Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne

V. CHATELLIER (1), F. DELATTRE (2)

(1) INRA SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 3

(2) GIS alpes du Nord, 11 rue Métropole, 73000 Chambéry

Colloque de la Société Française d'Economie Rurale – Paris, 18 et 19 Novembre 2004

Résumé. Cet article présente, dans un premier temps, une analyse de l'évolution des soutiens directs attribués aux exploitations agricoles françaises localisées en montagne, suite aux réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) et aux modifications apportées aux règlements relatifs au développement rural. Grâce à une simulation des effets de la réforme de la PAC de juin 2003, conduite à l'horizon de 2007 à partir des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), il s'attache ensuite à évaluer le montant futur du paiement unique (avec un découplage partiel et un découplage total). Cette approche distingue plusieurs massifs montagneux (Alpes du Nord, Alpes du Sud, Jura, Massif-Central, Pyrénées et Vosges) et cinq types d'exploitations (bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins, grandes cultures et autres). Sur la base d'une enquête directe réalisée auprès d'une dizaine d'agriculteurs de la région des Alpes du Nord et de traitements appliqués au RICA, une discussion est enfin conduite sur les implications potentielles du découplage quant aux réorientations productives dans les exploitations de montagne.

Mots clés : PAC - Découplage - Aides directes - Exploitations agricoles - Montagne - RICA

Title. Direct supports and decoupling in farms located in mountain areas: recent evolutions and major implications of the CAP reform

Abstract. Following the Common agricultural policy (CAP) reforms and the modifications applied to the rural development regulations, this article presents, in a first part, an analysis of the evolution of direct supports granted to French farms located in mountain areas. In a second part, a simulation of the CAP reform (June 2003) is achieved according to the individual data of the Farm Accountancy Data Network (FADN). This simulation estimates the future amount of the single payment (with a partial decoupling and a total decoupling) and distinguishes several mountain areas (Northern Alps, Southern Alps, Jura, Massif-Central, Pyrenees and Vosges) and five production types (bovine-milk, bovine-meat, sheep-caprine, field crops and others). Finally, a discussion on the potential implications of decoupling for productive systems in mountain is led on the basis of a direct enquiry among farmers (in the Northern Alps) and treatments applied to the FADN.

Key words : CAP – Decoupling – Direct subsidies – Farms – Mountain areas - FADN

Introduction

Les exploitations agricoles orientées vers les productions de grandes cultures, de bovins-viande, d'ovins et de caprins, perçoivent, depuis la mise en oeuvre de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de MacSharry en mai 1992, des montants importants de paiements compensatoires. Instaurés pour atténuer l'impact économique de la baisse des prix institutionnels, ces paiements compensatoires sont attribués sur la base des facteurs de production de l'exploitation (superficie et cheptel), moyennant la fixation de références historiques de droits à primes (individuelles ou collectives) et le respect, par l'agriculteur, de certains engagements (pratique de la jachère sur une partie des surfaces de grandes cultures, respect de seuils de chargement, etc.). Ces paiements compensatoires, dont les montants ont été revalorisés entre 2000 et 2002 suite à l'adoption en mars 1999 de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000 (Conseil européen, 1999), sont financés exclusivement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Butault, 2004). Ils sont, depuis l'accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1994 (accord multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce -OMC-), classés dans la « boîte bleue » (boîte qui regroupe les soutiens directs versés dans le cadre de programmes visant à limiter l'offre). A ce titre, et grâce à l'adoption d'une « clause de paix » couvrant la période 1995-2003 (Butault et Guyomard, 2004), ils n'ont pas été soumis aux engagements de réduction appliqués aux soutiens de la « boîte rouge » (baisse de la Mesure globale de soutien de 20% entre 1995 et 2001). Certaines catégories d'exploitations agricoles, particulièrement nombreuses en montagne, bénéficient, par ailleurs, de paiements directs au titre du développement rural. Bénéficiant d'un co-financement entre les budgets nationaux et communautaires (Berriet et Daucé, 2002), ils concernent principalement les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et les mesures agri-environnementales (MAE). A l'OMC, ces paiements directs sont classés dans la « boîte verte » (boîte qui regroupe les mesures qui ont des effets de distorsion sur la production ou sur les échanges jugés nuls ou, au plus, minimales), ce qui signifie qu'ils ne sont pas soumis à la discipline multilatérale appliquée au soutien interne (Gohin et *al*, 1999 ; OCDE, 2003).

Pour éviter le risque que les paiements compensatoires actuellement classés dans la « boîte bleue » ne soient, à l'issue de la négociation multilatérale du cycle de Doha engagée depuis 2001, soumis à réduction, les autorités communautaires ont adopté en juin 2003 une nouvelle réforme de la PAC, qui apporte trois innovations majeures. La première concerne la modification de l'Organisation commune de marchés (OCM) du lait et des produits laitiers qui interviendra entre 2004 et 2007. Si le régime des quotas laitiers est prorogé jusqu'à la campagne 2014-2015 (avec cependant une hausse des références laitières de 1,5% en trois ans à compter de 2006), le Conseil européen a adopté une baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre de lait, compensée par l'octroi de paiements directs aux producteurs (Conseil européen, 2003). La seconde a trait à la mise en oeuvre d'un découplage des mesures de soutiens des revenus agricoles, dont l'application est prévue, en France, à partir de 2006. Le paiement unique découplé par exploitation, qui se substituera à une partie des paiements compensatoires, sera déterminé sur la base d'une référence historique individuelle 2000-2002. Il sera conditionné, d'une part, au respect de différentes normes communautaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux et, d'autre part, à la satisfaction d'exigences minimales fixées, à l'échelle nationale, en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales (APCA, 2004). La troisième innovation tient à la mise en oeuvre, obligatoire dans tous les Etats membres, d'un dispositif de modulation des paiements compensatoires. Les crédits budgétaires prélevés à ce titre seront transférés, pour partie, vers les mesures du développement rural, dont le contenu est élargi.

