



HAL
open science

Les soutiens budgétaires et les aides directes à l'agriculture (premier et second pilier de la PAC) dans les régions françaises

Vincent Chatellier, A. Baudry

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, A. Baudry. Les soutiens budgétaires et les aides directes à l'agriculture (premier et second pilier de la PAC) dans les régions françaises. séminaire INRA-DATAR, May 2005, Paris, France. 16 p. hal-02832584

HAL Id: hal-02832584

<https://hal.inrae.fr/hal-02832584>

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.

Les soutiens budgétaires et les aides directes à l'agriculture (premier et second pilier de la PAC) dans les régions françaises

V. CHATELLIER et A. BAUDRY

INRA-SAE2, Rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 3

Résumé. Cet article présente, dans une première section, une analyse de l'évolution, entre 1990 et 2003, des soutiens budgétaires (directs et indirects) accordés par les pouvoirs publics (Union européenne, Etat et collectivités territoriales) aux activités agricoles dans les vingt-deux régions métropolitaines françaises. Cette première approche, basée sur les données du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR), permet de mettre en évidence trois tendances principales : une assez bonne maîtrise des dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture depuis la fin de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de MacSharry ; une montée en puissance rapide des paiements directs, parallèlement à une diminution des coûts d'intervention sur les marchés ; un renforcement du poids relatif des crédits du développement rural. Dans une deuxième section, une valorisation des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) permet, d'une part, de présenter l'évolution du montant des aides directes attribuées aux exploitations agricoles professionnelles entre 1990 et 2003 et, d'autre part, de déterminer un taux de concentration des aides directes au sein de chaque région. La troisième et dernière section s'intéresse aux conséquences de la réforme de la PAC de juin 2003. Une simulation, réalisée sur les données individuelles du RICA, permet d'estimer le montant futur (à l'horizon de 2007) des aides directes et du paiement unique découplé (selon les modalités retenues par le gouvernement français) et d'engager une réflexion sur l'éventuelle régionalisation du dispositif de découplage.

Mots clés : Réforme de la PAC - Aides directes - Développement rural - Exploitations agricoles - RICA

Abstract. This paper presents, in a first section, an analysis of the evolution between 1990 and 2003 of the budgetary supports (direct and indirect) granted by European Union, States and local authorities to the agricultural activities in the twenty-two French administrative regions. This first approach, based on the French agricultural ministry data, highlights three major trends: a rather good control of the budgetary expenditure in favour of agriculture since the end of the MacSharry CAP (Common Agricultural Policy) reform ; a fast rise of the direct payments, parallel to a reduction of intervention costs for market regulation; a reinforcement of the relative weight of rural development measures. In a second section, using the individual data of the Farm Accountancy Data Network (FADN), we present the evolution of the direct subsidies between 1990 and 2003 for professional French farms and we estimate the concentration rate of direct subsidies within each region. The third and last section deals with the consequences of the new CAP reform (june 2003). A simulation is carried out, under constant structures and productivities, on the individual data of the FADN. It estimates the future amount (2007) of the direct subsidies and of the single payments (within the modalities chosen by the French government). Finally, we discuss the regionalization of the decoupling device.

Key words : CAP reform – Direct subsidies – Rural Development – Farms – FADN

Introduction

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

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

Avec l'instauration prochaine du découplage, dont l'objectif premier est de rendre les soutiens directs communautaires plus compatibles avec les exigences de la négociation multilatérale de l'OMC (Butault et Guyomard, 2004 ; Gohin et *al*, 1999 ; Desquilbet et *al*, 1999 ; OCDE, 2001), les questions relatives à la légitimité des soutiens publics accordés à l'agriculture et au mode de répartition de ceux-ci entre catégories d'agriculteurs (en fonction des régions, des systèmes productifs, de la taille des exploitations, etc.) devraient être placées au cœur de nombreux futurs débats de politique agricole. Dans ce contexte, cet article apporte une analyse rétrospective et prospective des soutiens publics alloués à l'agriculture en France et dans les vingt-deux régions métropolitaines, en insistant sur les aides directes accordées aux exploitations agricoles. Il s'articule autour des trois sections suivantes :

- La première met en évidence l'évolution, pour les régions françaises, du montant des soutiens publics alloués aux activités agricoles entre 1990 (avant la réforme de MacSharry) et 2003 (après la réforme de l'Agenda 2000), en soulignant les modifications intervenues dans le poids relatif des différentes catégories de soutien. Cette analyse, qui s'appuie sur les données du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR), concerne l'ensemble des dépenses budgétaires accordées à l'agriculture.
- La seconde s'intéresse à l'évolution (sur la même période) des aides directes attribuées aux exploitations agricoles professionnelles françaises, réparties selon cinq types de production (grandes cultures, bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins et autres), puis selon les régions. Cette analyse, qui s'appuie sur un traitement des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), couvre de fait un champ plus restrictif que celui abordé précédemment. En effet, ne sont considérées ici que les aides directes inscrites au poste « subventions » du compte de résultat des exploitations. Pour chaque région, un taux de concentration des aides directes a été calculé sur le champ des unités bénéficiaires.
- La troisième, plus prospective, s'intéresse aux effets de la réforme de la PAC de juin 2003 sur l'évolution, à l'horizon de 2007, des aides directes allouées aux exploitations agricoles des différentes régions françaises. Moyennant la réalisation de simulations sur les données individuelles du RICA et la prise en compte des décisions du gouvernement français quant à l'application du dispositif de découplage (découplage partiel à compter de 2006), une estimation du montant futur du paiement unique découplé est effectuée. Sur cette base, une discussion est engagée quant aux effets potentiels qui résulteraient de l'adoption d'une régionalisation du découplage, au sens de la mise en œuvre des articles n°58 et n°59 du règlement communautaire n°1782/2003.

