

Des instruments de soutien rénovés et un coût stabilisé pour la PAC

Vincent Chatellier

▶ **To cite this version:**

Vincent Chatellier. Des instruments de soutien rénovés et un coût stabilisé pour la PAC. Colloque de l'Association Française de Droit Rural : Quel cap pour la PAC ?, Association Française de Droit Rural (AFDR). FRA., Sep 2006, Rennes, France. 16 p. hal-02817111

HAL Id: hal-02817111
https://hal.inrae.fr/hal-02817111

Submitted on 6 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.

Colloque de l'Association Française de Droit Rural - Rennes, 8 septembre 2006

Des instruments de soutien rénovés et un coût stabilisé pour la PAC

V. CHATELLIER

INRA SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes / vchatel@nantes.inra.fr

INTRODUCTION

L'agriculture des pays membres de l'Union Européenne (UE) bénéficie d'une politique agricole volontariste, structurée aux échelles communautaire, nationale et, de façon cependant plus modeste, au niveau des collectivités territoriales (régions et départements). Les instruments de soutien mis en œuvre depuis près de cinquante ans ont été imaginés dans le respect des trois principes fondateurs de la Politique Agricole Commune (PAC), à savoir l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière. Ces instruments (Boyer, 1999 ; Butault, Le Mouël, 2004) sont diversifiés dans leur nature (soutien des prix par les consommateurs ou soutien budgétaire par le contribuable), dans leur forme (prix garantis, droits de douane, restitutions aux exportations, aides directes aux facteurs de production, soutiens visant à stimuler la consommation intérieure) et dans leur mode de financement (crédits exclusivement communautaires ou nationaux, application d'un co-financement). Ils poursuivent globalement plusieurs objectifs : la protection du marché domestique à l'égard d'importations à bas prix en provenance de pays plus compétitifs ; la stabilisation des marchés de produits agricoles et leur régulation dans le temps (équilibre entre l'offre et la demande) ; l'installation de jeunes agriculteurs et la modernisation des outils de production (pour favoriser une hausse des gains de productivité) ; la fourniture de biens alimentaires, diversifiés et sécurisés, à des prix raisonnables pour les consommateurs ; la préservation des paysages et des ressources naturelles (répartition territoriale de l'offre, limitation des risques de pollution, maintien de la biodiversité).

Au fil du temps, les pouvoirs publics ont proposé de modifier certains instruments de soutien pour tenir compte de l'évolution de la situation des marchés agricoles et des dépenses budgétaires, du renouvellement des attentes des citoyens à l'égard de l'agriculture, des élargissements successifs de l'UE et des accords signés dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Au cours des quinze dernières années, la PAC a ainsi fait l'objet de trois grandes réformes (Delorme, 2004) : en mai 1992 (réforme dite de « MacSharry », du nom du Commissaire européen à l'agriculture de l'époque) ; en mars 1999 (réforme dite de « l'Agenda 2000 ») ; en juin 2003 (réforme dite de « Fischler », du nom du Commissaire à l'agriculture pour la période 1995-2004). Les réformes de 1992 et de 1999 (Conseil européen, 1999) se sont manifestées, pour l'essentiel, par une baisse des prix institutionnels des grandes cultures et de la viande bovine, par une diminution des soutiens indirects liés à la régulation des marchés, par une augmentation du poids des aides directes dans la formation du revenu des agriculteurs et par un renforcement des crédits issus du développement rural (CNASEA, 2004 ; Berriet et Daucé, 20001). La réforme de 2003 (Conseil européen, 2003), qui entrera en application de façon graduelle entre 2004 et 2007, se caractérise, quant à elle, par une baisse des prix institutionnels dans le secteur laitier (avec l'instauration, pour la première fois, de paiements directs alloués à la tonne de quota), la mise en œuvre d'un dispositif de découplage des mesures de soutien des revenus agricoles (avec une conditionnalité renforcée) et l'application obligatoire d'un dispositif de modulation (avec un transfert des crédits vers le développement rural).

Face à cette évolution de la PAC et au renouvellement des modes d'intervention des pouvoirs publics, cette communication s'articule autour des deux sections suivantes : la première présente une analyse de l'évolution (passée) des soutiens alloués à l'agriculture communautaire et française (en valorisant les données budgétaires disponibles après des services compétents de l'UE ou du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) ; la seconde discute des perspectives offertes pour les soutiens publics attribués à l'agriculture dans le contexte de la négociation de l'OMC (cycle de Doha) et de l'instauration du paiement unique découplé.

1- LES SOUTIENS A L'AGRICULTURE DANS L'UNION EUROPEENNE ET EN FRANCE

Cette première section traite de l'évolution récente (depuis 1992) des soutiens alloués à l'agriculture communautaire et française. Une comparaison internationale est d'abord conduite entre l'UE et les autres Etats membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Une analyse de l'évolution des soutiens budgétaires alloués à l'agriculture communautaire est ensuite proposée sur la base des données du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Enfin, la question des soutiens budgétaires est raisonnée à l'échelle française, en insistant notamment sur le montant des aides directes attribuées aux exploitations agricoles.

1- 1- Une analyse comparative à l'échelle internationale

A l'échelle internationale, la diversité des modes d'intervention en agriculture rend souvent assez délicate la comparaison entre pays des niveaux de soutien. Les travaux de l'OCDE offrent cependant, moyennant certaines hypothèses de calcul faisant l'objet de débats controversés entre économistes[12], l'opportunité d'établir ce type de hiérarchisation, principalement pour les pays membres de l'OCDE.

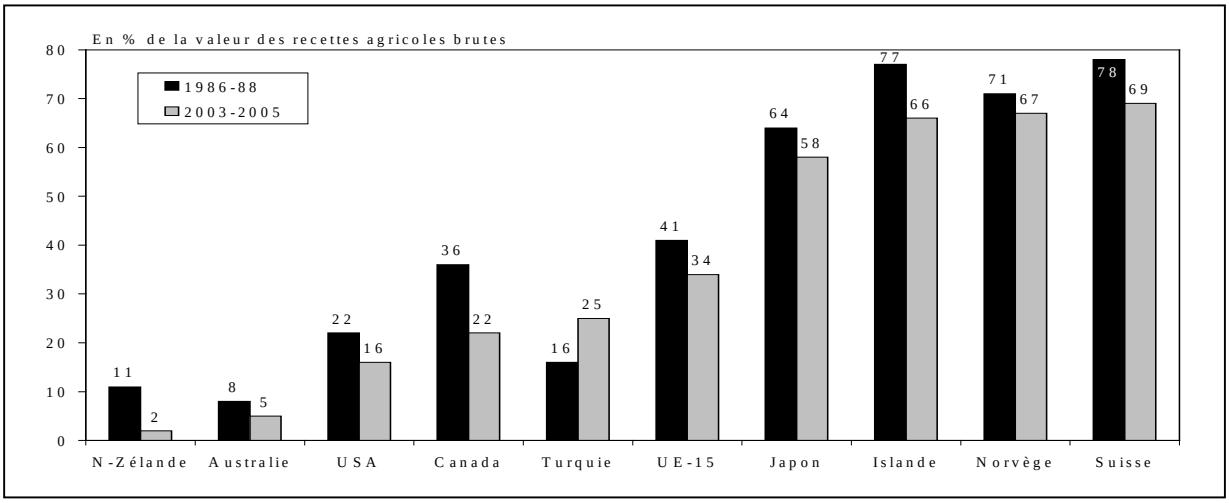
Parmi les différents indicateurs proposés par l'OCDE, l'Estimation du Soutien aux Producteurs (ESP) se révèle particulièrement utile (OCDE, 2004). Il indique le montant annuel des transferts monétaires aux agriculteurs découlant des mesures visant à : i) maintenir les prix intérieurs des produits agricoles à des niveaux supérieurs (et, parfois, inférieurs) aux prix à la frontière du pays considéré (il s'agit du soutien des prix de marché) ; ii) attribuer des paiements aux agriculteurs en se fondant sur des critères tels que, pour un produit donné, les volumes produits, les quantités d'intrants utilisées, le nombre d'animaux élevés, la superficie exploitée ou encore les recettes ou les revenus perçus par les agriculteurs (il s'agit des paiements budgétaires). L'indicateur ESP ne prend donc pas seulement en compte les paiements budgétaires notifiés dans les comptes publics, mais également l'écart entre les prix des produits agricoles sur le marché intérieur et ceux du marché mondial. L'indicateur ESP permet donc de suivre et d'évaluer l'impact des réformes de politique agricole sur le niveau de soutien et sur la nature des soutiens (soutien des prix de marché ou paiements budgétaires).