Ces réformes successives de la PAC se manifestent par une augmentation rapide et importante du poids des aides directes dans la formation du revenu de nombreux agriculteurs et par une modification de l'équilibre relatif entre les paiements compensatoires (ou aides directes liées aux produits) et les paiements directs issus du développement rural. En se focalisant sur les exploitations agricoles françaises de montagne (zone regroupant ici la haute-montagne, la montagne et le piémont), cet article vise à mettre en évidence la montée en puissance des aides directes au cours de la dernière décennie, les effets de la prochaine réforme de la PAC de juin 2003 sur le montant futur du paiement unique (dans le cas du découplage partiel tel qu'il est retenu en France ou du découplage total) et les implications potentielles du découplage en matière de réorientations productives. Cette analyse, qui s'appuie sur une valorisation des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)¹, distingue cinq types de production : bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins, grandes cultures et autres.

1- L'évolution des soutiens directs aux exploitations agricoles de montagne depuis 1990

Cette première section s'intéresse à l'évolution des soutiens directs accordés aux exploitations agricoles françaises de montagne. Après un rappel de l'évolution des modalités d'octroi de l'ICHN et des crédits alloués à cette mesure, une analyse de l'évolution du montant des aides directes est réalisée de manière comparative entre les exploitations agricoles de trois zones géographiques : la montagne, les zones défavorisées simples et la plaine.

1-1- L'ICHN : une réforme des modalités d'octroi et une augmentation des crédits

Les exploitations d'élevage localisées en montagne bénéficient, depuis 1972, de soutiens spécifiques ayant pour objet de soutenir leur activité agricole et leur revenu (Bazin, 1999). Le règlement communautaire relatif au développement rural (n°1257/99), mis en œuvre dans le cadre de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000, a modifié les objectifs et les règles d'octroi de l'ICHN. Il attache, en effet, une moindre importance à la notion de compensation des surcoûts induits par les conditions naturelles de production et/ou à la réduction des écarts de revenus. Les objectifs assignés à l'ICHN sont désormais les suivants : il s'agit d'assurer une exploitation continue des superficies agricoles, de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable ; de préserver l'espace naturel ; de maintenir et de promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte des exigences environnementales. L'ICHN est, depuis 2001, attribuée à l'hectare (et non plus à l'UGB), moyennant le respect de bonnes pratiques agricoles définies au niveau de chaque Etat membre dans le cadre du Plan de Développement Rural National (PDRN). En France, le montant de l'ICHN par hectare varie selon la localisation de l'exploitation et le type de zone (sèche ou non). Dans les zones non sèches, il s'élève, en 2003, à 49 euros en zone défavorisée simple, 55 euros en piémont, 136 euros en montagne et 221 euros en haute-montagne. Le montant de l'ICHN est plafonné à 50 hectares par exploitation, les 25 premiers hectares bénéficiant d'un surplus de l'ordre de 10%. Le montant de l'ICHN est versé à hauteur de 100% quand l'exploitation dispose d'un chargement situé dans une plage optimale, définie par type de zone et par département. Il est, en revanche, minoré lorsqu'il s'éloigne de cette plage optimale (Bazin, 2003).

¹ Le RICA est un outil statistique national et européen qui donne des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles. Il est construit pour être représentatif des exploitations agricoles professionnelles, c'est à dire celles ayant une disponibilité en main d'œuvre supérieure à 0,75 unité de travail agricole et une marge brute standard supérieure à 8 unités de dimension économique. En France, le RICA représente 60% de l'ensemble des exploitations agricoles identifiées dans le Recensement de l'agriculture, 85% des emplois, 92% de la superficie agricole utile et 95% de la marge brute standard. Les exploitations non professionnelles représentent 41% de l'ensemble des exploitations agricoles en montagne, 46% en piémont et 52% en haute-montagne (Chatellier et al, 2004).

Tableau 1. Evolution des concours publics aux activités agricoles, de l'ICHN et des MAE (France)

	Concours publics activités agricoles (en millions €)	Aides directes aux activités agricoles (en millions €)	ICHN		MAE	
			(en millions €)	% concours publics aux activités agricoles	(en millions €)	% concours publics aux activités agricoles
1990	7 705	2 115	316	4,1%	7	0,1%
1991	8 614	2 221	309	3,6%	10	0,1%
1992	9 449	2 842	318	3,4%	8	0,1%
1993	12 541	5 901	356	2,8%	153	1,2%
1994	10 715	7 034	349	3,3%	195	1,8%
1995	10 812	7 820	353	3,3%	224	2,1%
1996	11 451	8 333	435	3,8%	235	2,1%
1997	10 960	7 766	345	3,1%	278	2,5%
1998	11 145	7 962	408	3,7%	244	2,2%
1999	11 087	7 712	374	3,4%	276	2,5%
2000	11 464	8 654	393	3,4%	291	2,5%
2001	11 584	8 783	434	3,7%	341	2,9%
2002	11 758	9 018	454	3,9%	472	4,0%
2003	12 118	9 619	463	3,8%	601	4,9%

Source : MAAPAR, 2004

D'après les données du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR, 2004), l'enveloppe nationale des ICHN est passée de 316 millions d'euros en 1990 à 463 millions d'euros en 2003 (Tableau 1). L'augmentation du montant de cette enveloppe (+147 millions d'euros en monnaie courante sur la période) a été moins que proportionnelle à la croissance des concours publics aux activités agricoles (+4,4 milliards d'euros sur la même période), lesquels sont passés de 7,7 milliards d'euros en 1990 (dont 27% de soutiens directs) à 12,1 milliards d'euros en 2003 (dont 79% de soutiens directs). Les ICHN, qui concernent environ 4,4 millions d'hectares de surfaces fourragères, représentent ainsi 3,8% des concours publics aux activités agricoles en 2003, contre 4,1% en 1990. Les MAE ont, quant à elles, augmenté plus rapidement, en passant de 7 millions d'euros en 1990 (année antérieure à l'adoption du règlement communautaire n°2078) à 601 millions d'euros en 2003 (soit 4,9% des concours publics aux activités agricoles). Elles ont augmenté de manière importante suite à la montée en puissance des contrats territoriaux d'exploitation (puis des Contrats d'agriculture durable) et à la mise en œuvre de la Prime à l'Herbe Agri-Environnementale (PHAE).