1- L'évolution des concours publics aux activités agricoles (1990-2003)

L'analyse de l'évolution, par région, des soutiens publics aux activités agricoles s'appuie sur les données, exhaustives et structurées, diffusées chaque année par la Direction des Affaires Financières du MAAPR. Le terme « concours publics aux activités agricoles » relève d'une définition précise et d'une nomenclature rigoureuse qui autorisent à la réalisation de comparaisons pluriannuelles (Muro et Desriers, 2004 ; Boyer, 1999). Ce terme correspond à l'ensemble des dépenses publiques, en provenance de l'Union européenne, de la nation et des collectivités territoriales, destinées au soutien des activités agricoles (en tant qu'activités de production)¹. Il ne prend donc pas en compte les soutiens indirects assurés par les consommateurs, *via* la fixation de prix domestiques supérieurs aux prix mondiaux, comme c'est le cas de l'indicateur dit « Estimation du Soutien aux Producteurs (ESP) » élaboré par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE, 2004 ; Butault et Le Mouël, 2004). Cependant, les baisses successives de prix intervenues depuis 1992 (baisses compensées par l'octroi de paiements directs) font que les soutiens budgétaires occupent une place croissante dans le soutien global, contrairement aux soutiens assurés par les consommateurs (même si ceux-ci sont encore importants pour plusieurs produits agricoles, dont le lait, la viande bovine, le sucre).

¹ Dans le calcul des concours publics totaux à l'agriculture (indicateur plus global, non utilisé ici), d'autres domaines budgétaires sont également considérés : la protection sociale et à la solidarité ; les activités de recherche et d'enseignement ; les services généraux ; les industries agroalimentaires et les actions de promotion ; l'aménagement de l'espace rural et les activités hippiques ; la gestion durable de la forêt.

1-1- A l'échelle nationale

Le montant des concours publics aux activités agricoles est passé, à l'échelle nationale de 7,6 milliards d'€ en 1990 (dont 70% de crédits communautaires) à 12,1 milliards d'€ en 2003 (dont 81% de crédits communautaires), ce qui correspond à une augmentation, en monnaie courante, de 4,5 milliards d'€ (ou l'équivalent d'une hausse moyenne annuelle proche de 2% en termes réels). La progression des dépenses budgétaires a été particulièrement importante pendant la mise en oeuvre de la réforme de MacSharry (+3,7 milliards d'€ entre 1990 et 1996), alors qu'elle a été relativement faible depuis lors (+0,7 milliard d'€ entre 1996 et 2003). Ainsi, contrairement à la situation observée au cours des années quatre-vingt, les pouvoirs publics disposent désormais d'instruments permettant de contrôler les dépenses budgétaires (fixation de plafonds nationaux, régionaux et/ou individuels de droits à primes, durcissement des règles relatives à l'intervention sur les marchés, baisse des volumes exportés avec restitutions, etc.). La nomenclature du MAAPR, qui permet de répartir les crédits du domaine « concours publics aux activités agricoles » en sept rubriques (MAAPR, 2004), est utilisée pour rendre compte des évolutions intervenues au cours de la période étudiée :

- Le montant de la rubrique « régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre » est passé de 6,0 milliards d'€ en 1990 à 9,5 milliards d'€ en 2003 (soit 78% des dépenses du domaine). Cette hausse de 3,5 milliards d'€ résulte d'un mouvement croisé, lié aux décisions prises lors des deux précédentes réformes de la PAC : une baisse des soutiens indirects (-3,0 milliards d'€, dont -1,5 milliards d'€ au titre des restitutions aux exportations et -1,4 milliards d'€ au titre de l'écoulement des produits sur le marché intérieur) ; une forte hausse des aides directes (+6,5 milliards d'€, dont +4,5 milliards d'€ pour les paiements compensatoires aux grandes cultures et +1,2 milliard d'€ pour les primes au secteur bovins-viande). En 2003, les 9,5 milliards d'€ de crédits relevant de cette rubrique proviennent pour 5,4 milliards d'€ du secteur des grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux), 2,1 milliards d'€ du secteur de la viande bovine, 0,6 milliard d'€ du secteur laitier et 1,4 milliard d'€ des autres secteurs productifs.

- Le montant de la rubrique « mesures agri-environnementales » (MAE) est, au cours de la même période, passé de 7 à 602 millions d'€ (soit 4,9% des dépenses du domaine en 2003). Ces mesures ont été initiées par le règlement n°2078/92 pour encourager les exploitants à maintenir, ou à réintroduire, des méthodes de production respectueuses de l'environnement et à participer à l'entretien de l'espace rural. Depuis 2000, le dispositif agri-environnemental (mesure « f ») du Plan de Développement Rural National² -PDRN-) est appliqué dans le cadre du règlement n°1257/99 relatif au développement rural (Berriet et Daucé, 2001). En 2003, les dépenses inhérentes à cette rubrique se répartissent de la manière suivante : 58% pour les actions retenues au titre du volet territorial et environnemental des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), remplacés en 2003 par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD), 32% pour la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE)³ et 10% pour les autres mesures (protection des races menacées, diversification des cultures dans l'assolement, etc.).

² Les dépenses réalisées, en 2003, au titre du Plan de Développement Rural National (PDRN) représentent 1,80 milliard d'€, dont 1,53 milliard d'€ au titre concours publics aux activités agricoles. Ce dernier montant provient pour 39% des MAE, 30% des ICHN et 30% des soutiens à l'installation et à la modernisation des structures. Si le PDRN couvre 100% de l'ICHN et plus de 98% des MAE, il ne concerne que les deux tiers des crédits liés à l'installation et à la modernisation (MAAPR, 2004).

³ La PHAE, qui a remplacé en 2003 la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE), vise à favoriser la préservation des prairies et le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. En 2003, elle a concerné 3,1 millions d'hectares de surfaces fourragères et 57 000 exploitations agricoles (pour un montant moyen de 3 450 €). Cette aide est allouée moyennant des conditions d'intensification et de structure d'assolement.