D'après cet indicateur, le soutien octroyé aux producteurs agricoles des pays membres de l'OCDE est estimé, sur la période 2003-2005, à 29% de la valeur des recettes agricoles brutes (OCDE, 2006). Pratiquement nul en Australie et en Nouvelle-Zélande, il est compris entre 15% et 22% en Amérique du Nord (Canada, États-Unis et Mexique) et s'élève à 25% en Turquie. L'UE apporte un soutien plus conséquent (34%), mais néanmoins inférieur à celui d'autres pays plus protectionnistes tels que le Japon, la Corée du Sud, l'Islande, la Norvège et la Suisse (Graphique 1). Rapporté à l'emploi, le niveau de soutien est cependant plus élevé aux Etats-Unis que dans l'UE.

Sur longue période (de 1986-88 à 2003-2005), le taux de soutien a diminué au niveau de la zone OCDE (de 41% à 34%). La baisse a été modeste dans l'UE, mais plus nette en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande. Au cours de cette même période, la composition du soutien a évolué au fur et à mesure des réformes de la politique agricole. Dans l'UE, comme dans d'autres zones, les soutiens relatifs aux prix de marché ont diminué alors que les paiements budgétaires ont progressé. Force est également de considérer que les types de paiements budgétaires ont également évolué dans le sens d'une augmentation des soutiens directs alloués aux agriculteurs au détriment des opérateurs d'aval.

[1] Le calcul de l'ESP s'appuie sur des conventions et des estimations nécessairement fragiles (Butault et *al*, 2004). Tout d'abord, l'ESP n'est déterminé que pour les principaux produits agricoles, lesquels ne représentent que 70% de la valeur totale de la production agricole. L'ESP est ensuite extrapolé aux autres produits pour déterminer une ESP totale. Appliqué à des produits peu protégés, comme certains fruits et légumes et le vin dans l'UE, ce calcul entraîne une surestimation de l'ESP. Ensuite, l'ESP ne comptabilise pas le soutien indirect apporté par certains instruments, comme les garanties de crédit à l'exportation et l'aide alimentaire (intérieure et extérieure). Enfin, la référence à un prix à la frontière a une signification fragile pour les produits faisant l'objet d'un faible courant d'échanges (exprimé au prorata de la production domestique).

Graphique 1. *L'Equivalent Soutien aux Producteurs (ESP) par pays (% des recettes agricoles brutes)*



Source : OCDE, 2006

Le taux de soutien, mesuré par l'indicateur ESP, varie assez fortement en fonction des produits agricoles. Dans l'UE, il est très élevé pour la viande bovine (75% en 2003), le sucre (55%) et la viande ovine (52%) ; il est également assez élevé pour le lait (47%), le blé (45%), le riz (38%), la volaille (38%), les oléagineux (38%) et le maïs (38%) ; il est en revanche plus faible pour la viande porcine (21%) et les œufs (3%).

Ainsi, d'après ces estimations de l'OCDE, l'UE soutient son agriculture à un niveau plus important que d'autres pays industrialisés (Australie, Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, les Etats-Unis) et a *fortiori* que les pays en voie de développement. Si, au fil des réformes de la PAC, le soutien relevant des prix de marché devient progressivement moins important, il représente encore les deux tiers de la valeur totale de l'ESP. Cette part, devenue faible dans le secteur des céréales (du fait du rapprochement entre les prix domestiques et internationaux), est encore très élevée en viande bovine (du fait de coûts de production supérieurs à ceux des pays du Mercosur) et dans le lait (le cours mondial des produits laitiers industriels - influencé par les pays exportateurs de l'Océanie - est, avant la mise en œuvre complète de la réforme de l'OCM lait, plus faible que le prix communautaire).

1- 2- Les soutiens budgétaires à l'agriculture dans l'UE

L'agriculture contribue, en 2004, à 1,6% du Produit Intérieur Brut (PIB) de l'UE à 25. Elle mobilise 5% de la population active et capte 42% du budget de l'UE. L'application de règles budgétaires déjà anciennes conduit à une décroissance du poids des dépenses agricoles dans le budget de l'UE : alors qu'elles représentaient les deux tiers du budget au début des années quatre-vingt, elles devraient s'établir à un peu plus du tiers à l'horizon de 2013. Si l'agriculture occupe une place importante dans le budget, c'est essentiellement en raison du choix qui a été fait de transférer à l'échelle communautaire des dépenses qui dépendaient initialement de financements nationaux.

Les dépenses budgétaires attribuées à l'agriculture européenne[3] ont augmenté, en valeur absolue, à un rythme soutenu jusqu'à la mise en œuvre de la réforme de la PAC de MacSharry (en 1992). Depuis lors, et à l'exception des années 1996 et 1997 (du fait de la première crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine et de l'entrée dans l'UE de trois nouveaux Etats membres, à savoir l'Autriche, la Finlande et la Suède), les dépenses du FEOGA sont restées, en termes réels, assez stables. Ainsi, eu égard à la richesse de l'UE, le coût de la PAC est même décroissant : de 0,54% du PIB en 1990 à 0,43% du PIB en 2004. Cette évolution traduit la bonne efficacité budgétaire des instruments adoptés

[3] Les dépenses budgétaires considérées ici sont celles du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Celui-ci ne prend pas en compte les soutiens budgétaires apportés par les Etats membres et les collectivités territoriales (dans le cadre de programmes cofinancés ou non). De même, contrairement à l'ESP, les soutiens assurés par les consommateurs (qui ne sont pas des soutiens budgétaires) ne sont pas intégrés.

au titre des précédentes réformes de la PAC. Plusieurs d'entre eux ont en effet joué un rôle positif dans ce sens : la maîtrise de l'offre (singulièrement en grandes cultures avec la jachère obligatoire et en production laitière avec les quotas) ; le plafonnement des droits à primes (à une échelle collective ou individuelle) ; la modification des conditions requises à l'intervention des pouvoirs publics dans la régulation des marchés (stockage des excédents ou octroi de restitutions aux exportations).

Tableau 1. *Les dépenses relatives au soutien des marchés agricoles dans l'UE (millions d'euros)*

	1990	1996	2002	2003	2004
Aides indirectes	20 743	10 307	8 811	8 802	7 168
- Restitutions aux exportations	7 636	5 675	3 443	3 723	3 375
- Dépenses d'intervention	6 115	1 690	1 967	1 454	645
- Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	7 012	3 305	2 791	2 949	2 930
- Autres aides indirectes	-21	-364	610	675	217
Aides directes	5 185	26 372	28 705	29 626	29 718
- Aides aux de grandes cultures (avec jachère)	528	15 807	18 201	16 241	17 060
- Primes bovines	725	3 593	5 993	7 362	7 321
- Primes ovines	1 452	1 680	555	2 084	1 471
- Aides à la production d'huile d'olive	520	1 774	2 268	2 280	2 301
- Autres aides directes	1 958	3 517	1 687	1 656	1 563
Autres soutiens (*)	506	514	996	964	962
Total	**26 435**	**37 194**	**38 513**	**39 392**	**37 849**

(*) Aide alimentaire, lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, promotion des produits. Source : Commission européenne, 2005