1-2- Une montée en puissance des aides directes moins rapide en montagne qu'en plaine

Une valorisation des données du RICA des exercices 1990, 1995 et 2001 permet de mettre en évidence, de manière comparée, l'évolution des montants d'aides directes alloués aux exploitations agricoles de montagne, de zones défavorisées simples et de plaine. Cette comparaison, réalisée toutes orientations de production confondues, privilégie l'utilisation d'un échantillon glissant du RICA (le renouvellement important, sur la période, des exploitations présentes dans le RICA, rendait en effet inopportune la mobilisation d'un échantillon constant). Quatre catégories d'aides directes sont distinguées : a) les « aides directes liées aux produits », qui regroupent les 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, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), la prime à la brebis et à la chèvre, le complément extensif, la prime à l'abattage et les enveloppes nationales aux bovins-viande ; b) les ICHN ; c) les MAE ; d) les autres aides directes (indemnités pour accidents climatiques, aides locales et régionales, etc.).

En montagne, le montant moyen d'aides directes² par exploitation agricole professionnelle est passé de 6 300 euros en 1990 à 18 100 euros en 2001 (coefficient multiplicateur de 2,9), cette augmentation provenant pour 40% de la hausse cumulée des ICHN et des MAE. Ces deux mesures représentent, de manière assez constante sur la période étudiée, entre 35% et 40% des aides directes totales (Tableau 2). Dans le même temps, le montant d'aides directes par exploitation est passé de 4 800 euros à 27 600 euros en zones défavorisées simples (coefficient multiplicateur de 5,7) et de 2 000 euros à 20 600 euros en plaine (coefficient multiplicateur de 10,3). Le montant des aides directes par hectare de surface agricole utile (SAU) est passé, en moyenne sur l'ensemble des exploitations agricoles de montagne, de 140 euros en 1990 à 300 euros en 2001 (contre 80 à 335 euros dans les zones défavorisées simples et 40 à 320 euros en plaine). En rapportant le montant des aides directes aux différents soldes intermédiaires de gestion³, les exploitations de montagne ont connu une évolution assez nette (de 45% du résultat courant en 1990 à 87% en 2001), mais cependant moins spectaculaire que dans les zones défavorisées simples (de 32% à 131%) ou en plaine (de 8% à 66%).

Tableau 2. Evolution des aides directes aux exploitations agricoles professionnelles françaises (toutes OTEX)

Moyenne par exploitation	Montagne			Zone défavorisée simple			Plaine			Ensemble		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001	1990	1995	2001	1990	1995	2001
Aides directes par exploitation (€)	6 300	13 600	18 100	4 800	21 000	27 600	2 000	16 200	20 600	3 100	16 600	21 600
Aides directes par UTA (€)	3 900	8 500	11 500	3 000	13 100	16 200	1 100	8 600	10 700	1 800	9 300	12 000
Aides directes par ha (€)	140	250	300	80	290	334	40	280	320	70	280	320
Aides directes / Production (%)	14%	27%	28%	8%	32%	31%	2%	14%	15%	4%	17%	19%
Aides directes / EBE (%)	26%	46%	50%	18%	53%	65%	5%	31%	37%	9%	36%	44%
Aides directes / Résultat courant	45%	75%	87%	32%	86%	131%	8%	50%	66%	15%	58%	81%
Aides produits / Aides directes (%)	16%	56%	55%	18%	87%	85%	5%	93%	89%	12%	86%	82%
MAE / Aides directes (%)	0%	11%	11%	0%	3%	4%	0%	0%	1%	0%	3%	4%
ICHN / Aides directes (%)	37%	24%	26%	5%	2%	3%	1%	0%	0%	14%	4%	5%

Source : RICA 1990, 1995, 2001 (échantillon glissant) / Traitement INRA-SAE2-Nantes

Les 77 900 exploitations agricoles professionnelles de montagne rassemblent, en 2001, 16% des aides directes allouées à l'agriculture française, pour 18% des emplois agricoles et 18% de la SAU. Plus directement concernées par les mesures du développement rural, elles regroupent 73% du montant cumulé des ICHN et des MAE, mais seulement 11% des aides directes liées aux produits (Chatellier et Delattre, 2003). Les écarts observés quant au montant moyen d'aides directes par exploitation agricole (ou par emploi) sont étroitement liés aux différents critères suivants :

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

³ Production agricole = Ventes + Stock fin – Stock début + Autoconsommation + Intra-consommation.

Excédent brut d'exploitation (EBE) = Production agricole (nette des achats d'animaux) – Consommations intermédiaires (coûts spécifiques et frais généraux) – Fermages payés + Aides directes (ou subventions d'exploitation) – Impôts et taxes + Balance TVA (hors TVA sur investissements) – Salaires payés (salaires et cotisations liés aux emplois salariés)

Résultat courant avant impôt (RCAI) = Excédent brut d'exploitation – Dotations aux amortissements – Intérêts payés + Balance TVA sur investissements.

- **Les productions agricoles développées** : seules certaines d'entre elles (grandes cultures, viandes bovine, ovine et caprine) bénéficient de paiements compensatoires. Ces derniers n'existent pas, pour le moment encore, dans les productions laitière, porcine, avicole, viticole, horticole, arboricole et maraîchère. Dans certains massifs montagneux (Alpes du Nord, Auvergne, Jura, etc.), la forte proportion d'exploitations laitières conduit ainsi naturellement à ce que le montant total d'aides directes alloué localement soit faible.