- Le montant de la rubrique « compensation de handicaps naturels et d'éloignement » est passé de 316 millions d'€ en 1990 à 463 millions d'€ en 2003 (soit 3,8% des dépenses du domaine en 2003). Les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels⁴ (ICHN) représentent 96% de cette rubrique, les autres crédits relevant des investissements dans les bâtiments d'exploitation en zone de montagne.

- Le montant de la rubrique « installation et modernisation des exploitations »⁵ a, contrairement aux trois rubriques précédentes, diminué sur la période étudiée, en passant de 995 à 711 millions d'€ (soit 5,8% des dépenses du domaine en 2003). Cette évolution tient principalement à la baisse du nombre d'installations de jeunes agriculteurs (le nombre de dotations aux jeunes agriculteurs est passé de 13 000 en 1990 à un peu moins de 6 000 en 2003) et à la réduction du coût de la bonification des prêts.

- Le montant cumulé des trois autres rubriques identifiées dans la nomenclature du MAAPR est passé de 433 millions d'€ en 1990 à 851 millions d'€ en 2003 (soit 7% des dépenses du domaine en 2003). Cela concerne principalement les calamités agricoles, la lutte contre les maladies des animaux et des végétaux, le service public d'équarrissage et les mesures relatives à l'appui aux agriculteurs en difficulté.

1-2- Au sein des vingt-deux régions administratives

La présentation des différents mouvements intervenus à l'échelle nationale est une étape nécessaire à la bonne compréhension des évolutions régionales observées (Tableau 1). L'analyse, pour chaque région, du taux d'évolution des concours publics aux activités agricoles entre 1990 et 2003 (+59% en France, en monnaie courante) laisse entrevoir d'importants écarts. Ils tiennent à l'effet conjugué de quatre facteurs : la spécialisation agricole (proportion des différentes productions agricoles dans la production agricole finale) ; les modes de production (les zones extensives ayant accédé plus facilement aux mesures agri-environnementales) ; l'importance des zones défavorisées au sein de la région ; la dynamique des installations et les stratégies individuelles des exploitants (investissements financés dans le cadre des CTE-CAD). De manière synthétique, et sans mésestimer l'existence de disparités entre départements, plusieurs groupes de régions peuvent être identifiés :

- Les régions de montagne (ou de piémont) disposant d'une assez forte densité d'élevages extensifs d'herbivores (éligibles à la PHAE et aux ICHN). Dans ces régions, l'augmentation des soutiens publics a été particulièrement importante (+95% dans le Limousin ; +92% en Auvergne ; +79% en Midi-Pyrénées ; +55% en Franche-Comté). Ces évolutions régionales moyennes ne doivent cependant pas masquer le fait que l'augmentation a été plus intense dans les départements où l'élevage bovins-viande domine (+139% en Saône-et-Loire, +132% dans l'Allier) que dans ceux où c'est le lait qui joue un rôle déterminant (+41% dans le Jura, +64% dans le Puy de Dôme). En effet, les dépenses budgétaires pour le secteur de la viande bovine ont, à l'échelle nationale, augmenté de 1,3 milliard d'€ entre 1990 et 2003, alors que celles relatives au secteur laitier ont diminué de 0,5 milliard d'€.

⁴ Depuis 2001, en application du règlement de développement rural, l'ICHN est versée à l'hectare de surface fourragère (avec un plafond à 50 hectares), moyennant l'obligation de respecter les « bonnes pratiques agricoles habituelles » (plages optimales de densité animale définies localement). Le montant de l'aide à l'hectare varie selon la localisation de l'exploitation (haute-montagne, montagne, piémont, zones défavorisées simples) et le type de zone (sèche ou non). En 2003, l'ICHN a concerné 4,3 millions d'hectares de surfaces fourragères.

⁵ Cette rubrique regroupe les différents postes suivants : les dotations aux jeunes agriculteurs ; l'allègement des charges financières (bonification des prêts d'investissement) ; le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ; l'hydraulique et les aménagements fonciers ; le volet « économique » des CTE.

Tableau 1. L'évolution du montant des concours publics aux activités agricoles entre 1990 et 2003

	Montant total des concours publics aux activités agricoles (millions d'€)				/ Exploitation agricole (€)		/ Emploi agricole (€ / UTA)		/ Hectare de SAU (€)	
	1990	2003	2003/1990		1990	2003	1990	2003	1990	2003
			Mio. €	En %						
Alsace	77	168	91	118%	3 590	12 310	2 910	9 140	231	512
Aquitaine	307	611	304	99%	4 150	12 000	2 640	6 970	201	419
Auvergne	338	648	310	92%	8 160	23 750	5 990	17 500	218	434
Basse-Normandie	308	463	155	50%	6 020	15 580	4 570	12 570	229	375
Bourgogne	400	737	337	84%	11 110	30 610	7 370	19 070	223	416
Bretagne	572	757	185	32%	6 670	17 070	4 660	10 760	327	452
Centre	591	943	352	60%	11 900	31 750	8 410	21 360	243	404
Ch-Ardenne	607	672	65	11%	17 760	26 190	11 460	16 360	389	426
Corse	39	42	3	8%	8 110	14 510	6 290	9 810	302	265
Franche-Comté	143	222	79	55%	7 670	19 110	5 590	13 800	209	334
Haute-Normandie	248	338	90	36%	11 190	23 750	8 460	19 560	304	433
Ile-de-France	184	250	66	36%	20 150	42 210	9 590	22 000	311	431
L-Roussillon	376	475	99	26%	5 820	12 430	4 860	8 550	371	488
Limousin	190	370	180	95%	6 870	22 340	4 990	16 180	215	430
Lorraine	257	404	147	57%	10 170	27 670	7 920	20 000	230	357
Midi-Pyrénées	591	1 058	467	79%	7 100	19 580	5 160	14 310	247	450
Nord P. de Calais	307	387	80	26%	10 600	23 400	6 560	14 110	353	459
PACA	224	321	97	43%	5 340	12 440	3 380	6 420	336	466
Pays de la Loire	577	1 053	476	82%	7 120	22 820	4 730	13 620	253	482
Picardie	502	639	137	27%	21 980	40 860	12 350	24 160	371	483
Poitou-Charentes	427	700	273	64%	8 100	22 030	5 850	15 970	239	399
Rhône-Alpes	363	579	216	60%	4 470	11 450	3 430	8 650	228	383
France	7 705	12 118	4 490	59%	7 960	20 550	5 590	13 650	268	438