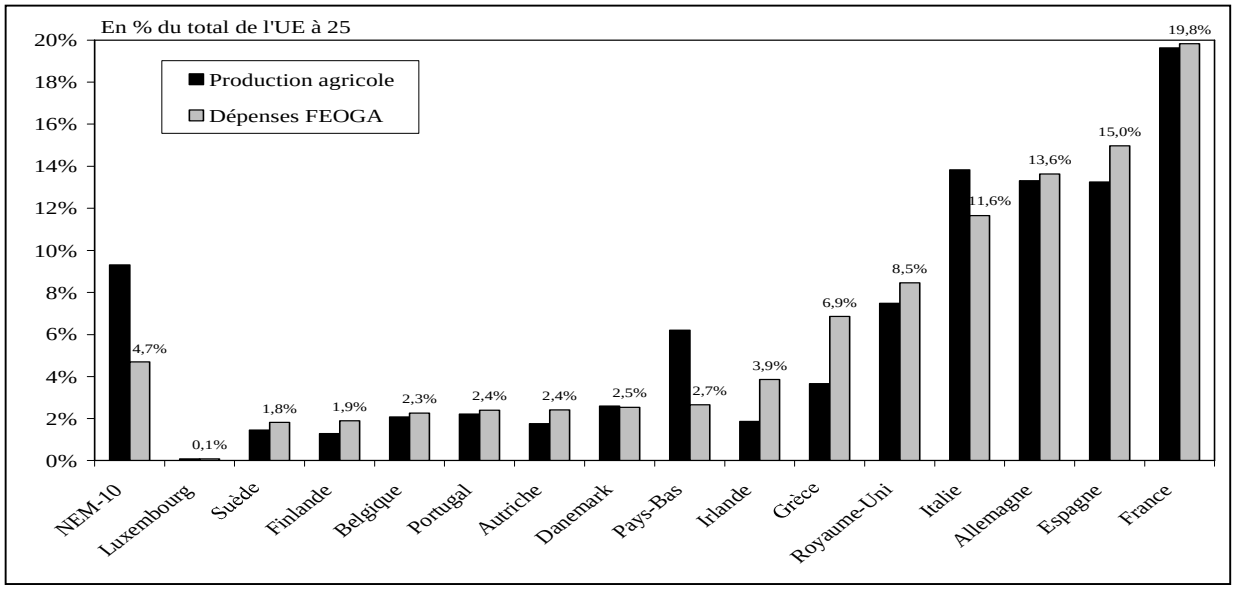
En 2004, les dépenses du FEOGA de l'UE à 25 s'élèvent à 48,1 milliards d'euros (soit un coût équivalent à 105 euros par habitant et par an). Ces dépenses relèvent pour 84% du premier pilier de la PAC (soutien des marchés agricoles) et pour 16% du second pilier de la PAC (développement rural).

- Le premier pilier de la PAC. Les aides directes allouées aux agriculteurs occupent une place de plus en plus déterminante : de 22% du premier pilier en 1990, elles en représentent 78% en 2004. Cette augmentation importante des soutiens directs a eu pour contrepartie une diminution substantielle des soutiens indirects. Ceux-ci ont baissé de 13,6 milliards d'euros au cours de cette même période (-5,4 milliards au titre des dépenses d'intervention, -4,2 milliards au titre des restitutions aux exportations et -4,1 milliards au titre des aides à l'écoulement de produits agricoles sur le marché intérieur). La répartition des soutiens du premier pilier de la PAC selon les produits est, en 2004, la suivante : grandes cultures (46%), viande bovine (20%), huile d'olive (6%), lait et produits laitiers (6%), viande ovine (4%), fruits et légumes (4%), sucre (4%), produits vitivinicoles (3%), tabac (2%), coton (2%) et autres (3%).

- Le second pilier de la PAC. Il représente 45% des dépenses du FEOGA en Autriche et en Finlande, 20% en Allemagne et seulement 10% en France, en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (exclusion faite dans le calcul des crédits nationaux). Ces dépenses, qui concernent surtout les mesures agri-environnementales et les aides aux zones défavorisées, se sont accrues au cours des dix dernières années. Elles ont, contrairement au soutien du premier pilier, la particularité de faire l'objet d'un co-financement entre l'UE et les Etats membres (avec un taux de participation de l'ordre de 50% des deux partenaires).

La répartition du budget du FEOGA entre les Etats membres de l'UE est opérée, en raison du principe de la solidarité financière, indépendamment des spécialisations agricoles nationales. Ainsi, les pays ayant une forte vocation agricole bénéficient assez largement des crédits communautaires alloués au titre de la PAC. La situation est inverse pour les pays ayant une production agricole modeste ou ceux qui sont spécialisés dans des productions agricoles bénéficiant de soutiens limités (horticulture, maraîchage, viticulture porcs, volailles). Avec 19,6% de la production agricole de l'UE à 25, la France perçoit 19,8% des dépenses du FEOGA. Elle occupe ainsi le premier rang devant l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni (Graphique 2). Avec 9,3% de la valeur de la production agricole de l'UE à 25, les dix nouveaux Etats membres perçoivent 4,7% des dépenses totales du FEOGA. Conformément aux dispositions retenues lors de l'élargissement du 1er mai 2004, la part relative de ces pays dans les dépenses de l'UE devrait progressivement croître d'ici 2013.

Graphique 2. *Poids des Etats membres de l'UE dans les dépenses du FEOGA et la production agricole (2004)*



Source : Commission européenne, 2005

En rapportant les dépenses du FEOGA à l'actif agricole, la France se situe au septième rang communautaire, les trois premiers pays étant le Danemark, la Belgique et le Royaume-Uni. En raison de sa spécialisation agricole marquée pour les grandes cultures et la viande bovine (secteurs ayant été réformés), la France a enregistré une hausse de crédits en provenance du FEOGA (10,5 milliards d'euros en 2003 contre 6,7 milliards d'euros en 1991, soit +3,8 milliards d'euros en monnaie courante). Cette position budgétaire plutôt favorable se retrouve également dans d'autres Etats membres tels que l'Espagne (+4,8 milliards d'euros), le Royaume-Uni (+1,9 milliard d'euros) et le Portugal (+0,7 milliard d'euros). Une hausse a également été enregistrée, mais selon des proportions beaucoup plus modestes, en Allemagne, au Danemark, en Italie, en Irlande et en Grèce. Aux Pays-Bas, les retours du FEOGA ont nettement diminué, en passant de 2,9 milliards d'euros en 1991 à 1,4 milliard d'euros en 2003 (soit –1,5 milliard d'euros). Ce recul s'explique essentiellement par le fait que ce pays est orienté, pour une large part, vers des productions peu soutenues (horticulture et porcs) ou ayant fait l'objet d'importantes économies budgétaires (c'est le cas du lait et des produits laitiers dont le coût budgétaire global pour l'UE a été divisé par deux en quinze ans).

Si le principe de la solidarité financière demeure, les décisions de politique agricole se prennent de plus en plus sous l'influence de la donne budgétaire. Ainsi, ayant bénéficié d'une trajectoire (vis à vis des crédits de la PAC) plutôt assez favorable depuis quinze ans, la France n'a pas toujours été en situation de force pour faire valoir, notamment lors de l'Agenda 2000 ou de la réforme de la PAC de 2003, certains arguments quant aux options à privilégier pour les instruments de la PAC. Ce constat doit néanmoins être dressé dans un cadre budgétaire plus global que celui des seules dépenses du FEOGA. En effet, en considérant les autres dépenses communautaires (politique de cohésion économique et sociale, politiques internes, actions extérieures, aides à la pré-adhésion) relevant de différents fonds (FEDER, FSE, IFOP), la France reste un pays contributeur net à la construction communautaire. En 2003, sa contribution au budget de l'UE dépassait de 1,9 milliard d'euros le montant des crédits européens reçus. Elle occupe ainsi le quatrième rang des pays contributeurs nets derrière l'Allemagne (-7,6 milliards d'euros), le Royaume-Uni (-2,7 milliards d'euros) et les Pays-Bas (-1,95 milliard d'euros). Parmi les pays bénéficiant d'un retour financier positif, l'Espagne (+8,7 milliards d'euros) occupe de loin la première place devant le Portugal (+3,5 milliards d'euros), la Grèce (+3,4 milliards d'euros) et l'Irlande (+1,6 milliards d'euros). Suite au dernier élargissement de l'UE et à celui pressenti avec la Roumanie et la Bulgarie, les équilibres budgétaires deviendront, singulièrement au titre des fonds structurels, moins favorables aux pays du sud de l'UE.

1- 3- Les soutiens budgétaires à l'agriculture en France

D'après les données publiées par la Direction des Affaires Financières du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le montant des soutiens budgétaires alloués à l'agriculture et aux territoires ruraux[4] représente, en France, 12,7 milliards d'euros en 2005. Cela correspond à un montant d'environ 210 euros par habitant ou l'équivalent de 0,78% du PIB national. Les fonds communautaires représentent 82% de cette enveloppe, les autres crédits provenant pour l'essentiel de l'Etat et, plus marginalement, des collectivités territoriales. Comme à l'échelle communautaire (Muro, Desriers, 2004), les dépenses budgétaires allouées à l'agriculture française sont maîtrisées depuis une dizaine d'années (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2005).

