1 000	3 200	7 600
Viticulture	4 500	7 100	5 000	6 100	5 300	16 400	44 400
Autres (maraîchage, horticulture)	4 100	3 600	2 700	2 300	2 000	5 600	20 400
Ensemble	61 800	59 500	54 600	48 600	41 800	76 100	342 500

Source: RICA France 2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Tableau 3. Aides directes par exploitation
(exploitations agricoles professionnelles, euros 2005, moyenne sur 5 années de 2001 à 2005)

	Marge Brute Standard (en UDE – Unité de Dimension Economique)						Ensemble
	30 UDE <	30 - 40	40 - 60	60 - 80	80 - 100	>100 UDE	
Bovins-lait	10 900	12 900	16 400	23 400	29 800	49 800	24 200
* Spécialisées - Maïs non limité	7 600	9 600	13 500	22 500	28 400	42 500	20 700
* Spécialisées - Maïs limité	7 500	11 300	15 500	22 800	29 600	45 200	19 400
* Spécialisées - Herbager	13 500	15 800	20 900	29 200	40 100	49 000	19 700
* Diversifiées	11 700	15 400	18 100	22 700	28 900	52 700	34 000
Bovins-viande	20 000	29 100	36 300	47 500	52 600	71 900	34 300
* Spécialisées	23 400	35 800	44 300	62 900	80 500	108 400	35 200
* Diversifiées	14 100	22 800	30 200	40 900	47 100	68 800	33 600
Ovins-caprins	15 900	23 400	26 600	35 000	49 300	69 100	26 100
Granivores	500	2 800	3 600	6 800	9 800	16 800	7 800
Grandes cultures	9 100	17 300	23 500	32 000	40 200	64 000	35 100
- Blé (orientation)	9 000	16 800	24 300	34 900	42 800	67 400	40 000
- Maïs grain	9 600	17 600	24 000	29 800	37 500	58 100	27 600
- Oléo-Protéagineux	11 600	21 500	25 500	38 100	48 500	80 200	39 600
- Autres	5 600	6 300	12 100	11 800	19 000	47 600	26 300
Viticulture	2 200	3 300	2 600	3 400	3 800	4 900	3 600
Autres (maraîchage, horticulture)	2 000	2 300	3 900	4 600	6 800	18 100	7 100
Ensemble	13 300	17 600	20 700	26 900	32 000	43 600	25 100

« ns » : non significatif sur le plan statistique (15 individus <)

Source: RICA France 2001-2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Tableau 4. Aides directes par unité de travail agricole (UTA)
(exploitations agricoles professionnelles, euros 2005, moyenne sur 5 années de 2001 à 2005)

	Marge Brute Standard (en UDE – Unité de Dimension Economique)						Ensemble
	30 UDE <	30 - 40	40 - 60	60 - 80	80 - 100	>100 UDE	
Bovins-lait	8 900	9 900	11 200	13 300	14 300	17 900	13 600
* Spécialisées - Maïs non limité	6 900	7 600	9 600	12 600	13 800	14 800	11 900
* Spécialisées - Maïs limité	6 100	9 000	10 800	12 700	14 000	16 700	11 800
* Spécialisées - Herbager	11 000	11 900	12 600	14 400	15 700	16 600	12 800
* Diversifiées	9 300	10 300	12 700	14 300	14 700	19 100	16 400
Bovins-viande	17 000	23 600	25 600	27 900	27 600	27 500	23 600
* Spécialisées	20 300	29 300	30 500	33 200	34 800	39 400	26 600
* Diversifiées	11 600	18 300	21 700	25 200	25 800	26 500	21 500
Ovins-caprins	11 500	17 600	16 800	19 200	25 000	24 900	16 700
Granivores	300	2 000	2 500	4 600	5 800	6 900	4 300
Grandes cultures	6 800	13 700	17 100	20 400	26 000	26 400	20 700
- Blé (orientation)	7 100	13 600	19 700	27 100	29 900	30 500	25 100
- Maïs grain	7 700	13 300	15 100	15 700	19 500	19 500	15 500
- Oléo-Protéagineux	8 800	20 900	22 200	30 500	34 100	35 800	27 600
- Autres	2 900	3 500	6 500	4 200	11 400	17 300	11 400
Viticulture	1 900	2 500	1 700	1 700	1 500	1 100	1 400
Autres (maraîchage, horticulture)	1 100	1 000	1 500	1 400	1 500	2 300	1 800
Ensemble	10 500	13 100	13 700	15 000	15 400	13 000	13 300