Source : MAAPR-DAF / Traitement INRA SAE2 Nantes

- Les régions de plaine ayant des superficies développées de maïs grain avec irrigation. Cela concerne notamment l'Alsace (+118%, avec un taux de +168% pour le Haut-Rhin) et l'Aquitaine (+99%). Depuis 1992, le montant des paiements compensatoires par hectare est, en effet, plus élevé dans les exploitations ayant recours à l'irrigation.
- Les régions de polyculture-élevage associant des activités de grandes cultures, de bovins-viande et de lait (+84% en Bourgogne et +82% en Pays de la Loire).
- Les régions céréalières dites « intermédiaires » (+64% en Poitou-Charentes, +60% dans le Centre, +57% en Lorraine). Dans ces régions, la hausse est, en valeur relative, plus importante qu'en Ile-de-France (+36%) ou en Picardie (+27%) pour deux raisons : la proportion de cultures associées (notamment les betteraves sucrières qui ne bénéficient pas des aides directes) est moins importante ; les superficies de céréales et d'oléo-protéagineux ont progressé plus fortement sur la période.
- Les régions où la production laitière intensive joue un rôle important, parfois en association avec d'autres productions agricoles : +26% en Nord-Pas-de-Calais, +32% en Bretagne, +36% en Haute-Normandie. Cette évolution, plutôt modérée, tient à trois facteurs : comme cela a été mentionné, les dépenses en faveur du secteur laitier ont diminué sur la période ; les exploitations laitières de ces zones ne bénéficient pas de la PHAE ; les productions associées (porcs, volailles, betteraves sucrières, etc.) sont, sur un plan budgétaire, peu soutenues par les mécanismes de la PAC.
- Les régions spécialisées dans des productions agricoles peu soutenues (viticulture, cultures spéciales, etc.). C'est notamment le cas du Languedoc-Roussillon (+26%), de Provence-Alpes-Côte-D'azur (+43%) et de la Corse (+8%).

Pour réaliser des comparaisons régionales sur l'intensité du niveau de soutien et son évolution, le montant des concours publics aux activités agricoles est rapporté à l'exploitation, à l'unité de travail agricole et à l'hectare de surface agricole utile. Entre 1990 et 2003, le rythme élevé de restructuration des exploitations agricoles et les gains de productivité du travail ont entraîné une forte augmentation des dépenses budgétaires, tant par exploitation (de 7 960 € en moyenne nationale en 1990 à 20 550 € en 2003⁶, soit un coefficient multiplicateur de 2,6 en monnaie courante) que par emploi agricole (de 5 590 € à 13 650 €). Rapporté à l'hectare, cette évolution est moins marquée (le recul de la superficie agricole ayant été de 0,3% par an au cours des quinze dernières années) : de 268 € en 1990 à 438 € en 2003 (soit un coefficient de 1,6).

En 2003, le montant moyen des concours publics par exploitation agricole dépasse 30 000 € dans quatre régions à forte vocation céréalière (Bourgogne, Centre, Ile de France et Picardie) et est inférieur à 13 000 € dans cinq autres (Alsace, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes). Cette hiérarchie est peu modifiée en utilisant les emplois agricoles au dénominateur. Outre les productions agricoles mises en œuvre, ces écarts tiennent essentiellement au différentiel de taille des exploitations. En rapportant les dépenses budgétaires à la surface agricole (approche qui permet de prendre en compte des écarts d'intensification), la hiérarchie des régions s'échelonne de 265 € en Corse à 512 € en Alsace.

Tableau 2. La répartition du montant des concours publics aux activités agricoles selon les types de soutien

	Régulation des marchés				MAE		ICHN		Installation et modernisation des exploit.		Autres	
	Soutiens indirects		Aides directes		1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
	1990	2003	1990	2003								
Alsace	65%	9%	8%	70%	0%	10%	2%	1%	18%	5%	7%	5%
Aquitaine	47%	9%	14%	69%	0%	4%	6%	4%	24%	8%	9%	6%
Auvergne	44%	7%	14%	54%	0%	7%	21%	15%	11%	5%	10%	12%
Basse-Normandie	74%	19%	8%	62%	0%	4%	0%	0%	12%	6%	6%	9%
Bourgogne	74%	5%	5%	74%	0%	3%	4%	3%	11%	4%	5%	11%
Bretagne	69%	23%	5%	55%	0%	5%	0%	0%	19%	8%	7%	9%
Centre	86%	8%	0%	84%	0%	1%	1%	1%	10%	3%	3%	3%
Ch.-Ardenne	90%	22%	0%	70%	0%	1%	0%	0%	8%	4%	2%	3%
Corse	19%	11%	23%	47%	0%	3%	15%	21%	24%	10%	19%	8%
Franche-Comté	70%	16%	4%	46%	0%	12%	11%	10%	11%	7%	4%	9%
Haute-Normandie	86%	18%	3%	72%	0%	2%	0%	0%	8%	4%	3%	4%
Ile-de-France	91%	15%	0%	80%	0%	1%	0%	0%	8%	3%	1%	1%
L-Roussillon	39%	24%	28%	39%	0%	6%	4%	6%	23%	19%	6%	6%
Limousin	30%	3%	30%	66%	0%	4%	16%	11%	10%	5%	14%	11%
Lorraine	85%	10%	2%	72%	0%	4%	1%	1%	9%	5%	3%	8%
Midi-Pyrénées	53%	7%	15%	67%	0%	5%	10%	9%	12%	6%	10%	6%
Nord-P. de Calais	85%	25%	0%	61%	0%	4%	0%	0%	11%	5%	4%	5%
PACA	47%	21%	21%	44%	0%	11%	6%	8%	21%	11%	5%	5%
Pays de la Loire	66%	13%	10%	60%	0%	11%	0%	0%	15%	6%	9%	10%
Picardie	91%	25%	0%	69%	0%	1%	0%	0%	8%	3%	1%	2%
Poitou-Charentes	72%	8%	8%	75%	0%	7%	2%	1%	12%	5%	6%	4%
Rhône-Alpes	55%	13%	9%	46%	0%	9%	13%	12%	16%	8%	7%	12%
France	70%	14%	7%	64%	0%	5%	4%	4%	13%	6%	6%	7%