- **La dimension économique des exploitations** : les paiements compensatoires sont versés à l'hectare ou la tête de bétail, sans modulation des montants en fonction de la taille (à l'exception de certaines catégories de primes, telles que la PMTVA) et sans plafonnement (Desriers, 2000). Ainsi, pour un type de production donné, les exploitations de montagne sont très souvent désavantagées par des structures plus modestes que dans les autres zones.

- **La localisation géographique des exploitations** : 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 ayant été fixé par département (avec cependant la prise en compte pour moitié de l'historique du rendement national), les exploitations agricoles de montagne bénéficient d'un montant d'aides directes par hectare inférieur à celui des unités de plaine ou des zones défavorisées simples. Dans un sens favorable, elles bénéficient pleinement des ICHN (mesure zonée) et de la Prime supplémentaire (mesure spécifique aux exploitations détentrices d'ovins localisées dans des zones défavorisées).

- **L'intensification et les pratiques agricoles**. Les montants de certaines primes bovines (PSBM, PMTVA, complément extensif) et de la PHAE sont conditionnés au respect de seuils de chargement (ceux-ci ayant un effet plus favorable pour les zones de montagne, naturellement plus extensives que les zones de plaine). Depuis 2001, le versement de l'ICHN implique le respect, par l'agriculteur, des bonnes pratiques agricoles habituelles, lesquelles se manifestent essentiellement au travers de seuils de chargement optimaux.

Pour chacune des trois grandes zones géographiques considérées, les exploitations sont réparties en cinq grands types de production selon une méthode de classification définie à dire d'experts : « bovins lait » (ce type regroupe les exploitations ayant plus de 5 vaches laitières) ; « bovins-viande » (plus de 5 UGB bovines, plus de 5 vaches allaitantes et moins de 5 vaches laitières) ; « ovins-caprins » (plus de 5 UGB herbivores et moins de 5 UGB bovines) ; « grandes cultures » (exploitations des OTEX n°13 et 14 ayant moins de 5 UGB bovines ou exploitations de plus de 50 hectares de grandes cultures) ; « autres » (exploitations non répertoriées dans les quatre types précédents).

Pour ces cinq types de production, le montant moyen d'aides directes perçu par exploitation (ou par emploi agricole) est, en 2001, plus faible en montagne qu'en plaine ou en zones défavorisées simples (Tableau 3). En montagne, le montant moyen d'aides directes par exploitation varie assez fortement en fonction des types de production. Il s'élève à 14 400 euros en « bovins-lait » (65% du résultat courant), 20 900 euros en « ovins-caprins » (105% du résultat courant) et 24 800 euros en « bovins-viande » (144% du résultat courant). Ce montant est très faible dans le type « autres » (2 800 euros) et non représentatif dans le secteur des grandes cultures (du fait d'un nombre trop limité d'exploitations dans l'échantillon RICA). Par ailleurs, le cumul des ICHN et des MAE représente 54% des aides directes totales en « bovins-lait », 49% en « ovins-caprins » et 26% en « bovins-viande ».

Tableau 3. Montant des aides directes dans les exploitations agricoles françaises en 2001 selon le type de production et la zone géographique

	Bovins-lait	Bovins-viande	Ovins-caprins	Grandes cultures	Autres
Nombre d'exploitations agricoles					
Montagne	26 000	30 600	10 700	1 200	10 400
Zones défavorisées simples	15 900	32 000	6 000	16 100	12 800
Plaine	71 700	32 000	3 200	51 400	63 600
France	113 600	94 600	19 900	68 700	86 800
Aides directes par exploitation (en euros)					
Montagne	14 400	24 800	20 900	ns	2 800
Zones défavorisées simples	24 800	33 300	21 000	38 000	6 800
Plaine	19 800	30 000	24 900	35 600	4 300
France	19 300	29 400	21 600	36 200	4 500
Aides directes par unité de travail agricole (en euros)					
Montagne	8 900	18 200	12 900	ns	1 400
Zones défavorisées simples	13 600	22 500	13 400	23 700	2 900
Plaine	11 300	20 100	17 100	21 600	1 700
France	11 100	20 300	13 600	21 900	1 800
Aides directes par hectare de SAU (en euros)					
Montagne	229	380	248	ns	198
Zones défavorisées simples	247	365	313	382	279
Plaine	272	395	325	354	226
France	259	379	278	360	234
Aides directes / Résultat courant avant impôt (en %)					
Montagne	65%	144%	105%	ns	10%
Zones défavorisées simples	98%	161%	99%	190%	37%
Plaine	70%	135%	121%	118%	11%
France	73%	147%	106%	131%	13%
ICHN + MAE / Aides directes (%)					
Montagne	54%	26%	49%	ns	24%
Zones défavorisées simples	6%	10%	20%	1%	4%
Plaine	1%	1%	5%	1%	3%
France	11%	11%	32%	1%	5%

Source : RICA 2001 / Traitement INRA-SAE2-Nantes

En rapportant le montant total des aides directes à l'hectare de SAU, les écarts sont importants entre les unités de montagne des types « bovins-viande » (380 euros), « ovins-caprins » (248 euros) et « bovins-lait » (229 euros). Ils devraient néanmoins se resserrer suite à l'application de la réforme de la PAC. Pour un type de production donné, ce montant est en moyenne plus faible en montagne qu'en plaine, du fait principalement d'une plus grande extensification et d'une présence plus limitée des grandes cultures. Cette analyse rappelle la difficulté d'envisager la mise en œuvre d'un découplage consistant à attribuer une aide directe à l'hectare dont le montant serait commun à l'ensemble des agriculteurs d'une même région ou, plus encore, commun à l'ensemble des agriculteurs français.

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

Cette seconde section, plus prospective, s'intéresse aux effets de la réforme de la PAC de juin 2003 sur l'évolution des soutiens directs alloués aux exploitations agricoles de montagne. Préalablement à une discussion sur les implications potentielles du découplage en matière de réorientations productives, une simulation des effets de la réforme de la PAC est appliquée aux données individuelles du RICA de l'exercice 2000. Cette simulation a pour principal objectif d'évaluer le montant futur du paiement unique à l'horizon de 2007 pour différentes catégories d'exploitations agricoles (avec un découplage partiel ou un découplage total).