« ns » : non significatif sur le plan statistique (15 individus <)

Source: RICA France 2001-2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Tableau 5. Aides directes / Résultat courant avant impôt (RCAI)
(exploitations agricoles professionnelles, %, moyenne sur 5 années de 2001 à 2005)

	Marge Brute Standard (en UDE – Unité de Dimension Economique)						Ensemble
	30 UDE <	30 - 40	40 - 60	60 - 80	80 - 100	>100 UDE	
Bovins-lait	76%	69%	74%	85%	79%	89%	82%
* Spécialisées - Maïs non limité	ns	55%	60%	83%	70%	75%	71%
* Spécialisées - Maïs limité	62%	59%	68%	77%	78%	84%	73%
* Spécialisées - Herbager	80%	76%	88%	89%	82%	82%	83%
* Diversifiées	ns	98%	99%	91%	86%	94%	93%
Bovins-viande	139%	145%	161%	160%	153%	136%	148%
* Spécialisées	139%	145%	158%	157%	152%	156%	148%
* Diversifiées	139%	146%	164%	163%	154%	133%	147%
Ovins-caprins	126%	129%	136%	166%	189%	144%	140%
Granivores	3%	ns	24%	29%	25%	40%	29%
Grandes cultures	108%	126%	128%	134%	138%	124%	127%
- Blé (orientation)	105%	123%	140%	155%	146%	133%	137%
- Maïs grain	129%	134%	125%	121%	125%	128%	126%
- Oléo-Protéagineux	ns	218%	148%	168%	186%	183%	183%
- Autres	ns	ns %	54%	36%	61%	72%	62%
Viticulture	17%	27%	11%	11%	10%	6%	8%
Autres (maraîchage, horticulture)	9%	10%	15%	15%	21%	43%	24%
Ensemble	97%	99%	95%	99%	92%	74%	87%

« ns » : non significatif sur le plan statistique (15 individus <)

Source: RICA France 2001-2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Tableau 6. Résultat courant avant impôt (RCAI) par emploi familial
(exploitations agricoles professionnelles, euros 2005, moyenne sur 5 années de 2001 à 2005)

	Marge Brute Standard (en UDE – Unité de Dimension Economique)						Ensemble
	30 UDE <	30 - 40	40 - 60	60 - 80	80 - 100	>100 UDE	
Bovins-lait	11 900	14 500	15 500	16 900	19 800	23 900	18 100
* Spécialisées - Maïs non limité	ns	13 800	16 300	16 300	21 100	21 900	17 800
* Spécialisées - Maïs limité	9 700	15 300	16 200	17 600	19 900	21 900	17 000
* Spécialisées - Herbager	13 900	15 900	15 100	17 300	20 000	22 200	15 900
* Diversifiées	ns	10 900	13 300	16 600	19 000	24 900	20 200
Bovins-viande	12 600	16 600	16 900	19 700	21 000	27 900	17 500
* Spécialisées	14 800	20 600	20 800	24 600	25 500	29 400	18 800
* Diversifiées	8 700	12 800	13 900	17 300	19 800	27 700	16 500
Ovins-caprins	9 700	14 500	13 300	12 900	16 400	23 400	13 100
Granivores	11 600	ns	12 800	16 400	25 800	27 100	19 100
Grandes cultures	7 300	11 700	15 800	19 700	23 800	34 200	21 600
- Blé (orientation)	7 300	11 500	16 000	19 800	24 600	34 600	23 300
- Maïs grain	6 500	11 000	15 200	19 000	23 900	27 300	16 900
- Oléo-Protéagineux	ns	9 700	15 600	19 800	20 500	28 900	17 800
- Autres	ns	ns	16 400	22 100	24 700	43 900	30 500
Viticulture	12 000	10 900	20 500	23 800	29 500	53 000	33 000
Autres (maraîchage, horticulture)	18 300	16 200	17 600	20 400	21 000	24 700	20 000
Ensemble	11 700	14 400	16 400	18 600	21 800	32 400	20 200

« ns » : non significatif sur le plan statistique (15 individus <)