Source : MAAPR-DAF / Traitement INRA SAE2 Nantes

⁶ Ce calcul considère l'ensemble des exploitations agricoles, y compris les unités non professionnelles. En 2003, les exploitations non professionnelles représentent 40% de l'effectif et perçoivent vraisemblablement moins de 5% de l'ensemble des soutiens directs. Partant de cette hypothèse, le montant des concours publics aux activités agricoles s'élève à environ 31 500 € par exploitation agricole professionnelle.

Pour chaque région, une répartition des dépenses budgétaires est réalisée selon les différentes rubriques utilisées précédemment (Tableau 2). Trois enseignements principaux en ressortent :

- Les soutiens indirects liés à la régulation des marchés, qui jouaient un rôle déterminant au début des années quatre-vingt-dix (70% des dépenses à l'échelle nationale), représentent désormais moins de 25% des concours publics aux activités agricoles dans toutes les régions. Inversement, le poids des soutiens directs (aides aux produits, à la régulation des marchés et à la maîtrise de l'offre) a fortement progressé, pour représenter plus des deux tiers des dépenses totales dans plus de la moitié des régions.
- Le montant cumulé des MAE et des ICHN représente en 2003 plus de 20% des concours publics aux activités agricoles dans quatre régions (Auvergne, Corse, Franche-Comté et Rhône-Alpes) et moins de 2% dans cinq autres (Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Picardie). Le poids relatif de ces deux mesures a augmenté dans toutes les régions françaises, à l'exception du Limousin, région où les primes animales ont intensément progressé du fait du niveau élevé de spécialisation en bovins-viande.
- Le poids relatif des soutiens liés à l'installation et à la modernisation des exploitations agricoles a reculé dans toutes les régions françaises.

2- L'évolution des aides directes aux exploitations agricoles professionnelles (1990-2003)

Cette seconde section porte sur les aides directes⁷ attribuées aux exploitations agricoles professionnelles françaises, soit un champ plus restrictif que celui abordé précédemment. L'analyse présente l'évolution 1990-2003 du montant des aides directes pour cinq catégories d'exploitations (à l'échelle nationale), puis s'intéresse aux comparaisons régionales pour l'année 2003, en déterminant un taux de concentration des aides directes dans chacune des vingt-deux régions. Cette analyse s'appuie sur les données du RICA. Il s'agit d'un outil statistique du MAAPR qui donne des informations représentatives, détaillées et actualisées sur la situation structurelle, économique et financière des exploitations agricoles françaises dites « professionnelles » (Chantry, 2003). Ces exploitations représentent 60% de l'ensemble des exploitations agricoles dénombrées par le Recensement de l'agriculture, 85% des emplois, 92% de la surface agricole, 95% de la production et vraisemblablement autant des aides directes.

2-1- Une montée en puissance des aides directes différenciée selon les types de production

Toutes orientations de production (OTEX) confondues, le montant moyen des aides directes par exploitation agricole professionnelle est passé, en France, de 2 900 € en 1990 (soit 1 700 € par unité de travail agricole, 62 € par hectare et 15% du résultat courant) à 24 200 € en 2003 (soit 12 900 € par unité de travail agricole, 356 € par hectare et 90% du résultat courant). Cette augmentation résulte de trois facteurs principaux (Blogowski et Chatellier, 2004) : a) les décisions prises au titre des réformes de la PAC de 1992 et de 1999 : en contrepartie d'une baisse des prix garantis en grandes cultures et en viande bovine, les pouvoirs publics ont octroyé des paiements directs aux agriculteurs, lesquels ont été versés sur la base des facteurs de production (surface et cheptel) et, pour les grandes cultures, d'un rendement de référence historique régionalisé ; b) l'augmentation des dépenses budgétaires liées au développement rural ; c) l'accroissement de la taille des exploitations (Desriers, 2000). En l'absence d'un plafonnement, les exploitations ont bénéficié, dans la plupart des cas, d'une augmentation de leur montant d'aides directes proportionnelle aux agrandissements réalisés.

⁷ Le terme « aides directes » regroupe l'ensemble des subventions d'exploitation inscrites au compte de résultat (paiements compensatoires de la PAC, ICHN, MAE et autres aides directes : calamités agricoles, aides locales et régionales). Les soutiens indirects liés à la régulation des marchés, de même que les aides directes relatives à l'installation et à la modernisation des exploitations ne sont pas prises en compte ici.