Les 12,7 milliards d'euros alloués en 2005 à l'agriculture et aux territoires ruraux français sont répartis selon trois postes : les soutiens liés aux marchés de produits agricoles et aux revenus agricoles (80%) ; les soutiens liés au développement rural (17%) ; les soutiens relatifs à la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux (3%). L'analyse de l'évolution des différentes lignes budgétaires rappelle le poids important et croissant des aides directes liées aux produits (7,5 milliards d'euros, dont 60% correspondent aux paiements directs attribués aux superficies de céréales et d'oléo-protéagineux). Du fait de la baisse des prix institutionnels et du renforcement des conditions de l'intervention publique, les soutiens relatifs à la régulation des marchés (restitutions aux exportations, frais de stockage, mesures en faveur de l'écoulement des produits sur le marché intérieur) sont, quant eux, décroissants (-1,05 milliard d'euros entre 1996 et 2005). Parmi les dépenses du développement rural, les soutiens accordés en faveur de l'installation, de la modernisation des exploitations agricoles et des cessations d'activité diminuent. Celles relatives aux mesures agri-environnementales ont augmenté rapidement entre 1996 et 2003, puis ont légèrement diminué (Tableau 2).

Tableau 2. *Les concours publics à l'agriculture en France (millions d'euros)*

	1996	2000	2003	2004	2005
Marchés et revenus agricoles	10 169	10 316	10 178	9 842	10 193
- Régulation des marchés	2 582	2 330	1 709	1 337	1 528
- Aides liées aux produits	6 422	7 020	7 186	7 406	7 556
- Maîtrise de l'offre	798	527	594	461	762
- Organisation et modernisation des filières	119	100	150	179	135
- Action de promotion et qualité des produits	75	90	104	97	81
- Aide alimentaire	118	130	107	106	97
- Gestion des aléas de production	53	117	326	255	32
Développement rural	2 250	1 938	2 302	2 240	2 259
- Installation, modernisation, maîtrise de la pollution	708	429	558	494	512
- Cession d'activité en agriculture	301	200	105	102	94
- Compensation de handicaps naturels	435	392	463	489	530
- Mesures agri-environnementales	235	290	602	541	520
- Autres mesures	568	627	574	614	603
Sécurité sanitaire des végétaux et animaux	56	237	530	431	332
- Service public de l'équarrissage	0	144	362	265	203
- Lutte contre les maladies des végétaux et animaux	56	93	168	166	129
Concours publics à l'agriculture et territoires ruraux	**12 475**	**12 493**	**13 011**	**12 515**	**12 785**
- dont % de financements communautaires	79,2%	79,2%	79,1%	80,4%	82,4%

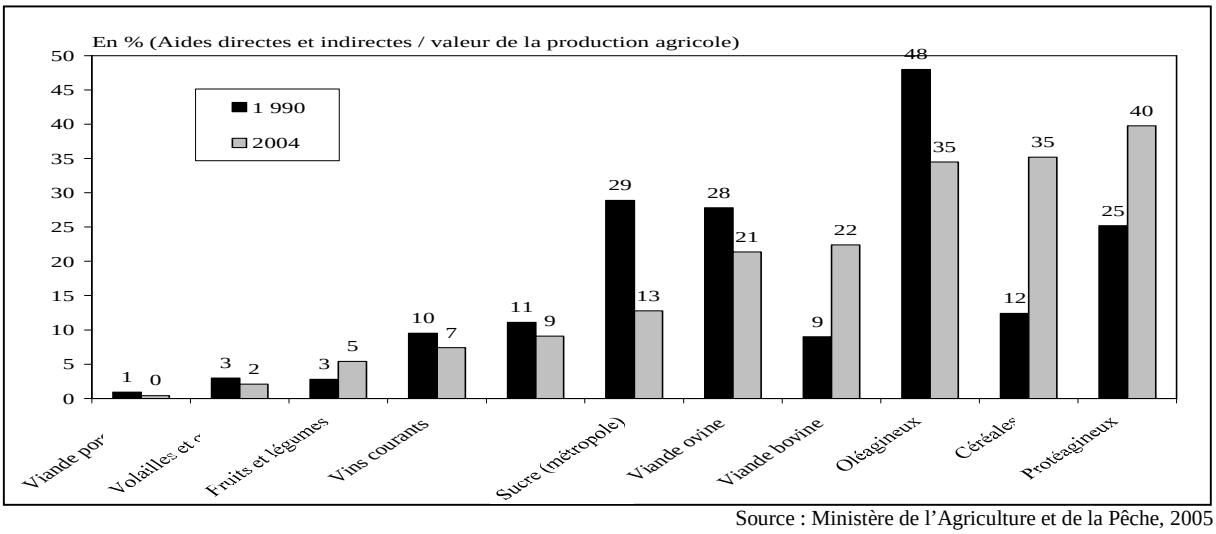
Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006

Près des trois quarts de l'enveloppe des concours publics à l'agriculture peuvent faire l'objet d'une affectation par produit. Sur cet agrégat, 58% relèvent du secteur des grandes cultures (secteur intégrant les paiements directs aux superficies de céréales intra-consommées, dont le maïs fourrage), 20% du secteur de la viande bovine, 8% du secteur laitier, 4% du secteur du sucre, 3% du secteur des fruits et légumes, 2% du secteur ovin, 1% du secteur vitivinicole et 4% d'autres secteurs.

[4] Ne sont pas inclus dans cet agrégat les soutiens budgétaires attribués en faveur de la protection sociale, de la forêt, des activités de recherche et d'enseignement et des services généraux.

En rapportant les soutiens budgétaires (directs et indirects) à la valeur de la production agricole, des écarts importants se confirment entre secteurs productifs. Le taux de soutien est particulièrement élevé en grandes cultures et en viande bovine (Graphique 3). Pratiquement nul dans les productions porcine et avicole, il est assez faible pour les fruits et légumes et le vin. Dans le secteur laitier, les soutiens budgétaires ont diminué de manière importante au cours de la précédente décennie. Avec la réforme de la PAC de juin 2003, qui se caractérise par une baisse du prix institutionnel de la poudre de lait et du beurre, compensée par l'octroi de paiements directs à la tonne de quota, une hausse du taux de soutien budgétaire est envisagée d'ici 2007.

Graphique 3. *Taux de soutien budgétaire par produit en France (%)*



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2005

Au travers du poste « subventions d'exploitation », les exploitations agricoles perçoivent désormais près des trois quarts des soutiens budgétaires totaux alloués à l'agriculture et aux territoires ruraux (soit environ 9,5 milliards d'euros).

1-4- Les aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles en France

D'après les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 2004, le montant des subventions d'exploitation (ou « aides directes ») est, en moyenne nationale, de 24 900 euros par exploitation agricole professionnelle[5] (contre seulement 2 900 euros en 1990). Ce montant représente l'équivalent de 13 400 euros par unité de travail agricole (UTA), 362 euros par hectare de surface agricole utile (SAU), 22% de la valeur de la production agricole et 88% du Résultat Courant Avant Impôt (RCAI).

Tableau 3. *Le montant des aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles françaises (en 2004)*

Types d'exploitations	Nombre	Montant des aides directes (en euros et en %)				
	d'exploitations	/ Exploitation	/ UTA	/ ha de SAU	/ Production	/ RCAI
Grandes cultures	84 400	38 200	23 700	373	37%	137%
Bovins viande	42 400	34 600	26 400	451	66%	146%
Bovins mixtes	11 100	33 100	18 200	354	29%	110%
Polyculture	67 200	30 200	17 100	364	25%	108%
Ovins	21 900	25 200	16 900	386	45%	147%
Bovins lait	70 000	18 700	11 500	296	19%	68%
Porcins et volailles	15 100	14 800	8 000	392	6%	63%
Fruits	11 200	10 700	2 700	408	7%	43%
Autre viticulture	12 100	5 500	3 200	182	6%	26%
Vins d'appellation	36 000	4 300	1 500	230	2%	8%
Maraîchage, horticulture	11 600	2 600	700	578	1%	12%
Ensemble	383 100	24 900	13 400	362	22%	88%

Source : RICA France, 2004

[5] Les 383 100 exploitations agricoles professionnelles répertoriées en France assurent 96% de la production agricole. Elles rassemblent très vraisemblablement une proportion au moins équivalente des aides directes.

