

# Le découplage et le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne

Vincent Chatellier, F. Delattre, M. Michaud

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, F. Delattre, M. Michaud. Le découplage et le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne. 2004. hal-02830259

**HAL Id: hal-02830259**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02830259>**

Submitted on 7 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.



Axe « Enjeux des réformes de politique agricole  
pour les exploitations agricoles de montagne »

**LE DECOUPLAGE ET LE PAIEMENT UNIQUE  
DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES DE MONTAGNE**

---

*Le contexte et les enjeux liés à l'application du découplage,  
l'estimation du montant du paiement unique et les incitations aux réorientations productives*

**Rapport final**

---

**Vincent CHATELLIER,**

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

**Frédéric DELATTRE et Marilyne MICHAUD**

*GIS Alpes du Nord et SUACI Montagne, 11 rue Métropole, 73000 Chambéry (fdelattre@suacigis.com)*

**Novembre 2004**

## AVANT PROPOS

Le Groupe d'Intérêt Scientifique (GIS) des Alpes du nord a arrêté, dans le cadre de sa troisième convention (couvrant la période 2001-2006) comme objectif la promotion d'une agriculture multifonctionnelle et durable. Le GIS est une convention de travail signée par les Chambres d'agriculture et les Conseils Généraux des départements de Savoie, de Haute-Savoie et d'Isère, la Chambre régionale d'agriculture de Rhône-Alpes, le SUACI Montagne, l'AFTAIP, l'Institut Technique des Fromages Français (ITFF), l'Université de Savoie, le CEMAGREF et l'INRA. Le SUACI, service commun aux Chambres d'Agriculture des trois départements mentionnés ci-dessus, en assure le fonctionnement et fournit une partie du personnel travaillant dans le GIS. Gérard Ducrey, Président du SUACI, assure également la présidence du GIS Alpes du Nord.

Le GIS a mis en avant trois enjeux essentiels pour l'agriculture des Alpes du nord :

- Améliorer la compétitivité de l'agriculture grâce à des produits de qualité, en permettant à un maximum d'exploitations d'être le moins possible tributaires des prix du marché mondial grâce à une politique de qualité sous signes officiels offrant une forte distinction.
- Etablir des relations durables entre les besoins des populations locales et touristiques et les services que peut rendre l'agriculture.
- Disposer d'une capacité d'analyse et de prospective quant aux enjeux des réformes de la politique agricole, de manière à anticiper et/ou déterminer certaines marges de manœuvre au niveau alpin.

L'axe recherche-développement du GIS, intitulé « Enjeux des réformes de politique agricole pour les exploitations agricoles de montagne (Françaises et Rhône-Alpines) » apporte des éléments de réponse au troisième enjeu déterminé ci-dessus. Cet axe doit permettre de répondre à certaines interrogations locales quant aux effets des politiques agricoles actuelles, leurs évolutions potentielles et leurs conséquences possibles sur les exploitations et le territoire nord alpin.

Cet axe est animé par trois personnes : Vincent Chatellier (Ingénieur de recherche à l'INRA SAE2 de Nantes) en assure la responsabilité scientifique ; Frédéric Delattre (Ingénieur Recherche et Développement au SUACI Alpes du nord) est chargé de l'animation et de la conduite du travail ; Didier Curtenaz (représentant de la Chambre d'agriculture de Savoie) assure la transmission des questions issues des organisations professionnelles agricoles du massif. Michel Contin (CER de Haute-Savoie) pour le compte de la Chambre d'Agriculture de Haute-Savoie et Pascal de Montmorillon pour le compte de la Chambre d'Agriculture de l'Isère assurent les relations entre le programme de recherche et le développement pour les deux autres départements. Un groupe de travail est chargé de suivre le déroulement des travaux et participe à leur diffusion. Ce groupe est constitué des référents de chaque chambre d'agriculture, ainsi que de représentants du service études du CER de Haute Savoie (François André), du CER de Savoie (Jean-Marc Bernel, Christelle Martin), des GIE quota lait de Savoie (Guy Burleraux), de l'AFTAIP (Sébastien Breton), des services économiques de la Chambre d'agriculture de Savoie (Yann Benabdelkader) et de l'Isère (Anastasia Aviles, Noël Pes).

Les propos tenus dans ce document n'engagent que la responsabilité de ses auteurs. Ces derniers tiennent à remercier l'ensemble des membres du groupe de travail et du Comité de pilotage de l'axe ; les Centres d'Economie Rurale des trois départements des Alpes du Nord ; Emmanuel Chantry et Dominique Desbois du bureau RICA (pour avoir permis de segmenter l'univers RICA selon les massifs montagneux).

*Ces travaux ont bénéficié du soutien de la Communauté Européenne (Plan de Développement Rural Rhône-Alpes), de l'Etat (Fonds National pour l'Aménagement du Territoire), de la Région Rhône-Alpes, de l'Assemblée des Pays de Savoie et du Conseil Général de l'Isère.*

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>PARTIE 1 : LE DECOUPLAGE : UNE ADAPTATION DE LA PAC AUX REGLES DE L'OMC</b>	3
<b>1-1- Les principales orientations de la réforme de la PAC de juin 2003</b>	4
1-1-1- Une réforme innovante de l'OCM lait et produits laitiers	4
1-1-2- Un découplage des mesures de soutien et l'instauration d'un paiement unique	6
1-1-3- Une discipline budgétaire accrue et l'instauration d'un dispositif de modulation	9
1-1-4- Un renforcement de la politique de développement rural	9
<b>1-2- Le découplage, ses objectifs et ses enjeux par rapport à l'OMC</b>	10
1-2-1- L'OCDE préconise une réduction des effets distorsifs des politiques agricoles	10
1-2-2- L'accord agricole du cycle de l'Uruguay autorise les paiements découplés	11
1-2-3- Le découplage, une anticipation au futur accord agricole de Doha	13
<b>PARTIE 2 : LE PAIEMENT UNIQUE 2008, LA MODULATION ET LA REGIONALISATION</b>	14
<b>2-1- L'outil statistique, la méthode de simulation et les grilles typologiques</b>	15
2-1-1- L'outil statistique et la définition des soldes intermédiaires de gestion	15
2-1-2- La simulation des effets de la réforme de la PAC et l'estimation du paiement unique	17
2-1-3- Une grille typologique pour caractériser les exploitations agricoles de montagne	18
<b>2-2- Les aides directes aux exploitations agricoles de montagne en 2000 et 2008</b>	21
2-2-1- Les caractéristiques structurelles et économiques des exploitations agricoles de montagne	21
2-2-2- Le montant des aides directes en 2000	21
2-2-3- La montée en puissance des aides directes d'ici 2008	24
<b>2-3- L'estimation du paiement unique 2008, avec un découplage partiel ou total</b>	26
2-3-1- Le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne	26
2-3-2- Le paiement unique dans les exploitations laitières de montagne	29
2-3-3- Le paiement unique dans les exploitations laitières de Savoie et Haute-Savoie	30
<b>2-4- L'impact du dispositif de modulation des paiements compensatoires</b>	33
<b>2-5- L'impact d'une régionalisation du dispositif découplage</b>	35
<b>PARTIE 3 : LE DECOUPLAGE ET LES CHANGEMENTS PRODUCTIFS EN MONTAGNE</b>	
<b>3-1- Les principaux enseignements issus de travaux portant sur le découplage</b>	40
<b>3-2- Trois indicateurs clés dans le raisonnement à l'égard du découplage</b>	43
<b>3-3- Vers un abandon total de production agricole en montagne ?</b>	45
3-3-1- Un paiement unique inférieur à 10 000 euros dans 75% des unités de montagne	45
3-3-2- Un paiement unique inférieur au montant des coûts fixes jugés incompressibles	47
3-3-3- Les paiements directs couplés à la production restent majoritaires en montagne	49
<b>3-4- Quelles réorientations productives selon les types de production ?</b>	52
<b>CONCLUSION</b>	56

## INTRODUCTION

La réforme de la Politique agricole commune (PAC), décidée par le Conseil européen de Luxembourg en juin 2003, constitue une rupture importante dans le mode de soutien des pouvoirs publics aux exploitations agricoles européennes (Conseil européen, 2003). Cette réforme a été envisagée sous la pression des négociations multilatérales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) engagées dans le cadre du cycle de Doha et dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Elle s'inscrit dans la continuité de deux précédentes réformes : celle dite de « Macsharry » en mai 1992 ; celle de l'Agenda 2000 en mars 1999. Ces deux réformes s'étaient notamment manifestées par une baisse des prix garantis de certains produits agricoles (en grandes cultures et en viande bovine), compensée par l'octroi de paiements directs versés aux facteurs de production (terre et cheptel). Depuis la signature de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) en 1994, ces paiements compensatoires sont considérés, à l'OMC, comme des soutiens internes relevant de la « boîte bleue » (soutiens subordonnés à des engagements de maîtrise de l'offre). A ce titre, ils ont bénéficié jusqu'en décembre 2003 d'une « clause de paix », c'est-à-dire qu'ils n'ont pas été soumis aux engagements de réduction, contrairement aux soutiens assurés par les prix garantis classés dans la Mesure Globale de Soutien (MGS). Par anticipation au futur accord agricole de l'OMC qui sera vraisemblablement signé d'ici la fin de l'année 2006, les autorités communautaires ont décidé de mettre en œuvre, dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003, un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles (Butault, 2004).

Ce découplage est envisagé de telle sorte que les soutiens directs de la PAC deviennent compatibles avec les exigences multilatérales, c'est-à-dire qu'ils quittent la « boîte bleue » pour rejoindre la « boîte verte » (soutiens découplés jugés non distorsifs sur la production et les échanges, comme le sont déjà les soutiens directs issus du développement rural). Ainsi, à compter de 2005 ou au plus tard de 2007, un paiement unique découplé sera attribué aux exploitations agricoles en substitution de tout ou partie des paiements compensatoires historiquement alloués. Si les Etats membres bénéficient de certaines marges de manœuvre quant aux modalités d'application de ce découplage (date d'application, intensité, gestion des droits à paiement, etc.), la réglementation communautaire précise que ce paiement unique sera obligatoirement conditionné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de bien être animal, ainsi que de règles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales. Outre l'instauration du découplage, qui constitue l'innovation majeure de cette réforme de la PAC, celle-ci se caractérise également par l'extension du principe de la baisse des prix institutionnels au secteur laitier, l'application d'une modulation des paiements directs et le renforcement des mesures du développement rural. Cette nouvelle orientation de la PAC pose de nombreuses questions au sein de la profession agricole et des pouvoirs publics. Celles-ci portent sur les conditions nationales d'application des règlements communautaires et sur les différents effets induits par cette réforme en termes social, territorial, environnemental, économique et politique. Le gouvernement français a opté pour la mise en œuvre, à compter de 2006, d'un découplage partiel, contrairement à plusieurs autres pays favorables à l'application dès 2005 d'un découplage total. Ce choix tient, pour partie, au rôle important joué en France par l'agriculture des zones difficiles. Les autorités nationales redoutaient, en effet, qu'un découplage total engendre un abandon de la production dans ces territoires.

Les exploitations agricoles localisées en montagne sont, à l'égard de cette nouvelle réforme de la PAC et du découplage en particulier, dans une position assez spécifique pour au moins quatre raisons : elles bénéficient historiquement de plus faibles montants de paiements compensatoires qu'en plaine (du fait de la présence limitée des grandes cultures et de la taille souvent modeste des exploitations) ; elles sont, dans certaines zones (Jura, Alpes du Nord, Auvergne, etc.), fortement orientées vers le secteur laitier, lequel est situé au cœur de la prochaine montée en puissance des paiements directs entre 2004 et 2007 ; elles sont fortement dépendantes des soutiens directs issus du développement rural (Indemnités compensatoires de handicaps naturels - ICHN, Mesures agri-environnementales - MAE), ceux-ci ayant pour particularité d'être considérés comme déjà découplés à l'OMC (c'est-à-dire qu'ils relèvent de la « boîte verte ») ; elles évoluent dans un contexte pédo-climatique rendant les opportunités de diversification agricole souvent plus limitées qu'ailleurs.

Dans ce contexte, ce rapport a pour objectif d'apporter quelques éléments de réflexion sur les implications du découplage pour les exploitations agricoles françaises de montagne (il ne s'agit évidemment pas de couvrir l'ensemble des questions soulevées par ce nouveau dispositif, dont les modalités concrètes d'application ne sont d'ailleurs pas encore totalement arrêtées à ce jour). Trois sections sont successivement distinguées :

- La première section rappelle, dans un premier temps, les principales décisions prises dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003 en ce qui concerne la réforme de l'OCM lait et produits laitiers, l'application d'un dispositif obligatoire de modulation des paiements compensatoires, l'extension des mesures du développement rural et les conditions de la mise en œuvre du paiement unique découplé. Dans un second temps, cette section précise le contexte international dans lequel s'inscrit le débat sur le découplage, en soulignant le rôle déterminant joué par les négociations multilatérales du cycle de Doha dans la récente décision communautaire de recourir au paiement unique.
- La seconde section présente les résultats d'une simulation des effets de la réforme de la PAC appliquée aux données nationales du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) ainsi qu'aux données des Centres d'Economie Rurale (CER) de Savoie et de Haute-Savoie (données autorisant des segmentations par type de territoire : haute-montagne, montagne AOC, piémont, etc.). Ces simulations visent à évaluer, pour différentes catégories d'exploitations agricoles (en fonction des massifs montagneux et des types de production : bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins et grandes cultures), le montant futur du paiement unique découplé à l'horizon de 2008 (avec un découplage partiel, mais également total). Elle présente également les conséquences du dispositif de modulation et les effets potentiels de l'éventuelle mise en œuvre d'une régionalisation du découplage.
- La troisième section s'intéresse aux implications potentielles du découplage quant aux réorientations productives dans les exploitations agricoles de montagne. Suite à une douzaine d'enquêtes directes effectuées dans des exploitations agricoles localisées dans les Alpes du Nord, plusieurs indicateurs économiques ont pu être identifiés comme étant déterminant de l'évolution du comportement d'offre. Partant des données du RICA, un positionnement des exploitations agricoles de montagne à l'égard de ces indicateurs est ensuite réalisé pour tester les incitations aux changements productifs.

**PARTIE 1 :**

**LE DECOUPLAGE : UNE ADAPTATION DE LA PAC  
AUX REGLES DE L'OMC**

## **PARTIE 1 : LE DECOUPLAGE : UNE ADAPTATION DE LA PAC AUX REGLES DE L'OMC**

### **1-1- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003**

Les Etats membres de l'Union Européenne (UE) ont décidé, en juin 2003, la mise en œuvre d'une nouvelle réforme de la PAC. Cette réforme, qui s'inscrit dans la continuité de celle de MacSharry (mai 1992) et des accords de Berlin (mars 1999), a été adoptée sous l'influence des négociations multilatérales en cours dans le cadre du cycle de Doha et de l'entrée dans l'UE de dix nouveaux Etats membres (mai 2004). Les objectifs assignés à cette nouvelle réforme de la PAC sont identiques à ceux réaffirmés lors de l'Agenda 2000 (Conseil européen, 1999 ; Kroll, 1998). Il s'agit notamment de promouvoir une agriculture européenne compétitive, capable de fournir des produits de qualité aux consommateurs, respectueuse de l'environnement. Simplifiée, la nouvelle PAC devra également assurer un partage clair des responsabilités entre la Commission européenne et les Etats membres et conduire à ce que les soutiens à l'agriculture soient progressivement mieux assimilés à la prestation de services que la société attend des agriculteurs. Si cette réforme reprend, une nouvelle fois, la logique d'une baisse des prix garantis (Bourgeois, 2000) compensée par des aides directes (appliquée cette fois au secteur laitier), elle se révèle innovante sur plusieurs points : l'instauration d'un découplage des mesures de soutien grâce à la transformation de tout ou partie des paiements compensatoires en un paiement unique par exploitation déterminé sur une base historique ; l'application, obligatoire dans tous les Etats membres, d'une modulation des aides directes relevant du premier pilier de la PAC ; l'élargissement du champ couvert par le développement rural (Berriet et Daucé, 2001) et l'augmentation des crédits alloués à ce titre.

#### **1-1-1- Une réforme innovante de l'OCM lait et produits laitiers**

L'accord de Luxembourg se manifeste par une modification importante de l'Organisation commune de marchés (OCM) du lait et des produits laitiers. En anticipant et en accentuant les mesures qui avaient été arrêtées en mars 1999 lors de l'Agenda 2000, cette réforme est particulièrement innovante pour le secteur laitier, jusqu'alors épargné de la logique d'une baisse des prix institutionnels (Chausson, 2004). Cette nouvelle orientation, qui aura des répercussions importantes dans certains massifs montagneux où la production laitière prédomine, s'articule autour de quatre leviers :

- Le Conseil a tout d'abord décidé de proroger le régime des quotas laitiers jusqu'au 31 mars 2015, en augmentant les volumes de 1,5 % en trois ans à compter de 2006 (à raison de 0,5% par an). Cette prorogation des quotas est intervenue malgré l'opposition exprimée, depuis de nombreuses années déjà, par plusieurs Etats membres, dont le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède. Ces pays considèrent, en effet, que les quotas laitiers freinent la compétitivité de la filière (en empêchant une allocation optimale des ressources dans les exploitations les plus performantes) et génèrent des rentes (par les droits à produire qui ont, dans ces pays, une valeur marchande). L'ajustement des volumes par une baisse des prix serait, selon eux, favorable à une dynamisation de la consommation interne et à un



développement des exportations (sans l'octroi de restitutions). En France, comme dans plusieurs autres pays (Allemagne, Autriche, Irlande, etc.), l'attachement des pouvoirs publics à la politique de contingent de l'offre est historiquement forte (Barthélémy, David, 1999). Les autorités françaises considèrent que les quotas permettent de limiter les dépenses budgétaires et de maintenir une répartition territoriale équilibrée de la production laitière, au profit notamment de zones rurales souffrant de handicaps naturels ou d'une faible densité de population. Cette perception du rôle territorial bénéfique des quotas laitiers doit cependant être mise en relation avec les choix pris, en France, en matière de gestion administrative des droits à produire (Boinon, 2000) : gratuité du quota, allocation des références libérées aux agriculteurs jugés prioritaires, établissement d'un lien entre le quota et le foncier, gestion décentralisée à l'échelle des départements, etc..

- Le Conseil s'est également prononcé pour une diminution asymétrique des prix d'intervention dans le secteur du lait à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Ainsi, le prix d'intervention pour le beurre sera réduit de 25 % entre 2004 et 2007 (-7 % en 2004, 2005 et 2006, et -4 % en 2007). De même, le prix du lait écrémé en poudre sera réduit de 15 % sur la même période (sous la forme de trois réductions annuelles de 5 %, en 2004, 2005 et 2006). La baisse des prix d'intervention, accompagnée d'une modification du régime de stockage public du beurre<sup>1</sup>, poursuit un double objectif : le rapprochement opéré entre le prix domestique et le prix mondial devrait permettre de limiter le recours aux restitutions aux exportations<sup>2</sup>, qui seront probablement supprimées à l'horizon de 2015, sous la pression du futur accord agricole multilatéral engagé dans le cadre du cycle de Doha ; la baisse des prix institutionnels constitue, par ailleurs, une anticipation à la future diminution des droits de douane qui sera vraisemblablement décidée au titre de ce même accord multilatéral. L'écart de prix, observé sur ces produits, entre l'UE et les autres pays exportateurs est tel que les autorités communautaires craignent que le niveau futur des droits de douane deviennent, à terme, insuffisants pour assurer une protection efficace du marché européen. Si la baisse des prix est théoriquement supposée dynamiser la demande domestique, nombreux sont les acteurs français de la filière qui en doutent. Le niveau de consommation de produits laitiers (exprimé en équivalent lait) est, en effet, déjà élevé en France (405 kg par habitant et par an contre 323 kg en moyenne communautaire) et l'élasticité de la demande par rapport aux variations de prix est plutôt faible. De même, il n'est pas certain que la baisse des prix institutionnels se traduise par une diminution perceptible du prix des produits finis vendus aux consommateurs.

---

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

<sup>2</sup> Le coût total de l'OCM lait et produits laitiers s'élève, en 2003, à 2,5 milliards d'euros (dont 1,3 milliards d'euros au titre des restitutions aux exportations), soit l'équivalent de 7% des dépenses du FEOGA-Garantie, contre 35% en 1984 (APCA, 2002).

- Pour atténuer le choc économique de la baisse des prix institutionnels, des paiements compensatoires seront accordés aux agriculteurs, sur la base du quota laitier détenu (indépendamment de la taille) : 11,81 euros par tonne en 2004, 23,65 euros par tonne en 2005 et 35,5 euros par tonne à partir de 2006 (ces niveaux de compensation intégrant les enveloppes nationales de flexibilité)<sup>3</sup>. Ceux-ci seront, à compter de 2007, intégrés automatiquement dans le calcul du paiement unique.

Outre les modifications apportées à l'OCM lait et produits laitiers, la réforme de la PAC se caractérise également par de nouvelles orientations dans d'autres OCM (cultures arables, cultures énergétiques, riz, fourrages séchés, pommes de terre de fécule, huile d'olive, tabac, coton, etc.). Les zones de montagne étant peu concernées par ces productions, aucun développement n'est réalisé ici sur ces volets.

### **1-1-2- Un découplage des mesures de soutien et l'instauration d'un paiement unique**

L'innovation majeure de la réforme de la PAC est, bien entendu, la mise en œuvre obligatoire d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles. Cette nouvelle orientation de la PAC, fortement influencée par les négociations multilatérales en cours dans le cadre du cycle de Doha (voir section 1-2), conduira à ce que les aides directes actuellement allouées dans le cadre des différentes OCM soient, totalement ou partiellement, remplacées par un paiement unique à l'exploitation. Si le cadre réglementaire du découplage est fixé, les modalités concrètes d'application ne sont pas encore définitivement arrêtées dans tous les Etats membres. En 2005, 2006, ou au plus tard 2007 (au choix des Etats, la France ayant décidé d'appliquer le découplage en 2006), des droits seront attribués à chaque exploitant, avec d'un côté la fixation d'un nombre de droits exprimé en hectare (surface historique de référence) et, de l'autre, la fixation d'une valeur des droits (montant historique de référence).

- La surface historique de référence correspond à la moyenne de certaines surfaces présentes dans l'exploitation au cours des années 2000-2001-2002. Sont prises en compte les surfaces de céréales et d'oléoprotéagineux (COP), les autres surfaces ayant donné droit à une aide (riz, légumineuses à grains, etc.) et la totalité des surfaces fourragères. Sont exclues les surfaces consacrées aux bâtiments d'exploitation, aux bois, aux étangs, aux chemins, aux cultures permanentes, aux cultures horticoles, ainsi qu'aux cultures de betterave sucrière, de tabac et légumes de plein champ. L'obligation de pratiquer la jachère est maintenue.
- Le montant historique initial de référence. Dans le secteur végétal, un niveau unitaire d'aides directes est affecté à chaque hectare correspondant. Les paiements directs pris en compte sont les suivants : grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux, jachère, lin non textile, aide supplémentaire au blé, chanvre), légumineuses à graines, semences, riz (avec un taux de découplage communautaire de 58%), fécule de pommes de terre (avec un taux de découplage communautaire de 40%). Dans le secteur animal, le nombre de primes demandé chaque année de référence est multiplié par la valeur unitaire des primes. Sont ainsi pris en compte les paiements compensatoires aux bovins (PMTVA, PSBM, PAB, primes à l'extensification, enveloppes nationales de flexibilité, primes à la désaisonnalisation), les primes à la brebis et à la chèvre et les paiements directs laitiers.

<sup>3</sup> L'enveloppe de flexibilité s'élève, en France, à 270 millions d'euros (en 2007). D'après le règlement communautaire, la répartition de ces crédits doit se faire selon des critères objectifs, de manière à assurer une égalité de traitement entre les producteurs et à éviter des distorsions de concurrence. En 2004, le choix français est d'attribuer ces crédits à la tonne de quota laitier (indépendamment de la taille).

Le paiement unique découplé est donc déterminé sur la base de la situation historique de l'exploitation entre 2000 et 2002, à laquelle s'ajoute l'effet des réformes programmées entre 2004 et 2007 (OCM lait, blé dur). L'attribution des droits est réalisée en une seule fois au début de la réforme. Les hectares éligibles pourront être utilisés pour toute production agricole, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que destinées à la féculé.

Pour recevoir un paiement unique, l'agriculteur devra disposer d'hectares éligibles, maintenir ses terres dans de bonnes conditions agronomiques (limiter l'érosion des sols, maintenir ou rétablir le taux de matière organique du sol, préserver un niveau minimal d'entretien, maintenir les superficies de prairies permanentes, etc.) et s'engager à ne pas diminuer ses superficies de prairies permanentes. Si l'agriculteur n'est pas obligé de produire pour bénéficier du paiement unique, son versement sera néanmoins conditionné au respect de dix-neuf directives et règlements : cinq directives dans le domaine de l'environnement (applicables dès 2005) ; quatre directives concernant l'identification des animaux (2005) ; quatre textes concernant la santé publique (2006) ; trois textes concernant la notification des maladies (2006) ; trois textes concernant le bien-être animal (2007). En cas de non respect de ces différentes normes, le montant du paiement unique sera réduit proportionnellement au préjudice causé.