Tableau 3. Evolution du montant des aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles françaises réparties selon cinq types de production (1990 et 2003)

		Types d'exploitations agricoles					Ensemble
		Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins caprins	Autres	
1990	Nombre d'exploitations	75 700	183 400	119 900	24 000	118 700	521 600
	Aides directes / Exploitation (€)	1 300	2 500	5 500	9 000	900	2 900
	Aides directes / UTA (€)	800	1 500	3 600	5 800	400	1 700
	Aides directes / ha de SAU (€)	18	52	95	147	51	62
	Aides directes / Résultat courant (%)	6%	14%	42%	69%	3%	15%
	MAE+ICHN / Aides directes (%)	0%	20%	12%	20%	2%	14%
2003	Nombre d'exploitations	70 000	114 400	92 500	17 500	84 800	379 200
	Aides directes / Exploitation (€)	36 600	22 100	33 800	26 000	5 900	24 200
	Aides directes / UTA (€)	20 400	12 700	23 400	16 900	2 200	12 900
	Aides directes / ha de SAU (€)	370	291	431	364	298	356
	Aides directes / Résultat courant (%)	116%	85%	152%	163%	19%	90%
	MAE+ICHN / Aides directes (%)	2%	13%	14%	30%	7%	11%

Source : RICA France 1990 et 2003 / Traitement INRA SAE2 Nantes

L'évolution du montant des aides directes diffère selon les types d'exploitations agricoles⁸ (Tableau 3), d'où l'existence de situations régionales contrastées selon les types de spécialisation. Entre 1990 et 2003, l'augmentation des aides directes a été rapide dans les exploitations de grandes cultures, lesquelles ont enregistré une baisse des prix institutionnels de 50% sur la période. En moyenne nationale par exploitation, le montant des aides directes est passé de 1 300 € en 1990 (soit 6% du résultat courant) à 36 600 € en 2003 (soit 116% du résultat courant). Pour les exploitations du type « bovins-viande », la progression a également été forte (de 5 500 € en 1990 à 33 800 € en 2003), du fait de la hausse des primes animales (consécutives à une baisse du prix d'intervention de 35% sur la période) et des MAE. Pour les exploitations du type « ovins-caprins », qui percevaient déjà au début des années quatre-vingt-dix des montants élevés d'aides directes (69% du résultat courant), la dépendance s'est encore accentuée (26 000 € d'aides directes par exploitation en 2003, soit 163% du résultat courant). Dans le secteur laitier, les exploitations n'ont pas subi une baisse des prix garantis du lait, mais elles ont bénéficié des paiements compensatoires de la PAC versés au titre des productions agricoles associées et des aides directes du développement rural. Le montant des aides directes par exploitation laitière est passé, en moyenne nationale, de 2 500 € en 1990 à 22 100 € en 2003 (dont 13% de MAE et d'ICHN). Pour les exploitations du type « autres » (c'est-à-dire pour les unités orientées vers les productions maraîchères, horticoles, arboricoles, viticoles, hors-sol, etc.), le montant des aides directes a, quant à lui, peu évolué.

2-2- Le montant des aides directes selon les régions et leur niveau de concentration

En 2003, le montant moyen des aides directes par exploitation agricole professionnelle est inférieur à 15 000 € dans trois régions (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) et supérieur ou égal à 40 000 € dans cinq autres (Bourgogne, Centre, Ile-de-France, Lorraine et Picardie). Ces dernières se caractérisent par la présence de nombreuses exploitations de grandes cultures de grande dimension. En rapportant les aides directes à l'emploi agricole, la hiérarchie s'échelonne de 3 400 € en Provence-Alpes-Côte-d'Azur à 23 500 € en Bourgogne. Rapporté à l'hectare, ce montant est inférieur à 290 € dans trois régions (Basse-Normandie, Corse et Franche-Comté) et supérieur à 410 € dans quatre autres (Auvergne, Bourgogne, Limousin et Midi-pyrénées). Par ailleurs, le montant des aides directes est, en moyenne, supérieur au résultat courant avant impôt dans huit régions (Tableau 4).

⁸ Cinq types sont définis : « grandes cultures » (exploitations des OTEX n°13 et 14 ayant moins de 5 UGB bovines) ; « bovins lait » (exploitations ayant plus de 5 vaches laitières) ; « bovins-viande » (exploitations ayant plus de 5 UGB bovines, plus de 5 vaches allaitantes et moins de 5 vaches laitières) ; « ovins-caprins » (exploitations ayant plus de 5 UGB herbivores et moins de 5 UGB bovines) ; « autres » (exploitations non répertoriées dans les types précédents).

Tableau 4. Montant des aides directes dans les exploitations agricoles réparties selon les régions (en 2003) et taux de concentration des aides directes au sein de chaque région

	Nombre d'exploit.	Montant d'aides directes en 2003 (€ et %)				MAE + ICHN / Aides directes	Taux de concentration des aides		
		/ Exploit.	/ UTA	/ SAU	/ Résultat courant		(1)	(2)	(3)
Alsace	5 770	16 700	8 100	382	46%	1%	78%	41%	0,38
Aquitaine	36 020	14 900	6 800	374	82%	12%	84%	56%	0,53
Auvergne	19 160	30 900	22 100	434	154%	27%	100%	48%	0,43
Basse-Normandie	15 060	21 100	12 600	289	95%	7%	100%	49%	0,44
Bourgogne	15 620	44 200	23 500	412	138%	12%	87%	39%	0,35
Bretagne	36 330	15 200	8 400	302	59%	4%	97%	43%	0,38
Centre	19 170	41 800	21 400	365	127%	4%	96%	38%	0,34
Ch-Ardenne	15 040	31 000	14 600	323	58%	3%	73%	39%	0,33
Corse	3 870	17 200	10 600	269	83%	31%	82%	77%	0,71
Franche-Comté	7 870	20 900	13 800	250	108%	25%	90%	42%	0,34
Haute-Normandie	7 450	34 500	18 100	333	91%	1%	99%	46%	0,40
Ile-de-France	3 950	48 800	20 200	373	115%	0%	93%	42%	0,34
L-Rousillon	21 310	12 000	6 000	330	48%	20%	82%	70%	0,67
Limousin	11 230	30 500	21 600	415	128%	25%	100%	56%	0,50
Lorraine	7 990	43 800	22 900	330	142%	8%	100%	39%	0,29
Midi-Pyrénées	30 920	27 600	16 000	420	164%	17%	99%	48%	0,42
Nord-Pas de Calais	12 940	20 000	11 800	324	65%	2%	99%	44%	0,38
PACA	16 300	9 300	3 400	350	28%	25%	48%	67%	0,64
Pays de la Loire	32 650	22 400	11 700	349	87%	5%	95%	44%	0,41
Picardie	10 590	39 800	20 900	349	85%	2%	97%	42%	0,33
Poitou-Charentes	20 730	27 300	17 700	341	87%	5%	98%	43%	0,40
Rhône-Alpes	29 220	17 300	9 400	357	86%	25%	90%	51%	0,48
France	379 160	24 200	12 900	356	90%	11%	91%	49%	0,45