Le montant moyen des aides directes par exploitation et par emploi, ainsi que le poids des aides directes dans la formation des résultats économiques, diffèrent fortement selon les orientations technico-économiques (Tableau 3). Avant la mise en œuvre du paiement unique découplé en 2006, le montant des aides directes par exploitation varie selon quatre principaux facteurs (Blogowski, Chatellier, 2004) :

i) La spécialisation agricole. Seules certaines productions (céréales, oléagineux, protéagineux, bovins-viande, ovins-caprins) bénéficient de paiements compensatoires issus des précédentes réformes de la PAC.

ii) La taille de l'exploitation. Les paiements directs sont octroyés à l'hectare et à la tête de bétail, sans plafonnement ou modulation en fonction de la dimension de l'exploitation (sauf pour certaines aides directes telles que la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes -PMTVA- ou l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels - ICHN).

iii) L'intensification et les pratiques agricoles. Les montants de certaines primes bovines et de la Prime à l'herbe agro-environnementale (PHAE) sont conditionnés au respect de seuils de chargement. De même, les exploitations ayant des superficies de maïs fourrage bénéficient de soutiens directs spécifiques.

iv) La localisation de l'exploitation. Dans le secteur des céréales, le montant de l'aide directe par hectare évolue d'un département à l'autre en fonction du rendement historique de référence. De même, l'ICHN est une mesure zonée, car réservée aux seules unités des zones défavorisées.

Les aides directes jouent désormais un rôle très important dans la formation du revenu des exploitations agricoles françaises, singulièrement de celles assurant un rôle clé dans l'occupation du territoire (grandes cultures, bovins-viande, ovins, bovins-lait). D'après des estimations réalisées à partir du RICA, la moitié des exploitations professionnelles aurait un revenu négatif en l'absence des aides directes. En d'autres termes, cela signifie que, pour ces exploitations, la valeur totale des ventes (qui dépend, pour partie, des prix) est inférieure au montant total des charges (opérationnelles et fixes). Les économies d'échelle en agriculture étant souvent limitées, cette situation se vérifie aussi dans des unités de grande dimension. Par ailleurs, seulement 20% des exploitations seraient en mesure de dégager un résultat courant par actif agricole supérieur au Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC).

Avec la montée en puissance de nouvelles réformes d'OCM (lait et sucre), cette dépendance des exploitations à l'égard des soutiens directs devrait encore s'accentuer dans les années à venir. Par conséquent, et sous réserve d'un maintien à leur niveau actuel des prix agricoles, il apparaît nécessaire d'assurer, à court et moyen terme, une pérennité aux soutiens publics alloués à l'agriculture. Néanmoins, la question du mode de répartition de ces soutiens se pose du fait de l'existence d'une forte disparité entre exploitations. Des travaux de la Commission européenne ont permis de mesurer cette dispersion, en ne considérant que les exploitations agricoles ayant bénéficié d'un montant non nul d'aides directes au titre du premier pilier de la PAC. D'après ces estimations, 55% des exploitations agricoles françaises ont perçu un montant d'aides directes inférieur à 10 000 euros (cette classe regroupe 12% des soutiens directs). A l'autre extrémité, 0,7% des exploitations ont reçu un montant d'aides directes supérieur à 100 000 euros (cette classe regroupant 6% des soutiens directs). Près de 40% des soutiens directs sont captés par des exploitations percevant entre 20 000 à 50 000 euros.

2- QUELLES PERSPECTIVES POUR LES SOUTIENS PUBLICS A L'AGRICULTURE

Cette réflexion sur l'avenir du soutien à l'agriculture européenne et française propose quelques considérations autour des deux questions suivantes : i) en quoi les réformes successives des instruments de soutien apportent-elles une meilleure compatibilité entre la PAC et règles multilatérales de l'OMC ? ii) quelles sont les principales implications et questions posées par la mise en œuvre, en France, du dispositif de découplage ?

2-1- La compatibilité entre les instruments de soutien de la PAC et les règles de l'OMC

Après huit années d'ajustements difficiles dans le cadre du cycle de l'Uruguay (1986-1994), les 135 Etats membres de l'OMC sont parvenus à signer, en 1995, l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU). Cet accord contenait des engagements visant à diminuer le soutien interne (quand celui-ci a des effets de distorsion jugés significatifs sur les échanges), à réduire les subventions à l'exportation et à davantage ouvrir les marchés de produits agricoles (Butault, Guyomard, 2004). Depuis 2001, les Etats membres de l'OMC réfléchissent, dans le cadre du cycle dit de « Doha », à l'élaboration d'un futur accord qui pourrait s'appliquer au cours de la période 2007-2013 (ces dates supposent néanmoins que la signature de ce dernier se fasse dès 2006, ce qui n'est pas encore assuré à ce jour). La réforme de la PAC de juin 2003 a été imaginée par anticipation à ce futur accord. Elle constitue, en effet, une étape supplémentaire dans le (long) processus de mise en conformité des instruments de soutien de l'agriculture de l'UE avec les règles de l'OMC.

Le découplage et les règles sur le soutien interne

Conformément à l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU[6], l'octroi de soutiens directs aux facteurs de production (aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail) pouvait théoriquement être contesté par les pays partenaires de l'OMC à compter de la fin de l'année 2003 (fin de la clause de paix). Or, depuis les réformes de la PAC de 1992 et de 1999, ces paiements directs représentaient une part substantielle des soutiens directs alloués aux agriculteurs européens. C'est pourquoi, pour éviter le risque qu'ils ne soient contestés, les autorités communautaires ont décidé, au titre de la réforme de la PAC de 2003, de recourir au découplage.

Elles ont ainsi proposé de mettre en œuvre le régime de paiement unique (RPU)[7]. Grâce à l'instauration du RPU, l'UE devrait être en mesure d'accepter, au titre du prochain accord, une baisse importante de sa Mesure Globale de Soutien (MGS ou plafond des soutiens jugés distorsifs) sans que cela ne s'accompagne d'une nécessité de diminuer par la suite les soutiens directs alloués aux agriculteurs européens. Cela suppose néanmoins que la définition des critères de classement des soutiens (principalement de la « boîte verte ») soit maintenue et que les soutiens qui subsisteront dans la boîte bleue (du fait de l'application d'un découplage partiel) soient tolérés.

---

[6] Cet article indique que les versements directs aux producteurs sont autorisés moyennant le respect des cinq points suivants : « 1) le droit à bénéficier de versements 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 réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base ; 3) le montant de ces versements 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 ; 4) 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 ».

[7] Au plan externe, les paiements découplés sont mieux acceptés que des soutiens directs basés sur les facteurs de production dans la mesure où ils sont considérés comme économiquement non distorsifs. Cela signifie qu'ils n'influencent pas les agriculteurs dans leurs choix productifs et qu'ils minimisent les effets de distorsion sur les échanges (OCDE, 2001). Au plan interne, les paiements directs découplés devraient permettre de renforcer l'efficacité des transferts publics en faveur du soutien du revenu des agriculteurs. En outre, ils devraient autoriser à une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans les instruments de politique agricole.

La baisse des prix institutionnels et la suppression des restitutions aux exportations

Lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong en décembre 2005, il a été acté que les restitutions aux exportations de produits agroalimentaires seraient supprimées à compter de 2013 (avec de surcroît l'obligation de baisses significatives d'ici 2010). Ces subventions étaient traditionnellement accordées par les pouvoirs publics aux entreprises agroalimentaires de manière à rendre les produits européens plus compétitifs sur les marchés tiers (elles permettaient de combler la différence entre le prix domestique et le prix mondial). Elles sont contestées par les pays compétitifs et exportateurs (car elles viennent concurrencer artificiellement leurs propres exportations) et par les pays en développement (car elles rendent les productions vivrières moins intéressantes).

Du fait de la baisse du prix domestique des céréales, et dans une moindre mesure, de la viande bovine, le recours aux restitutions est devenu moins fréquent que par le passé. Le montant des restitutions aux exportations a, en effet, été divisé par trois en une quinzaine d'années pour représenter, en 2004, 3,5 milliards d'euros pour l'UE à 25 (soit environ 7% de l'ensemble des dépenses de la PAC). En France, le montant des restitutions aux exportations s'élève à 525 millions d'euros (en 2004), soit 4% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. La répartition de ces restitutions selon les produits est la suivante : 37% pour le sucre, 30% pour le lait et les produits laitiers, 14% pour la volaille, 11% pour les céréales, 6% pour la viande bovine et 2% pour les autres produits.

La baisse des prix d'intervention envisagée et/ou appliquée dans les secteurs du sucre et du lait devrait permettre d'accepter dans de meilleures conditions la suppression des restitutions. Il n'en demeure pas moins, que certaines entreprises fortement dépendantes de ces soutiens pourraient, à court terme, rencontrer des difficultés économiques. La suppression des restitutions implique, pour rester présent à l'export, de disposer de prix compétitifs sur le marché mondial (comme c'est le cas de la production porcine européenne, dont les exportations non aidées augmentent) ou de développer des produits agroalimentaires qui, du fait de leurs singularités (traçabilité, protection de l'origine, savoir-faire technologique, etc.), échappent à une concurrence internationale frontale. Le principal enjeu de négociation pour l'UE (qui est le premier exportateur et importateur mondial de produits agroalimentaires) est désormais d'obtenir un calendrier (pour appliquer la suppression des restitutions) qui permette de favoriser une adaptation progressive de ses entreprises.