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

- Le choix des Etats membres quant au niveau d'intensité du découplage. Ils peuvent, en effet, décider de maintenir, sous leur forme actuelle, certaines catégories d'aides directes, s'ils estiment que le passage au régime du paiement unique risque de perturber les marchés agricoles ou entraîner un abandon de la production. Ainsi, dans le secteur des céréales et des cultures arables, ils peuvent maintenir le lien avec la production des paiements actuels à l'hectare jusqu'à concurrence de 25 % (ou 40 % de l'aide supplémentaire blé dur). Dans le secteur de la viande bovine, les Etats membres peuvent décider de conserver l'actuelle PMTVA jusqu'à concurrence de 100 % et la PAB jusqu'à concurrence de 40 %, ou la PAB jusqu'à concurrence de 100 %, ou la PSBM jusqu'à concurrence de 75 %. Les primes à la brebis et à la chèvre y compris la prime supplémentaire dans les zones défavorisées, peuvent être liées à la production jusqu'à concurrence de 50 %. Les paiements directs au secteur laitier seront, quant à eux, obligatoirement découplés à compter de 2007.
- Les prélèvements assurés au titre de la constitution d'une réserve nationale. Les Etats membres doivent constituer une réserve nationale en appliquant un pourcentage de réduction linéaire aux montants de référence. Cette réduction peut atteindre 3 %. Les sommes prélevées seront ensuite attribuées à certaines catégories d'exploitations jugées prioritaires : exploitations en transition, jeunes agriculteurs, etc. Les droits non utilisés pendant trois ans seront également transférés à la réserve nationale.

- L'application de la modulation obligatoire (voir section 1-1-3). Ce dispositif conduit à prélever une partie des paiements directs (5% à horizon 2007) de certaines exploitations, pour abonder le financement des mesures du développement rural.
- L'application de la discipline budgétaire. L'enveloppe budgétaire nationale d'aides découplées est plafonnée par Etat membre (8,05 milliards d'euros en France à partir de 2007 et pour les exercices suivants). En cas de dépassement du plafond, des ajustements linéaires seront opérés les années suivantes.

Si l'affectation des droits à paiement peut se faire au regard des références historiques individuelles acquises au niveau de chaque exploitation au titre des années 2000-2002, les Etats membres disposent cependant de certaines latitudes pour opérer des redistributions entre catégories d'exploitations.

- Au titre de l'article 69 du règlement communautaire n°1782/2003, les Etats membres ont la possibilité de conserver jusqu'à 10% des plafonds nationaux (de paiements découplés) pour attribuer des paiements supplémentaires à certains types d'agriculture, jugés importants pour la protection ou la mise en valeur de l'environnement, ainsi que pour l'amélioration de la qualité et la commercialisation des produits agricoles.
- Au titre des articles 58 et 59 du même règlement, les Etats membres ont la possibilité de recourir, dans des conditions dûment justifiées, à une régionalisation du dispositif de découplage. Ainsi, ils peuvent subdiviser le plafond national des paiements découplés entre des régions préalablement définies, de telle sorte que chaque région conserve l'intégralité de ses enveloppes historiques de droits. Ils peuvent également opérer, au niveau de chaque région, des redistributions entre agriculteurs par la mise en œuvre d'une mutualisation du paiement unique. Plusieurs modalités sont alors envisageables : la première consisterait à attribuer, à budget régional constant, un montant de paiement unique par hectare éligible qui soit identique pour tous les agriculteurs de la région administrative ; la seconde consisterait à différencier le montant du paiement unique par hectare entre les terres arables et les surfaces en herbe ; de façon plus hybride, la troisième supposerait de laisser aux agriculteurs une part de leurs références historiques individuelles et d'attribuer, sur une fraction restante, un montant de paiement unique commun à l'ensemble des agriculteurs.

Les conséquences du découplage sur l'évolution de la production agricole et des exploitations dépendront, pour une grande part, des modalités d'application retenues au niveau de chaque Etat membre. En France, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a présenté, au printemps 2004, une communication précisant certains choix nationaux : le dispositif de découplage sera appliqué à partir 2006 ; la régionalisation étant pour le moment exclue, les agriculteurs bénéficieront de leurs références historiques de droits à paiement ; le découplage sera partiel (maintien d'un couplage pour 25% des paiements directs aux grandes cultures, 100% de la PMTVA, 40% de la PAB gros bovins, 100% de la PAV veaux et 50% des primes ovines et caprines) ; le marché des droits à paiement sera encadré, afin d'éviter la déprise agricole et de décourager certains comportements spéculatifs (le transfert des droits ne pourra se faire qu'au sein d'un même département) ; un prélèvement sur les droits sera opéré à l'occasion des transactions spéculatives (une taxation de 50% sera appliquée dans le cas d'un transfert de droits sans foncier) ; des règles en matière de conduites agricoles et environnementales seront définies en contrepartie de l'octroi du paiement unique.

### **1-1-3- Une discipline budgétaire accrue et l'instauration d'un dispositif de modulation**

Au Sommet européen de Bruxelles d'octobre 2002, les autorités communautaires se sont accordées sur la mise en œuvre d'un plafonnement des dépenses budgétaires relatives au premier pilier de la PAC. Pour tenir compte de l'inflation, ces dépenses augmenteront au rythme de 1% par an entre 2006 et 2013. Pour être en mesure de respecter cette contrainte budgétaire, des mécanismes stabilisateurs sont introduits dans le cadre de la réforme de la PAC. Ainsi, le montant global du paiement unique est plafonné par Etat membre, tout dépassement entraînant une réduction de crédits au titre de l'année suivante.

La réforme de la PAC prévoit également la mise en œuvre, dans tous les Etats membres, d'un dispositif obligatoire de modulation de certaines catégories d'aides directes. Il s'agit du futur paiement unique découplé, des aides additionnelles couplées (du fait de l'application d'un découplage partiel), ainsi que des paiements directs accordés aux producteurs de pommes de terre de féculé, de blé dur, de riz, de protéagineux, de cultures énergétiques et d'autres végétaux (fruits à coques, production de semences, huile d'olive, vers à soie, raisins secs, tabac, houblon, bananes). Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et les mesures agri-environnementales (MAE), qui constituent une part importante des aides directes totales attribuées aux exploitations agricoles de montagne, ne sont pas concernées.

Le dispositif de modulation se substituera à celui facultatif appliqué dans certains pays (en France jusqu'en 2002 et au Royaume-Uni), au titre de l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000. La modulation s'appliquera au-delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides directes par exploitation. Le prélèvement sera de 3% en 2005, de 4% en 2006 et de 5% en 2007 et au-delà. Les crédits prélevés au titre de la modulation (estimés, par la Commission européenne, à 1,2 milliard d'euros à l'échelle communautaire à horizon 2007) seront utilisés pour financer des mesures supplémentaires actées dans le cadre du développement rural. En ce qui concerne la répartition des fonds dégagés par la modulation, un point de pourcentage sera laissé à la disposition des États membres où les fonds ont été dégagés. Les montants correspondant aux points de pourcentages restants seront répartis entre les États membres sur la base de critères relatifs aux surfaces agricoles, à l'emploi agricole et au PIB par habitant en termes de pouvoir d'achat. En toute hypothèse, chaque État membre recevra en retour au moins 80 % des fonds dégagés par la modulation.

### **1-1-4- Un renforcement de la politique de développement rural**

Les crédits alloués au développement rural seront accrus et le champ d'application de l'aide communautaire au développement rural sera élargi, grâce à l'introduction, à compter de 2005, de nouvelles mesures. Il appartiendra aux États membres et aux régions de décider s'ils souhaitent intégrer ces mesures dans leurs programmes de développement rural. Ces mesures, qui pourraient avoir un effet bénéfique pour les exploitations agricoles de montagne traditionnellement bénéficiaires de crédits du second pilier de la PAC, concernent principalement :

- *Les actions de promotion de la qualité des denrées alimentaires.* Les agriculteurs pourront bénéficier d'incitations financières de façon à améliorer la qualité des produits agricoles et des processus de production et à donner des garanties supplémentaires aux consommateurs.

- *Le respect des normes.* Les Etats membres pourront accorder un soutien temporaire et dégressif aux agriculteurs afin de les aider à s'adapter à l'introduction de nouvelles normes fondées sur la législation communautaire.

- *Le bien-être animal.* Des aides seront accordées aux agriculteurs s'engageant, pour au moins cinq ans, à améliorer le bien-être de leurs animaux d'élevage.

- *L'investissement en faveur des jeunes agriculteurs.* Les mesures de soutien aux jeunes agriculteurs seront renforcées, *via* notamment une augmentation des aides aux investissements.

- *Les services de conseil agricole.* Un soutien sera accordé aux agriculteurs afin de les aider à supporter le coût de la première participation au conseil agricole. Un nouveau système de conseil agricole voit en effet le jour : il s'agit d'audits d'exploitation, portant sur les modalités d'application des nouvelles normes.

## **1-2- LE DECOUPLAGE, SES OBJECTIFS ET SES ENJEUX PAR RAPPORT A L'OMC**

Les autorités communautaires se sont engagées dans la voie du découplage pour satisfaire, dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC (cycle de Doha), certaines exigences relatives au volet « soutien interne » de l'accord agricole.

### **1-2-1- L'OCDE préconise une réduction des effets distorsifs des politiques agricoles**

Depuis l'entrée de l'agriculture dans le cycle de l'Uruguay du GATT (1986-1994), le découplage des mesures de soutien des revenus agricoles a fait l'objet de nombreux débats à l'échelle internationale (Desquilbet et al, 1999). Initiés en 1986, ces débats s'animent sur la base d'une observation critique de la situation de l'agriculture : les prix garantis conduisaient à un développement massif de la production agricole, à un rythme plus rapide que la consommation interne ; les subventions aux exportations engendraient, dans le contexte d'une relative stabilisation des marchés mondiaux solvables, une concurrence accrue et déloyale entre les principaux pays exportateurs ; les soutiens budgétaires alloués pour soutenir l'agriculture augmentaient rapidement, sans pour autant freiner le rythme de diminution du nombre d'agriculteurs ou, encore, améliorer la relation de l'agriculture à l'environnement.

Dès 1987, les gouvernements réunis dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se sont entendus sur la nécessité d'engager un processus de réforme des politiques agricoles (Hervieu et al, 2000). Ce processus devait conduire à une réduction des distorsions économiques liées aux politiques agricoles ; à une orientation de l'agriculture dans le sens d'une meilleure prise en compte des signaux du marché ; à une intégration croissante, dans la politique agricole, d'objectifs autres que ceux purement économiques (environnement, sécurité alimentaire, etc.). Le découplage a alors été présenté par l'OCDE comme un des moyens permettant de satisfaire ces objectifs de long terme. Depuis lors, les gouvernements sont invités à abandonner progressivement le soutien des prix et à accorder aux agriculteurs des aides directes découplées, c'est-à-dire non liées aux prix, à la production ou aux facteurs de production. Le découplage manifeste ainsi une césure franche entre la politique des prix et celle des revenus. Pour accroître le bien-être collectif et favoriser une meilleure efficacité, les partisans du découplage suggèrent, par ailleurs, que le versement des aides directes découplées soit clairement ciblé, de façon à répondre aux objectifs assignés (OCDE, 2001).

Les principes théoriques avancés sur le découplage sont les suivants :

- a) Les aides découplées n'influençant pas l'offre, elles stimulent la compétitivité et permettent une allocation optimale des ressources en fonction des prix de marché. Les agriculteurs produisent des biens agricoles non pas en fonction des mécanismes de soutien accordés par les autorités publiques, mais selon leur compétitivité relative par rapport aux indicateurs du marché.
- b) Les aides découplées étant indépendantes des volumes produits et accordées directement aux agriculteurs (sans intermédiaires), elles permettent la réalisation d'économies dans le montant des transferts publics.
- c) Les aides découplées offrent une plus grande transparence budgétaire que le soutien par les prix et favorisent ainsi une meilleure efficacité des politiques publiques.
- d) Les aides découplées permettent d'intégrer plus facilement de nouveaux objectifs à la politique agricole, tels que ceux relatifs à l'environnement (Swinbank et Tangerman, 2001), à l'emploi ou à la sécurité alimentaire.

### 1-2-2- L'accord agricole du cycle de l'Uruguay autorise les paiements découplés

Outre les préconisations de l'OCDE, la question du découplage a également été traitée dans le cadre des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay qui se sont déroulées entre 1986 et 1994 (Bureau et al 1999). L'accord agricole, signé par tous les Etats membres de l'OMC en 1994 à Marrakech, contenait des engagements visant, au cours de la période 1995-2001, à davantage ouvrir les marchés, à réduire les subventions aux exportations et à diminuer le soutien interne ayant des effets distorsifs sur les échanges (voir encadré 1-1).

**Encart 1-1.** Les trois volets de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay

<b>Accès au marché</b>	Tarifification	Conversion des prélèvements (variables) en droits de douanes (fixes). Réduction de 36% en moyenne en 6 ans des droits de douanes par rapport au niveau de 1986-1988.
	Accès minimum	Ouverture des possibilités d'accès correspondant à 3% de la consommation intérieure en 1995 et à 5% en 2000.
<b>Subventions aux exportations</b>	Réduction en valeur	Réduction de 36% en 6 ans, par rapport au niveau de 1986-1990, du budget consacré aux subventions à l'exportation (restitutions).
	Réduction en volume	Réduction de 21% en 6 ans, par rapport au niveau de 1986-1990, des volumes exportés avec restitutions.
<b>Soutien interne</b>	Mesure globale de soutien (MGS)	Les soutiens pouvant entraîner des distorsions sur les marchés entrent dans le calcul de la MGS. Les soutiens issus de la réforme de la PAC de 1992 ne sont pas inclus dans le calcul (soutiens dits en « boîte bleue »).
	Engagement de réduction	Réduction de 20 % en 6 ans de la MGS, par rapport au niveau de 1986-1988 (soutiens dits en « boîte orange » à savoir les prix d'intervention pour l'Union européenne).

Source : OMC (Accord agricole du cycle de l'Uruguay)

Les mesures de soutien à l'agriculture sont, depuis 1994, classées selon l'importance des distorsions de concurrence qu'elles sont supposées générer (Berd et Swinbank, 2001). Ainsi, l'accord agricole a déterminé une Mesure Globale de Soutien (MGS qui regroupe les soutiens interdits classés dans la « boîte orange », c'est-à-dire essentiellement ceux relevant des prix garantis), dont le montant total devait, en 2001, être réduit de 20% par rapport à la situation 1986-88. Deux catégories de soutiens ont été exclus du calcul de la MGS et donc non soumis à réduction pendant les six années de l'application de l'accord. Il s'agit des soutiens classés dans la « boîte verte » et ceux classés dans la « boîte bleue ».

⇒ *Les soutiens classés dans la « boîte verte » : découplés et autorisés*

Les soutiens relevant de la « boîte verte » sont autorisés à l'OMC. Ils sont considérés comme « découplés », en ce sens qu'ils ont un effet de distorsion sur les échanges ou sur la production jugé nul ou au plus minime. D'une façon générale, ces soutiens, provenant de fonds publics, ne doivent pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs, ni impliquer un transfert de la part des consommateurs. Les soutiens directs attribués aux agriculteurs peuvent être classés dans la « boîte verte » s'ils respectent certaines conditions précisées dans le point 6 de l'annexe 2 de l'accord agricole (voir encadré 1-2).

**Encart 1-2.** *Les cinq conditions requises pour un classement des soutiens directs en « boîte verte »*

- |      |  |
|------|--|
| i)   | Le droit à bénéficier de versements doit être 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 production au cours d'une période de base définie et fixe. |
| ii)  | Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.                          |
| iii) | Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être 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.  |
| iv)  | Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.   |
| v)   | Il ne doit pas être obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.   |

Source : OMC (Accord agricole du cycle de l'Uruguay)

La « boîte verte » regroupe les paiements directs issus du second pilier de la PAC, à savoir principalement les mesures agri-environnementales (prime herbagère agro-environnementale), les indemnités compensatoires de handicaps naturels et les contrats d'agriculture durable. Si les crédits du développement rural occupent une faible part des dépenses totales du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), ceux-ci jouent un rôle plus important dans les exploitations agricoles françaises de montagne (38% des aides directes).

⇒ *Les soutiens classés dans la « boîte bleue » : tolérés jusqu'en 2003*

Les soutiens relevant de la « boîte bleue » sont, au titre d'une clause de paix couvrant la période 1995-2003, exclus temporairement du calcul de la MGS (cette exclusion implique cependant que le soutien par produit ne dépasse pas le niveau observé en 1992). Subordonnés à une maîtrise de la production, ces soutiens « semi-découplés » doivent satisfaire les trois critères suivants : être basés sur des surfaces ou des rendements fixes ; être versés pour un maximum correspondant à 85 % d'une production d'une période de base ; être calculés sur la base d'un nombre fixe d'animaux. La « boîte bleue » rassemble, depuis 1994, les paiements compensatoires liés aux superficies de grandes cultures et ceux liés aux activités bovines (PMTVA, PSBM, primes à l'abattage, etc.), ovines ou caprines.



Entre 1995 et 2001, l'UE n'a pas été pénalisée par le volet « soutien interne » de l'accord agricole de Marrakech (Chatellier, Guyomard, Lebris, 2003). Le plafond maximal autorisé de la MGS est, en effet, toujours resté largement supérieur au montant de la « boîte orange ». Le plafond était tel qu'il est même resté supérieur au montant cumulé de la « boîte orange » et de la « boîte bleue ». D'après les dernières notifications de l'UE à l'OMC (1999-2000), le plafond de la MGS (69,6 milliards d'euros) est supérieur d'environ 3% au cumul des boîtes « orange » (47,9 milliards d'euros) et « bleue » (19,8 milliards d'euros).

### **1-2-3- Le découplage, une anticipation au futur accord agricole du cycle de Doha**

L'Accord Agricole de l'Uruguay Round a été appliqué entre 1995 et 2001. Dans l'objectif de parvenir à la signature d'un nouvel accord (pour la période 2006-2012), les Etats membres de l'OMC se réunissent régulièrement. Malgré l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, il est fort vraisemblable qu'un accord sera prochainement trouvé dans le cadre du cycle de Doha. Celui-ci se traduira par de nouveaux engagements visant à une amélioration de l'accès aux marchés, à une réduction de toutes les formes de subventions aux exportations (en vue de leur retrait progressif) et à une baisse substantielle du soutien interne ayant des effets de distorsions sur les échanges.

Avec la baisse des prix institutionnels instaurée par l'Agenda 2000 (-15% en céréales et -20% en viande bovine) et celle programmée par la réforme de la PAC de juin 2003 (-25% pour le beurre et -15% pour la poudre de lait écrémé), le montant total de la « boîte orange » devrait, une nouvelle fois, se réduire au profit de la « boîte bleue » (Butault et Guyomard, 2004). Dans l'hypothèse où les négociations multilatérales du cycle de Doha conduiraient à un maintien des trois boîtes existantes, l'UE serait dans la possibilité de consentir une nouvelle baisse de sa MGS de l'ordre de 50% au cours du prochain accord multilatéral. Cette baisse pourrait même être encore plus drastique si l'on considère l'adoption attendue de futures réformes dans les OCM sucre, fruits et légumes, tabac, huile d'olive, etc... Dans le cas d'une remise en cause de la « boîte bleue » (hypothèse qui suggère que les crédits relevant de cette boîte seraient intégrés à la MGS et soumis à réduction à compter du prochain accord) et en l'absence de découplage, l'UE ne disposerait plus de marges de manœuvre suffisantes.

L'instauration du paiement unique a donc pour vocation de transférer une grande partie des soutiens de la « boîte bleue » (dont la clause de paix a expiré en décembre 2003) vers la « boîte verte » et, ainsi, d'offrir à l'UE de réelles marges de manœuvre dans la négociation à l'OMC. En d'autres termes, l'instauration du paiement unique devrait donner aux autorités communautaires la possibilité de maintenir, au cours de la prochaine décennie, le versement de soutiens directs aux agriculteurs européens sans que ceux-ci ne soient contestés à l'échelle internationale. Une telle analyse suppose néanmoins que les autres Etats membres de l'OMC acceptent l'idée que le paiement unique appartienne à la boîte verte et qu'ils ne remettent pas en cause les conditions actuelles requises pour le classement des soutiens. En offrant aux Etats membres la possibilité de mettre en œuvre un découplage partiel, l'UE n'est, en effet, pas en mesure d'accepter une suppression totale de la boîte bleue (Butault, Guyomard, 2004).

**PARTIE 2 :**

**LE MONTANT DU PAIEMENT UNIQUE EN 2008,  
LA MODULATION ET LA REGIONALISATION**

## **PARTIE 2 : LE MONTANT DU PAIEMENT UNIQUE EN 2008, LA MODULATION ET LA REGIONALISATION**

A partir de simulations appliquées aux données individuelles du RICA français, cette seconde partie présente une estimation du montant futur du paiement unique (à l'horizon de 2008) pour différentes catégories d'exploitations, réparties selon leur localisation et leur type de production agricole. Cette estimation est réalisée en considérant alternativement l'application d'un découplage partiel (selon les modalités retenues en France) et d'un découplage total. En s'intéressant plus spécifiquement aux exploitations agricoles de montagne (réparties selon différents massifs montagneux), cette partie s'intéresse également aux effets du dispositif de modulation des paiements compensatoires et aux potentielles implications qui résulteraient de la mise en œuvre d'une régionalisation du dispositif de découplage (avec mutualisation intégrale des crédits entre les agriculteurs d'une même région administrative).

### **2-1- L'OUTIL STATISTIQUE, LA METHODE DE SIMULATION ET LES GRILLES TYPOLOGIQUES**

Après un rappel des principales caractéristiques de l'outil statistique mobilisé, cette première section indique la méthode employée pour simuler les effets de la réforme de la PAC sur les soldes intermédiaires de gestion, puis présente les grilles typologiques utilisées pour classer les exploitations agricoles.

#### **2-1-1- L'outil statistique et la définition des soldes intermédiaires de gestion**

Parmi les outils statistiques représentatifs de l'agriculture française, le RICA est le seul qui donne conjointement des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles (Chantry, 2003). Le RICA français de l'exercice 2000 comporte un échantillon de 7 540 exploitations agricoles. Chacune de ces unités est affectée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, après extrapolation, un univers global de 384 800 exploitations agricoles. Ce coefficient, variable selon les exploitations, est calculé à partir d'un calage avec les données du Recensement agricole (ou de l'Enquête Structure) sur la base de trois critères : la région administrative, l'orientation technico-économique (OTEX) et la dimension économique, mesurée par la Marge brute standard (MBS)<sup>4</sup>. Le RICA ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles, mais seulement celles qualifiées de « professionnelles » (Laurent et Rémy, 2000 ; Chatellier et al, 2004). Une exploitation est dite « professionnelle » dès lors que sa marge brute standard est supérieure à 8 UDE et que la main d'œuvre dépasse 0,75 unité de travail agricole (UTA). Ainsi, à l'échelle nationale, le RICA représente 60% des exploitations agricoles identifiées dans le Recensement agricole, 85% des emplois, 92% de la superficie agricole, 95% de la marge brute standard et vraisemblablement autant des aides directes (cette supposition, invérifiable en l'état actuel des outils disponibles, repose sur le fait que, pour la grande majorité des aides directes accordées, le montant alloué est proportionnel à la taille).

<sup>4</sup> La MBS d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel). La MBS se mesure en Unité de Dimension Economique (1 UDE = 1 200 euros).

**Encart 2-1. La détermination des soldes intermédiaires de gestion dans le RICA**

<b>Production de l'exercice (nette des achats d'animaux)</b>	
- Consommations Intermédiaires	+ Rabais, ristournes, remises
- Loyers, fermage, métayage	
<b>= Valeur Ajoutée Brute</b>	
- Impôts et taxes	+ Remboursement forfaitaire de TVA
- Frais de personnel	+ Subventions d'exploitation
- Charges sociales	+ Indemnités d'assurance
<b>= Excédent Brut d'Exploitation</b>	
- Dotations aux amortissements	+ Transfert de charges
- Charges financières	+ Autres produits de gestion courante
	+ Produits financiers
<b>= Résultat Courant avant impôt</b>	
- Charges sociales de l'exploitant	
<b>= Résultat net d'exploitation</b>	

Source : Plan comptable agricole

Dans le RICA, la définition des soldes intermédiaires de gestion est conforme à celle adoptée dans le plan comptable agricole (voir encadré 2-1). Les aides directes, qui sont enregistrées entre la valeur ajoutée brute (VAB) et l'Excédent brut d'exploitation (EBE), correspondent au poste « subventions d'exploitation » (elles ne couvrent donc pas les aides aux investissements et les aides à l'installation). Les aides directes peuvent être regroupées en trois grands postes :

a) Les « aides directes liées aux produits » (avec deux sous-catégories) :

- Les « *aides végétales* ». Il s'agit des paiements compensatoires attribués aux superficies de céréales (y compris le blé dur, les céréales intra-consommées et le maïs fourrage), d'oléagineux, de protéagineux et de jachères.