Source : RICA France 2003 / Traitement INRA SAE2 Nantes

(1) Part des exploitations agricoles professionnelles de la région ayant un montant non nul d'aides directes.

(2) Part des aides directes perçues par les exploitations du dernier quintile (les 20% touchant le plus de subventions). Ce calcul est réalisé pour les seules exploitations bénéficiaires d'aides directes.

(3) Indice de Gini. Si l'indice de Gini est égale à 0, la répartition des subventions est parfaitement égalitaire et chaque exploitation bénéficiaire touche le même montant d'aides directes. A l'inverse, si cet indice est égale à 1, une seule exploitation perçoit la totalité des subventions. Dans le tableau 4, cette éventualité est exclue, puisque seules les exploitations bénéficiaires sont prises en compte.

A l'échelle nationale, 90% des exploitations agricoles professionnelles reçoivent des aides directes. Ce taux est inférieur à 80% dans seulement trois régions (Alsace, Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) et supérieur à 95% dans la moitié d'entre elles. Une mesure du niveau de concentration des aides directes est réalisée, pour chaque région, sur le champ des exploitations agricoles professionnelles bénéficiaires d'aides directes. Les exploitations les plus soutenues (le dernier quintile) captent, à l'échelle nationale, 49% de l'ensemble des aides directes⁹ (le coefficient de Gini étant de 0,45). Ce taux est légèrement inférieur à 40% dans quatre régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre et Lorraine) et supérieur à 66% dans trois autres (Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Un faible taux de concentration traduit d'abord une forte homogénéité régionale des structures (dans le cas présent, une proportion élevée d'exploitations de grandes cultures d'une taille sensiblement équivalente). De même, un fort taux de concentration tient d'abord à la présence, au sein d'une même région, d'exploitations relevant de types de production différents (exemple : co-existence d'exploitations de grandes cultures et/ou de bovins-viande avec des unités peu concernées par la PAC, bien que bénéficiaires de faibles montants d'aides directes).

⁹ Les calculs réalisés par le SCEES sur l'ensemble des exploitations agricoles bénéficiaires d'aides directes, et non pas uniquement, comme ici, sur les unités professionnelles, conduisent à un niveau de concentration plus élevé (le dernier quintile regroupant alors près de 62% des aides directes).

A l'échelle nationale, 37% des exploitations agricoles professionnelles sont bénéficiaires d'aides directes au titre du développement rural. Parmi ces unités, 20% captent 59% des crédits (le coefficient de Gini est de 0,56), soit un taux de concentration supérieur à celui déterminé précédemment sur l'ensemble des aides directes. L'ICHN et la PHAE faisant l'objet d'un plafonnement par exploitation, ce taux élevé de concentration résulte, pour une part, des mesures initiées au titre des CTE. La part des exploitations agricoles bénéficiaires de soutiens directs issus du développement rural est élevée dans les cinq régions suivantes : Limousin (95%), Auvergne (90%), Corse (78%), Midi-Pyrénées (66%), Franche-Comté (65%), Bourgogne (60%) et Rhône-Alpes (48%). Dans ces régions, les aides directes au développement rural représentent souvent plus du quart de l'ensemble des aides directes.

Cette analyse a permis de confirmer et/ou de souligner trois aspects importants : compte tenu des prix agricoles actuellement en vigueur en France, la plupart des exploitations jouant un rôle clé dans l'occupation du territoire ne sont économiquement pas capables de se passer, à court et moyen terme, des soutiens directs (en leur absence, la moitié des exploitations agricoles professionnelles françaises auraient un résultat courant négatif) ; les crédits du développement rural, qui ont pour particularité de faire l'objet d'un co-financement entre l'Union européenne et les Etats membres, jouent un rôle important de complément de revenu pour de nombreuses exploitations situées en zones défavorisées ; les paiements compensatoires de la PAC ne concernant que les productions agricoles ayant subi des baisses de prix institutionnels, leur répartition entre régions tient d'abord aux différentiels de spécialisation agricole. Pour autant, le mode d'octroi de ces paiements compensatoires (calés sur les facteurs de production, sans plafonnement par exploitation) conduit à une répartition inégale des crédits entre exploitations d'une même région.

3- La réforme de la PAC de juin 2003 : effets potentiels et régionalisation du découplage

Cette troisième section porte sur les effets potentiels de la réforme de la PAC de juin 2003 (Conseil européen, 2003 ; APCA, 2004). Elle poursuit un double objectif : estimer le montant futur (à l'horizon de 2007) des aides directes et du paiement unique découplé dans les exploitations agricoles des différentes régions françaises ; discuter des conséquences de l'application d'une éventuelle régionalisation du dispositif de découplage.