La protection du marché communautaire et la réduction des droits de douane

La protection du marché communautaire par l'application de droits de douane sur les produits agroalimentaires importés de pays tiers ne correspond pas à un soutien budgétaire. Elle joue cependant un rôle déterminant en faveur du maintien et/ou du développement de certaines productions agricoles nationales ou européennes (singulièrement celles souffrant d'une faible compétitivité).

Au même titre que ce qui avait été envisagé dans l'AACU, le futur accord agricole de l'OMC devrait conduire à une ouverture accentuée des marchés agroalimentaires. Si la croissance du marché mondial des produits agroalimentaires est réelle (+35% entre 1995 et 2004), le poids de l'agriculture dans le commerce global diminue au profit d'autres secteurs (produits industriels, services). Ainsi, l'agroalimentaire ne représente plus que 9% du commerce mondial contre près de 50% à la naissance du GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*) en 1947. Cette évolution tient aussi au fait que les entraves au commerce de produits agroalimentaires ne se limitent pas uniquement aux droits de douane (droits au demeurant plus élevés que pour les produits industriels), mais qu'ils concernent également un ensemble de protections non tarifaires (règles sanitaires, vétérinaires). Cette diminution du poids de l'agriculture dans le commerce renforce les autorités communautaires dans l'idée que les négociations multilatérales doivent être envisagées de manière globale et non pas sectorielle. A ce jour, les différents groupes de pression présents à l'OMC (UE, Etats-Unis, G20, G90 et G10) ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur le contenu des engagements futurs relatifs à l'accès au marché (intensité de la baisse des droits de douane, importance des contingents, liste des produits dits « sensibles »). Il apparaît néanmoins qu'un consensus se dégage dans le sens de la prise en compte de la notion de bandes tarifaires. Cette notion laisse entendre que la baisse des droits de douane pourrait être d'autant plus intense que les protections initiales étaient élevées.

Sur ce troisième volet de la négociation à l'OMC (l'accès au marché), l'UE est potentiellement plus fragile que sur les deux précédents volets (le soutien interne et les restitutions aux exportations). Elle reste, de ce fait, particulièrement vigilante sur l'intensité des concessions à accorder (Institut de l'Elevage, 2006), même si elle entend réserver un traitement plus favorable aux pays en développement, singulièrement ceux relevant du groupe des pays les moins avancés (PMA). Dans le secteur laitier, la baisse du prix institutionnel du beurre (-25% en quatre ans à compter de 2004) et de la poudre de lait écrémé (-15% en quatre ans à compter de 2004), programmée au titre de la réforme de la PAC de 2003, a été envisagée par anticipation à la future baisse des droits de douane sur ces deux produits. Malgré une remontée du cours mondial des produits laitiers industriels entre 2003 et 2006, le prix communautaire du beurre (vrac) reste nettement plus élevé (2 600 euros par tonne au 1er janvier 2006) que celui faisant référence sur le marché mondial (1 700 euros par tonne). Ainsi, dans l'hypothèse où le prochain accord se manifesterait par des baisses drastiques de droits de douane sur le beurre, il est possible que les autorités communautaires soient amenées à proposer, au cours des prochaines années, de nouvelles baisses des prix institutionnels (Chatellier et *al*, 2003). Si cette hypothèse se vérifiait, la difficulté serait alors de trouver de nouveaux soutiens financiers pour compenser la baisse de prix appliquée aux producteurs de lait,. Cette difficulté pourrait être d'autant plus grande que les perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013 ont été arrêtées à un niveau offrant peu de latitudes budgétaires.

2-2- L'application découplage en France et les questions posées

Lors de la réforme de la PAC de juin 2003, et ce pour les raisons précédemment évoquées, les autorités communautaires ont décidé de recourir à un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles. Le dispositif envisagé consiste à remplacer, dans chaque exploitation, tout ou partie des paiements compensatoires de la PAC alloués historiquement au titre des OCM (au cours de la période 2000-2002) par un paiement unique découplé. Pour recevoir un paiement unique, l'agriculteur devra disposer d'hectares éligibles et maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier du paiement unique, le versement de ce dernier sera néanmoins conditionné au respect de dix-huit directives et règlements relatifs à l'environnement, à la sécurité sanitaire, à la santé animale et au bien être animal.

Les modalités nationales d'application du découplage

Les Etats membres disposent, au titre de la subsidiarité, de plusieurs latitudes quant à la mise en œuvre du découplage. En France, celui-ci est appliqué à partir de 2006 (les Etats membres avaient également la possibilité d'opter pour les années 2005 ou 2007).

Moyennant le respect du cadre juridique communautaire, et de manière à éviter le risque d'un abandon de certaines productions dans les zones défavorisées, le gouvernement français a décidé d'appliquer un découplage partiel (contrairement à d'autres pays, dont l'Irlande et l'Allemagne, qui ont opté pour un découplage total). Le taux de couplage est de 100% pour la PMTVA ; 100% pour la prime à l'abattage des veaux ; 50% pour la prime à la brebis ; 40% pour la prime à l'abattage des gros bovins ; 25% pour les paiements directs aux superficies de grandes cultures.

Contrairement à ce qui a été décidé en Allemagne (Kleinhanss, 2005) et au Royaume-Uni, les autorités françaises n'ont pas souhaité se saisir des nouvelles opportunités offertes par le règlement n°1782 du Conseil en matière de redistribution des soutiens directs entre catégories d'agriculteurs. Les Etats membres avaient, en effet, la possibilité, au titre des articles n°58 et n°59, de mettre en œuvre une « régionalisation » du dispositif de découplage. Ainsi, ils pouvaient, tout d'abord, diviser le plafond national de paiement unique en plafonds régionaux (selon des zones à définir). Ils pouvaient, ensuite, répartir ces derniers au prorata des surfaces éligibles, avec ou non distinction des surfaces arables et des pâturages. L'article n°69 du même règlement offrait quant à lui la possibilité de prélever jusqu'à 10% des plafonds nationaux de paiement unique pour les redistribuer, ensuite, sous la forme de compléments de financement à des actions jugées utiles pour la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

Pour favoriser l'installation et éviter les comportements spéculatifs, le gouvernement français a prévu un système d'encadrement des transferts basé sur l'articulation de différentes mesures : les droits à paiements ne pourront s'échanger qu'à l'intérieur d'un même département ; les échanges de droits sans terre seront taxés à 50% ; les échanges de droits avec terre ne seront pas taxés pour les jeunes agriculteurs, seront taxés à 3% dans les cas généraux et à 10% pour les agrandissements allant au-delà des seuils (à définir en cohérence avec les projets agricoles départementaux) ; les droits non utilisés pendant trois ans seront automatiquement reversés à une réserve nationale.

L'estimation du montant du paiement unique à l'horizon de 2007

Une simulation des effets de la réforme de la PAC a été appliquée aux données individuelles du RICA français de manière à estimer le montant futur du paiement unique pour différentes catégories d'exploitations agricoles. Cette simulation (voir Chatellier, 2006 pour plus de précisions méthodologiques) prend compte les modalités nationales d'application du découplage partiel, l'évolution de l'OCM lait, l'impact du dispositif de modulation et l'existence de gains de productivité du travail entre la situation de référence (2003) et la situation après projection (2007).

D'après cette simulation, le montant du paiement unique pourrait atteindre, en moyenne nationale et en 2007, 16 700 euros par exploitation agricole professionnelle, soit 230 euros par hectare éligible ou l'équivalent de 56% de l'ensemble des aides directes. Le montant du paiement unique (et son poids relatif) varie fortement selon les zones géographiques (montagne, zones défavorisées simples et plaine) et les orientations de production (Tableau 4).