- Les « *aides animales* ». Il s'agit de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), de la prime compensatrice ovine (PCO), du complément extensif, de la prime à l'abattage (pour les veaux de 1 à 7 mois et pour les gros bovins de plus de 8 mois) et des enveloppes nationales de flexibilité.

b) Les « aides directes liées au développement rural » (avec deux sous-catégories) :

- Les « *indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)* ». Ces aides directes sont accordées à l'hectare pour les exploitations agricoles localisées en zone de handicaps naturels (piémont, montagne, haute-montagne, zones défavorisées simples).

- Les « *mesures agri-environnementales* » (règlement communautaire n°2078/92 du Conseil). Il s'agit principalement de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), mais également des aides directes versées dans le cadre des Opérations Locales Agri-Environnementales (OLAE) (réduction d'intrants, protection des races locales menacées...).

c) Les « autres aides directes ». Il s'agit des indemnités pour accidents climatiques et des autres aides directes (nationales, régionales et locales) non intégrées précédemment.

## **2-1-2- La simulation des effets de la réforme de la PAC et l'estimation du paiement unique**

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

- Sur le volet relatif à la production agricole : la simulation considère, tout d'abord, une baisse du prix du lait payé par les laiteries aux producteurs de 20% entre 2000 et 2008. Cette baisse de prix est volontairement plus importante que celle envisagée (-13% entre 2000 et 2010) par les travaux de modélisation de l'INRA de Toulouse (Bouamra et *al* 2004). Le choix de cette baisse intense de prix se justifie, car il permet de mieux identifier l'importance du choc économique qui résulterait, dans un contexte de marché difficile, du principe d'une compensation partielle de la baisse de prix. Dans l'hypothèse où le prix du lait baisserait de « seulement » 12%, les paiements directs accordés permettraient, rappelons-le, d'assurer un maintien du revenu (sauf dans les exploitations bénéficiant d'un prix du lait initialement élevé, comme c'est le cas dans les zones AOC). Plusieurs facteurs convergent dans le sens d'une tension accrue sur le prix des produits laitiers d'ici 2008 : l'augmentation du quota à compter de 2006 ; la stagnation de la consommation de produits laitiers dans plusieurs Etats membres de l'UE, voire une diminution pour certains types de produits (ceux à haute teneur en matière grasse) ; le développement rapide du circuit de commercialisation en hard discount (il concerne déjà 18% des produits laitiers en France et nettement plus en Allemagne) ; l'issue des négociations multilatérales de l'OMC engagées dans le cadre du cycle de Doha : le futur accord devrait conduire, d'ici 2013, à une baisse importante des restitutions aux exportations (qui représentent encore 1,5 milliard d'euros pour le secteur laitier européen) et à une ouverture accentuée du marché communautaire. Outre la baisse du prix du lait, la simulation considère, par ailleurs, que l'augmentation du quota laitier (+1,5%) se manifestera par une hausse de la valeur de la production laitière. Les prix de la viande bovine et des grandes cultures n'enregistrent pas de baisses supplémentaires à compter de 2002.

- Sur le volet relatif aux aides directes : la revalorisation des différents postes d'aides directes est effectuée conformément au contenu des accords (Agenda 2000 pour les grandes cultures et les bovins-viande, réforme de la PAC de juin 2003 pour le secteur laitier). Dans le secteur laitier, le montant des paiements directs s'élève à 35,5 euros par tonne de quota en 2007. Cette hypothèse suggère que les fonds de flexibilité accordés en France seront, à cette époque, toujours alloués sur la base du quota laitier. Aucune hypothèse n'est formulée quant à un éventuel prélèvement de crédits qui pourrait résulter d'un non respect des normes requises en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de bien-être animal (il serait d'ailleurs impossible d'anticiper sur ce point à partir des seules informations disponibles dans le RICA). Le dispositif de modulation fait l'objet d'une analyse séparée, mais n'est pas pris en compte dans l'analyse de l'évolution des aides directes à l'horizon de 2008. Une telle approche aurait, en effet, impliqué d'être en mesure de simuler un retour des crédits prélevés *via* le développement rural (cette étape est difficile à conduire car elle dépend de la stratégie propre à chaque exploitant).
- Sur le volet relatif aux charges : la hausse de quota laitier s'accompagne d'une augmentation concomitante des charges, principalement des charges opérationnelles (les charges fixes, quant à elles, étant susceptibles d'évoluer qu'à la marge). Ainsi, chaque euro de production supplémentaire est accompagné d'une hausse des charges de 0,40 euro. Comme cela a été observé suite à la réforme de la PAC de 1992, la baisse du prix des céréales, liée aux mesures de l'Agenda 2000 (-15% entre 2000 et 2002), est supposée se répercuter par une baisse du coût des approvisionnements pour les industries de l'alimentation animale. En conséquence, une diminution de 2,5% du coût des aliments concentrés achetés pour les bovins est considérée « à dire d'expert ».

Cette simulation est conduite à structures et productivités constantes. Les potentiels effets de la réforme en termes d'évolution de productivité (des facteurs de production ou des consommations intermédiaires) et d'adaptations des systèmes techniques (modification des assolements, optimisation des déclarations, etc.) ne sont donc pas pris en compte. La diminution à venir du nombre d'exploitations (Perrot et *al*, 2004) devrait de fait entraîner une augmentation du montant des aides directes par exploitation et par emploi supérieure à celle évaluée. Le taux de dépendance à l'égard de ces aides (mesuré par le ratio « aides directes / résultat courant avant impôt ») pourrait, quant à lui, s'établir à un niveau proche des valeurs estimées. En effet, l'augmentation de la taille des structures s'accompagne très souvent d'une amélioration des revenus, mais également d'une progression concomitante des montants d'aides directes perçus.

Dans l'analyse conduite ci-après, le montant du paiement unique est d'abord rapporté à l'exploitation. Pour tenir compte des écarts de statut, de taille, d'intensification et de performance économique, ce montant est ensuite rapporté à l'emploi (mesuré en unité de travail agricole), à l'hectare éligible aux droits à paiement<sup>5</sup>, au montant total des aides directes et au résultat courant avant impôt. Deux hypothèses sont successivement distinguées :

---

<sup>5</sup> Les surfaces considérées ici sont les surfaces de grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux, céréales intra-consommées, maïs fourrage), les surfaces de jachères (notons que les paiements découplés liés à la jachère ont été, dans ce travail, intégrés au montant estimé du paiement unique), les autres surfaces ayant donné droit à une aide, ainsi que la totalité des surfaces fourragères. Dans les estimations réalisés à partir du RICA, les superficies de parcours (alpages individuels et estives collectives) n'ont pas été intégrées dans les hectares dits éligibles : ceci a pour effet de maximiser l'évaluation du montant du paiement par hectare en zone de montagne (tout particulièrement dans le cas des zones laitières d'alpage).

- **H1** correspond à l'application d'un découplage partiel, au sens retenu à ce jour par le gouvernement français. Dans ce cadre, les aides additionnelles couplées regroupent 100% de la PMTVA, 40 % de la prime abattage des gros bovins, 100% de la prime à l'abattage des veaux, 25 % des paiements compensatoires aux superficies de grandes cultures et 50% de la prime à la brebis et à la chèvre.

- **H2** correspond à l'application d'un découplage total. Dans cette hypothèse, non retenue pour le moment en France, le paiement unique correspond à la totalité des paiements directs potentiellement concernés.

### 2-1-3- Une grille typologique pour caractériser les exploitations agricoles de montagne

Pour analyser l'impact de la réforme de la PAC sur la montée en puissance des aides directes et rendre compte de la diversité du montant du paiement unique, les 384 800 exploitations agricoles françaises sont, tout d'abord, distribuées selon trois grandes zones géographiques : 222 300 sont localisées en plaine, 84 700 unités sont localisées en zones défavorisées simples et 77 900 unités sont localisées en montagne (zone qui regroupe, ici, les zones de haute montagne, de montagne et de piémont).

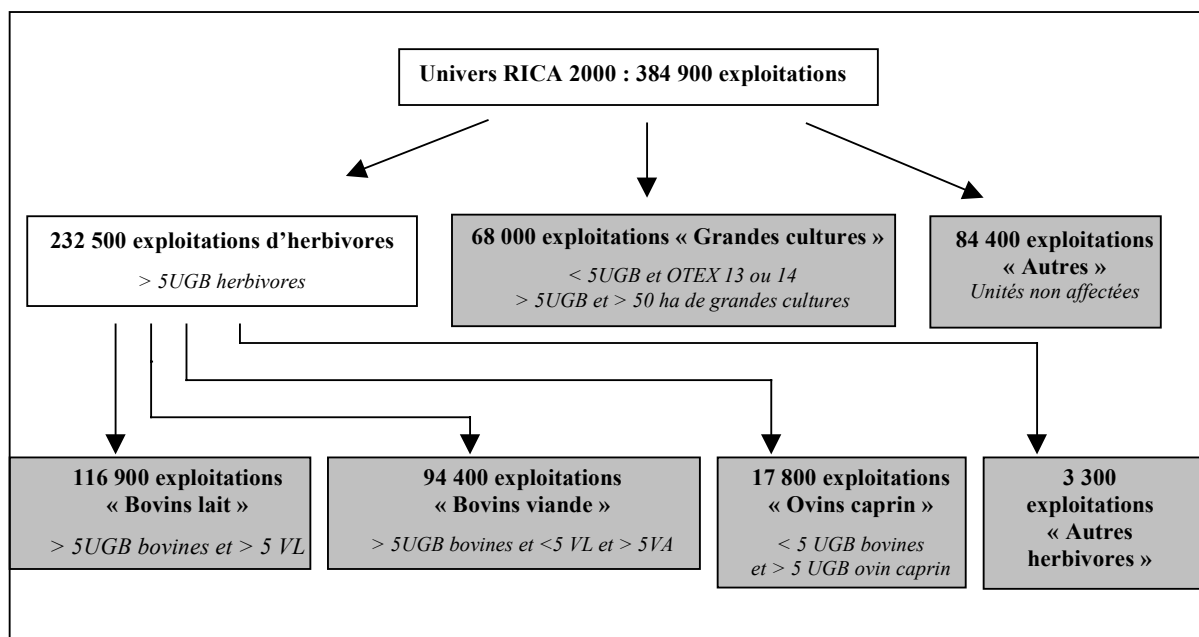
Les exploitations agricoles de montagne ont ensuite été réparties selon six massifs montagneux, couvrant au total plus de 95% des exploitations agricoles françaises de montagne. Les massifs ont été constitués par un regroupement de différents départements (seules les exploitations de montagne de chacun de ces départements sont prises en compte)<sup>6</sup>.

#### Encart 2-2. La définition des six massifs montagneux à partir d'un regroupement de départements

- **Alpes du Nord** : Haute-Savoie, Savoie et Isère.
- **Alpes du Sud** : Alpes de Haute Provence, Alpes-Maritimes, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse, Drôme.
- **Pyrénées** : Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Atlantiques, Aude, Pyrénées-Orientales.
- **Massif Central** : régions Auvergne et Limousin, départements du Gard, de l'Hérault, de la Lozère, de l'Aveyron, du Lot, du Tarn, de l'Ardèche, du Rhône et de la Loire.
- **Jura** : Ain, Doubs et Jura.
- **Vosges** : régions Alsace et Lorraine et départements de la Haute-Saône et de Belfort.

Les exploitations agricoles de ces différentes zones géographiques ont, enfin, été réparties selon une grille typologique distinguant cinq grands types de production : « bovins-lait », « bovins-viande », « ovins-caprins », « grandes cultures » et « autres types » (horticulture, maraîchage, viticulture, hors-sol, etc.). Construite à dire d'experts, cette typologie s'appuie sur différentes clés de segmentation : le nombre d'UGB herbivores, de vaches laitières, de vaches allaitantes et d'ovins-caprins ; la superficie de grandes cultures ; les orientations technico-économiques (voir encadré 2-2).

<sup>6</sup> Les autres zones montagneuses (Morvan et Corse) comptent un nombre d'individus insuffisant pour être présentées dans les tableaux ci-après. L'accès à la codification départementale (non disponible traditionnellement dans les fichiers du RICA mis à la disposition des utilisateurs) résulte d'une collaboration avec le Bureau RICA du MAPAAR.

**Encadré 2-3. La définition des différents types de production**


Les exploitations orientées vers l'élevage (Institut de l'Élevage, 2002) dominent très largement dans les zones de montagne, avec 85% de l'effectif total, contre 66% dans les zones de défavorisées simples et 50% en plaine (Tableau 2-1). Les exploitations du type « bovins-lait », particulièrement concernées par la réforme de la PAC, représentent 35% de l'effectif total en montagne (Chatellier et Delattre, 2003), avec des proportions élevées dans le Jura (63%), les Alpes du Nord (61%), les Vosges (39%) et le Massif-Central (37%).

**Tableau 2-1 : Nombre d'exploitations agricoles professionnelles selon les types et les zones géographiques**

	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations agricoles professionnelles (univers RICA)										
Bovins lait	3 160	660	3 370	17 510	1 640	720	27 230	16 870	72 830	116 930
Bovins viande	1 130	90	620	19 190	4 580	0	29 140	33 210	32 090	94 440
Ovins-caprins	40	1 440	40	7 560	560	0	9 850	5 560	2 390	17 810
Grandes cultures	90	450	300	70	290	10	1 220	16 490	50 300	68 010
Autres	800	1 210	1 060	2 950	1 830	1 110	9 690	12 400	62 300	84 390
Ensemble	5 220	3 850	5 390	47 650	8 900	1 840	77 880	84 720	222 270	384 870
- Soit en %	1,4%	1,0%	1,4%	12,4%	2,3%	0,5%	20,2%	22,0%	57,8%	100,0%
% du total des exploitations agricoles professionnelles de la zone										
Bovins lait	61%	17%	63%	37%	18%	39%	35%	20%	33%	30%
Bovins viande	22%	2%	12%	40%	51%	0%	37%	39%	14%	25%
Ovins-caprins	1%	37%	1%	16%	6%	0%	13%	7%	1%	5%
Grandes cultures	2%	12%	6%	0%	3%	1%	2%	19%	23%	18%
Autres	15%	31%	20%	6%	21%	60%	12%	15%	28%	22%
Ensemble (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes



## 2-2- LES AIDES DIRECTES AUX EXPLOITATIONS DE MONTAGNE EN 2000 ET 2008

Après une présentation des principales caractéristiques structurelles et économiques des exploitations agricoles de montagne (toutes OTEX confondues), cette seconde section s'intéresse aux montants d'aides directes alloués en 2000, puis aux évolutions attendues entre 2000 et 2008, suite à l'application de la réforme de la PAC.

### 2-2-1- Les caractéristiques structurelles et économiques des exploitations de montagne

Les exploitations agricoles professionnelles de montagne se caractérisent, en moyenne nationale, par une plus faible dimension économique (39 UDE de marge brute standard) que les unités des zones défavorisées simples (66 UDE) ou de plaine (85 UDE). En mobilisant en moyenne 1,62 unité de travail agricole (dont seulement 9% de main d'œuvre d'origine salariée contre 26% en plaine), elles occupent 60 hectares (dont 71% de surfaces fourragères). Elles sont globalement moins concernées que les unités de plaine par certaines productions agricoles ouvrant droit au bénéfice d'aides directes (céréales, oléagineux, protéagineux, maïs fourrage, bovins mâles). Du fait de leur plus faible dimension économique (et malgré une rémunération unitaire des produits parfois supérieure comme c'est le cas dans le secteur laitier de certains massifs), les exploitations agricoles de montagne dégagent, en moyenne, une production agricole deux fois plus faible que celle des unités des deux autres zones considérées (65 500 euros en montagne contre 89 300 euros en zones défavorisées simples et 132 000 euros en plaine). Elles dégagent, en moyenne, un résultat net par emploi familial de 11 200 euros contre 13 500 euros en zones défavorisées simples et 15 800 euros en plaine.

**Tableau 2-2 : Caractéristiques des exploitations agricoles professionnelles françaises**  
– selon les différents massifs montagneux et les zones géographiques –

Résultats moyens par exploitation	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyré- nées	Vosges	France			
Exploitations agricoles	5 220	3 850	5 390	47 650	8 900	1 850	77 900	84 700	222 300	384 900
Marge brute standard (UDE)	43	51	41	37	40	73	39	66	85	71
UTA	1,98	1,88	1,42	1,62	1,45	1,96	1,62	1,73	1,95	1,84
- UTA salariées	0,29	0,43	0,08	0,11	0,11	0,42	0,15	0,30	0,52	0,40
SAU (ha)	51	60	61	62	47	34	60	82	63	67
- SFP (ha)	40	19	50	48	34	27	43	38	20	29
- SCOP (ha)	7	13	10	7	9	4	7	40	36	31
UGB herbivores	45	43	47	59	44	26	53	51	35	42
UGB herbivores / ha de SFP	1,13	2,26	0,94	1,23	1,29	0,96	1,23	1,34	1,75	1,45
UGB bovines	43	7	46	46	31	26	41	44	34	38
Production agricole (€)	97 000	64 400	81 600	62 000	51 300	119 500	65 500	89 300	132 000	109 100
Valeur ajoutée brute (€)	44 800	21 600	32 700	19 800	14 100	63 300	22 700	26 000	46 300	37 100
VAB / Production agricole (%)	46%	34%	40%	32%	27%	53%	35%	29%	35%	34%
EBE (€)	50 200	34 600	42 300	35 400	28 600	58 000	36 200	46 600	54 800	49 200
Résultat courant (€)	31 000	18 800	24 300	20 500	15 800	37 000	20 900	25 700	30 900	27 700
RNE / UTAF (€)	14 700	10 000	13 400	10 800	9 200	18 400	11 200	13 500	15 800	14 300

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Parmi les exploitations agricoles françaises de montagne (Bazin, 1999 et 2003), celles du Massif-Central occupent une place prépondérante : elles représentent, en effet, près de 61% de l'ensemble des exploitations pour 63% de la superficie agricole. Elles se distinguent par une efficacité productive (ratio « valeur ajoutée brute / production agricole ») inférieure à celle observée dans plusieurs autres massifs montagneux (32% contre 46% dans les Alpes du Nord et 40% dans le Jura), du fait principalement d'une moindre valorisation commerciale des produits laitiers (les filières AOC jouant, dans les Alpes du Nord et le Jura, un rôle positif dans ce sens) et de la place importante de la production bovine. La situation est encore plus difficile en Pyrénées (27% d'efficacité productive) où le résultat net par emploi familial est le plus faible des différents massifs identifiés (9 200 euros contre 10 800 euros dans le Massif-Central). Le résultat net par emploi familial s'élève, en revanche, à 14 700 euros dans les Alpes du Nord et à 18 400 euros dans les Vosges, soit un montant proche de celui des zones de plaine (Tableau 2-2). Dans le cas des Vosges, de nombreuses unités sont orientées vers la viticulture (vins alsaciens) et bénéficient d'une assez grande dimension économique.

### **2-1-2- Le montant des aides directes en 2000**

Le montant moyen des aides directes par exploitation agricole (et, demain, le montant du futur paiement unique) est étroitement lié à l'imbrication des différents critères suivants :

- **Les productions agricoles développées** : seules certaines d'entre elles (grandes cultures, viandes bovine, ovine et caprine) bénéficient de paiements compensatoires issus des réformes de la PAC de 1992 et de l'Agenda 2000. Ces derniers n'existent pas, pour le moment encore, dans de nombreuses autres productions agricoles, telles que les productions laitière, porcine, avicole, viticole, horticole, arboricole et maraîchère.
- **La dimension économique** : les paiements compensatoires, qui reposent sur les facteurs de production (superficie et cheptel), ont été déterminés de façon à atténuer, dans chaque exploitation, le choc économique provoqué par la baisse des prix garantis. Le montant des aides directes par exploitation est, de ce fait, étroitement lié à son volume de production (Desriers, 2000). Certains dispositifs atténuent cependant la linéarité de cette relation : l'instauration d'un plan de régionalisation des céréales (l'aide directe par hectare est, en grandes cultures, identique entre les producteurs d'une même zone géographique) ; la création d'un statut de producteurs professionnels (seuls ces derniers doivent geler une partie de leur surface) ; la fixation de contraintes de chargement dans le secteur des bovins-viande.
- **La localisation géographique** : dans le secteur des céréales, le montant de l'aide directe par hectare correspond au produit du rendement de référence et du taux d'indemnisation à la tonne (homogène entre les Etats membres). En France, le rendement de référence a été fixé par département (il est calculé en tenant compte pour moitié de la référence historique départementale et pour moitié de la référence historique nationale). Ainsi, les exploitations agricoles de montagne bénéficient d'un rendement de référence souvent inférieur à celui des unités de plaine ou des zones défavorisées simples. Par ailleurs, la Prime au Monde Rural (Prime Supplémentaire depuis 2001) n'est attribuée qu'aux exploitations localisées en zone défavorisée et détentrices d'ovins. De même, l'ICHN est par définition une mesure zonée, car réservée aux unités des zones défavorisées (avec un montant différencié entre la haute montagne, la montagne, le piémont et les zones défavorisées simples).

- **L'intensification et les pratiques agricoles** : Les montants de certaines primes bovines (prime spéciale aux bovins mâles, prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, complément extensif) et de la PMSEE (transformée depuis 2003 en PHAE – Prime à l'Herbe Agro-Environnementale) sont conditionnés au respect de seuils de chargement maximum (ceux-ci ayant un effet plus favorable dans les zones de montagne, naturellement plus extensives que dans les zones de plaine). Depuis la réforme de 2001, le versement de l'ICHN implique le respect, par l'agriculteur, des bonnes pratiques agricoles habituelles. La prise en compte de ces dernières se manifeste au travers essentiellement de seuils de chargement optimaux.

Le montant des aides directes par exploitation agricole professionnelle s'élève, en moyenne nationale (toutes orientations de production et toutes zones confondues), à 19 600 euros (dont 83% d'aides directes liées aux produits, 8% d'aides directes liées au développement rural et 9% d'autres aides directes : calamités agricoles, aides régionales et locales, etc.). Le montant moyen des aides directes par exploitation est, malgré l'octroi de soutiens directs spécifiques (ICHN), plus faible en montagne (15 700 euros) que dans les zones de plaine (18 800 euros) ou défavorisées simples (25 500 euros). Rapporté à l'emploi agricole, le montant d'aides directes est cependant équivalent entre la montagne et la plaine et atteint environ 9 700 euros (Chatellier et Delattre, 2003). Si les aides directes au développement rural représentent 38% des crédits totaux perçus en montagne (27% pour l'ICHN et 11% pour les mesures agri-environnementales), cette proportion demeure marginale en zones défavorisées simples (6%) ou en plaine (1%). Le montant des aides directes par hectare de surface agricole utile est plus faible en montagne qu'en plaine (respectivement 260 euros et 300 euros) du fait principalement d'une faible part de cultures céréalières dans l'assolement.

**Tableau 2-3 : Aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles françaises**  
– selon les différents massifs montagneux et les zones géographiques –

Résultats moyens par exploitation	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyré- nées	Vosges	Total			
Aides directes totales (€)	10 600	18 700	10 700	17 000	16 700	6 500	15 700	25 500	18 800	19 600
Aides directes aux produits (€)	4 300	9 300	5 200	9 500	9 800	2 500	8 700	22 100	16 700	16 200
- Aides directes végétales (€)	2 900	4 900	3 600	2 300	3 900	1 800	2 600	15 500	14 500	12 300
- Aides directes animales (€)	1 400	4 400	1 700	7 200	5 900	700	6 100	6 600	2 100	3 900
Aides au développement rural	4 800	6 900	4 800	6 700	5 200	3 400	6 000	1 600	180	1 700
- MAE (€)	1 300	1 500	1 800	2 000	1 500	1 600	1 800	770	170	630
- ICHN (€)	3 600	5 500	3 000	4 700	3 700	1 800	4 300	810	0	1 000
Autres aides directes (€)	1 500	2 400	600	800	1 700	600	1 000	1 800	1 900	1 700
Aides aux produits / Aides totales	41%	50%	49%	56%	59%	39%	55%	87%	89%	83%
MAE / Aides directes totales	12%	8%	17%	12%	9%	25%	11%	3%	1%	3%
ICHN / Aides directes totales	33%	29%	28%	28%	22%	28%	27%	3%	0%	5%
Aides directes par UTA (€)	5 400	9 900	7 500	10 500	11 500	3 300	9 700	14 700	9 600	10 700
Aides directes par ha (€)	210	310	180	280	350	190	260	310	300	290
Aides directes / Production (%)	11%	29%	13%	27%	33%	5%	24%	29%	14%	18%
Aides directes / EBE (%)	21%	54%	25%	48%	58%	11%	43%	55%	34%	40%
Aides directes / Résultat courant	34%	99%	44%	83%	106%	18%	75%	99%	61%	71%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

La contribution des aides directes aux résultats économiques est, avant l'adoption intégrale des mesures de l'Agenda 2000 et des décisions du Luxembourg, déjà conséquente dans les zones de montagne (24% de la valeur de la production agricole, 43% de l'EBE et 75% du résultat courant avant impôt). Ce taux de dépendance est encore plus marqué dans les zones défavorisées simples (29% de la valeur de la production agricole, 55% de l'EBE et 99% du résultat courant avant impôt) et un peu moins en plaine (14% de la valeur de la production agricole, 34% de l'EBE et 61% du résultat courant avant impôt).