La simulation envisagée prend en compte les mesures liées au compromis de Luxembourg et celles relatives à l'Agenda 2000 (baisse du prix institutionnel et augmentation des aides directes en grandes cultures et en viande bovine en 2001 et 2002). Pour chaque exploitation de l'échantillon, cette simulation de type comptable cherche à anticiper sur l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion : la production agricole (en considérant une baisse du prix du lait payé aux producteurs de -20% d'ici 2007) ; les aides directes (conformément au contenu des accords, mais sans prendre en compte le dispositif de modulation et une éventuelle hausse parallèle des crédits du développement rural) ; les charges (principalement celles inhérentes à la hausse de la production laitière). Cette simulation est conduite à structures et productivités constantes. Cela signifie que ne sont pas intégrés les effets potentiels de la réforme en termes d'évolution de la productivité (des facteurs de production ou des consommations intermédiaires) et d'adaptations des systèmes techniques (modification des assolements, optimisation des déclarations, etc.).

D'après les résultats issus de cette simulation, le montant moyen d'aides directes par exploitation agricole augmente, entre 2000 et 2007, de 22% en montagne, de 22% en plaine et de 16% en zones défavorisées simples. Cette augmentation tient principalement à l'impact de la réforme sur les exploitations laitières. En montagne, ces exploitations enregistrent, en effet, une hausse moyenne de 50%, pour atteindre un montant moyen de 18 400 euros en 2007, soit 300 euros par hectare et 116% du résultat courant. La restructuration à venir des exploitations conduira cependant à ce que le futur montant d'aides directes par exploitation soit supérieur à celui évalué ici, toutes choses égales par ailleurs.

Une estimation du montant du paiement unique est réalisée à l'horizon de 2007 suivant deux options de calcul. La première (H1) correspond à l'application d'un découplage partiel, selon les modalités retenues au niveau national. Dans ce cadre, un couplage est maintenu pour 25% des paiements directs aux superficies de grandes cultures (pour les paiements relatifs à la jachère, le découplage est total), 100% de la PMTVA, 40% de la prime à l'abattage des gros bovins, 100% de la prime à l'abattage des veaux et 50% de la prime à la brebis et à la chèvre. La seconde (H2) considère l'application d'un découplage total des paiements directs issus du premier pilier de la PAC. Cette seconde option, qui devrait s'imposer dans plusieurs Etats membres (Allemagne, Angleterre, Irlande), a été jugée utile de manière à mieux appréhender l'importance du choix national pour les zones de montagne. Le risque d'un abandon de la production agricole dans les zones défavorisées ayant, en effet, été assez souvent évoqué pour justifier l'intérêt du recourir, en France, à un découplage partiel.

Pour permettre une analyse géographiquement plus précise des effets de la réforme de la PAC, les exploitations françaises de montagne ont été réparties en six massifs montagneux, par regroupement des différents départements suivants⁴ : Alpes du Nord (Haute-Savoie, Savoie, Isère) ; Alpes du Sud (Alpes de Haute Provence, Alpes-Maritimes, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse, Drôme) ; Jura (Ain, Doubs et Jura) ; 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) ; Pyrénées : (Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Atlantiques, Aude, Pyrénées-Orientales) ; Vosges (régions Alsace et Lorraine et départements de la Haute-Saône et de Belfort).

⁴ Ce travail a été rendu possible grâce à une collaboration avec le Bureau RICA du Ministère de l'agriculture, la variable « département » n'étant pas classiquement mise à la disposition des utilisateurs. Aussi, nous tenons à remercier Messieurs Chantry et Desbois pour ce travail.

Dans le cas du découplage partiel (H1), le montant du paiement unique 2007 est estimé, en moyenne nationale pour la zone de montagne (toutes OTEX confondues), à 7 100 euros par exploitation (Tableau 4). Représentant seulement 37% du montant total des aides directes, il s'élève à 140 euros par hectare (sont concernées ici les surfaces de grandes cultures, les surfaces fourragères hors parcours⁵ et les surfaces de cultures industrielles ayant donné droit à des aides) ou l'équivalent de 40% du résultat courant. De manière comparée, le montant du 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 16 100 euros en plaine (soit 275 euros par hectare et 70% des aides directes). Ces écarts moyens entre zones géographiques s'expliquent par l'importance, en montagne, des exploitations « bovins viande » et « ovins-caprins » (unités particulièrement concernées par le découplage partiel). Il tient également au fait que l'application du découplage ne s'accompagne pas, en France (contrairement à d'autres pays tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni), d'une redistribution des soutiens directs entre catégories d'exploitations. Les autorités nationales ont, en effet, opté pour le principe de la référence historique individuelle de droits à paiements (2000-2002). Ainsi, elles n'ont pas souhaité se saisir des éventuelles opportunités offertes par les articles n°58, 59 et 69 du règlement communautaire (régionalisation du dispositif de découplage, prélèvement linéaire sur le montant du paiement unique dans l'optique de financer certaines actions jugées intéressantes sur un plan environnemental, etc.). Au regard de ces évaluations, les exploitations agricoles de montagne auraient eu, dans leur grande majorité, un intérêt particulier à ce que cette réforme se manifeste par un redéploiement des crédits publics (et ce d'autant plus que les soutiens directs issus du développement rural ne sont pas concernés par les articles réglementaires précédemment mentionnés).