Source: RICA France 2001-2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Tableau 7. Estimation du montant du paiement unique en 2008
(exploitations agricoles professionnelles ; hypothèse H1 : découplage partiel ; hypothèse H2 : découplage total)

	/ Exploitation (euros)		/ Aides directes (%)		/ Hectare (euros)	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Bovins-lait	23 000	27 800	69%	83%	270	327
* Spécialisées - Maïs non limité	23 800	28 300	79%	93%	349	415
* Spécialisées - Maïs limité	18 700	22 400	69%	83%	248	297
* Spécialisées - Herbager	10 900	13 600	39%	49%	141	177
* Diversifiées	32 500	39 500	74%	91%	301	365
Bovins-viande	14 900	28 600	40%	76%	167	321
* Spécialisées	11 500	26 900	30%	70%	132	309
* Diversifiées	17 900	30 100	49%	83%	197	331
Ovins-caprins	9 900	15 300	35%	53%	125	194
Granivores	4 700	6 100	60%	77%	229	295
Grandes cultures	26 200	33 300	73%	93%	290	368
- Blé (orientation)	29 500	37 300	74%	94%	290	367
- Maïs grain	19 800	25 500	71%	91%	308	398
- Oléo-Protéagineux	29 500	38 100	72%	93%	262	338
- Autres	20 600	24 700	72%	87%	315	378
Viticulture	1 300	1 700	33%	42%	235	301
Autres (maraîchage, horticulture)	1 200	1 500	15%	19%	194	251
Ensemble	16 500	23 100	57%	80%	234	327

Source: RICA France 2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Table 8. Impact sur le revenu (RCAI) de 4 scénarios d'évolution de la PAC
(exploitations agricoles professionnelles ; hypothèse H2 : découplage total)

	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3		Scénario 4	
	Euros	% RCAI	Euros	% RCAI	Euros	% RCAI	Euros	% RCAI
Bovins-lait	500	2%	0	0%	-600	-2%	-9 700	-31%
* Spécialisées - Maïs non limité	-3 600	-11%	-6 000	-19%	-4 200	-13%	-9 900	-31%
* Spécialisées - Maïs limité	2 200	8%	2 300	8%	-400	-1%	-7 800	-27%
* Spécialisées - Herbager	6 700	28%	11 600	49%	10 700	44%	-4 800	-20%
* Diversifiées	-1 400	-4%	-4 100	-11%	-4 800	-13%	-13 800	-37%
Bovins-viande	-600	-3%	600	3%	2 400	10%	-10 000	-43%
* Spécialisées	-1 100	-5%	1 600	6%	5 900	24%	-9 400	-38%
* Diversifiées	-100	-1%	-300	-1%	-700	-3%	-10 500	-48%
Ovins-caprins	7 300	44%	10 600	65%	8 800	54%	-5 400	-33%
Granivores	1 200	3%	700	2%	-600	-2%	-2 100	-6%
Grandes cultures	-2 100	-9%	-3 700	-16%	-5 200	-23%	-11 700	-51%
- Blé (orientation)	-2 200	-9%	-4 100	-17%	-6 100	-26%	-13 100	-55%
- Maïs grain	-3 900	-19%	-4 600	-22%	-3 700	-18%	-8 900	-43%
- Oléo-Protéagineux	-1 100	-6%	-1 200	-6%	-5 600	-29%	-13 300	-68%
- Autres	1 000	3%	-3 300	-11%	-3 900	-13%	-8 700	-29%
Viticulture	100	0%	100	0%	800	2%	-600	-1%
Autres (maraîchage, horticulture)	300	1%	500	2%	2 000	9%	-500	-2%
Ensemble	0	0%	0	0%	0	0%	-8 100	-29%

Source: RICA France 2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Scénario 1. Découplage total + Régionalisation du paiement unique (Art. 58-59 du règlement n°1782/2003). Le montant du paiement unique par hectare est identique entre les exploitations d'une même région administrative.

Scénario 2. Découplage total + Nationalisation du paiement unique (Art. 58-59 du règlement n°1782/2003). Le montant du paiement unique par hectare est identique entre toutes les exploitations agricoles françaises.

Scénario 3. Modulation (20%) des aides directes du premier pilier de la PAC. Les fonds collectés sont redistribués aux mesures existantes du développement rural.

Scénario 4. Les aides directes du premier pilier de la PAC sont réduites de 35%.