Le montant moyen des aides directes par exploitation agricole professionnelle diffère selon les massifs montagneux, sous l'influence principale de la spécialisation agricole locale : il est ainsi de seulement 6 500 euros par exploitation dans les Vosges (du fait de l'importance des activités viticoles) et proche de 10 700 euros dans le Jura et les Alpes du Nord (du fait de l'importance du secteur laitier, non concerné jusqu'alors par les paiements compensatoires). Compte tenu de la spécialisation en bovins-viande et en ovins-caprins, il est, en revanche, plus élevé dans les Alpes du Sud (18 700 euros), dans le Massif-Central (17 000 euros) et dans les Pyrénées (16 700 euros). Le poids relatif des crédits du développement rural s'échelonne de 31% dans les Pyrénées à 53% dans les Vosges. Suivant une hiérarchie voisine de celle présentée précédemment, le montant des aides directes rapporté aux résultats économiques est, toutes exploitations agricoles confondues, très élevé dans les Pyrénées (33% de la valeur de la production et 106% du résultat courant avant impôt), dans les Alpes du Sud (respectivement 29% et 99%) et dans le Massif-Central (respectivement 27% et 83%). La situation est ainsi différente de celle prévalant dans les Vosges (respectivement 5% et 11%) et les Alpes du Nord (respectivement 21% et 34%).

### **2-2-3- La montée en puissance des aides directes d'ici 2008**

La question du découplage intervient dans un contexte marqué, depuis plus de dix ans, par un basculement dans le mode de soutien à l'agriculture européenne. Au niveau national, la part des aides directes dans les concours publics aux activités agricoles (Mapaar, 2004) a fortement augmenté, atteignant environ 80% en 2003 contre seulement 20% en 1990 (la croissance des aides directes s'accompagnant d'une diminution parallèle des soutiens indirects : restitutions aux exportations, frais de stockage des excédents, etc.). Les deux dernières réformes de la PAC (Agenda 2000 et décisions de Luxembourg) vont, une nouvelle fois, accentuer ce phénomène. D'après la simulation réalisée, elles devraient entraîner, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation moyenne des aides directes aux exploitations agricoles françaises (toutes orientations de production confondues) de 21% entre 2000 et 2008 (soit + 4 100 euros). Cette croissance est estimée à +22% en plaine, +16% en zones défavorisées simples et +22% en montagne (Tableau 2-4). Les massifs montagneux assez fortement orientés vers la production laitière enregistrent des hausses plus importantes (+46% dans le Jura et les Vosges, +43% dans les Alpes du Nord) que ceux diversifiés vers les activités bovines, ovines ou caprines. A l'horizon de 2008, les exploitations agricoles de montagne perçoivent, en moyenne nationale, 19 200 euros d'aides directes (contre 29 600 euros en zone défavorisée simple et 23 000 euros en plaine), soit l'équivalent de 320 euros par hectare de surface agricole utile (contre 360 euros en zone défavorisée simple et 364 euros en plaine). Le ratio « aides directes / résultat courant » s'élève, quant à lui, à 108% en montagne (toutes exploitations confondues), contre 133% en zones défavorisées simples et 86% en plaine. Ce ratio varie cependant de façon assez importante entre les différents massifs montagneux, en passant de seulement 28% dans les Vosges à 135% dans les Pyrénées.

**Tableau 2-4 : Montant estimé des aides directes aux exploitations agricoles en 2008**  
- Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France - toutes OTEX) -

	Montagne							Zone déf. simple	Plaine	France totale
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyré-nées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations agricoles	5 220	3 850	5 400	47 600	8 900	1 850	77 900	84 700	222 300	384 900
Variation 2000-2008 (en euros)	+4 600	+700	+4 900	+3 800	+2 100	+3 000	+3 500	+4 100	+4 200	+4 100
Variation 2000-2008 (en %)	+43%	+4%	+46%	+22%	+13%	+46%	+22%	+16%	+22%	+21%
/ Exploitation (euros, 2008)	15 200	19 400	15 600	20 800	18 800	9 500	19 200	29 600	23 000	23 700
/ UTA (euros, 2008)	7 700	10 300	10 900	12 800	13 000	4 800	11 800	17 100	11 800	12 900
/ ha de SAU (euros, 2008)	296	323	257	338	397	276	319	360	364	355
/ RCAI 2008 (%)	61%	107%	87%	120%	135%	28%	108%	133%	86%	99%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

L'introduction de paiements compensatoires dans le secteur laitier et la revalorisation des primes bovines donnent aux aides directes liées aux produits un poids croissant dans les exploitations de montagne par rapport aux aides directes liées au développement rural (ces dernières représentent 38% des aides directes totales en 2000 et 31% en 2008). Cette évolution, qui s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilité des crédits du développement rural, doit être appréhendée avec prudence dans la mesure où les exercices 2001 et 2002 ont déjà été marqués par une revalorisation de l'ICHN, la mise en œuvre de la Prime Herbagère agri-environnementale (PHAE) et le développement des Contrats d'Agriculture Durable.

**Tableau 2-5 : Evolution du montant des aides directes aux exploitations agricoles entre 2000 et 2008**  
- Selon les zones géographiques et le type de production -

	Montagne	Zone défavorisée simple	Plaine	Ensemble
Montant des aides directes par exploitation en 2008 (en euros)				
Bovins lait	18 400	32 400	27 500	26 100
Bovins viande	24 900	32 700	29 300	29 100
Ovins-caprins	19 900	22 800	23 500	21 300
Grandes cultures	33 200	39 000	35 600	36 400
Autres	2 700	7 800	4 500	4 800
Hausse du montant des aides directes par exploitation entre 2000 et 2008 (en %)				
Bovins lait	+50%	+45%	+56%	+53%
Bovins viande	+16%	+16%	+15%	+15%
Ovins-caprins	+2%	+2%	+4%	+2%
Grandes cultures	+4%	+4%	+5%	+5%
Autres	+0%	+3%	+2%	+2%
Part des aides directes au développement rural (%)				
Bovins lait	37%	4%	1%	7%
Bovins viande	25%	8%	1%	10%
Ovins-caprins	48%	14%	2%	30%
Grandes cultures	5%	1%	0%	0%
Autres	15%	3%	1%	3%
Aides directes par ha de SAU (euros)				
Bovins lait	300	330	380	360
Bovins viande	370	370	390	380
Ovins-caprins	280	330	350	300
Grandes cultures	310	390	360	360
Autres	190	320	250	260
Montant des aides directes 2008 / Résultat courant 2008 (%)				
Bovins lait	116%	147%	122%	125%
Bovins viande	171%	168%	165%	168%
Ovins-caprins	106%	151%	129%	121%
Grandes cultures	139%	164%	123%	132%
Autres	8%	25%	12%	14%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

L'analyse des effets différenciés de la réforme de la PAC selon les zones géographiques et les types de production rappelle le rôle déterminant de la modification de l'OCM lait et produits laitiers (Tableau 2-5). La hausse des aides directes entre 2000 et 2008 s'élève, en moyenne nationale, à +53% pour le type « bovins-lait », +16% pour le type « bovins-viande », +2% pour le type « ovins-caprins », +4% pour le type « grandes cultures ». Ainsi, le montant d'aides directes par exploitation laitière de montagne s'élève, en 2008, à 18 400 euros, soit l'équivalent de 300 euros par hectare ou 116% du résultat courant. Malgré les crédits du développement rural (37% des aides directes totales de 2008), ce montant reste inférieur à celui des unités de plaine (27 500 euros), favorisées par un volume de quota laitier plus important. Le montant des aides directes devient, en moyenne 2008, supérieur au résultat courant dans la très grande majorité des exploitations.

### **2-3- L'ESTIMATION DU PAIEMENT UNIQUE 2008, AVEC UN DECOUPLAGE PARTIEL ET TOTAL**

L'estimation du montant du paiement unique est conduite, à l'horizon de 2008, moyennant une simulation des effets de la réforme de la PAC avec deux options de calcul : H1, découplage partiel et H2, découplage total (voir section 2-1-2). Cette analyse est d'abord conduite, toutes OTEX confondues, pour les différentes zones géographiques étudiées. Elle privilégie, ensuite, un croisement entre les trois zones géographiques et les cinq types de production. Une analyse spécifique aux exploitations laitières est enfin envisagée, d'abord à partir des données du RICA, puis, de façon géographiquement plus ciblée, à partir des données du Centre d'Economie Rurale (CER) de la Savoie et de la Haute-Savoie.

#### **2-3-1- Le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne**

Dans l'option du découplage partiel (H1), qui sera appliquée en France à compter de 2006, le montant du paiement unique 2008 par exploitation est estimé, en moyenne pour la zone de montagne (toutes OTEX confondues), à 7 100 euros (Tableau 2-6). Le montant du paiement unique représente ainsi seulement 37% du montant total des aides directes, 40% du résultat courant et 140 euros par hectare (sont concernées les surfaces de grandes cultures, les surfaces fourragères hors parcours collectifs et les surfaces de cultures industrielles ayant donné droit à des aides<sup>7</sup>). Ce montant moyen varie selon les massifs montagneux de 4 800 euros dans les Vosges (soit 153 euros par hectare ou 50% des aides directes) à 8 200 euros dans le Jura (soit 136 euros par hectare et 52% des aides directes). Le paiement unique ne représente que 32% des aides directes totales dans les Pyrénées et 37% dans le Massif-Central, zones où la production allaitante est développée.

En termes de comparaison, le paiement unique s'élève à 18 000 euros par exploitation dans les zones défavorisées simples (soit 230 euros par hectare et 61% des aides directes) et à 16 600 euros en plaine (soit 275 euros par hectare et 70% des aides directes). Ces écarts importants entre zones s'expliquent en partie par le poids relatif élevé, en montagne, des exploitations « bovins viande » et « ovins-caprins » (unités plus directement concernées par le découplage partiel). Il tient également à la faible présence de productions donnant droit à des références historiques (céréales, oléo-protéagineux, maïs fourrage, bovins mâles), ainsi qu'au mode d'allocation des paiements compensatoires (paiements directs attribués sans limitation de taille aux facteurs de production).

<sup>7</sup> Le droit à paiement unique sera calculé sur la base des déclarations de surfaces pouvant inclure des surfaces de parcours (privés ou collectifs). De ce fait, les montants estimés dans cette étude sont surévalués par rapport au montant réel dans les zones de montagne.

**Tableau 2-6 : Montant estimé du paiement unique en 2008 (H1 et H2)**  
- Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France - toutes OTEX) -

	Montagne							Zone déf. simple	Plaine	France totale
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations agricoles	5 220	3 850	5 400	47 600	8 900	1 850	77 900	84 700	222 300	384 900
Paie ment unique en 2008 (H1 = découplage partiel)										
/ Exploitation (euros)	7 300	7 200	8 200	7 700	6 000	4 800	7 100	18 000	16 100	14 700
/ UTA (euros)	3 700	3 800	5 800	4 700	4 100	2 400	4 400	10 400	8 300	8 000
/ Hectare (euros)	155	189	136	140	140	153	140	230	275	240
/ Aides directes (%)	48%	37%	52%	37%	32%	50%	37%	61%	70%	62%
/ RCAI 2008 (%)	29%	40%	45%	44%	43%	14%	40%	81%	60%	61%
Paie ment unique en 2008 (H2 = découplage total)										
/ Exploitation (euros)	9 000	11 400	10 200	13 700	12 600	5 500	12 600	26 500	21 000	20 500
/ UTA (euros)	4 500	6 100	7 200	8 500	8 700	2 800	7 800	15 300	10 800	11 200
/ Hectare (euros)	191	299	169	251	294	176	247	337	359	334
/ Aides directes (%)	59%	59%	65%	66%	67%	58%	65%	90%	91%	87%
/ RCAI 2008 (%)	36%	56%	56%	76%	87%	16%	71%	119%	78%	85%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Dans le cas du découplage total, qui devrait prévaloir dans certains Etats membres (comme par exemple l'Irlande), le montant estimé du paiement unique en 2008 s'élève, en moyenne nationale, à 12 600 euros en montagne (soit 247 euros par hectare et 65% des aides directes), 26 500 euros en zone défavorisée simple (soit 337 euros par hectare et 90% des aides directes) et 21 000 euros en plaine (soit 359 euros par hectare et 91% des aides directes). Dans les six massifs montagneux étudiés, le montant du paiement unique représente moins de 70% des aides directes totales. Rapporté à l'hectare, il varie de 169 euros dans le Jura (zone laitière extensive) à 294 euros dans les Pyrénées et 299 euros dans les Alpes du sud.

Du fait de la diversité des productions agricoles développées et des niveaux distincts d'intensification, le montant du paiement unique par hectare varie fortement au sein de chaque zone géographique. Dans l'option du découplage partiel, 38% des exploitations agricoles de montagne ont un paiement unique par hectare inférieur à 100 euros (contre 24% en plaine). A l'autre extrémité, 5% d'entre elles ont un montant supérieur à 300 euros par hectare (contre 30% en plaine). Le poids relatif de cette dernière classe augmente dans le cas du découplage total (30% des unités de montagne et 64% des unités de plaine).

**Tableau 2-7 : Répartition des exploitations selon le paiement unique par hectare en 2008 (H1 et H2)**  
- Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France - toutes OTEX) -

	Montagne							Zone déf. simple	Plaine	France totale
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
H1 : découplage partiel										
Moins de 100 euros	25%	36%	47%	32%	46%	67%	38%	20%	24%	26%
De 100 à 200 euros	46%	27%	43%	49%	33%	28%	44%	27%	10%	20%
De 200 à 300 euros	29%	20%	8%	15%	11%	5%	14%	33%	36%	31%
De 300 à 400 euros	0%	12%	3%	3%	7%	0%	4%	17%	24%	18%
Plus de 400 euros	0%	4%	0%	1%	2%	0%	1%	3%	6%	4%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
H2 : découplage total										
Moins de 100 euros	23%	22%	34%	10%	21%	67%	17%	10%	22%	18%
De 100 à 200 euros	35%	19%	42%	27%	19%	23%	26%	7%	2%	8%
De 200 à 300 euros	24%	15%	16%	33%	17%	7%	28%	23%	13%	18%
De 300 à 400 euros	17%	19%	8%	20%	19%	3%	18%	39%	41%	35%
Plus de 400 euros	0%	25%	1%	10%	24%	0%	12%	21%	23%	20%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Au sein de chaque zone géographique, le montant du paiement unique varie assez fortement selon les types de production (Tableau 2-8). En montagne, dans l'option du découplage partiel, il s'élève à 6 400 euros pour les exploitations du type « ovins-caprins » (soit 121 euros par hectare et 32% des aides directes), 7 400 euros pour celles du type « bovins-viande » (soit 127 euros par hectare 30% des aides directes), 8 900 euros pour celles du type « bovins-lait » (soit 154 euros par hectare et 48% des aides directes) et 23 200 euros pour celles, au demeurant peu nombreuses, du type « grandes cultures » (soit 245 euros par hectare et 70% des aides directes). Pour chaque type de production, le montant du paiement unique est plus important en plaine. Il s'élève, par exemple, à 21 600 euros par exploitation laitière (ces unités bénéficiant parfois de maïs fourrage, de céréales et de jeunes bovins) et à 16 300 euros par exploitation bovins-viande (rappelons que les primes aux bovins mâles sont, contrairement aux primes aux vaches allaitantes, intégrées dans le calcul paiement unique).

**Tableau 2-8 : Montant estimé du paiement unique en 2008 (H1 et H2)**  
- Comparaison selon les zones géographiques et les types de production -

	Découplage partiel (H1)				Découplage total (H2)			
	Montagne	Zone déf. simple	Plaine	Ensemble	Montagne	Zone déf. simple	Plaine	Ensemble
Paiement unique par exploitation en 2008 (en euros)								
Bovins lait	8 900	24 900	21 600	19 100	11 000	30 300	25 800	23 000
Bovins viande	7 400	15 500	16 100	13 200	17 900	28 800	27 100	24 800
Ovins – Caprins	6 400	13 100	16 300	9 800	11 400	19 400	21 500	15 200
Grandes cultures	23 200	29 300	26 400	27 000	29 900	37 700	34 000	34 800
Autres	500	2 600	1 500	1 600	600	3 300	2 000	2 000
Paiement unique en 2008 par UTA (en euros)								
Bovins lait	5 300	13 300	12 100	10 800	6 500	16 200	14 500	13 000
Bovins viande	5 400	10 300	10 800	9 000	13 000	19 200	18 200	17 000
Ovins – Caprins	3 700	9 200	10 600	6 100	6 600	13 700	14 000	9 500
Grandes cultures	12 100	18 100	15 700	16 200	15 600	23 300	20 200	20 800
Autres	200	1 100	600	600	300	1 400	700	800
Paiement unique en 2008 par hectare (en euros)								
Bovins lait	154	254	303	266	190	309	362	319
Bovins viande	127	178	219	179	308	330	370	338
Ovins – Caprins	121	191	251	165	215	283	331	257
Grandes cultures	245	305	274	281	316	393	353	362
Autres	190	275	270	267	243	351	348	344
Paiement unique en 2008 / Aides directes 2008 (en %)								
Bovins lait	48%	77%	78%	73%	60%	93%	94%	88%
Bovins viande	30%	47%	55%	45%	72%	88%	93%	85%
Ovins – Caprins	32%	57%	69%	46%	57%	85%	91%	72%
Grandes cultures	70%	75%	74%	74%	90%	97%	95%	96%
Autres	18%	34%	34%	33%	23%	43%	44%	42%
Paiement unique en 2008 / Résultat courant 2008 (en %)								
Bovins lait	56%	113%	96%	92%	69%	138%	114%	110%
Bovins viande	50%	80%	90%	76%	123%	148%	153%	143%
Ovins – Caprins	34%	86%	89%	56%	61%	128%	117%	87%
Grandes cultures	97%	123%	91%	98%	125%	159%	117%	126%
Autres	2%	8%	4%	5%	2%	11%	5%	6%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes



Dans l'option du découplage total, le montant du paiement unique par exploitation (de montagne) augmente de façon importante pour les exploitations bovins-viande (de 7 400 euros dans H1 à 17 900 euros dans H2 pour les zones de montagne) et ovins-caprins (respectivement 6 400 euros et 11 400 euros). Pour les exploitations laitières, l'augmentation du paiement unique est, en revanche, modeste (respectivement 8 900 euros et 11 000 euros). Elle tient aux activités associées.

### 2-3-2- Le paiement unique dans les exploitations laitières de montagne

Une estimation du montant du paiement unique est réalisée pour les exploitations laitières des différents massifs montagneux (pour les Alpes du Sud et les Pyrénées, la taille de l'échantillon est insuffisante pour être représentative). Dans le cas du découplage partiel, ce montant s'échelonne de 8 800 euros dans le Massif-Central à 11 300 euros dans les Vosges (contre 21 600 euros en plaine). Rapporté à l'hectare, il oscille de 128 euros dans le Jura à 158 euros dans le Massif-Central (Tableau 2-9). Il est donc nettement inférieur à celui observé en zone défavorisée simple (254 euros) et en plaine (303 euros). Ces écarts subsistent dans l'option du découplage total (les unités de montagne étant souvent spécialisées).

**Tableau 2-9 : Montant du paiement unique en 2008 dans les exploitations laitières de montagne**  
- Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France) -

	Alpes Nord	Jura	Massif Central	Vosges	France
Nombre d'exploitations agricoles	3 160	3 370	17 510	720	27 230
Aides directes 2008					
/ Exploitation (euros)	17 200	18 700	18 700	22 600	18 400
/ UTA (euros)	9 200	12 400	11 000	13 600	10 900
/ ha de SAU (euros)	278	241	316	295	301
/ RCAI 2008 (%)	88%	105%	124%	123%	116%
Paiement unique 2008 (H1 : découplage partiel)					
/ Exploitation (euros)	8 900	10 000	8 800	11 300	8 900
/ UTA (euros)	4 800	6 600	5 200	6 800	5 300
/ Hectare (euros)	148	128	158	148	154
/ Aides directes (%)	52%	53%	47%	50%	48%
/ RCAI 2008 (%)	46%	56%	58%	61%	56%
Paiement unique 2008 (H2 : découplage total)					
/ Exploitation (euros)	9 900	10 900	11 300	12 900	11 000
/ UTA (euros)	5 300	7 200	6 600	7 700	6 500
/ Hectare (euros)	164	140	203	168	190
/ Aides directes (%)	57%	58%	60%	57%	60%
/ RCAI 2008 (%)	51%	61%	75%	70%	69%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Dans le cas du découplage partiel, les trois quarts des exploitations laitières de montagne ont un montant de paiement unique par hectare inférieur à 200 euros (contre seulement 8% en plaine). A l'opposé, seules 6% d'entre elles ont un montant de paiement unique par hectare supérieur à 300 euros (Tableau 2-10). Dans le cas du découplage total, elles sont près de 57% à être répertoriées dans la classe des moins de 200 euros (contre seulement 2% en plaine). Cependant, 14% des exploitations laitières du Massif-Central ont, dans cette option, un paiement unique qui excède 300 euros par hectare (il s'agit, dans la majorité des cas, d'unités ayant un troupeau composé de vaches laitières et de vaches allaitantes).

**Tableau 2-10 : Répartition des exploitations laitières selon le paiement unique par hectare <sup>(\*)</sup> en 2008 (H1 et H2)**  
 - Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France) -

	Montagne							Zone déf. simple	Plaine	France totale
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
H1 : découplage partiel										
Moins de 100 euros	17%	ns	31%	14%	ns	17%	18%	2%	0%	4%
De 100 à 200 euros	67%	ns	64%	58%	ns	72%	58%	26%	8%	22%
De 200 à 300 euros	16%	ns	5%	23%	ns	10%	19%	45%	39%	35%
De 300 à 400 euros	0%	ns	0%	5%	ns	0%	5%	24%	43%	31%
Plus de 400 euros	0%	ns	0%	0%	ns	0%	1%	3%	10%	7%
Ensemble	100%	ns	100%	100%	ns	100%	100%	100%	100%	100%
H2 : découplage total										
Moins de 100 euros	14%	ns	26%	5%	ns	17%	8%	0%	0%	2%
De 100 à 200 euros	58%	ns	64%	47%	ns	60%	49%	14%	2%	15%
De 200 à 300 euros	27%	ns	10%	35%	ns	17%	30%	33%	20%	24%
De 300 à 400 euros	1%	ns	1%	10%	ns	6%	8%	36%	48%	37%
Plus de 400 euros	0%	ns	0%	4%	ns	0%	4%	16%	30%	22%
Ensemble	100%	ns	100%	100%	ns	100%	100%	100%	100%	100%

(\*) SFP+SCOP+Cultures industrielles

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Les écarts observés entre catégories d'exploitations laitières tiennent à trois facteurs principaux : le niveau d'intensification des superficies fourragères (volume de quota laitier par hectare) ; la structure de l'assolement (présence ou non de maïs fourrage et de céréales) ; la présence ou non d'un atelier d'engraissement de jeunes bovins.

### 2-3-3- Le paiement unique dans les exploitations laitières de Savoie et de Haute-Savoie

Un traitement des bases de données des CER de Savoie et de Haute-Savoie<sup>8</sup> a été réalisé sur le champ des exploitations laitières, en complément de l'approche basée sur le RICA. L'objectif était de rendre compte des éventuelles disparités existantes entre types de territoire (haute montagne en zone AOC reblochon, haute montagne en zone AOC Beaufort, zone de montagne en zone Emmental, Bauges etc.).

Ces deux départements ont une forte vocation laitière : d'après les données du Recensement agricole, 76% des exploitations agricoles professionnelles de Haute-Savoie détiennent au moins une vache laitière et 57% en Savoie. Les données exploitées du CER concernent 455 exploitations laitières en Haute-Savoie et 242 exploitations laitières en Savoie (les unités transformant une partie ou la totalité de la production laitière à la ferme ont été exclues de l'échantillon). Les bases de données des CER ne sont pas construites pour être représentatives de l'agriculture départementale puisqu'elles regroupent uniquement les exploitations adhérentes (cette adhésion est soit le fruit d'un volontariat, soit une nécessité pour accéder à des aides, tels que la dotation aux jeunes agriculteurs ou les plans d'amélioration matérielle)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Les données du CER de l'Isère n'offrant qu'un accès partiel aux différents types d'aides directes (particulièrement celles du second pilier de la PAC), une analyse équivalente n'a pu être menée dans ce département des Alpes du Nord.

<sup>9</sup> En Savoie, l'échantillon CER représente moins de 20% des exploitations recensées au GIE quotas de Savoie (ce dernier échantillon étant considéré comme exhaustif). Les exploitations de moins de 50 000 litres de lait de quota représentent près de la moitié des exploitations du GIE contre 4 % des exploitations du CER. A l'opposé, les exploitations de plus de 250 000 litres de quota constituent 4% des exploitations du GIE contre 15% des exploitations du CER.