Tableau 4. *Le montant estimé du paiement unique en 2007 selon les types de production et les zones*

(découplage partiel)	Montagne	Zones déf. simples	Plaine	Ensemble
Paiement unique 2007 par exploitation (euros)				
Bovins lait	10 700	25 700	25 300	22 500
Bovins viande	8 000	15 600	18 000	14 700
Ovins – Caprins	6 700	13 700	16 100	11 400
Grandes cultures	ns	29 200	28 900	28 900
Autres	1 000	3 100	2 100	2 200
Ensemble	8 000	18 100	18 500	16 700
Paiement unique 2007 par hectare éligible (euros)				
Bovins lait	152	231	302	262
Bovins viande	107	158	219	167
Ovins – Caprins	82	166	225	141
Grandes cultures	ns	273	278	276
Autres	86	231	241	221
Ensemble	123	202	276	230
Paiement unique 2007 / Aides directes 2007 (%)				
Bovins lait	37%	66%	77%	68%
Bovins viande	22%	37%	53%	39%
Ovins – Caprins	22%	45%	57%	38%
Grandes cultures	ns	71%	72%	72%
Autres	20%	35%	32%	32%
Ensemble	29%	51%	68%	56%

Source : RICA France 2003 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Du fait de l'application du découplage partiel, mais aussi d'une taille souvent modeste des exploitations, le montant estimé du paiement unique est plutôt faible dans les 60 000 exploitations agricoles professionnelles de montagne (8 000 euros). Il représente seulement 29% de l'ensemble des aides directes allouées à ces exploitations, ce qui rappelle l'importance, pour ces unités, des soutiens directs liés au développement rural (Chatellier, Delattre, 2005). Conformément à l'objectif poursuivi, cela indique aussi que le découplage ne devrait pas conduire, dans ces zones, à des réorientations productives majeures (ce d'autant plus que les opportunités de diversification sont souvent rares). En plaine, où les réorientations productives devraient être plus fréquentes, le montant du paiement unique s'élève, en moyenne, à 18 500 euros (soit 276 euros par hectare et 68% des aides directes).

Quelques questions posées par le découplage

La mise en œuvre du découplage suscite, au sein des pouvoirs publics et de la profession agricole, certaines interrogations quant à son impact sur les volumes de production agricole et sur la dynamique des systèmes productifs. Différents outils de modélisation, construits à l'échelle communautaire (European commission, 2005) et ou à l'échelle nationale (Butault et al, 2005), ont permis d'apporter un éclairage chiffré et donc utile autour de cette question. La crainte d'un abandon de la production agricole est alimentée par le fait que les agriculteurs ne sont plus, en présence du découplage, nécessairement contraints de produire pour bénéficier des soutiens directs. Ainsi, ils pourraient être incités à entrer dans une stratégie consistant à se détourner des productions pour lesquelles la valeur des ventes (hors aides directes) est inférieure aux coûts de production. Pour aussi crédible qu'elle puisse être, une telle hypothèse doit cependant être pondérée par plusieurs aspects :

i) Le dispositif adopté ne correspond pas à une situation de découplage total telle que la théorie l'enseigne (OCDE, 2001). En effet, le découplage sera partiel et les transferts de droits à paiement unique entre exploitations se feront dans des conditions dûment encadrées.

ii) Le caractère non substituable, à court terme, des infrastructures et des compétences techniques. La réorientation des productions dans une exploitation est parfois difficilement envisageable compte tenu des conditions du milieu naturel (comme pour les exploitations de montagne), des types d'équipements utilisés et/ou des goûts personnels de l'exploitant (l'acquisition d'une compétence technique implique à la fois une motivation et un processus d'apprentissage parfois long).

iii) L'importance des coûts fixes jugés incompressibles à court terme. Dans l'option d'un abandon de la production agricole, l'agriculteur devra toujours continuer à faire face au coût du fermage (le versement du paiement unique exigeant de disposer de surfaces éligibles), aux frais d'assurances et au service de la dette (frais financiers et remboursement du capital).

iv) La dynamique du prix des produits agricoles. Dans l'hypothèse où de nombreux agriculteurs abandonneraient simultanément la production d'un bien agricole, consécutivement à l'application du découplage, il est fort probable que le déficit opéré sur le marché s'accompagne d'une hausse des prix intérieurs (à la lumière de la hausse du prix de la viande bovine observée suite à la situation de déficit que rencontre l'UE depuis 2003). La réactivité du prix à une situation de déficit doit cependant être analysée de manière concomitante aux conditions commerciales qui seront offertes aux pays tiers potentiellement exportateurs (au travers du volet « accès au marché » de l'OMC).

v) La contractualisation entre l'agriculteur et les entreprises d'aval. Face au découplage, qui manifeste un désengagement de l'Etat dans la régulation des marchés agricoles, les entreprises agroalimentaires, notamment celles qui ont des débouchés ou qui ont eu recours à des investissements importants au cours des dernières années, devraient rechercher à sécuriser leurs approvisionnements par la signature d'engagements contractuels avec les producteurs.

Compte tenu de la dispersion importante des soutiens directs entre exploitations agricoles et entre régions, des modalités retenues en France pour la mise en œuvre du découplage (limitation des phénomènes de redistribution) et de la rigueur budgétaire attendue pour les années à venir, la question de la légitimité du mode de répartition des soutiens publics à l'agriculture est posée. Dans cette réflexion, et sous la forme d'un propos libre (donc soumis à la critique), plusieurs éléments peuvent être mentionnés :

i) Le choix du *statu quo* qui a été fait a pour principal mérite de ne pas provoquer, alors même qu'une réforme d'ampleur entrait en application, de chocs économiques supplémentaires pour les agriculteurs. Si cette situation se justifie à court terme, il deviendra probablement difficile, au fil du temps, de ne justifier les soutiens directs attribuées à telle ou telle exploitation que sur la seule base de ses productions agricoles historiques. En effet, le dispositif retenu pourrait, en l'état, conduire à ce que deux exploitations, localisées dans une même commune et dotées d'une même taille, ayant eu des systèmes productifs

différents entre 2000 et 2002 (exemple : bovins-lait herbager spécialisé / bovins-lait, intensif avec des productions de céréales, de maïs fourrage et de jeunes bovins) adoptent progressivement des systèmes identiques en 2015 (le découplage offrant l'opportunité d'abandonner certaines productions), tout en conservant un niveau de soutien des pouvoirs publics très différent. En se projetant à l'horizon de 2015, il sera difficile de justifier auprès des contribuables le fait que deux exploitations devenues similaires et rendant des services comparables à l'égard de la société ne soient pas rétribuées de manière identique.

ii) Le dispositif dit de « régionalisation » du DPU (articles n°58 et 59 du règlement n°1782) semble difficilement applicable en situation de découplage partiel (Chatellier, 2006). Il conduirait, en effet, à opérer un transfert financier important des productions découplées (lait et céréales) vers les productions pour lesquelles la voie d'un découplage partiel a été privilégiée (bovins-viande et ovins). De même, la régionalisation ne permet pas de transférer des fonds entre régions et/ou départements, ce qui signifie qu'elle s'accompagnerait d'un maintien des disparités régionales antérieures. Une mutualisation partielle et progressive dans le temps à l'échelle nationale (et non pas régionale) pourrait, quant à elle, permettre de lever ce dernier écueil. Cela suggère, comme ce sera le cas en Allemagne et en Angleterre, l'application d'un système mixte selon lequel les exploitants conserveraient une fraction (à définir) de leurs DPU historiques et percevraient, par ailleurs, un complément financier résultant d'une multiplication entre leur surface éligible et le montant national moyen du DPU.

iii) L'article n°69 du même règlement aurait potentiellement permis d'apporter une certaine souplesse dans l'application du découplage et d'attribuer un soutien spécifique à certaines catégories d'exploitations peu favorisées par le dispositif, comme c'est le cas des exploitations laitières spécialisées et extensives. Cette option présentait l'avantage de donner aux pouvoirs publics des marges de manœuvre permettant des rétribuer les projets d'acteurs jugés utiles et/ou conformes aux attentes de la société.

iv) Dans l'adoption, en décembre 2005, des perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013, une nouvelle opportunité est ouverte pour opérer une redistribution des soutiens. En effet, au titre de la subsidiarité, les Etats membres peuvent transférer vers le développement rural jusqu'à 20% des montants alloués pour les dépenses de marché et les paiements directs (selon des modalités à préciser, qui ne seront pas soumis aux règles relatives au cofinancement national). Il peut être imaginé que le système de prélèvement sur les crédits du premier pilier ne soit pas uniforme pour toutes les exploitations de façon à tenir compte de leur niveau de soutien, de leur taille ou, encore, de la quantité de main d'œuvre employée (à la lumière de ce qui avait été proposé aux Etats membres dans le cadre de l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000). Une telle voie pourrait permettre, d'une part, d'assurer une meilleure légitimité aux soutiens publics et, d'autre part, d'innover en construisant des instruments permettant de rétribuer la fourniture, par les agriculteurs, de services non marchands (sur la base, par exemple, de l'expérience des Contrats d'Agriculture Durable).