Tableau 4. Montant estimé du paiement unique en 2007 selon les zones géographiques (toutes OTEX)

	Montagne							Zones défav. simples	Plaine	France (total)
	Alpes Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	France			
Nombre d'exploitations	5 220	3 850	5 400	47 600	8 900	1 850	77 900	84 700	222 300	384 900
Paiement unique en 2007 (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 2007	48%	37%	52%	37%	32%	50%	37%	61%	70%	62%
/ RCAI 2007	29%	40%	45%	44%	43%	14%	40%	81%	60%	61 %
Paiement unique en 2007 (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 2007	59%	59%	65%	66%	67%	58%	65%	90%	91%	87%
/ RCAI 2007	36 %	56 %	56 %	76 %	87 %	16 %	71 %	119 %	78 %	85 %

Source : RICA 2000 / Traitement INRA-SAE2-Nantes

La déclinaison de cette approche en fonction des massifs montagneux rappelle l'importance de la spécialisation agricole. Ainsi, le montant moyen du paiement unique 2007 par exploitation s'échelonne 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, massifs où la production allaitante est développée.

⁵ Les surfaces de parcours, privées ou collectives, n'étant pas prises en compte, le montant du paiement unique par hectare sera, dans les faits, vraisemblablement inférieur à celui estimé ici.

Dans le cas du découplage total, le montant du paiement unique 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% de l'ensemble des aides directes (ceci rappelant l'importance des ICHN et des MAE). 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.

Tableau 5. Montant estimé du paiement unique en 2007 selon les zones géographiques et les types

	Découplage partiel (H1)				Découplage total (H2)			
	Montagne	Zones déf. simples	Plaine	France (total)	Montagne	Zones déf. simples	Plaine	France (total)
Paiement unique par exploitation en 2007 (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	ns	29 300	26 400	27 000	ns	37 700	34 000	34 800
Autres	500	2 600	1 500	1 600	600	3 300	2 000	2 000
Paiement unique en 2007 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	ns	18 100	15 700	16 200	ns	23 300	20 200	20 800
Autres	200	1 100	600	600	300	1 400	700	800
Paiement unique en 2007 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	ns	305	274	281	ns	393	353	362
Autres	190	275	270	267	243	351	348	344
Paiement unique en 2007 / Aides directes 2007 (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	ns	75%	74%	74%	ns	97%	95%	96%
Autres	18%	34%	34%	33%	23%	43%	44%	42%
Paiement unique en 2007 / Résultat courant 2007 (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	ns	123%	91%	98%	ns	159%	117%	126%
Autres	2%	8%	4%	5%	2%	11%	5%	6%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA-SAE2-Nantes

Du fait des contrastes de spécialisation agricole et des écarts observés en terme de taille des structures, la dispersion du montant du paiement unique est forte, comme en témoignent les résultats issus d'un croisement entre les trois grandes zones géographiques et les cinq types de production (Tableau 5). Pour les deux options de découplage, le montant du paiement unique (par exploitation, par emploi agricole ou par hectare) est, en moyenne, plus faible en montagne que dans les autres zones, et ce pour les cinq types étudiés. Dans le cas du découplage partiel, il s'élève, en moyenne nationale pour les zones de montagne, à 500 euros pour les exploitations du type « autres » (contre 1 500 euros en plaine), 6 400 euros pour celles du type « ovins-caprins » (contre 16 300 euros en plaine), 7 400 euros pour celles du type « bovins-viande » (contre 16 100 euros en plaine) et 8 900 euros pour celles du type « bovins-lait » (contre 21 600 euros en plaine). Ces montants moyens, qui laissent place à une dispersion interne à chaque zone, doivent être pris en considération dans les réflexions engagées sur les effets supposés du découplage en matière de changements productifs.

3- Le découplage et les réorientations productives dans les exploitations de montagne

L'instauration du paiement unique est-elle de nature à modifier les stratégies productives dans les exploitations agricoles françaises localisées en montagne ? Pour apporter quelques pistes de réflexion autour de cette question, deux approches complémentaires ont été envisagées : une enquête directe sur les effets supposés du découplage dans une dizaine d'exploitations de montagne (Alpes du Nord) ; un traitement des données du RICA à l'horizon de 2007, moyennant l'utilisation d'indicateurs jugés pertinents. Cette approche, volontairement pragmatique, est complémentaire à d'autres travaux plus théoriques conduits récemment sur les effets du découplage (Gohin, 2004 ; Barkaoui et Butault, 2004). Tout en intégrant les conditions réelles d'application du dispositif, elle distingue successivement les trois types de production suivants : bovins-lait, bovins-viande et ovins-caprins.

Dix enquêtes directes ont été effectuées dans les trois départements des Alpes du Nord de manière à mieux appréhender les facteurs (d'ordre sociologiques, structurels, économiques et/ou financiers) susceptibles d'influencer une modification des systèmes productifs, suite à l'application du découplage. Les exploitations ont été sélectionnées avec le souci de couvrir une certaine diversité de productions, de taille, de cycle de vie et de mode de valorisation des produits (zone AOC ou non). L'objectif de ces enquêtes était de mieux comprendre le processus décisionnel de l'agriculteur face au découplage. Chaque exploitation a fait l'objet de deux passages de l'enquêteur. Le premier, d'une durée de 2 à 3 heures, visait à recueillir des informations relatives au mode de fonctionnement actuel de l'exploitation (son milieu naturel, son environnement agroalimentaire, sa structure, ses résultats économiques, sa situation financière) et à sa dynamique d'évolution (historique des projets, évolutions envisagées pour le futur). Le second, d'une même durée, concernait spécifiquement le découplage et ses effets attendus pour l'exploitation. Avant d'échanger sur les implications du découplage, il a tout d'abord été demandé à l'agriculteur de donner son opinion personnelle sur la réforme de la PAC (ses raisons, sa logique, ses éventuelles imperfections). Il semblait, 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 des effets supposés du découplage pour son exploitation. En d'autres termes, il s'agissait de dissocier le positionnement « syndical » de l'agriculteur de son comportement d'acteur économique.