Les bases de données des CER comportent cependant un nombre important d'exploitations, ce qui autorise à une segmentation en fonction des types de territoire. Dans ce sens, un croisement a été opéré entre la zone « produit » et la zone « montagne », de façon à identifier six contextes de territoire dans les Alpes du Nord (Encadré 2-3). Ces territoires conduisent à des situations contrastées en termes de prix des produits agricoles (payés aux producteurs), de conditions de production (présence ou non de cahiers des charges) ou de montants de soutiens accordés par les pouvoirs publics (le montant de l'ICHN variant entre la haute-montagne, la montagne et le piémont).

**Encadré 2-3.** La définition de six contextes de territoire dans les Alpes du Nord

	<b>Prix IGP</b>	<b>Prix AOC Reblochon</b>	<b>Prix AOC Beaufort</b>
<b>Zones piémont, défavorisée et plaine</b>	Avant Pays Haut-Savoyard, zone Tomme Emmental	AOC Reblochon	
<b>Montagne</b>	Avant Pays Haut-Savoyard, zone Tomme Emmental ; Avant Pays Savoyard zone Tomme Emmental ; Zone Tome des Bauges	AOC Reblochon, zone montagne	
<b>Haute Montagne</b>		AOC Reblochon, zone Haute-montagne	Zone AOC Beaufort, zone Haute-montagne

Les exploitations laitières relevant de la base de données des CER se distinguent de celles du RICA (Alpes du Nord) par une dimension plus importante. Ainsi, la superficie agricole utile moyenne des exploitations est de 62 hectares dans le RICA contre 81 hectares dans le CER de Savoie et 71 hectares dans le CER de Haute-Savoie. Mobilisant plus de main d'œuvre, les exploitations du CER bénéficient, en moyenne, de 185 000 litres de lait en Savoie et de 229 000 litres de lait en Haute-Savoie (contre 167 600 litres dans le RICA). Outre les effets liés aux écarts de dimension économique, la comparaison des résultats économiques entre le CER et le RICA reste un exercice délicat, du fait de modalités parfois distinctes de calcul (optimisation fiscale/données comptables). Enfin, la nomenclature des aides directes n'est pas aussi précise : les bases de données du CER permettent de distinguer les aides directes végétales des aides directes animales, mais ne permettent pas d'isoler la PMTVA de la PSBM (ce qui pose évidemment un problème pour l'analyse du découplage partiel).

Une simulation simplifiée des effets de la réforme de la PAC a été réalisée à partir des données du CER, mais selon des modalités légèrement différentes (et également moins précises) de celles privilégiées avec le RICA. Ainsi, à l'horizon de 2008, la valeur de la production agricole est estimée en appliquant une hausse du quota laitier de 1,5 % et une baisse du prix du lait de 65 euros pour 1 000 litres (contre -20 % avec le RICA). Ainsi, l'écart de prix est maintenu entre le lait valorisé en circuit conventionnel et le lait valorisé dans des filières de qualité. Aucune estimation sur le volet des « charges » n'a été réalisée. Dans le cas du découplage total (H2), le calcul du paiement unique par exploitation est simple, il correspond au cumul entre les paiements compensatoires existants et l'instauration des paiements directs laitiers. Dans le cas du découplage partiel, seuls 25% des paiements compensatoires aux grandes cultures ont été retranchés. Dans les deux départements étudiés, les exploitations laitières ayant des vaches allaitantes et des ovins-caprins sont quasiment inexistantes (le décalage entre H1 et H2 est donc souvent faible).

D'après les données du CER de Haute-Savoie, le montant des aides directes 2008 par exploitation laitière s'élève à 19 200 euros, soit 9 400 euros par unité de travail agricole (UTA) et 270 euros par hectare (surface agricole utile, intégrant les parcours privés). En Savoie, les estimations conduisent à des résultats proches : 17 800 euros d'aides directes par exploitation, soit 9 300 euros par emploi agricole et 220 euros par hectare. Si le montant d'aides directes par exploitation varie peu d'une zone à l'autre (de 15 700 euros en « Montagne-Bauges » à 21 500 euros « Montagne-Emmental »), les écarts se creusent lorsque ce montant est rapporté à l'hectare : il s'élève à 170 euros par hectare dans la zone « Haute-montagne, Beaufort » et 290 euros dans la zone « Montagne-Emmental ». Malgré l'octroi d'une ICHN par hectare plus élevée en haute-montagne, les exploitations de ces zones sont moins dotées en aides directes par hectare, car elles sont généralement plus spécialisées, plus extensives (faible quota laitier par hectare) et non concernées par le maïs fourrage (l'ensilage de maïs est, conformément aux cahiers des charges actuels, interdit en zones AOC ; l'ensilage de maïs épi est partiellement autorisé en zone IGP Tomme-Emmental).

**Tableau 2-11 : Montant du paiement unique dans les exploitations laitières de Savoie et Haute-Savoie**  
- Comparaison, à l'horizon de 2008, selon les zones « produits » -

	Haute-Savoie					Savoie			
	Haute montagne reblochon	Montagne		Autres Emmental	Total	Haute montagne Beaufort	Montagne Bauges	Avant pays	Total
		reblochon	Emmental						
Aides directes totales en 2008									
/ Exploitation (euros)	16 700	19 100	21 500	17 800	19 200	16 300	15 700	19 200	17 800
/ UTH (euros)	9 500	9 200	10 300	8 000	9 400	8 400	9 200	9 900	9 300
/ ha de SAU (euros)	220	275	290	270	270	170	220	265	220
/ RCAI 2008 (%)	68 %	63 %	85 %	69 %	73 %	69 %	81 %	79 %	76 %
Paiement unique en 2008 (H1 = découplage partiel)									
/ Exploitation (euros)	5 800	9 000	11 100	12 000	9 800	4 900	6 700	11 100	8 400
/ UTH (euros)	3 300	4 400	5 300	5 400	4 800	2 500	3 900	5 800	4 400
/ ha SFP <sup>10</sup> + SCOP	100	140	150	200	150	100	110	160	140
/ Aides directes (%)	35 %	47 %	52 %	67 %	51 %	30 %	42 %	58 %	47 %
/ RCAI 2008 (%)	23 %	30 %	44 %	46 %	37 %	21 %	34 %	46 %	36 %
Paiement unique en 2008 (H2 = découplage total)									
/ Exploitation (euros)	5 800	9 300	11 800	13 100	10 400	4 900	6 700	12 200	9 000
/ UTH (euros)	3 300	4 500	5 700	5 900	5 000	2 500	3 900	6 300	4 700
/ ha SFP + SCOP	110	140	160	210	160	100	110	170	140
/ Aides directes (%)	35 %	49 %	55 %	74 %	54 %	30 %	43 %	63 %	50 %
/ RCAI 2008 (%)	24 %	30 %	47 %	51 %	39 %	21 %	34 %	50 %	38 %

Source : CER Savoie et Haute-Savoie, 2000

Dans l'option du découplage partiel (H1), le montant estimé du paiement unique 2008 par exploitation est particulièrement faible dans les zones de haute-montagne (moins de 6 000 euros). Il plafonne à 12 000 euros dans la zone « Emmental » de Haute-Savoie (rappelons que ce montant est estimé, à partir des données du RICA, à 25 800 euros par exploitation laitière de plaine). Le ratio « paiement unique / aides directes totales » s'élève à 51% en Haute-Savoie et à 47% en Savoie. Il est particulièrement faible en haute montagne (30% en « Haute-montagne Beaufort » et 35% en « Haute-montagne Reblochon »), où les aides directes liées au développement rural continueront de jouer un rôle déterminant.

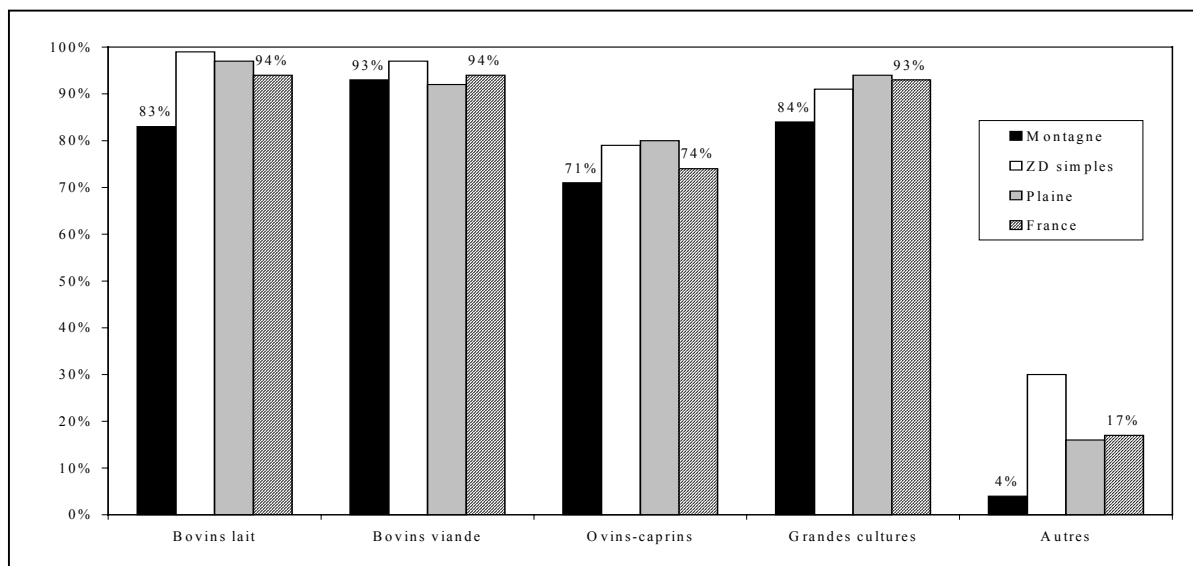
<sup>10</sup> La SFP ne prend pas en compte les surfaces de parcours et autres estives collectives.

Au terme de cette analyse portant sur l'estimation du montant du paiement unique à l'horizon de 2008, force est de constater que les exploitations agricoles de montagne seront, en moyenne, moins bien dotées que les unités de plaine ou de zones défavorisées simples (elles reçoivent cependant des montants importants d'aides directes au titre du développement rural). Les écarts observés s'expliquent essentiellement par des effets de spécialisation et de dimension économique. Les opportunités offertes par le découplage seront donc plus faibles dans les zones de montagne, où les conditions de production constituent de surcroît un frein aux réorientations productives.

## 2-4- L'IMPACT DU DISPOSITIF DE MODULATION DES PAIEMENTS COMPENSATOIRES

La réforme de la PAC de juin 2003 impose aux Etats membres de mettre en œuvre un dispositif de modulation des aides directes (voir section 1-1-3), les crédits prélevés abondant le financement des mesures de développement rural. Partant de la situation projetée à l'horizon de 2008, une évaluation des effets de ce dispositif est réalisée. Il en ressort que près de 76% des exploitations agricoles professionnelles seront, en France, concernées par la modulation (75% des unités de montagne, 85% des unités de zones défavorisées simples et 73% des unités de plaine). La part des exploitations modulées est, à l'échelle nationale, de 94% pour les types « bovins-lait » et « bovins-viande », 93% pour le type « grandes cultures » (les unités non modulées sont orientées pour bon nombre d'entre elles vers les cultures industrielles : betteraves sucrières notamment), 74% pour le type « ovins-caprins » et seulement 17% pour les autres types (Graphique 2-1).

**Graphique 2-1 : Part des exploitations agricoles professionnelles concernées par la modulation en 2008**  
- Selon les zones géographiques et le type de production -



Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

En 2008, le prélèvement budgétaire lié à l'application de la modulation est estimé, au niveau national, à 313 millions d'euros (soit l'équivalent de 26% des prélèvements budgétaires estimés, par la Commission, pour l'ensemble des quinze Etats membres de l'UE). Ce prélèvement relève pour 61% de la plaine, 29% des zones défavorisées simples et 10% de la montagne. Le prélèvement en montagne provient, quant à lui, pour 58% des exploitations « bovins-viande » et 26% des unités laitières.

L'impact de la modulation est proportionnellement moins fort en montagne : le prélèvement effectué représente, en effet, 2,1% de l'ensemble des aides directes allouées (calcul réalisé en intégrant les aides directes non soumises à réduction et celles relevant de la tranche 0 à 5 000 euros), contre 3,7% en plaine et en zone défavorisée simple (Tableau 2-12). Cet écart tient à trois raisons principales : une part importante des aides directes (ICHN et mesures agri-environnementales) ne sont pas soumises à la modulation ; les exploitations modulées ont un montant d'aides directes parfois peu éloigné du seuil de franchise fixé à 5 000 euros ; les exploitations de grandes cultures sont rares.

Les exploitations agricoles françaises modulées subissent un prélèvement moyen (toutes OTEX confondues) de 1 070 euros. Ce montant moyen s'élève à 1 180 euros en plaine, 1 275 euros en zone défavorisée simple et 530 euros en montagne. En montagne, il est, en moyenne nationale, plus élevé dans les unités de grandes cultures (1 475 euros), que dans les unités « bovins-viande » (680 euros), « bovins-lait » (370 euros) ou « ovins-caprins » (345 euros).

**Tableau 2-12 : Impact du dispositif de modulation des aides directes en France à l'horizon 2008**  
- Selon les zones géographiques et le type de production -

	Montagne	Zone défavorisée simple	Plaine	Ensemble
Impact de la modulation (en % des aides directes totales 2008) (*)				
Bovins lait	1,7%	3,9%	3,8%	3,4%
Bovins viande	2,6%	3,6%	3,8%	3,4%
Ovins-caprins	1,2%	2,9%	3,6%	2,1%
Grandes cultures	3,7%	4,2%	4,1%	4,1%
Autres	0,3%	1,0%	1,1%	1,0%
Ensemble	2,1%	3,7%	3,7%	3,4%
Impact de la modulation (en euros par exploitation modulée)				
Bovins lait	370	1 260	1 070	960
Bovins viande	680	1 220	1 205	1 050
Ovins-caprins	345	835	1 060	610
Grandes cultures	1 475	1 790	1 535	1 590
Autres	210	270	300	300
Ensemble	530	1 275	1 180	1 070

(\*) y. c. les aides directes non intégrées dans l'assiette sur laquelle s'applique la modulation Source : RICA 2000 / INRA SAE2 de Nantes

L'impact du dispositif de modulation selon les différents massifs montagneux reflète, pour partie, les spécialisations agricoles locales et les écarts de dimension économique entre exploitations. La part des exploitations agricoles subissant la modulation est faible dans les Vosges (33%), modérée dans les Alpes du Sud (53%) et plus forte dans les autres massifs. Le Massif-Central participe aux deux tiers du prélèvement budgétaire effectué en montagne. Le montant moyen du prélèvement par exploitation modulée s'échelonne, aux extrêmes, entre 340 euros dans les Alpes du Nord et 610 euros dans les Alpes du Sud.

**Tableau 2-13 : Impact du dispositif de modulation des aides directes à horizon 2008**  
- selon les différents massifs montagneux -

	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges
Exploitations agricoles totales	5 220	3 850	5 390	47 650	8 900	1 850
- dont % modulées	71%	53%	74%	81%	72%	33%
- dont % non modulées	29%	47%	26%	19%	28%	67%
Impact de la modulation (millions d'euros)	1,2	1,2	1,6	21,0	3,6	0,3
Impact de la modulation (euros/exploitation modulée)	340	610	415	545	560	550
Impact de la modulation (en % des aides directes 2008) (*)	1,6%	1,7%	2,0%	2,1%	2,1%	1,9%

(\*) y. c. les aides directes non intégrées dans l'assiette sur laquelle s'applique la modulation Source : RICA 2000, INRA SAE2 de Nantes

Le dispositif de modulation prévu s'apparente plus à un système de dégressivité des crédits qu'à un système de prélèvements budgétaires ciblés sur les exploitations agricoles les plus soutenues (Chatellier, 2004). Il se différencie en cela du dispositif adopté en France entre 2000 et 2002, qui proposait un taux de prélèvement variable en fonction de la dimension économique des exploitations. L'impact redistributif de la modulation sera donc vraisemblablement modeste. Pour autant, il ne pourra être véritablement apprécié qu'une fois les redistributions de crédits opérées *via* le développement rural. Sur ce point, les exploitations agricoles localisées en montagne pourraient sortir gagnantes, en ce sens qu'elles participeront faiblement aux prélèvements budgétaires tout en étant naturellement assez bien positionnées pour bénéficier des mesures du développement rural.

## 2-5- L'IMPACT D'UNE REGIONALISATION DU DISPOSITIF DE DECOUPLAGE

Au titre des articles 58 et 59 du règlement communautaire n°1782, les Etats membres ont la possibilité, dans des conditions cependant justifiées, de mettre en œuvre une régionalisation du dispositif de découplage (voir section 1-1-2). Tout en prenant acte des décisions nationales prises en la matière (le gouvernement français n'a pas souhaité se saisir de cette possibilité), une simulation est conduite pour mesurer les effets redistributifs potentiels qu'entraînerait l'adoption d'une régionalisation, avec une mutualisation à 100% des crédits. Ainsi, dans une même région administrative, chaque agriculteur bénéficierait d'un montant de paiement unique par hectare identique. Le paiement unique de chaque exploitation est alors calculé à partir d'une multiplication entre les surfaces potentiellement éligibles de l'exploitation et le montant moyen régional du paiement unique par hectare (Tableau 2-14).

**Tableau 2-14 : Le montant moyen régional du paiement unique par hectare en 2008 (toutes OTEX)**

	H1 : découplage partiel	H2 : découplage total
Alsace	342	430
Aquitaine	253	379
Auvergne	155	255
Basse-Normandie	267	331
Bourgogne	215	331
Bretagne	301	370
Centre	260	355
Ch-Ardenes	245	315
Corse	40	315
Franche-Comté	172	217
Haute-Normandie	290	363
Ile-de-France	279	361
L-Roussillon	300	445
Limousin	136	302
Lorraine	247	318
Midi-Pyrénées	214	331
Nord-Pas-de-Calais	281	353
Pays de la Loire	254	365
Picardie	275	353
Poitou-Charentes	257	359
PACA	204	301
Rhône-Alpes	189	254
<b>France</b>	<b>240</b>	<b>334</b>

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Le montant moyen du paiement unique par hectare correspond, dans chaque région administrative, à la somme des crédits historiques alloués, divisée par les hectares éligibles. Il diffère fortement selon les régions, en fonction principalement des écarts de spécialisation et d'intensification. Dans le cas du découplage partiel, il s'échelonne de 136 euros par hectare dans le Limousin à 342 euros par hectare en Alsace. Dans le cas du découplage total, il oscille entre 217 euros en Franche-Comté et 445 euros en PACA.

Les conséquences d'une régionalisation (avec une mutualisation intégrale des crédits) sont étudiées avec les deux hypothèses de découplage (partiel et total). Elles sont d'abord présentées, toutes OTEX confondues, pour les principales zones géographiques étudiées, puis de façon croisée entre les trois grandes zones (plaine, zones défavorisées simples et montagne) et les cinq types d'exploitations.

Dans l'hypothèse du découplage partiel, la régionalisation se manifesterait, à l'échelle nationale, par un transfert de crédits de la plaine et des zones défavorisées simples vers les zones de montagne. Les exploitations agricoles françaises de montagne<sup>11</sup> bénéficieraient en effet, toutes choses égales par ailleurs, d'une augmentation de leur revenu de 12% (soit, en moyenne, +2 100 euros par exploitation), contre -1% en zones défavorisées simples et -3% en plaine. L'impact serait globalement favorable dans les six massifs montagneux étudiés, avec un retour particulièrement positif dans le massif des Pyrénées (+25% de revenu). Dans ce massif, les exploitations de montagne seraient favorisées par le fait qu'elles sont souvent orientées vers la production allaitante (dont les primes sont couplées). De plus, la moyenne régionale du paiement unique par hectare est élevée du fait de la présence d'exploitations de grandes cultures dans les zones de plaine de certains départements.

**Tableau 2-15 : Impact d'une régionalisation du paiement unique en 2008 (H1 et H2)**  
- Comparaison selon les massifs et les zones géographiques (France - toutes OTEX) -

	Montagne							Zone déf. simple	Plaine	France totale
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations agricoles	5 220	3 850	5 400	47 600	8 900	1 850	77 900	84 700	222 300	384 900
Découplage partiel (H1)										
Paiement unique 2008 (en €)	7 300	7 200	8 200	7 700	6 000	4 800	7 100	18 000	16 100	14 700
PU 2008 après régionalisation	8 900	7 600	10 500	9 700	9 500	7 000	9 200	17 900	15 400	14 700
Impact de la régionalisation (en €)	1 600	400	2 400	2 100	3 500	2 200	2 100	-200	-700	0
- Soit en % des aides directes 2008	10%	2%	15%	10%	19%	23%	11%	-1%	-3%	0%
- Soit en % du RCAI 2008	6%	2%	13%	12%	25%	6%	12%	-1%	-3%	0%
Découplage total (H2)										
Paiement unique 2008 (en €)	9 000	11 400	10 200	13 700	12 600	5 500	12 600	26 500	21 000	20 500
PU 2008 après régionalisation	11 900	10 900	13 400	15 900	14 600	8 900	14 700	26 000	20 400	20 500
Impact de la régionalisation (en €)	2 900	-500	3 300	2 200	2 000	3 400	2 100	-500	-600	0
- Soit en % des aides directes 2008	19%	-2%	21%	11%	11%	35%	11%	-2%	-2%	0%
- Soit en % du RCAI 2008	12%	-3%	18%	13%	14%	10%	12%	-2%	-2%	0%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

<sup>11</sup> Pour un massif donné, le montant du paiement unique alloué par hectare n'est pas nécessairement le même entre toutes les exploitations agricoles. Ainsi, dans le cas du Massif-Central par exemple, les exploitations de montagne localisées en Corrèze bénéficient du montant calculé pour la région du Limousin, alors que celles de l'Aveyron bénéficient de celui calculé pour la région de Midi-Pyrénées.



Dans l'hypothèse du découplage total, l'impact demeurerait positif pour les différents massifs montagneux, à l'exception des Alpes du sud. Par rapport à l'hypothèse du découplage partiel, la situation s'améliorerait dans les massifs à forte vocation laitière (Alpes du Nord, Jura, Vosges). La situation se dégraderait, en revanche, dans les Pyrénées, où les primes aux vaches allaitantes ne seraient plus exclues du principe de la mutualisation.

Dans l'hypothèse du découplage partiel, la régionalisation conduirait, en montagne, à des résultats contrastés selon les types. Les exploitations des types « ovins-caprins » et « bovins-viande » seraient évidemment les grandes gagnantes (leur revenu augmenterait de respectivement +24% et +19%), une grande partie de leurs aides directes étant couplées. Les exploitations laitières de montagne seraient également favorisées (+9%). Dans l'hypothèse du découplage total, les exploitations laitières de montagne seraient très nettement avantagées (+27% de revenu) au détriment des unités « bovins-viande », pénalisées cette fois par la comptabilisation des primes aux vaches allaitantes dans le paiement unique.

**Tableau 2-16 : Impact d'une régionalisation du paiement unique en 2008 (H1 et H2)**  
- Comparaison selon les zones géographiques et les types de production -

	Découplage partiel (H1)				Découplage total (H2)			
	Montagne	Zone déf. simple	Plaine	Ensemble	Montagne	Zone déf. simple	Plaine	Ensemble
Paiement unique par exploitation en 2008 (en euros)								
Bovins lait	8 900	24 900	21 600	19 100	11 000	30 300	25 800	23 000
Bovins viande	7 400	15 500	16 100	13 200	17 900	28 800	27 100	24 800
Ovins – Caprins	6 400	13 100	16 300	9 800	11 400	19 400	21 500	15 200
Grandes cultures	23 200	29 300	26 400	27 000	29 900	37 700	34 000	34 800
Autres	500	2 600	1 500	1 600	600	3 300	2 000	2 000
Impact de la régionalisation en euros par exploitation (par rapport à la référence historique individuelle 2008)								
Bovins lait	1 500	-2 000	-2 300	-1 400	4 300	1 100	-700	700
Bovins viande	2 800	3 600	2 900	3 100	-200	0	-1 500	-600
Ovins – Caprins	4 600	2 900	300	3 500	5 300	3 800	1 200	4 300
Grandes cultures	-3 700	-6 700	-1 500	-2 800	-1 400	-4 800	-700	-1 700
Autres	0	-400	0	-100	100	-100	100	0
Impact de la régionalisation en % des aides directes totales 2008								
Bovins lait	8%	-6%	-8%	-5%	24%	3%	-3%	3%
Bovins viande	11%	11%	10%	11%	-1%	0%	-5%	-2%
Ovins – Caprins	23%	13%	1%	16%	27%	17%	5%	20%
Grandes cultures	-11%	-17%	-4%	-8%	-4%	-12%	-2%	-5%
Autres	0%	-5%	-1%	-2%	2%	-1%	1%	1%
Impact de la régionalisation en % du résultat courant 2008								
Bovins lait	9%	-9%	-10%	-7%	27%	5%	-3%	3%
Bovins viande	19%	19%	16%	18%	-2%	0%	-8%	-3%
Ovins – Caprins	24%	19%	2%	20%	28%	25%	6%	24%
Grandes cultures	-16%	-28%	-5%	-10%	-6%	-20%	-2%	-6%
Autres	0%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Si la régionalisation serait globalement favorable aux zones de montagne, elle générerait cependant des intérêts divergents entre catégories d'exploitations. En plaine, la régionalisation conduirait, dans le cas du découplage partiel, à une forte pénalisation du revenu des exploitations de grandes cultures et des exploitations laitières intensives (c'est-à-dire celles ayant des jeunes bovins et des superficies importantes de maïs fourrage). Les chocs économiques sont d'autant plus importants que les régions regroupent une forte diversité de systèmes productifs (des systèmes herbagers aux systèmes « maïs non limité »).