En France, la mise en œuvre du DPU suscite certaines tensions sur le terrain dans la mesure où les droits sont réglementairement marchands alors que, dans le même temps, le gouvernement et la profession agricole cherchent à limiter la valorisation marchande des droits (par l'instauration de clauses entre le cédant et le repreneur, par l'encadrement des transferts de droits sans foncier, etc.). L'attribution d'une valeur marchande à ce qui, finalement, est la résultante d'une protection de l'Etat et non pas un facteur de production ne semble pas être de nature à stimuler les installations en agriculture (surtout celles de type « hors cadre familial »). De même, il est parfaitement compréhensible qu'un jeune agriculteur qui achète ses DPU ne pourra pas, demain, faire face dans de bonnes conditions économiques à une éventuelle redistribution de ces derniers. Aussi, pour éviter le risque d'un blocage et/ou d'une dérive de ce système, il est important que les pouvoirs publics réfléchissent à la manière dont les nouvelles générations d'agriculteurs devraient accéder, au moment de l'installation, à ces financements publics que sont les DPU.

Conclusion

Au terme de cette analyse sur l'évolution des soutiens publics alloués à l'agriculture européenne et française, il convient de rassembler ici les principales grandes lignes de force : i) l'UE est l'une des entités de la planète qui soutient le plus ses activités agricoles grâce à l'octroi de paiements budgétaires ou à des mécanismes de protection aux frontières ; ii) les réformes successives de la PAC ont permis, d'une part, de maîtriser les dépenses publiques allouées en faveur de l'agriculture et, d'autre part, d'adapter progressivement les instruments de soutien aux exigences des règles de l'OMC ; iii) les soutiens budgétaires alloués à l'agriculture sont désormais plus visibles que par le passé, dans la mesure où ce sont les agriculteurs eux mêmes qui en sont les principaux bénéficiaires (de surcroît de façon directe *via* l'attribution d'un chèque par les instances compétentes) ; iv) les soutiens directs sont certes devenus découplés (au sens de l'OMC et pour une part d'entre eux), mais ils ont été déterminés, pour chaque exploitation, sur la base des productions agricoles développées et de la taille (superficie ou cheptel) ; v) la possibilité de valoriser de façon marchande les droits à paiement unique constitue, en France, une rupture forte par rapport à la conception historique du lien entre politique publique et agriculture ; vi) la légitimité des dispositifs récents de soutien à l'agriculture ne s'impose pas d'elle même et continuera d'alimenter un débat entre agriculteurs, mais également entre les agriculteurs, les consommateurs, les citoyens et les contribuables.

L'instauration du découplage, lors de la dernière réforme de la PAC, manifeste un certain désengagement des pouvoirs publics dans la régulation des marchés de produits agricoles. Aussi longtemps que des mesures de protection aux frontières subsisteront, cette évolution ne devra cependant pas être assimilée à une libéralisation totale du secteur. La baisse des droits de douane et le démantèlement progressif des différentes OCM (qui passe par une suppression des restitutions aux exportations et un abaissement des filets de sécurité) devraient rendre le marché communautaire plus sensible aux fluctuations de prix observées sur les marchés mondiaux. Dans ce contexte, marqué de surcroît par une saturation de la demande domestique pour de nombreux produits agroalimentaires (notamment en France), les entreprises de collecte et de transformation devraient être amenées à jouer un rôle croissant dans la gestion des marchés. Par ailleurs, il importe de réfléchir à la construction de nouveaux dispositifs (collectifs ou privés) ayant pour but de palier les effets économiques parfois brutaux d'une plus grande volatilité des prix (Guyomard, 2005).

Cette réflexion sur les soutiens publics à l'agriculture ne saurait occulter les décisions prises en décembre 2005 relativement aux perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013. En effet, le Conseil européen, placé à l'époque sous la présidence de Tony Blair, est parvenu à déterminer le budget futur de l'UE (financé à hauteur de 1,045% du Produit Intérieur Brut communautaire), dont il est mentionné qu'il pourrait, dès 2009, faire l'objet d'ajustements. L'analyse du budget prévu au titre de l'agriculture, doit être envisagée en considérant le futur élargissement de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie, ainsi que la montée en puissance progressive d'ici 2013 des soutiens directs versés aux agriculteurs des dix nouveaux Etats membres. Pour l'agriculture française, il est fort probable que le principe de la rigueur budgétaire s'appliquera et qu'une baisse des soutiens (en valeur absolue) soit envisagée, tant au niveau de la régulation des marchés que du développement rural. Cependant, une poursuite de la restructuration des exploitations (sur la base d'un rythme équivalent à celui observé entre 2000 et 2006) pourrait conduire à ce que les exploitations agricoles restantes aient, en 2013, un montant moyen d'aides directes supérieur à celui attribué à ce jour.

L'avenir à plus long terme des soutiens publics accordés à la PAC dépendra de leur légitimité aux yeux des contribuables (Butault et *al*, 2002). Une meilleure répartition des soutiens entre exploitations et actifs agricoles et un basculement progressif des crédits de la régulation des marchés vers le développement rural pourraient être de nature à la rendre plus aisée. Cela suppose néanmoins que les programmes de développement rural fassent l'objet d'évaluations rigoureuses et que les objectifs de ces politiques soient clairement explicitées. L'avenir des soutiens est aussi conditionné à la volonté des Etats membres de l'UE de maintenir des instruments communs d'intervention en agriculture. Le renforcement du principe de la subsidiarité est certes devenu nécessaire dans une Union élargie, mais il laisse aussi peser le risque d'une certaine forme de renationalisation des politiques agricoles.

Bibliographie

APCA (2004). La PAC : une réforme en profondeur. *Chambres d'Agriculture*, n°930, 72 p.

BERRIET M., DAUCÉ P. (2001). Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? Demeter 2002, Editions Armand Colin, pp 125-193.

BLOGOWSKI A., CHATELLIER V. (2004). Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992. In Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA Editions (éditeur J. P. Butault), Paris, pp 223-275.

BOYER P. (1999). La dépense publique en faveur de l'agriculture française en longue période. *Notes et Etudes Economiques*, n°10, pp 39-87.

BUTAULT J.P., CHANTREUIL F., DUPRAZ P. (2002). Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs. *Economie rurale*, n°271, pp 84-91.

BUTAULT J.P., DROGUE S., LE MOUËL C. (2004). Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale. In Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA Editions, Paris, pp 120-171.

BUTAULT J.-P., GOHIN A., GUYOMARD H. ET BARKAOUI A. (2005) « La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003 : que peut-on attendre du découplage de la politique de soutien des revenus ? ». *Revue Française d'Economie*, pp 57-108.

BUTAULT J.P., GUYOMARD H. (2004). La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales*, n°4-5, 6 p.

BUTAULT J.P., LE MOUËL C. (2004). Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? In Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA Editions, Paris, pp 11-67.

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*, n°78, pp. 53-80.

CHATELLIER V., DELATTRE (2005). Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne. *Economie rurale*, n°288, juillet-août, pp. 40-57.

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.

CNASEA (2004). Les aides des premier et second piliers de la PAC et les résultats d'exploitations départementaux en France. *Cahiers du CNASEA*, n°4, 44 p.

CONSEIL EUROPEEN (2003). Règlement n°1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, 69 p.

CONSEIL EUROPEEN (1999). Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin. Bruxelles, 26 p.

DELORME H. (2004). La PAC : anatomie d'une transformation. Editions Presses de Sciences Po, Paris, 402 p.

EUROPEAN COMMISSION (2005). Prospects for agricultural markets and income 2005 – 2012 : update for the EU-25 (Scenario analysis on decoupling). Brussels, 35 p.

GUYOMARD H. (2005). La PAC issue de la réforme de juin 2003 a-t-elle un avenir ? *Colloque de la Société Française d'Economie Rurale*, 23 juin, 11 p.

INSTITUT DE L'ELEVAGE (2006). OMC et viandes bovines dans l'UE : accès au marché ou marché désaxé. *Le dossier Economie de l'élevage*, n°358, 61 p.

KLEINHANSS W. (2005). Implementation of decoupling in Germany. *Colloque de la Société Française d'Economie Rurale*, 23 juin, 14 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (2005). Les concours publics à l'agriculture prévisionnels pour 2005. Communication à la Commission des comptes de la Nation, 15 décembre, 15 p.

MURO J., DESRIERS M. (2004). Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne. In Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA Editions, pp 173-221.

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

OCDE (2004). Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il ? Synthèse, Paris, 7 p.

OCDE (2006). Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama. Paris, 78 p.