Ces quelques enquêtes, géographiquement ciblées, ont permis de mieux comprendre la manière dont certains agriculteurs de montagne pouvaient raisonner face au découplage. En aucun cas, elles n'autorisent à une généralisation sur l'évolution des stratégies productives. 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. Ils identifient trois facteurs clés à prendre en compte dans le raisonnement économique futur : a) le montant du paiement unique. Plus son montant est élevé, plus l'exploitant dispose de latitudes objectives pour réorienter, le cas échéant, son système productif ; 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 (respect de bonnes pratiques agricoles) 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, etc.) ; 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 sur 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.

D'après la simulation réalisée sur le RICA, le montant du paiement unique 2007 s'élève, dans l'option du découplage partiel, à seulement 7 100 euros par exploitation, en moyenne sur l'ensemble des unités françaises localisées en montagne. Il est supérieur à 20 000 euros dans seulement 5% des exploitations (contre 34% en zones défavorisées simples et 32% en plaine) et inférieur à 10 000 euros dans 75% d'entre elles (en fonction des massifs, 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 de montagne ont un montant de paiement unique supérieur à 20 000 euros (contre 52% en zones défavorisées simples et 42% en plaine) et 51% d'entre elles en ont un inférieur à 10 000 euros (Tableau 6). Ainsi, conformément aux propos tenus par les agriculteurs ayant fait l'objet des enquêtes, la faiblesse de ces montants (principalement dans le cas du découplage partiel) devrait conduire à ce que le découplage n'occasionne pas, à lui seul, des réorientations productives massives.

Tableau 6. Dispersion du montant du paiement unique 2007 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-Nantes

Dans certaines analyses portant sur le découplage, il a parfois été fait référence à l'idée que certains agriculteurs pourraient être incités à abandonner la production agricole en limitant leurs actions au seul entretien des surfaces (de manière à respecter les normes communautaires et les bonnes conduites agricoles et environnementales). Une telle orientation ne peut être économiquement rentable que dans la mesure où le montant du paiement unique dépasse largement celui des coûts fixes jugés incompressibles. Dans les calculs réalisés ci-après, ces derniers regroupent le coût du fermage, les dotations aux amortissements, les frais financiers et la moitié du montant des assurances. Ainsi, sur l'ensemble des exploitations de montagne, le solde « paiement unique – coûts fixes » s'élève, en moyenne à –13 500 euros dans le cas du découplage partiel (il est positif pour seulement 4% des unités). Il atteint en moyenne – 8 100 euros dans le cas du découplage total, mais il est positif pour 28% des unités (57% des unités bovins-viande, 18% des unités ovins-caprins et 9% des unités bovins-lait). Ces résultats indiquent que l'application d'un découplage partiel (et non pas total) réduit considérablement les risques que la nouvelle réforme de la PAC se manifeste par un abandon total de la production agricole dans les exploitations de montagne. Dans le cas du découplage total, certains producteurs auraient, en effet, pu être tentés par un abandon des activités productives : il s'agit principalement d'éleveurs âgés (avec un endettement faible), orientés vers la production de bovins-viande et fragilisés par une faible efficacité économique.

Dans le secteur laitier, la prorogation du régime des quotas jusqu'à la campagne 2014-2015 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 (et ce d'autant plus que la baisse du prix du lait sera intense). Protégés, par les quotas, d'entrants potentiels dans leur secteur, les producteurs de lait auraient eu intérêt à ce que les autorités nationales optent pour un découplage total (Chatellier, 2004). En l'état, le dispositif adopté rend, en effet, difficile certains changements productifs, comme l'abandon des productions associées de vaches allaitantes, d'ovins et/ou de caprins. Il s'avère, en revanche, moins contraignant dans d'autres cas, tels la réduction des superficies de maïs fourrage au profit de l'herbe, la suppression d'une partie des superficies de céréales au profit de cultures bénéficiant de meilleures marges brutes, l'abandon des taurillons avec une transformation des superficies fourragères libérées au profit des cultures céréalières (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 paiements (intensité du lien entre le quota, les droits à paiement et le foncier), il reste difficile d'anticiper sur l'ampleur des futures réorientations productives. 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. De plus, le mécanisme de découplage n'offre pas les mêmes opportunités aux différentes catégories d'exploitations laitières. Pour les unités très spécialisées, notamment celles localisées dans les régions de montagne où les possibilités de substitutions agricoles sont faibles, le découplage ne devrait pas modifier beaucoup la donne. Ceci est d'autant plus vrai que ces exploitations bénéficient de soutiens spécifiques (ICHN et MAE) accordés moyennant le respect de certains critères couplés (taux de chargement, part des surfaces en herbe, etc.).

Pour les 8 900 exploitations laitières très spécialisées localisées en montagne (c'est à dire celles ayant aucune autre production agricole complémentaire), la question des réorientations productives ne se posera que très rarement. Elles seront d'autant moins incitées à modifier leurs systèmes productifs qu'elles sont localisées dans des zones où la production laitière est valorisée sous la forme de fromages à haute valeur ajoutée (comme c'est souvent le cas 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. Parmi les 7 700 exploitations laitières ayant un cheptel non nul de vaches allaitantes (dont 6 300 sont localisées dans le Massif-Central), certaines pourraient, en revanche, 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 non négligeable : 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 2007), soit l'équivalent de 14 vaches allaitantes primées à hauteur de 250 euros par tête. Parmi les 8 100 exploitations laitières de montagne (ou 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.

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 à se détourner de cette production, mais ceci dépendra principalement de l'évolution des rapports de prix.

Les exploitations orientées vers la production de brouillards 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 »

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, il est fort probable que les prix du marché s'établiraient progressivement à un niveau tel qu'il redeviendrait intéressant de s'orienter vers ces productions. Le prix relatif des broutards par rapport aux jeunes bovins et aux bœufs constituera, ainsi, une des principales variables d'ajustement des réorientations productives.