Une régionalisation du paiement unique permettrait de simplifier les procédures administratives (allocation d'un montant de paiement unique par hectare identique entre tous les agriculteurs d'une même région) et de donner une plus grande lisibilité à la politique agricole. En ne tenant plus compte de la situation économique historique des exploitations, une telle orientation provoquerait cependant des redistributions importantes de crédits, lesquelles seraient susceptibles de pénaliser certaines catégories d'exploitations, pas nécessairement toujours les mieux dotées en terme de revenus. Ainsi, à la lumière de ces résultats de simulation, il importe de rester particulièrement prudent dans l'interprétation des effets redistributifs supposés d'une telle orientation. Cependant, force est de considérer que l'intensité du redéploiement pourrait être atténuée par l'application d'une mutualisation partielle des crédits (et non pas totale) et/ou une montée en puissance progressive dans le temps du mécanisme. De même, une mutualisation partielle à l'échelle nationale aurait des conséquences encore différentes (les exploitations de montagne seraient nettement favorisées). Par ailleurs, toujours dans l'esprit d'encourager une redistribution des soutiens, l'article 69 du règlement communautaire offre, aux Etats membres, la possibilité de conserver jusqu'à 10% des plafonds nationaux de droits à paiement. Ces crédits pourraient ensuite être utilisés pour abonder le financement d'actions jugées importantes pour la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. Un tel choix pourrait se révéler profitable aux exploitations de montagne, historiquement faiblement dotées en droits à paiement.

La France ayant décidé de ne pas recourir à une régionalisation du dispositif de découplage, les agriculteurs conserveront leurs montants d'aides directes historiquement acquis. Ce choix national a pour principal mérite de rendre l'application du découplage indolore, en ce sens qu'il ne provoque pas de chocs économiques. Pour autant, il pose, à plus long terme, la question de la justification des soutiens directs accordés aux différentes catégories d'exploitations. Prenons un exemple pour faire partager cet enjeu : une exploitation laitière intensive (avec des jeunes bovins et du maïs fourrage), qui bénéficie d'un droit à paiement élevé, pourra à l'avenir modifier son système productif dans un sens plus extensif (abandon des jeunes bovins et retournement des superficies de maïs fourrage en prairies temporaires) tout en conservant l'intégralité de ses aides directes historiques. A terme, cette exploitation sera économiquement favorisée par rapport à une exploitation voisine historiquement extensive, et donc faiblement dotées. Dans un tel cas, comment pourra-t-on justifier le fait que les soutiens directs sont attribués en contrepartie d'un service fourni, alors que les services rendus par ces deux catégories d'exploitations seront alors devenus approximativement les mêmes ? Cet exemple montre que la question de la répartition du paiement unique entre catégories d'exploitations agricoles deviendra, dans les années à venir, un thème central dans les débats de politique agricole. Ces débats seront d'ailleurs d'autant plus intenses que les autorités nationales ont souhaité que chaque agriculteur conserve ses droits historiques et que le dispositif de modulation imaginé par la Commission Européenne aura un impact redistributif modeste. Dans un contexte où les droits à paiement seront marchands, les modalités requises, au niveau de chaque Etat membre, en matière de transfert des droits entre catégories d'exploitations deviendront déterminantes de l'évolution de la répartition des soutiens publics à l'agriculture.

**PARTIE 3 :**

**LE DECOUPLAGE ET LES INCITATIONS  
AUX CHANGEMENTS PRODUCTIFS**

## **PARTIE 3 : LE DECOUPLAGE ET LES INCITATIONS AUX CHANGEMENTS PRODUCTIFS**

Le découplage constitue une rupture importante dans les mécanismes de soutien à l'agriculture européenne. Si l'instauration du paiement unique n'affecte pas, en France (pays où le calcul du paiement unique est opéré sur une base historique 2000-2002), les ressources initiales des exploitations, elle modifie cependant leur environnement stratégique, en leur offrant de nouvelles opportunités. Les différentes options prises par le gouvernement français au titre de la subsidiarité (application d'un découplage partiel, instauration de règles en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales, obligation d'un maintien des superficies de prairies permanentes, taxation sur les transferts de droits à paiement sans foncier, limitation à l'échelle des départements des transferts de droits) font que le dispositif adopté ne correspond plus exactement à la notion théorique parfois présentée du découplage. Ainsi, le dispositif adopté devrait limiter le risque d'un abandon total de l'activité productive dans les zones de montagne. Pour autant, il pourrait être à l'origine de certains changements productifs : abandon des productions agricoles jugées économiquement peu rentables (principalement celles donnant lieu à des paiements directs découplés), modification des assolements, simplification des interventions techniques, réorientation des activités agricoles de l'exploitation, etc. Dans ce contexte, cette troisième section s'intéresse aux effets attendus du dispositif de découplage pour les exploitations agricoles françaises localisées en montagne. De manière à anticiper sur les réactions potentielles des exploitants face à l'instauration du paiement unique, une enquête directe a été réalisée auprès d'une douzaine d'agriculteurs des Alpes du Nord. Bien que ces enquêtes soient intervenues avant même que les exploitants n'aient été informés des modalités concrètes d'application du paiement unique (intensité du découplage, conditionnalité, etc.), elle a permis d'identifier, suite à la proposition d'un scénario fictif de découplage total, les principaux paramètres qui pourraient intervenir dans les futurs choix individuels. Partant de ces paramètres, un traitement a ensuite été appliqué aux données du RICA national de façon à positionner les différentes catégories d'exploitations agricoles.

### **3-1- LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ISSUS DE TRAVAUX PORTANT SUR LE DECOUPLAGE**

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses contributions d'économistes s'attachent à démontrer que le soutien des activités agricoles par la mise en œuvre de prix garantis est économiquement moins efficace qu'un système privilégiant le découplage. Ces travaux, conduits sous certaines hypothèses (concurrence pure et parfaite), soulignent que le système des prix garantis est susceptible de générer une perte au niveau du « bien-être économique global ». Si ce système stimule l'offre domestique de biens (le prix des produits agricoles étant supérieur à celui qui résulterait d'une situation d'équilibre, sans intervention des pouvoirs publics), il tend aussi à décourager la consommation (les consommateurs devant faire face à un prix plus élevé). L'inadéquation entre l'offre et la demande qui peut en résulter amène les pouvoirs publics à accorder des restitutions aux exportations pour écouler les excédents locaux sur le marché mondial (où les prix sont plus faibles), ceci pénalisant *in fine* le contribuable.

Avec le système du découplage, la situation est différente (Gohin et al, 1999). Le prix domestique des produits agricoles, qui résulte d'un ajustement plus spontané entre l'offre et de la demande, tend à converger vers celui observé sur le marché mondial. Cette évolution génère un surplus pour le consommateur (par rapport à une situation de référence sans intervention publique) sans pour autant conduire à une fragilisation du revenu du producteur (les aides découplées assurant un maintien du niveau initial de revenu). Certaines limites pratiques au principe théorique du découplage sont souvent mentionnées dans ces travaux. En effet, les paiements directs découplés influencent les choix productifs des exploitants *via* « l'effet revenu » induit. En d'autres termes, cela suggère que les choix productifs des exploitants ne seraient vraisemblablement pas les mêmes en l'absence de paiements directs découplés. Le montant des paiements directs découplés n'étant pas nul, il donne aux agriculteurs une latitude financière interférant sur les choix de mise en production ou d'investissements. Cela est d'autant plus vrai que, dans le cadre de la réforme de la PAC, le montant du paiement unique découplé sera en France calibré sur les montants initiaux d'aides directes couplées (principe de la référence historique). Les paiements directs découplés jouent également un rôle d'assurance à l'égard d'une potentielle fluctuation des revenus (Ridier, 2001), ceci pouvant avoir un effet bénéfique sur les exploitations agricoles peu efficaces. Ces analyses soulignent également que le passage d'un système de prix garantis à un système de découplage peut exiger un temps d'ajustement, avant que le prix d'équilibre ne devienne la résultante immédiate d'une confrontation entre l'offre et la demande.

Au cours des deux dernières années, plusieurs travaux de modélisation ont été engagés pour anticiper sur les effets supposés du découplage. Au niveau de la Commission européenne, ces travaux ont été conduits sur la base des propositions formulées en janvier 2003 (propositions comparables à celles retenues en juin 2003 à Luxembourg, si ce n'est qu'elles n'intègrent pas la possibilité offerte aux Etats membres de recourir à un découplage partiel). Les simulations relatives à l'application d'un découplage total des soutiens directs sont conduites en comparaison avec une situation de référence qui correspond à un maintien des dispositifs de soutien initiés au titre de l'Agenda 2000 (Commission européenne, 2003). D'après ces travaux, le découplage (total) ne devrait pas modifier le niveau initial de revenu par unité de travail. Il devrait cependant se traduire par une légère diminution de la production communautaire de céréales (-2% d'ici 2009 par rapport à la situation projetée du scénario « Agenda 2000 ») et un recul assez marqué de la production de viande bovine (-7%). Dans ce dernier secteur, le découplage est supposé entraîner une extensification de la production et une baisse significative du cheptel communautaire de vaches allaitantes (-14%). Dans un contexte où l'UE est devenue déficitaire en viande bovine depuis 2003 (et ce de manière vraisemblablement durable sur la décennie à venir<sup>12</sup>), cet impact attendu du découplage laisse entendre que les autorités communautaires ne cherchent pas nécessairement à relancer l'offre interne de viande bovine. Ceci conduit à considérer qu'elles envisagent vraisemblablement une augmentation des importations de viande bovine en provenance de pays plus compétitifs, tels que ceux réunis au sein du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay). L'application d'un découplage partiel en France (pays qui regroupe 37% du cheptel communautaire de vaches allaitantes) devrait cependant conduire à ce que la baisse estimée du cheptel allaitant soit plus modeste.

---

<sup>12</sup> La diminution attendue du nombre de vaches laitières (liée à la hausse des rendements laitiers dans un système contingenté de l'offre) devrait conduire à une baisse significative du nombre de veaux nés dans l'UE, et ce d'autant plus que le cheptel communautaire de vaches allaitantes est stabilisé aux alentours de 11,8 millions de têtes déjà depuis plusieurs années. L'entrée dans l'UE des Pays d'Europe Centrale et Orientale pourrait même accentuer ce déficit escompté.

Les travaux de l'OCDE analysent les conséquences du découplage total (comparativement aux accords de Berlin de mars 1999) sur les productions agricoles européennes (OCDE, 2004). Moyennant l'utilisation d'une méthodologie assez voisine de celle de la Commission européenne, ces travaux anticipent également un recul de la production de céréales et de viande bovine (la baisse des volumes ayant un « effet retour positif sur les prix domestiques »). Ils laissent escompter une augmentation des surfaces en jachère et en pâturage (en substitution des céréales), ainsi qu'une extensification de la production agricole, notamment dans le secteur bovins-viande (où l'on observe une baisse du nombre de vaches par hectare). Dans le secteur laitier, les changements sont très faibles du fait du maintien des quotas. Dans l'hypothèse où le découplage serait appliqué avec une intensité minimale (c'est-à-dire dans le cas où tous les Etats membres appliqueraient le taux maximum de couplage autorisé pour les différentes productions), les estimations précédentes évoluent assez modestement dans le secteur des céréales. Les effets sont, en revanche, plus contrastés dans le secteur bovins-viande où la diminution de la production est moins forte (ceci limitant l'augmentation des prix en fin de période et la substitution par des viandes blanches).

En France, les travaux engagés sur les effets supposés du découplage sont principalement le fait de plusieurs équipes de l'INRA, des Instituts techniques et des Centres de gestion (CNCER, 2003). Les approches méthodologiques mobilisées couvrent un spectre assez large, qui va de la modélisation à un niveau géographique agrégé aux expertises fines de terrain.

Les analyses développées à partir du modèle d'équilibre général calculable MEGAAF (Gohin, 2004) ont permis de tester les effets de quatre options de découplage : l'application d'un découplage total sur la base d'une référence historique individuelle ; l'instauration d'une prime unique au niveau français ; la mise en œuvre d'un découplage partiel ; l'instauration de deux primes uniques au niveau national, l'une pour les surfaces fourragères, l'autre pour les surfaces de céréales et d'oléo-protéagineux. Au niveau du revenu, l'option « prime unique » induit de fortes redistributions entre branches, alors que l'option « découplage partiel » limite les transferts de productions. Il apparaît que ces différentes options ont relativement peu d'effets différenciés sur les marchés agricoles. Quelle que soit l'option retenue, les productions de grandes cultures et de bovins sont en recul, les productions hors-sol progressent légèrement et les impacts sur les marchés de produits laitiers sont limités. Ces résultats confirment la tendance pressentie dans les travaux de la Commission européenne ou de l'OCDE. Les travaux de l'INRA de Nancy (Barkaoui et Butault, 2004), qui valorisent les données du RICA et utilisent un modèle régional basé sur la programmation mathématique positive (PMP), montrent également que le découplage est susceptible d'entraîner une extensification de la production bovine et un recul de la production de grandes cultures.

Plusieurs travaux micro-économiques se sont intéressés à une filière spécifique de production ou à un territoire donné. Dans les exploitations céréalières des régions intermédiaires, le découplage devrait avoir un effet assez limité par rapport à une situation de *statu quo*. Depuis l'Agenda 2000, le montant des aides directes par hectare est, en effet, déjà assez proche entre les différentes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux). Dans le secteur bovins-viande (Lherm *et al*, 2004 ; Institut de l'Elevage, 2003), les analyses développées rappellent l'intérêt que représente le choix du découplage partiel quant au maintien du cheptel de vaches allaitantes, surtout en zones difficiles (Daniel, 2001). Le risque d'un recul de l'engraissement des jeunes bovins est, par ailleurs, souvent évoqué dans la mesure où la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) est totalement découplée (l'ampleur de la baisse dépendra, pour partie, de l'écart relatif des prix entre les animaux maigres et les animaux gras).

### 3-2- TROIS INDICATEURS CLES DANS LE RAISONNEMENT A L'EGARD DU DECOUPLAGE

De manière complémentaire aux différentes approches présentées précédemment, l'objectif du travail conduit ici vise à mieux appréhender le comportement des producteurs de montagne en situation de découplage des soutiens directs. Cette analyse a été réalisée dans les Alpes du Nord, avec cependant pour objectif d'en tirer quelques enseignements plus globaux à l'échelle des massifs montagneux français. Ce travail entend apporter des éléments de réponse autour de deux questions principales : certains agriculteurs ont-ils un intérêt économique à abandonner toute activité de production au profit d'une activité minimale, c'est à dire suffisante pour respecter le cadre réglementaire et conserver l'intégralité du paiement unique ? Certains agriculteurs ont-ils intérêt à réorienter leurs systèmes productifs ?

Pour tenter de répondre à ces deux questions, douze enquêtes ont été effectuées, entre mai et juin 2003, dans les trois départements des Alpes du Nord. Les exploitations ont été sélectionnées de manière à couvrir une certaine diversité de productions, de taille, de cycle de vie et de mode de valorisation des produits. Ainsi, ces enquêtes ont concerné par exemple : une exploitation laitière en zone Reblochon (107 000 kg de lait et 35 hectares) ; une exploitation laitière en zone AOC Beaufort (double-activité de l'exploitant, 100 000 kg de lait et 18 hectares) ; une exploitation laitière en zone IGP de l'avant pays Savoyard (GAEC, 60 vaches montbéliardes, 337 000 kg de lait et 117 hectares) ; une exploitation laitière en zone IGP de Haute-Savoie (250 000 kg de lait et 94 hectares) ; une exploitation laitière localisée dans le Trièves au sud de l'Isère (EARL, 229 000 kg de lait, 135 hectares) ; une exploitation de Savoie orientée vers la production allaitante (50 vaches de la race blonde d'aquitaine et 80 hectares) ; une exploitation d'Isère orientée vers les bovins-viande (pluri-activité, 12 vaches de la race limousine et 40 hectares) ; une exploitation caprine AOC Chevrotin (120 chèvres et 141 hectares) ; une exploitation d'Isère orientée vers la production ovine (1 200 brebis et 157 hectares).

L'objectif de ces enquêtes était de mieux comprendre le mode de raisonnement d'un agriculteur de montagne face au découplage. Il s'agissait donc d'identifier avec lui, puis de hiérarchiser, les principaux facteurs clés (d'ordre sociologiques, structurels, économiques, financiers, etc.) qui intervenaient dans son processus décisionnel. Chaque exploitation a fait l'objet de deux passages de l'enquêteur<sup>13</sup> :

- Le premier (d'une durée de 2 à 3 heures) visait à recueillir des informations relatives à l'exploitation (son milieu naturel, son environnement économique, ses atouts, ses limites, sa structure, ses résultats économiques, sa situation financière, etc.) et à sa dynamique (historique des projets, évolutions envisagées à moyen terme, etc.). Sur la base de ces informations, une réflexion a d'abord été conduite avec des experts locaux des Centres de gestion et des Chambres d'agriculture (réunis dans le cadre du groupe de travail de l'axe 3 du GIS Alpes du Nord). L'objectif était d'échanger sur les marges de manœuvre laissées par le découplage pour chacune de ces exploitations, tout en tenant compte des projets de l'agriculteur. Plusieurs scénarios étaient proposés et les effets du découplage étaient appréhendés au regard du cheptel, du foncier, du travail, des équipements matériels, du marché local des produits agricoles (cahiers des charges, etc.).

---

<sup>13</sup> Les enquêtes auprès des agriculteurs ont été effectuées par Maryline Michaud dans le cadre de son mémoire de fin d'études de l'ISA de Lille.

- Le second (d'une durée de 2 à 3 heures) concernait spécifiquement le découplage et ses effets attendus pour l'exploitation. Après une validation des principales informations recueillies lors du premier passage, notamment quant à la trajectoire poursuivie par l'exploitation et aux projets envisagés, plusieurs points ont été successivement abordés avec l'exploitant : a) son positionnement à l'égard de la réforme de la PAC (laquelle n'était pas encore définitivement adoptée, même si les propositions de la Commission européenne de juillet 2002, puis de janvier 2003 avaient déjà été assez largement diffusées par la presse agricole). L'objectif était de recueillir le sentiment de l'agriculteur sur le sens de la réforme (ses raisons, sa logique, ses imperfections, etc.). Il était, en effet, important de débiter l'entretien par cet aspect pour ensuite éviter le risque que ces arguments ne reviennent de manière trop récurrente dans l'analyse portant sur les effets supposés du découplage (en d'autres termes, il s'agissait de bien dissocier le positionnement « syndical » de l'agriculteur de son comportement d'acteur économique) ; b) sa compréhension du mécanisme de découplage envisagé. Il importait, à ce stade, de définir les conditions de la mise en œuvre du découplage, sans pour autant entrer dans une présentation détaillée des raffinements techniques relatifs au respect des normes ou au mode de transferts des droits à paiement (ceux-ci n'étaient d'ailleurs pas connus à la date de réalisation des enquêtes). Le scénario proposé à l'exploitant était celui du découplage total, un rappel ayant été opéré sur le fait que les paiements directs issus du développement rural n'étaient pas concernés. Une évaluation du montant du futur du paiement unique de l'exploitation était réalisée à l'horizon de 2008 sur la base des montants d'aides directes historiquement alloués et du quota laitier ; c) son analyse du mode de fonctionnement de l'exploitation et de ses projets dans le contexte du découplage. Il s'agissait d'analyser en quoi le découplage pouvait inciter à modifier le système productif en place et/ou à faire évoluer les projets en cours. Cette étape a permis d'identifier les principaux facteurs clés qui risquent de jouer un rôle important dans le positionnement des exploitations à l'égard du découplage.

Suite à ces entretiens individuels, et en s'appuyant sur le cas de trois exploitations, deux réunions de travail ont été ensuite menées avec des conseillers de la Chambre d'agriculture de Savoie et deux groupes d'éleveurs (l'un de l'avant pays savoyard et l'autre de Haute-Savoie). Dans ces séances dites de « créativité », l'objectif était de discuter des arguments développés par l'exploitant en les complétant, affirmant ou infirmant.

De manière synthétique et sans présenter les résultats de ces enquêtes au cas par cas (Michaud, 2003), quelques enseignements peuvent être soulignés et serviront à alimenter la réflexion suite au traitement des données du RICA. Tout en reconnaissant le caractère novateur du découplage comme instrument de soutien des revenus agricoles et en prenant acte des nouvelles opportunités offertes, les agriculteurs rencontrés rappellent tout d'abord que le découplage ne va pas se traduire, dans leur exploitation, par un changement du montant initial des paiements directs. Aussi, l'intérêt à un éventuel changement du système productif tient essentiellement au fait qu'il devient possible d'arrêter certaines productions agricoles tout en conservant les paiements directs historiquement alloués. Les agriculteurs identifient trois facteurs clés à prendre en compte dans le raisonnement économique futur :

- a) Le montant futur du paiement unique. Plus son montant est élevé, plus l'exploitant dispose de latitudes objectives pour réorienter, le cas échéant, son système de production.



- b) L'importance des crédits du développement rural (ICHN et MAE) par rapport au montant du paiement unique. Bien que considérés comme découplés dans les négociations de l'OMC, ces paiements directs s'accompagnent de certaines obligations et ont ainsi une influence sur les orientations productives des exploitations d'élevage de montagne.
- c) L'efficacité économique des ateliers de production. Si la valeur de la production d'un atelier concerné par le découplage total (exemple : les jeunes bovins) est, hors paiements directs, inférieure aux charges opérationnelles engagées, les exploitants pourraient avoir économiquement intérêt à abandonner cet atelier. Les enquêtes réalisées montrent, par ailleurs, que plusieurs autres facteurs interféreront dans le positionnement des agriculteurs vis à vis du découplage : son âge ; sa stratégie patrimoniale ; ses compétences techniques ; sa passion personnelle pour la production agricole en place ; l'importance des coûts fixes jugés incompressibles à court terme (fermage, assurances, dotations aux amortissements, frais financiers) ; la spécialisation des infrastructures ; les conditions naturelles de production (climat, relief, potentiel agronomique des sols) ; le tissu agro-industriel local ; les différentes formes de contractualisation existantes entre agriculteurs et entreprises agroalimentaires ; les démarches de qualité mise en œuvre ; le niveau futur des prix, principalement dans le secteur laitier où des incertitudes subsistent quant à l'intensité du report de la baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre de lait sur le prix du lait payé aux producteurs, notamment dans les zones AOC.

### **3-3- VERS UN ABANDON TOTAL DE LA PRODUCTION AGRICOLE EN MONTAGNE ?**

Partant des deux premiers indicateurs présentés précédemment (le montant du paiement unique par exploitation et la part relative du paiement unique dans l'ensemble des aides directes), un traitement des données du RICA permet d'apporter quelques éclairages sur le rôle futur du paiement unique dans le fonctionnement économique des exploitations agricoles françaises des différents massifs montagneux. Une comparaison entre le montant estimé du paiement unique à l'horizon de 2008 et le montant des coûts fixes jugés incompressibles offre, par ailleurs, l'opportunité de discuter de la question de l'abandon potentiel des productions agricoles (à des fins spéculatives).

#### **3-3-1- Un paiement unique inférieur à 10 000 euros dans 75% des unités de montagne**

Dans l'option du découplage partiel, le montant estimé du paiement unique à l'horizon de 2008 s'élève à 7 100 euros par exploitation agricole, en moyenne sur l'ensemble des unités françaises localisées en montagne. Il est supérieur à 20 000 euros dans 5% d'entre elles (34% en zones défavorisées simples et 32% en plaine) et inférieur à 10 000 euros dans 75% d'entre elles (cette proportion s'échelonne de 72% dans le Jura à 81% dans les Vosges). Dans l'option du découplage total, les hiérarchies sont modifiées : 19% des exploitations agricoles de montagne ont un montant de paiement unique supérieur à 20 000 euros (52% en zones défavorisées simples et 42% en plaine) et 51% d'entre elles en ont un inférieur à 10 000 euros (Tableau 3-1).

**Tableau 3-1 : Dispersion du montant du paiement unique 2008 par exploitation selon les zones (Toutes OTEX)**

	Montagne							Zones déf. Simples	Plaine	France (total)
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Découplage partiel (H1)										
Moins de 5 000 €	46%	47%	36%	41%	60%	67%	46%	27%	32%	34%
De 5 000 à 10 000 €	29%	32%	36%	32%	20%	14%	29%	14%	13%	17%
De 10 000 à 20 000 €	19%	14%	19%	21%	16%	14%	19%	26%	23%	23%
De 20 000 à 30 000 €	5%	2%	7%	5%	2%	2%	4%	14%	15%	13%
Plus de 30 000 €	1%	5%	2%	1%	3%	3%	1%	20%	17%	14%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Découplage total (H2)										
Moins de 5 000 €	29%	44%	27%	18%	24%	67%	23%	15%	27%	24%
De 5 000 à 10 000 €	43%	13%	37%	27%	30%	9%	28%	12%	8%	13%
De 10 000 à 20 000 €	16%	26%	24%	35%	27%	18%	30%	22%	22%	24%
De 20 000 à 30 000 €	11%	7%	7%	12%	13%	1%	11%	18%	17%	16%
Plus de 30 000 €	1%	11%	5%	8%	7%	5%	8%	34%	25%	24%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Une déclinaison de cette analyse de dispersion au niveau des cinq grands types de production permet de rappeler le rôle important du découplage partiel. Dans ce cadre, le montant du paiement unique 2008 par exploitation est, en montagne, inférieur à 10 000 euros dans 87% des unités « bovins-viande » et 85% des unités « ovins-caprins » (Tableau 3-2). Cette classe regroupe, par ailleurs, 67% des exploitations laitières, 28% des exploitations de grandes cultures et la quasi intégralité des autres catégories. Les exploitations de montagne recevant un montant de paiement unique supérieur à 20 000 euros représentent moins de 5% de l'effectif dans chacun des trois types d'élevage mentionnés.

**Tableau 3-2 : Répartition des exploitations agricoles françaises de chaque type de production selon le montant du paiement unique 2008 par exploitation (H1 et H2)**

	France – Montagne					France – Total (toutes zones)				
	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres
Découplage partiel (H1)										
Moins de 5 000 euros	24%	71%	46%	16%	96%	8%	34%	38%	9%	87%
De 5 000 à 10 000 euros	43%	16%	39%	12%	3%	22%	20%	30%	9%	9%
De 10 000 à 20 000 euros	28%	10%	14%	17%	1%	35%	24%	20%	24%	4%
De 20 000 à 30 000 euros	4%	2%	2%	23%	0%	19%	11%	5%	22%	0%
Plus de 30 000 euros	1%	1%	1%	31%	0%	16%	10%	6%	37%	0%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Découplage total (H2)										
Moins de 5 000 euros	16%	59%	24%	16%	95%	6%	5%	22%	7%	83%
De 5 000 à 10 000 euros	41%	16%	26%	7%	4%	16%	16%	20%	6%	8%
De 10 000 à 20 000 euros	33%	16%	39%	21%	2%	34%	28%	38%	17%	8%
De 20 000 à 30 000 euros	7%	6%	9%	7%	0%	21%	22%	9%	20%	1%
Plus de 30 000 euros	3%	4%	3%	49%	0%	23%	29%	11%	50%	0%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Conformément aux propos tenus par les agriculteurs ayant fait l'objet des enquêtes, la faiblesse du montant du paiement unique (principalement dans le cas du découplage partiel) devrait conduire à ce que le dispositif de découplage adopté n'occasionne pas, à lui seul, de changements substantiels au sein de la grande majorité des exploitations de montagne.

### 3-3-2- Un paiement unique inférieur au montant des coûts fixes jugés incompressibles

Le montant estimé du paiement unique est comparé au montant des coûts fixes jugés « incompressibles », c'est-à-dire aux coûts qui subsisteraient, y compris dans l'hypothèse où l'exploitant opterait pour une stratégie de non production (laquelle entraînerait, de fait, une suppression de la quasi intégralité des charges opérationnelles : aliment de bétail, semences, engrais, produits phytosanitaires, etc.). Cette stratégie est testée pour démontrer la difficulté économique qu'il y aurait, pour la très grande majorité des exploitations agricoles de montagne, de s'orienter dans un tel sens (c'est-à-dire d'opter pour une stratégie purement spéculative où le montant du paiement unique deviendrait suffisamment attractif pour que l'exploitant se contente de le percevoir sans contrepartie productive). Au-delà du calcul mené ici sur la base d'une situation finalement assez théorique, cette stratégie sera d'autant plus difficile à mettre en œuvre que le découplage n'est que partiel et que les règles requises en matière de bonnes conduites agricoles et environnementales impliqueront un entretien minimal des surfaces. Les coûts fixes jugés incompressibles sont les suivants : le coût du fermage (rappelons que les exploitants sont obligés de conserver autant d'hectares admissibles que de droits), les dotations aux amortissements, les frais financiers et les frais d'assurance (sur ces dernières, seule la moitié des montants initiaux sont conservés, considérant que l'importance du capital à assurer est moindre dans le cas d'une activité limitée au seul entretien des terres).

De manière simplifiée, il peut être considéré que plus la différence entre le montant du paiement unique et les charges fixes est positivement élevée, plus l'agriculteur a un éventuel intérêt à se contenter du paiement unique (ceci suggérant cependant que seule la rentabilité économique est prise en considération dans la stratégie adoptée, exception faite de la passion du métier). Le solde est négatif, en moyenne dans toutes les zones étudiées et pour les deux options de découplage (Tableau 3-3). En montagne, il est de -13 500 euros dans l'option du découplage partiel et de -8 100 euros dans le cas du découplage total. Bien que toujours négatif, ce solde est plus important dans les zones de montagne spécialisées en bovins-viande ou en ovins-caprins (Massif-Central et Pyrénées) que dans celles orientées vers la production laitière (Alpes du Nord et Jura) ou viticole (Vosges).

**Tableau 3-3 : Montant du paiement unique (H1 et H2) et des coûts fixes**  
- Analyse selon les massifs et les zones géographiques (France - toutes OTEX) -

	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
<u>Coûts fixes (€)</u>	<u>25 300</u>	<u>22 400</u>	<u>26 200</u>	<u>19 900</u>	<u>16 500</u>	<u>34 000</u>	<u>20 700</u>	<u>30 500</u>	<u>37 000</u>	<u>32 300</u>
- Fermage (€)	3 900	3 800	5 900	3 300	2 100	11 100	3 600	6 900	10 000	8 100
- Amortissements (€)	17 200	14 800	16 200	13 200	11 500	18 000	13 600	18 300	20 000	18 300
- Frais financiers (€)	2 400	1 900	2 300	2 100	1 600	3 500	2 000	3 400	5 200	4 200
- 50% assurances (€)	3 600	3 800	3 700	2 700	2 500	2 800	2 900	3 700	3 600	1 700
PU 2008 (H1) (€)	7 300	7 200	8 200	7 700	6 000	4 800	7 100	18 000	16 100	14 700
PU 2008 (H1) – C. fixes	-18 000	-15 200	-18 100	-12 300	-10 500	-29 200	-13 500	-12 500	-20 900	-17 600
PU 2008 (H2) (€)	9 000	11 400	10 200	13 700	12 600	5 500	12 600	26 500	21 000	20 500
PU 2008 (H2) – C. fixes	-16 300	-11 000	-16 100	-6 200	-3 900	-28 500	-8 100	-4 100	-16 000	-11 900

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

En situation de découplage partiel, quasiment aucune exploitation agricole ne dispose, en France, d'un solde « paiement unique 2008 – coûts fixes jugés incompressibles » supérieur à 15 000 euros par unité de travail agricole familial (Tableau 3-4). Ce solde est même négatif dans 96% des exploitations agricoles de montagne. Ces résultats semblent montrer que, dans le cadre du découplage partiel, le montant du paiement unique est notoirement insuffisant pour que les exploitants puissent adopter, à court terme, une stratégie d'abandon total de la production agricole (au profit du seul entretien des terres disponibles).

**Tableau 3-4 : Répartition des exploitations agricoles de chaque zone géographique (toutes OTEX) selon le montant du « paiement unique 2008 – coûts fixes » par unité de travail agricole familiale**

	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
H1 : découplage partiel										
Nul ou négatif	95%	94%	97%	97%	91%	100%	96%	83%	88%	89%
De 0 à 15 000 euros	5%	6%	3%	3%	9%	0%	4%	17%	12%	11%
Plus de 15 000 euros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
H2 : découplage total										
Nul ou négatif	90%	85%	93%	68%	67%	99%	73%	52%	74%	69%
De 0 à 15 000 euros	8%	14%	7%	32%	30%	1%	27%	43%	24%	29%
Plus de 15 000 euros	2%	1%	0%	0%	3%	0%	1%	5%	2%	2%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Dans l'option du découplage total, la situation est cependant différente : le solde est positif pour 28% des exploitations agricoles de montagne. Dans ce cadre, certains agriculteurs faiblement endettés et en fin de carrière auraient pu avoir stratégiquement intérêt à abandonner toute activité productive. Ils auraient, à court terme, cherché à optimiser le solde précédemment calculé en vendant certains actifs du bilan (cheptel et matériel) pour rembourser de manière prématurée les emprunts contractés (et ainsi limiter le montant des frais financiers et des dotations aux amortissements).

**Tableau 3-5 : Répartition des exploitations agricoles de chaque type de production selon le montant du « paiement unique 2008 – coûts fixes » par unité de travail agricole familiale**

	France – Montagne					France total				
	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres
Coûts fixes (€)	22 700	17 200	21 900	35 000	22 700	33 600	24 900	22 200	42 500	33 200
- Fermage (€)	4 100	3 000	2 800	8 900	4 600	7 600	6 000	3 900	11 800	9 000
- Amortissements (€)	15 200	11 000	15 500	21 000	13 800	19 900	14 200	14 400	23 500	17 600
- Frais financiers (€)	1 900	1 800	2 300	2 300	2 800	4 400	3 100	2 500	5 000	4 800
- 50% assurances (€)	1 500	1 300	1 300	2 900	1 400	1 600	1 500	1 300	2 200	1 800
PU 2008 (H1) (€)	8 900	7 400	6 400	23 200	500	19 100	13 200	9 800	27 000	1 600
PU 2008 (H1) – C. fixes	-13 800	-9 800	-15 500	-11 800	-22 200	-14 400	-11 700	-12 400	-15 500	-31 600
PU 2008 (H2) (€)	11 000	17 900	11 400	29 900	600	23 000	24 800	15 200	34 800	2 000
PU 2008 (H2) – C. fixes	-11 700	700	-10 500	-5 100	-22 100	-10 600	0	-7 000	-7 700	-31 200

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Une déclinaison de l'approche précédente selon les types montre que la question d'un abandon total de la production agricole sous l'hypothèse d'un découplage total se pose davantage pour les unités du type « bovins-viande » (Tableaux 3-5 et 3-6). Ces exploitations ont, en moyenne pour la zone de montagne, un solde positif de 700 euros (contre -11 700 euros en « bovins-lait » et -10 500 euros en ovins-caprins). Ce solde est positif dans 57% des exploitations de montagne du type « bovins-viande » dans le cas du découplage total, contre seulement 6% dans le cas du découplage partiel (Chatellier et Delattre, 2004).

**Tableau 3-6 : Répartition des exploitations agricoles de chaque type de production selon le montant du « paiement unique 2008 – coûts fixes » par unité de travail agricole familiale**

	France – Montagne					France total				
	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres	Bovins lait	Bovins viande	Ovins – Caprins	Grandes cultures	Autres
Découplage partiel (H1)										
Nul ou négatif	98%	94%	95%	79%	100%	90%	89%	90%	74%	99%
De 0 à 15 000 euros	2%	6%	5%	21%	0%	10%	11%	10%	25%	1%
Plus de 15 000 euros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Découplage total (H2)										
Nul ou négatif	91%	44%	82%	52%	100%	79%	41%	74%	55%	97%
De 0 à 15 000 euros	9%	55%	18%	43%	0%	21%	55%	23%	38%	3%
Plus de 15 000 euros	0%	2%	0%	5%	0%	0%	4%	3%	7%	0%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

La décision de mettre en œuvre un découplage partiel traduit, d'une certaine manière, une anticipation des autorités nationales face au risque qu'il y avait de voir certaines catégories d'exploitations agricoles (principalement bovins-viande) être tentées par un abandon total de la production. Comme le montrent les résultats de la précédente simulation, le risque devient sur ce point potentiellement beaucoup plus limité, ce d'autant qu'il s'accompagne de règles strictes au niveau de l'entretien minimal des surfaces concernées par les droits à paiement.

### 3-3-3- Les paiements directs couplés à la production restent majoritaires en montagne

Les exploitations agricoles localisées en montagne continueront, dans le cadre de la réforme de la PAC, à percevoir des montants importants de soutiens directs au titre du développement rural. Ces paiements directs, qui concernent les productions d'élevage, ne sont pas concernés par la logique du découplage. Bien que considérés comme découplés à l'OMC (ils relèvent de la « boîte verte »), ces paiements directs sont accordés moyennant le respect de certaines règles (comme le respect de seuils de chargement) et, ainsi, ils peuvent être d'une certaine façon considérés comme couplés à la production.

Dans le cas de l'ICHN, le règlement de développement rural (CE n°1257/99) stipule que l'indemnité doit être versée à l'hectare, moyennant le respect de bonnes pratiques agricoles habituelles définies au niveau de chaque Etat membre (dans le Plan de Développement Rural National). Depuis 2001, l'ICHN est versée à l'hectare de surface fourragère (celles-ci intégrant les surfaces de maïs fourrage et de céréales intra-consommées, les surfaces pastorales et les surfaces collectives) ou, en montagne sèche, à l'hectare de cultures pérennes. La notion de « bonnes pratiques agricoles habituelles » s'appuie sur le respect d'un critère de chargement (exprimé en UGB par hectare). Le montant de l'ICHN est modulé en fonction d'une plage optimale de chargement fixée par type de zone défavorisée et par département. Ainsi, les éleveurs trop extensifs ou trop intensifs sont exclus du bénéfice de la prime.

**Tableau 3-7 : Modulation du montant de l'ICHN en fonction du chargement de l'exploitation en % du taux de base, dans le cas du département de la Savoie**

Chargement (UGB/ha)	0-0,05	0,05-0,15	0,15-0,25	0,25-0,3	0,3-0,35	0,3-0,45	0,45-0,6	0,6-1	1-1,2	1,2-1,4	1,4-1,5	1,5-1,9	1,9-2	Sup à 2
Hte montagne	0	75%	90%	100% (221 €)				80%		60%		0		
Montagne	0		80%		90%		100% (132 €)		90%		80%		0	
Piémont	0				80%		100% (55 €)			80%			0	

Source : Arrêté préfectoral 2002

Dans le cas de certaines mesures agri-environnementales, dont la principale sur un plan budgétaire, la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE), la prime est conditionnée au respect de critères de chargement. Depuis 2003, la PHAE est attribuée en fonction de cahiers des charges départementaux basés sur le maintien d'une spécialisation herbagère et, pour certaines actions, du respect d'une plage optimale de chargement. Dans l'exemple du département de l'Isère, la PHAE correspond au respect des mesures 19A (« maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive ») et/ou 20A (« gestion extensive de la prairie par la fauche et/ou la pâture »). Pour percevoir la PHAE, l'agriculteur isérois doit respecter un chargement compris entre 0,05 et 1,4 UGB par hectare pour la mesure 19A (avec une forte dégressivité du montant par hectare pour les chargements les plus faibles) et entre 0,5 et 1,4 UGB par hectare dans le cas de la mesure 20A.

D'après la simulation conduite à partir du RICA, le montant estimé du paiement unique représente, dans l'option du découplage partiel, moins de la moitié de l'ensemble des aides directes perçues en 2008 dans 81% des exploitations agricoles de montagne (contre 41% en zones défavorisées simples et 32% en plaine). Cette proportion élevée s'explique par le fait que les exploitations agricoles de montagne sont particulièrement concernées par les crédits issus du développement rural (considérés, dans la simulation, comme stables sur la période) et par les soutiens directs qui restent, par choix national, couplés. Cette proportion est ramenée à 29% dans le cas du découplage total.

**Tableau 3-8 : Répartition des exploitations agricoles de chaque zone géographique (toutes OTEX) selon le ratio « paiement unique (H1 et H2) / aides directes » en 2008**

	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
H1 : découplage partiel										
Moins de 50%	60%	85%	60%	83%	86%	76%	81%	41%	32%	44%
De 50% à 75%	34%	9%	32%	14%	8%	23%	15%	27%	17%	19%
Plus de 75%	6%	6%	9%	3%	6%	1%	4%	33%	51%	37%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
H2 : découplage total										
Moins de 50%	46%	58%	46%	21%	33%	70%	29%	12%	24%	22%
De 50% à 75%	32%	19%	30%	56%	44%	24%	49%	8%	4%	14%
Plus de 75%	22%	22%	25%	23%	23%	6%	22%	80%	73%	64%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Pour préciser cette analyse, les exploitations de montagne de chacun des trois types d'élevage (bovins-viande, ovins-caprins et bovins-lait) sont réparties en fonction d'une grille à deux entrées, croisant le montant du paiement unique 2008 par exploitation (en cinq classes) au ratio 2008 « paiement unique / aides directes totales » (en trois classes). D'une façon générale, il peut être considéré que les incitations aux réorientations productives (suite la mise en œuvre du découplage) seront d'autant plus grandes que les exploitations ont un montant élevé de paiement unique et un ratio « paiement unique / aides directes totales » faible.

Dans le cadre du découplage partiel, 51% des exploitations françaises du type « bovins-viande » localisées en montagne ont à la fois un montant de paiement unique inférieur à 5 000 euros et un ratio « paiement unique / aides directes totales » inférieur à 50%. Cette proportion est ramenée à seulement 3% dans l'option du découplage total. Pour les exploitations de montagne du type « ovins-caprins », cette proportion est, quant à elle, de 46% dans le cas du découplage partiel et de 11% dans le cas du découplage total. Elle est de respectivement 21% et 10% pour les exploitations du type « bovins-lait ». Ces travaux conduisent donc à considérer que, dans l'option du découplage partiel, les exploitations d'élevage de montagne seront d'autant moins incitées à modifier leurs systèmes productifs qu'elles sont, pour une part importante d'entre elles, faiblement dotées en paiement unique et que celui-ci ne représente qu'une proportion limitée de l'ensemble des aides directes allouées.

**Tableau 3-9 : Répartition des exploitations de montagne par type de production selon le montant du paiement unique 2008 et le ratio « paiement unique 2008 / aides directes 2008 »**

	Découplage partiel (H1)				Découplage total (H2)			
	Moins de 50%	De 50% à 75%	Plus de 75%	Ensemble	Moins de 50%	De 50% à 75%	Plus de 75%	Ensemble
Exploitations du type « Bovins-viande »								
Moins de 5 000 €	51%	0%	0%	51%	3%	2%	0%	5%
De 5 000 à 10 000 €	24%	0%	0%	24%	4%	15%	6%	25%
De 10 000 à 20 000 €	17%	2%	0%	19%	1%	26%	9%	36%
De 20 000 à 30 000 €	4%	1%	0%	5%	0%	10%	11%	20%
Plus de 30 000 €	1%	0%	0%	1%	0%	4%	10%	14%
Ensemble	96%	4%	0%	100%	8%	56%	36%	100%
Exploitations du type « Ovins-caprins »								
Moins de 5 000 €	46%	0%	0%	46%	11%	12%	1%	24%
De 5 000 à 10 000 €	39%	0%	0%	39%	6%	20%	0%	26%
De 10 000 à 20 000 €	13%	1%	0%	14%	10%	27%	2%	39%
De 20 000 à 30 000 €	2%	0%	0%	2%	1%	5%	3%	9%
Plus de 30 000 €	0%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	3%
Ensemble	99%	1%	0%	100%	28%	65%	7%	100%
Exploitations du type « Bovins-lait »								
Moins de 5 000 €	21%	3%	0%	24%	10%	5%	1%	16%
De 5 000 à 10 000 €	27%	14%	1%	43%	17%	22%	2%	41%
De 10 000 à 20 000 €	8%	14%	5%	28%	4%	21%	9%	33%
De 20 000 à 30 000 €	1%	2%	1%	4%	0%	4%	2%	7%
Plus de 30 000 €	0%	1%	0%	1%	0%	2%	1%	3%
Ensemble	58%	35%	8%	100%	31%	54%	15%	100%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Au-delà des deux indicateurs pris en compte précédemment (le montant du paiement unique et le ratio « paiement unique / aides directes totales »), il convient de considérer que les opportunités offertes par le découplage en matière de réorientations productives dépendront également beaucoup des modalités retenues quant à la mise en œuvre de la conditionnalité. Le règlement CE n°1782/2003 du 29 septembre 2003 impose le respect de 19 directives communautaires (voir section 1-1-2), dont certaines concernent assez directement les exploitations d'élevage, y compris celles de montagne (directive nitrate, réglementation sur l'identification bovine et ovine, etc.). L'annexe IV du règlement précise les thèmes relatifs aux BCAE (bonnes conduites agricoles et environnementales). Il s'agit notamment de respecter un niveau minimum d'entretien des surfaces et d'éviter la détérioration des habitats, par le maintien d'une densité minimale du bétail, par la protection des pâturages permanents, par le maintien de particularités topographiques ou en évitant l'empiétement de végétations indésirables sur les terres agricoles (Le Gall et *al*, 2004). En France, le Conseil Supérieur d'Orientation (CSO) a établi un certain nombre de recommandations quant à l'application des BCAE. Il indique notamment que « les surfaces en herbe doivent être entretenues selon les conditions normales d'entretien des pâturages et des prairies, définies par les départements ».

Dans certaines zones de montagne (singulièrement les Alpes du Nord) les surfaces en forte pente sont présentes sur une grande partie du territoire. La plupart des exploitations de haute montagne disposent, en effet, de surfaces de pente supérieure à 25%, ceci nécessitant soit l'utilisation de matériel spécifique pour la récolte du foin (tracteurs à centre de gravité abaissé, motofaucheuse), soit le pâturage par les animaux. L'intérêt d'une reconversion sera ainsi limité par les contraintes de relief : l'animal reste, dans ces conditions, le meilleur moyen pour entretenir les surfaces et respecter ainsi les BCAE.

### **3-4 QUELLES REORIENTATIONS PRODUCTIVES SELON LES TYPES DE PRODUCTION ?**

Si les risques d'un abandon total de la production agricole dans les exploitations de montagne semblent, en présence d'un dispositif de découplage partiel, faibles, la question des réorientations de productions au sein des exploitations subsiste. Pour aborder cette question, une différenciation est opérée entre les trois principaux types d'exploitations rencontrés en montagne : bovins-lait, bovins-viande et ovins-caprins.

#### **\* Les réorientations productives dans les exploitations laitières**

Dans le secteur laitier, la prorogation du régime des quotas jusqu'en mars 2015 devrait permettre de maintenir les volumes actuels de production laitière sur le territoire national et dans les zones de montagne. Les exigences relatives à la mise aux normes des bâtiments d'élevage, le développement rapide des formes sociétaires et les aspirations des nouvelles générations d'agriculteurs (recherche accrue de temps libre) pourraient cependant conduire à ce que la restructuration de ce secteur soit, de nouveau, assez importante au cours de la prochaine décennie. Protégés, par les quotas, d'entrants potentiels dans leur secteur, les producteurs de lait auraient eu intérêt à l'application d'un découplage total sur l'ensemble des productions agricoles. En l'état actuel, le dispositif adopté rend difficile certains changements productifs, tels que l'abandon des productions associées de vaches allaitantes (système technique fréquent dans certains départements du Massif-Central) et d'ovins-caprins. Il s'avère, en revanche, moins contraignant dans d'autres cas, au demeurant plus fréquents en plaine : baisse des superficies de maïs fourrage au profit de l'herbe ; suppression d'une partie des superficies de céréales au profit de cultures bénéficiant de meilleures marges brutes ; abandon de l'atelier complémentaire de taurillons (Institut de l'Élevage, 2003).



Dans une situation d'incertitudes sur l'évolution future du prix du lait payé par les laiteries aux producteurs (notamment dans les zones AOC de montagne) et sur la gestion des droits à paiement (intensité du lien entre le quota, les droits à paiement et le foncier), il reste difficile d'anticiper sur l'ampleur des réorientations productives futures. L'instauration du paiement unique apportera, cependant, un appui financier supplémentaire à ceux qui étaient déjà susceptibles d'abandonner la production laitière pour des raisons qui, souvent, ne sont pas directement liées à l'application de la nouvelle réforme de la PAC.

Le mécanisme de découplage n'offre pas les mêmes opportunités aux différentes catégories d'exploitations laitières. Pour apporter quelques éclairages sur cet aspect, les exploitations laitières sont classées en quatre groupes selon leur degré de spécialisation (Tableau 3-10) : (1) les exploitations laitières très spécialisées pour lesquelles les surfaces fourragères représentent presque l'intégralité de l'assolement ; (2) les exploitations laitières ayant au moins une vache allaitante ; (3) les exploitations laitières sans vache allaitante, mais disposant de plus de 5 hectares de céréales et d'oléo-protéagineux ; (4) les autres exploitations laitières. Les trois premiers types représentent à eux seuls près de 90% des exploitations laitières de montagne (Tableau 3-9).