Tableau n°7. Répartition des exploitations de montagne des types bovins-lait, bovins-viande et ovins-caprins selon le montant du paiement unique 2007 et le ratio « paiement unique 2007 / aides directes 2007 »

	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-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%
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%

Source : RICA 2000 / Traitement INRA-SAE2-Nantes

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%. Dans l'option du découplage partiel, près de la moitié de ces exploitations ont à la fois un paiement unique inférieur à 5 000 euros et un rapport « paiement unique / aides directes totales » inférieur à 50% (Tableau 7). 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 (Institut de l'Élevage, 2003), mais celui-ci doit être appréhendé en tenant compte des plages optimales de chargement définies au titre des ICHN.

Conclusion

Les exploitations agricoles françaises localisées en montagne deviennent progressivement de plus en plus dépendantes des soutiens publics directs attribués au titre de la régulation des marchés (paiements compensatoires liés aux baisses des prix institutionnels) et du développement rural (ICHN et MAE). Cette dépendance accrue à l'égard des aides directes, qui se généralise à l'ensemble des exploitations agricoles jouant un rôle dans l'occupation du territoire (grandes cultures, bovins-viande, ovins-caprins, bovins-lait), ne doit cependant pas faire oublier que la rentabilité économique des exploitations demeure toujours autant, si ce n'est plus, de la compétence de l'exploitant, de ses choix techniques et de ses options d'investissements (CNCER, 2003). 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 2007, particulièrement dans les massifs montagneux à forte vocation laitière tels que les Alpes du Nord, l'Auvergne et le Jura. Cette évolution rend certes indispensable la pérennité des soutiens publics directs, mais elle justifie aussi qu'un débat s'engage sur leur justification et leur mode de répartition (Delorme, 2004).

Malgré l'octroi de soutiens spécifiques (ICHN), dont les montants ont été récemment revalorisés, mais du fait d'une dimension économique moyenne plus modeste que les exploitations agricoles des autres zones, les unités de montagne percevront, à l'issue de la réforme, des montants plus faibles d'aides directes. En outre, elles ne doivent pas s'attendre à bénéficier d'un redéploiement important des soutiens publics dans les années à venir. Le dispositif de modulation, qui sera introduit à l'échelle communautaire à compter de 2004, s'apparente, en effet, plus à un mécanisme de dégressivité généralisée des soutiens qu'à un système de prélèvements budgétaires ciblés sur les exploitations les plus soutenues. De même, les autorités nationales ont retenu le principe des références historiques individuelles de droits à paiements (2000-2002), plutôt que le système de régionalisation, dont les effets redistributifs pouvaient être potentiellement favorables aux zones de montagne.

En France, le recours à un découplage partiel (couplage à 100% de la PMTVA et à 50% de la prime à la brebis et à la chèvre) constitue, en revanche, une option positive pour les zones de montagne, lesquelles risquaient, dans l'option d'un découplage total, de subir un recul de leur volume de production agricole (au profit de zones bénéficiant de conditions naturelles plus favorables). En l'état actuel du dispositif adopté, les exploitations d'élevage de montagne, principalement celles très spécialisées, ne devraient pas connaître de fortes réorientations productives. Ceci devrait également être conforté par les conditions d'attribution des paiements directs issus du développement rural et les règles fixées quant au respect des bonnes conditions agricoles et environnementales. Au-delà des effets propres au découplage, l'avenir du régime des quotas laitiers (ou de la répartition territoriale de l'offre de lait) constituera, à plus long terme, un enjeu très important pour plusieurs massifs montagneux.

Bibliographie

- APCA. *PAC, une réforme en profondeur*. Chambres d'Agriculture, n°930, 2004, pp 9-64.
- Barkaoui A., Butault J.P. *Impacts sur l'offre des régions françaises des différentes options de la réforme de la PAC de 2003*. INRA Sciences sociales, n°4-5, 2004, 6 p.
- Bazin G. *L'évaluation de la politique de la montagne*. Editions La Documentation Française, Paris, 1999, 815 p.
- Bazin G. *Principes et résultats de la PAC en montagne en France*. Document de travail présenté à l'Académie de l'agriculture le 26 février 2003, Paris, 12 p.
- Berriet M., Daucé P. *Développement rural : quelle place pour les politiques communautaires ?* DEMETER, Editions Armand Colin, 1992, pp 125-193.
- Butault J.P. *Les soutiens publics à l'agriculture : histoire, théorie, mesure*, Editions INRA, Paris, 2004, à paraître, 350 p.
- Butault J.P., Guyomard H. *La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ?*. INRA Sciences Sociales, n°4-5, 2004, 6 p.
- Chatellier V., Bazin G., Wavresky P. *Les exploitations agricoles non professionnelles en 2000*. Agreste Cahiers n°2, 2004, pp 25-34.
- Chatellier V., Delattre F. *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 final, INRA-GIS Alpes du Nord, 2003, 116 p.
- Chatellier V. *La réforme de la PAC (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 2004, pp 181-203.
- CNCER. *Les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture française*. Communication à l'Académie d'Agriculture de France le 3 décembre 2003, 27 p.
- Conseil européen. *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin*. Bruxelles, 1999, 26 p.
- Conseil européen. *Règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC*. Bruxelles, 2003, 69 p.
- Delorme H. *La PAC : anatomie d'une transformation*. Editions Presses de Sciences Po, Paris, 2004, 402 p.
- Desriers M. *Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations*. Agreste cahiers n°3, septembre 2000, pp 3-14.
- Gohin A. *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, 2004, 6 p.
- Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouël C. *Interprétation économique, avantage et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles*. INRA-ESR, Rennes, 1999, 18 p.
- Institut de l'Élevage. *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 2002, 68 p.
- Institut de l'Élevage. *Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 : enjeux et premières analyses*. Le Dossier Economie de l'Élevage, n° 329, 2003, 65 p.
- Lherm M., Vessey P., Bébin D. *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, 2004, 6 p.
- Michaud M. *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 de Lille, 2003, 82 p.
- Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales. *Les concours publics à l'agriculture*. Paris, 2004.
- OCDE. *Le découplage : une vue d'ensemble du concept*. Rapport final, 2001, 45 p.