**Tableau 3-10 : Nombre d'exploitations laitières selon le type et les zones géographiques**

	Montagne							Zones déf. simples	Plaine	France Total
	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations laitières										
Très spécialisées (1)	1 500	500	1 100	5 110	590	140	8 940	1 200	6 790	16 930
Lait + VA (2)	410	0	290	6 350	260	290	7 780	4 420	18 930	31 130
Lait + SCOP (3)	1 220	160	1 270	5 000	290	170	8 100	10 820	43 710	62 620
Autres (4)	40	0	710	1 060	500	110	2 420	430	3 400	6 250
Ensemble	3 160	660	3 370	17 510	1 640	720	27 230	16 870	72 830	116 930
Exploitations laitières (en %)										
Très spécialisées (1)	47,3%	76,0%	32,8%	29,2%	36,1%	19,6%	32,8%	7,1%	9,3%	14,5%
Lait + VA (2)	13,0%	0,0%	8,6%	36,2%	16,1%	40,6%	28,6%	26,2%	26,0%	26,6%
Lait + SCOP (3)	38,4%	24,0%	37,6%	28,6%	17,4%	23,9%	29,7%	64,1%	60,0%	53,6%
Autres (4)	1,2%	0,0%	21,0%	6,0%	30,5%	15,9%	8,9%	2,5%	4,7%	5,3%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

- (1) Exploitations laitières ayant 0 vache allaitante, 0 UGB ovine et caprine, 0 prime aux bovins mâles et moins de 5 hectares de SCOP.  
 (2) Exploitations laitières ayant une vache allaitante ou plus.  
 (3) Exploitations laitières ayant 0 vache allaitante et plus de 5 hectares de SCOP.  
 (4) Autres exploitations laitières.

Les 8 940 exploitations laitières très spécialisées représentent un tiers des exploitations laitières de montagne (47% dans les Alpes du Nord), contre 9% en plaine. Le montant estimé du paiement unique est, pour ces exploitations, particulièrement faible (6 500 euros dans le cas du découplage partiel), car il correspond pour l'essentiel au montant de l'aide directe laitière (Tableau 3-11). Pour ces exploitations, la question des réorientations productives ne se posera que très rarement. Elles seront d'autant moins incitées à modifier leurs systèmes productifs qu'elles n'ont pas de productions associées, qu'elles sont localisées dans des zones où la production laitière est valorisée sous la forme de fromages à haute valeur ajoutée (comme dans le Jura ou les Alpes du Nord), qu'elles bénéficient d'un prix du lait élevé et que les opportunités de diversification sont faibles du fait des conditions du milieu naturel et de la forte spécialisation de l'appareil agroalimentaire local.

**Tableau 3-11 : Caractéristiques des exploitations laitières de montagne selon le type (estimation 2008)**

	Spécialisées	Lait + VA	Lait + SCOP	Autres	Ensemble
Nombre d'exploitations	8 900	7 800	8 100	2 400	27 200
Superficie agricole utile (ha)	48,0	69,8	67,0	61,6	61,1
Superficie fourragère (ha)	42,0	59,2	50,1	59,5	50,9
SCOP (ha)	1,7	7,8	13,7	1,5	7,0
UGB herbivores	48,9	72,3	56,8	63,8	59,3
Vaches laitières	31,0	26,8	35,6	31,1	31,2
Vaches allaitantes	0,0	19,0	0,0	0,0	5,4
Quota laitier (kg)	152 200	121 900	176 500	152 200	150 800
Production agricole (euros)	64 900	69 500	87 800	90 700	75 309
Valeur ajoutée brute / Production	39%	34%	39%	32%	37%
EBE	33 100	39 100	45 500	40 400	39 100
Résultat courant / UTAF	13 400	13 400	14 800	11 300	13 600
Paiement unique (H1)	6 500	9 600	11 000	8 400	8 900
Paiement unique (H2)	6 900	14 400	12 500	9 900	11 000
Paiement unique (H1) – Coût fixes	-11 800	-12 600	-15 100	-20 500	-13 800
Paiement unique (H2) – Coût fixes	-11 400	-7 800	-13 600	-19 000	-11 700

Source : RICA 2000 / Traitement INRA SAE2 de Nantes

Parmi les 7 800 exploitations laitières de montagne ayant un cheptel non nul de vaches allaitantes (dont 6 300 sont localisées dans le Massif-Central), certaines pourraient être incitées à abandonner le lait au profit d'un développement du troupeau de vaches allaitantes. Un tel mouvement, qui pourrait être encouragé par une remontée des cours en viande bovine et une baisse du prix du lait, est susceptible d'intéresser des producteurs en fin de carrière (avec un endettement limité) souhaitant disposer de plus de temps libre et/ou ne pas investir dans la mise aux normes des bâtiments d'élevage. Compte tenu du nombre limité de droits à primes disponibles, ces éleveurs ne pourront probablement pas prétendre à la PMTVA. Le montant du paiement unique historiquement acquis au titre de la référence laitière apporte néanmoins un soutien : ainsi, une exploitation laitière ayant un quota de 100 000 kg disposera de 3 500 euros de paiements directs au titre du lait (à l'horizon de 2008), soit l'équivalent de 14 vaches allaitantes primées à hauteur de 250 euros par tête.

Parmi les 8 100 exploitations laitières de montagne (plus exactement des zones de piémont) ayant plus de cinq hectares de grandes cultures, mais aucune vache allaitante), celles bénéficiant de rendements médiocres en céréales (ou en maïs fourrage) pourraient être incitées à se détourner en partie de cette production, tout en conservant les paiements directs historiquement acquis.

#### \* Les réorientations productives dans les exploitations bovins-viande

Dans le secteur « bovins-viande », l'application d'un découplage total laissait peser le risque d'un recul de la production de viande bovine, principalement dans les exploitations dotées d'une faible efficacité économique (mesurée par le ratio « valeur ajoutée brute / production agricole »). Parmi les 26 000 exploitations de ce type localisées en montagne, le solde « paiement unique – coûts fixes » était, rappelons-le, positif dans 57% des cas dans l'option du découplage total. La décision du gouvernement français de retenir un couplage à hauteur de 100% pour la PMTVA devrait permettre d'éviter le risque d'un recul de l'offre, tout en maintenant la répartition territoriale initiale de la production. L'option du découplage total aurait, en effet, entraîné une suppression des références historiques individuelles de droits à primes en vaches allaitantes, ce qui aurait pu induire une délocalisation de la production au profit des zones les plus compétitives. Sur ce point, force est cependant de considérer que les

mouvements géographiques de l'offre ne sont pas conditionnés aux seuls coûts de production, mais tiennent également à un ensemble d'autres facteurs, tels que le dynamisme des filières locales (image de marque des produits, démarcation de qualité, etc.), la capacité d'organisation collective des agriculteurs, le rôle joué par les entreprises agroalimentaires ou, encore, la proximité des bassins de consommation. Le découplage total de la PSBM pourrait, quant à lui, inciter certains élevages (peu nombreux en montagne) à se détourner de cette production, mais ceci dépendra principalement de l'évolution des rapports de prix entre les animaux maigres et les animaux gras.

Les exploitations orientées vers la production de brouards ne devraient pas beaucoup modifier leurs orientations productives dans les années à venir (Lherm et *al*, 2004), d'autant plus que les marchés à l'exportation (vers l'Italie et l'Espagne) sont toujours porteurs. Localisées pour une part importante d'entre elles dans des zones défavorisées (Limousin, Midi-Pyrénées, etc.), elles ont d'ailleurs peu d'opportunités de diversification. Les exploitations relevant des systèmes « naisseur-engraisseur » et « engraisseur-spécialisé » (peu fréquentes en montagne) auront, quant à elles, plus de latitudes, principalement dans les zones où la production bovine est associée à d'autres activités agricoles (Institut de l'Élevage, 2002). Elles pourront modifier leurs assolements, renforcer le niveau d'intensification de leurs superficies fourragères (les seuils d'écèlement des primes bovines étant supprimés) et, le cas échéant, se détourner de l'engraissement des animaux mâles (jeunes bovins et bœufs) et/ou des femelles (génisses à viande). Pour autant, si la somme des comportements individuels conduisait à une diminution brutale de la production de viande bovine (dans un contexte où l'UE est déjà déficitaire), il est fort probable que les prix de marché s'établiraient progressivement à un niveau tel qu'il redeviendrait intéressant de s'orienter vers ces productions. Le prix relatif des brouards par rapport aux jeunes bovins et aux bœufs constituera, aussi, une des principales variables d'ajustement des réorientations productives.

#### \* Les réorientations productives dans les exploitations ovins-caprins

Pour les 10 700 exploitations du type « ovins-caprins » de montagne, les réorientations productives devraient être limitées par le fait que la prime à la brebis et à la chèvre restera couplée à hauteur de 50%. Comme pour les exploitations des types « bovins-lait » et « bovins-viande », trois facteurs interviendront simultanément comme un frein aux éventuelles réorientations productives : les conditions d'octroi des primes liées au développement rural ; l'obligation de maintenir les superficies de prairies permanentes à leur niveau de l'année 2003 ; les faibles opportunités offertes par le milieu naturel pour s'orienter vers une autre production agricole (comme ce devrait être le cas dans les départements des Alpes du Sud). Dans certaines exploitations, où le facteur travail est limitant, un ajustement à la baisse de la taille du cheptel pourrait néanmoins intervenir, mais celui-ci doit être appréhendé en tenant compte des plages optimales de chargement définies au titre des ICHN.

## CONCLUSION

Depuis la mise en œuvre de la réforme de la PAC en 1992, les exploitations agricoles françaises et européennes deviennent progressivement de plus en plus dépendantes des soutiens publics directs attribués au titre de la régulation des marchés et du développement rural (indemnités compensatoires de handicaps naturels et mesures agri-environnementales). Avec la nouvelle réforme de la PAC de juin 2003 et l'extension du principe de la baisse des prix garantis au secteur laitier, cette situation de dépendance s'accroîtra encore d'ici 2008, particulièrement dans les zones à forte vocation laitière (comme dans les Alpes du Nord, l'Auvergne ou le Jura). Ainsi, à la fin de l'actuelle décennie, le montant des soutiens directs deviendra supérieur au résultat courant avant impôt dans une grande majorité d'exploitations agricoles, notamment celles jouant un rôle déterminant dans l'occupation du territoire (grandes cultures, bovins-viande, ovins-caprins, bovins-lait). Cette situation rend certes indispensable la pérennité des soutiens publics directs à l'agriculture, mais elle justifie aussi qu'un débat s'engage sur leur justification et, plus encore, sur leur mode de répartition entre catégories d'exploitations (Delorme, 2004).

L'évolution programmée du mode d'intervention des pouvoirs publics au sein de l'agriculture communautaire (c'est-à-dire l'instauration prochaine de paiements directs découplés en substitution des paiements compensatoires) a été fortement inspirée par les exigences de la négociation multilatérale de l'OMC (cycle de Doha) sur le soutien interne. Si le découplage suscite de nombreuses questions quant à ses potentiels effets induits et à ses modalités d'application dans les Etats membres, plusieurs aspects méritent à ce stade d'être rappelés sur le thème des soutiens publics à l'agriculture : a) les dépenses de l'UE en faveur de son agriculture sont, depuis dix ans, plutôt décroissantes relativement à la richesse globale créée (ratio « FEOGA / PIB ») ; b) la baisse des prix institutionnels a permis, au fil du temps, de limiter considérablement le recours aux soutiens indirects (restitutions aux exportations et coûts de stockage) ; c) les dépenses de l'UE pour son agriculture sont certes plafonnées, mais néanmoins déjà programmées au titre de la période 2006-2013 (même si les conditions de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ne sont pas encore connues) ; d) les soutiens issus du premier pilier de la PAC occuperont toujours, à l'issue de la réforme de la PAC, une part très importante du budget ; e) le montant des aides directes par exploitation est, depuis 1992, plus lié à la taille (surface et cheptel) qu'à l'ampleur des services, non marchands, rendus (occupation du territoire, qualité des produits, respect de l'environnement, etc.).

La réforme de la PAC de juin 2003, pour aussi innovante soit-elle, ne modifiera en rien le fait que la rentabilité économique future des exploitations agricoles (de montagne comme de plaine) dépendra toujours autant, si ce n'est plus, de la compétence de l'agriculteur, de ses options techniques, de sa réactivité face au marché, de son imagination pour entrevoir des voies originales de diversification, de sa gestion de trésorerie et de ses choix d'investissements. Cette réforme devrait, par ailleurs, susciter une évolution des modes d'organisation au sein des exploitations (rationalisation du travail, partage des risques, assurance-revenus, etc.) et une modification des formes de partenariat entre les exploitations et les entreprises agroalimentaires (contractualisation prix-volume).

Pour les exploitations agricoles localisées en montagne, principalement celles relevant des types « bovins-viande » et « ovins-caprins », le choix de recourir en France à un découplage partiel est déterminant. Un découplage total laissait, en effet, peser le risque d'un abandon de la production dans les unités les moins compétitives, au profit vraisemblablement d'autres exploitations, voire de régions disposant d'avantages comparatifs. Ainsi, en l'état actuel, les exploitations d'élevage de montagne, surtout celles très spécialisées, ne devraient pas connaître de fortes réorientations productives. Cette analyse est confortée par le fait que les paiements directs issus du développement rural resteront conditionnés au respect de règles précises et que les autorités nationales prévoient un cadre relativement strict pour l'application des BCAE.

Dans l'optique où les pouvoirs publics français souhaiteraient soutenir davantage l'agriculture de montagne, plusieurs évolutions peuvent être suggérées :

- a) Au niveau du secteur laitier. Une répartition plus ciblée de l'enveloppe nationale de flexibilité (270 millions d'euros) pourrait être envisagée. En l'état actuel, le taux de compensation de la baisse du prix du lait est indépendant de la taille du quota laitier. Un taux graduel en fonction de la taille serait potentiellement plus favorable aux exploitations laitières de montagne. Il semble, par ailleurs, être très important que la politique de contingentement de l'offre (quota de production par producteur) perdure, même si certaines évolutions de la réglementation semblent aujourd'hui être inéluctables (modification des seuils départementaux, etc.). Dans les départements de montagne où les exploitations laitières disposent de volumes de production limités et d'un prix du lait proche de la moyenne nationale (malgré parfois la présence de fromages AOC), une augmentation spécifique du nombre de droits à primes en vaches allaitantes pourrait avoir un effet économique bénéfique (certains producteurs laitiers pourraient alors choisir de se réorienter vers ce secteur, en abandonnant le cas échéant la production laitière).
- b) Au niveau du développement rural. Un renforcement des crédits pourrait être envisagé, moyennant une accentuation du taux de modulation des soutiens du premier pilier de la PAC et/ou la programmation d'une enveloppe financière renforcée pour la période 2006-2013. Dans un contexte économique français marqué par la rigueur budgétaire, une telle orientation interroge cependant sur la question de l'importance du taux de financement national de ces mesures.
- c) Au niveau de la logique d'attribution du paiement unique. Une rupture progressive du lien existant entre le montant du paiement unique alloué par exploitation et le montant des paiements compensatoires historiquement acquis serait potentiellement favorable aux exploitations agricoles de montagne. En appliquant une référence historique 2000-2002, les exploitations de montagne conserveront, en effet, des montants de soutiens directs plus faibles que ceux observés en plaine. Un système de mutualisation, même partiel et progressif dans le temps (comme cela sera appliqué en Allemagne), aurait un impact économique positif pour elles. Une telle évolution supposerait que les enveloppes départementales de droits à paiement ne restent pas intégralement figées.

## BIBLIOGRAPHIE

- APCA, 2002. La PAC : bilan et perspectives. *Chambres d'Agriculture*, n°912, 64 p.
- APCA, 2004. PAC, une réforme en profondeur. *Chambres d'Agriculture*, n°930, pp 9-64.
- Barkaoui A., Butault J.P. , 2004. Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003. *INRA Sciences sociales*, n°4-5, 6 p.
- Barthélémy D., David, 1999. L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA Editions, 434 p.
- Bazin G., 1999. L'évaluation de la politique de la montagne. Commissariat général du plan. Editions La Documentation Française, Paris, 815 p.
- Bazin G., 2003. Principes et résultats de la PAC en montagne en France. Document de travail présenté à l'Académie de l'agriculture le 26 février, Paris, 12 p.
- Beard N., Swinbank A., 2001. Decoupled payments to facilitate CAP reform. *Food Policy*, n°26, 121-145.
- Berriet M., Daucé P, 2001. Développement rural : quelle place pour les politiques communautaires ? Déméter 2002. Editions Armand Colin.
- Boinon J.P., 2000. La propriété des droits à produire. *Economie Rurale* n°260, p97-110.
- Bouamra Z., Ali-Kein H., Réquillart V., 2004. L'impact sur les marchés du lait et des produits laitiers de l'accord de Luxembourg. *INRA Sciences sociales*, n°4-5, 6 p.
- Bourgeois, 2000. Faut-il nécessairement accélérer la baisse des prix ? *Paysans*, n°264, novembre, pp 35-48.
- Bureau D., Bureau J.C., 1999. Agriculture et négociations commerciales. *Rapport du Conseil d'Analyse Economique*. Editions La documentation française, Paris, 149 p.
- Butault J.P (éditeur). Les soutiens publics à l'agriculture : histoire, théorie, mesure. Editions INRA, Paris, à paraître en novembre 2004, 350 p.
- 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.
- Chantry E., 2003. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et études économiques*, n°18, pp. 11-17.
- Chatellier V., 2004. La réforme de la PAC de juin 2003 et les exploitations productrices de lait et de viande bovine en France : entre risques et opportunités. *Journées nationales des Groupements techniques vétérinaires (GTV)*, Tours, 28 mai, pp 181-203.
- Chatellier V., Bazin G., Wavresky P., 2004. Les exploitations agricoles non professionnelles en 2000. *Agreste Cahiers*, n°2, pp 25-34.
- Chatellier V., Delattre F., 2003. La production laitière dans les montagnes françaises : une dynamique particulière pour les Alpes du Nord, *INRA Productions Animales* 16 (1), février, pp 61-76.
- Chatellier V., Delattre F., 2003. Les soutiens publics directs aux exploitations agricoles de montagne : de la réforme de la PAC de 1992 à la révision à mi-parcours de juin 2003. *Rapport GIS Alpes du Nord - INRA*, 116 p.
- Chatellier V., Delattre F., 2004. Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne. *Communication au colloque de la SFER*, Lille, 18 et 19 novembre, 17 p.
- Chatellier V., Delattre F., Grosrey L., 2002. Le secteur laitier dans les Alpes du Nord : implication de deux décennies de contingentement et situation des exploitations face à une éventuelle baisse des prix. *Rapport GIS Alpes du Nord - INRA Nantes*, 52 p.
- 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), pp 301-316.
- Chausson, 2004. La réforme de la politique laitière européenne : des accords de Luxembourg à l'accord interprofessionnel sur le prix du lait. *Séminaire de l'Association Française de la Production Fourragère (AFPF)*, Paris, pp 25-33.

- CNCER., 2003. Les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture française. *Communication à l'Académie d'Agriculture de Franc*, Paris, 3 décembre, 27 p.
- Commission européenne, 2003. L'UE réforme en profondeur sa politique agricole dans la perspective d'une agriculture durable en Europe. Bruxelles, note de synthèse, 9 p.
- Conseil européen, 1999. Conclusions de la Présidence du conseil européen de Berlin. Bruxelles, mars, 26 p.
- Conseil européen, 2003. Règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, 69 p.
- Daniel K., 2001. Découplage des aides directes à l'agriculture, emploi et occupation de l'espace. *Communication à un colloque de la SFER*, mars, 23 p.
- Delorme H., 2004. La PAC : anatomie d'une transformation. Editions Presses de Sciences Po, Paris, 402 p.
- Desquilbet M., Gohin A., Guyomard H., 1999. La nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune : une perspective internationale. *Economie et statistique*, n°329-330, pp 13-33.
- Desriers M., 2000. Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations. *Agriste cahiers*, n°3, septembre, pp 3-14.
- Gohin A., 2004. La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement unique : impacts de différentes options de mise en œuvre au niveau français. *INRA Sciences sociales*, n°4-5, 6 p.
- Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouél C., 1999. Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles. INRA-SAE2 Rennes, 18 p.
- Guyomard H., Bureau J.C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. Rapport *mondial sur le système économique et les stratégies*. Editions Dunod, pp 115-131.
- Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. Rapport *mondial sur le système économique et les stratégies*. Editions Dunod, pp 115-131.
- Institut de l'Élevage, 2003. Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 : enjeux et premières analyses. *Le Dossier Economie de l'Élevage*, n° 329, 65 p.
- Institut de l'Élevage, 2002. L'élevage bovin, ovin et caprin (lait et viande) au recensement agricole de 2000 : cheptels, exploitations, productions. *Le Dossier Economie de l'élevage*, n°318, novembre, 68 p.
- Kroll, 1998. Agenda 2000, agriculture, marché, économie : idées fausses et illusions. *OCL*, 5, pp 459-467.
- Laurent C., Rémy J., 2000. L'exploitation agricole en perspective. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°41, octobre, pp 5-22.
- Le Gall A., Raison C., Bertrand S., Dockes A.C., Pflimlin A., 2004. Impacts de la conditionnalité environnementale des aides de la PAC sur les systèmes laitiers français. *Séminaire de l'Association Française de la Production Fourragère (AFPF)*, Paris, pp 45-63.
- Lherm M., Vessey P., Bébin D., 2004. Impacts possibles de la réforme de la PAC de juin 2003 et de ses options d'application sur des exploitations d'élevages bovins allaitants. *INRA Sciences sociales*, 6 p.
- Michaud M., 2003. La réforme de la PAC de Luxembourg : changements productifs possibles suite au découplage des aides directes pour les exploitations des Alpes du Nord. *Mémoire de fin d'études, ISA Lille*, 82 p.
- Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales, 2004. Les concours publics à l'agriculture. Paris.
- OCDE, 2001. Le découplage : une vue d'ensemble du concept. Rapport final, 45 p.
- OCDE, 2004. Analyse de la réforme de la PAC de 2003. Paris, 55 p.
- Perrot C., Caillaud D., Dockes A. C., 2004. Les conséquences de la réforme de la PAC sur les exploitations laitières françaises : scénarios d'évolution à l'horizon de 2010. *Séminaire de l'Association Française de la Production Fourragère (AFPF)*, Paris, pp 33-45.
- Ridier A., 2001. Changements de politique agricole et décisions des producteurs de viande bovine face au risque de marché. *Thèse de Doctorat en Sciences Economiques*, février, 303 p.
- Sourie J.C., Millet G., Guinde L., Wepierre A. (2004). La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires, *INRA Sciences Sociales*, n°4-5, 6 p.
- Swinbank A., Tangermann S., 2001. The future of direct payments under the CAP: a proposal. *Eurochoices*, spring, pp 28-35.

## GLOSSAIRE DES SIGLES

<b>AAUR :</b>	Accord Agricole de l'Uruguay Round
<b>AFTAip :</b>	Association des Fromages Traditionnels des Alpes Savoyardes
<b>CEMAGREF :</b>	Centre d'Etude de Machinisme Agricole et de Génie Rural des Eaux et Forêts
<b>CAD :</b>	Contrat d'Agriculture Durable
<b>CER :</b>	Centre d'Economie Rurale
<b>CTE :</b>	Contrat Territorial d'Exploitation
<b>DJA :</b>	Dotation aux Jeunes Agriculteurs
<b>DPU :</b>	Droit à Paiement Unique
<b>EBE :</b>	Excédent Brut d'Exploitation
<b>FEOGA :</b>	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
<b>GIS :</b>	Groupement d'Intérêt Scientifique
<b>ha :</b>	Hectare(s)
<b>ICHN :</b>	Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels
<b>INRA :</b>	Institut National de la Recherche Agronomique
<b>ISM :</b>	Indemnité Spéciale Montagne
<b>ITFF :</b>	Institut Technique des Fromages Français
<b>LOA :</b>	Loi d'Orientation Agricole
<b>MAAPAR :</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
<b>MAE :</b>	Mesure Agri-Environnementale
<b>MBS :</b>	Marge Brute Standard
<b>OCDE :</b>	Organisation de Coopération et de Développement Economique
<b>OCM :</b>	Organisation Commune de Marché
<b>OMC :</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>OTEX :</b>	Orientation Technico-économique des Exploitations
<b>PAC :</b>	Politique Agricole Commune
<b>PBC :</b>	Prime à la brebis et à la chèvre
<b>PDRN :</b>	Plan de Développement Rural National
<b>PMSEE :</b>	Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensifs
<b>PHAE :</b>	Prime Herbagère Agro-Environnementale
<b>PMTVA :</b>	Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes
<b>PSBM :</b>	Prime Spéciale Bovin Mâle
<b>RCAI :</b>	Résultat Courant Avant Impôt
<b>RICA :</b>	Réseau d'Information Comptable Agricole
<b>RNE :</b>	Revenu Net d'Exploitation
<b>SAU :</b>	Surface Agricole Utile
<b>SCEES :</b>	Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques
<b>SCOP :</b>	Surface de Céréales et Oléo-Protéagineux
<b>SFP :</b>	Surface Fourragère Principale
<b>SUACI :</b>	Service d'Utilité Agricole à Compétences Interdépartementales
<b>UGB :</b>	Unité Gros Bovin
<b>UTA :</b>	Unité de Travail Annuel
<b>VAB :</b>	Valeur Ajoutée Brute
<b>VL :</b>	Vache Laitière