3-1- L'évolution des aides directes à l'horizon de 2007 et l'estimation du paiement unique

Une simulation des conséquences de la réforme de la PAC de juin 2003 est appliquée aux données individuelles du RICA de 2003. De type comptable, cette simulation cherche à anticiper l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion à l'horizon de 2007 (c'est-à-dire au terme de la mise en œuvre de la réforme de l'Organisation Commune de Marchés -OCM- du lait et des produits laitiers). Il s'agit d'une simulation 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. Les agrégats comptables concernés par la simulation sont les suivants : la production agricole (en considérant une baisse du prix du lait payé aux producteurs de 15% d'ici 2007 et une hausse du quota laitier de 1,5%) ; les aides directes (allocation d'une aide directe de 35,5 € par tonne de quota, sans prendre en compte les effets du dispositif de modulation et une éventuelle hausse concomitante des crédits du développement rural) ; les charges (la hausse des charges liée à l'augmentation du quota est déterminée, pour chaque exploitation, en tenant compte de son niveau d'efficacité économique).

Cette simulation, qui ne prend pas en compte les effets supposés de la réforme de la PAC en terme de réorientations productives (adaptation des assolements, abandon de productions agricoles concernées par le découplage total, etc.), distingue deux scénarios : le premier (S1) mesure les effets de la réforme de la PAC à structures et à productivité du travail constantes (maintien de la taille des exploitations à leur situation de 2003) ; le second (S2), plus vraisemblable, considère que la taille moyenne des exploitations continuera de croître entre 2003 et 2007. Le taux annuel de restructuration appliqué correspond à celui mesuré dans chaque région, sur le champ des exploitations professionnelles, entre le Recensement agricole de 2000 et l'Enquête structure de 2003 (en moyenne nationale, ce taux est de 2,3% par an). Ce second scénario est utilisé pour évaluer le montant futur des aides directes et du paiement unique par exploitation. En revanche, pour les ratios « aides directes / résultat courant » et « paiement unique / hectare », les résultats du premier scénario sont considérés comme étant identiques à ceux du second. En effet, l'augmentation de la taille des structures s'accompagne très souvent d'une amélioration des revenus, mais également d'une progression parallèle des montants d'aides directes perçus.

Une estimation du montant du paiement unique est réalisée suivant deux hypothèses de calcul (la seconde n'est utilisée que dans le travail sur les effets de la régionalisation) : la première (H1) prend en compte les modalités nationales retenues par le gouvernement français. Ainsi, 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.

Tableau 5. Estimation du montant des aides directes et du paiement unique en 2007 (après réforme de la PAC)

	Variation 2003-2007		Aides directes 2007			Paiement unique 2007 (H1)			
	des aides directes		/ Exploitation (€)		/ Résultat courant	/ Exploitation (€)		/ hectare (€)	/ Aides directes
	S1	S2	S1	S2		S1	S2		
Alsace	10%	14%	18 400	19 100	52%	13 600	14 200	338	74%
Aquitaine	6%	17%	15 800	17 500	88%	8 100	8 900	235	51%
Auvergne	8%	18%	33 300	36 400	172%	11 300	12 400	159	34%
Basse-Normandie	29%	45%	27 200	30 500	136%	19 700	22 100	275	72%
Bourgogne	2%	7%	45 000	47 500	142%	22 300	23 600	213	50%
Bretagne	38%	55%	21 000	23 500	87%	15 100	16 900	309	72%
Centre	2%	12%	42 500	46 700	130%	28 700	31 500	258	67%
Ch.-Ardenne	5%	10%	32 700	34 200	62%	23 800	24 900	269	73%
Corse	0%	6%	17 200	18 200	83%	1 800	1 900	30	10%
Franche-Comté	25%	35%	26 100	28 300	150%	14 300	15 500	172	55%
Haute-Normandie	14%	29%	39 200	44 500	109%	33 100	37 600	335	84%
Ile-de-France	1%	11%	49 200	54 000	116%	37 000	40 600	301	75%
L- Rousillon	1%	7%	12 100	12 800	48%	3 100	3 300	146	26%
Limousin	2%	12%	31 100	34 200	131%	9 200	10 000	125	29%
Lorraine	14%	24%	49 900	54 400	174%	32 600	35 600	246	65%
Midi-Pyrénées	3%	13%	28 400	31 200	172%	12 900	14 200	204	46%
Nord-P. de Calais	19%	31%	23 900	26 200	81%	17 600	19 300	326	74%
PACA	1%	8%	9 400	10 100	28%	3 100	3 300	168	33%
Pays de la Loire	14%	25%	25 600	27 900	104%	15 600	17 000	249	61%
Picardie	8%	15%	43 000	45 700	94%	31 800	33 800	318	74%
Poitou-Charentes	4%	14%	28 500	31 200	92%	18 400	20 100	243	64%
Rhône-Alpes	11%	22%	19 300	21 100	101%	7 500	8 200	170	39%
France	10%	19%	26 500	28 900	101%	15 200	16 500	238	57%

S1 : structures constantes ; S2 : avec restructuration ; H1 découplage partiel

Source : RICA France 2003 / Traitement INRA SAE2 Nantes

D'après cette simulation, la réforme de la PAC entraîne, en moyenne nationale sur l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles (et à structures constantes), une augmentation des aides directes de 10% (Tableau 5). Cette hausse relevant exclusivement des exploitations laitières, la progression des aides directes est significative dans les régions suivantes : Bretagne (38%), Basse-Normandie (29%), Franche-Comté (25%), Nord-Pas-de-Calais (+19%), Pays de la Loire (14%), Lorraine (14%) et Haute-Normandie (14%). Elle est, en revanche, faible dans la plupart des autres régions, où l'effet de la restructuration dépasse très largement celui de la réforme de la PAC. En tenant compte des gains de productivité, le montant 2007 des aides directes par exploitation agricole professionnelle s'élève, en moyenne nationale, à 28 900 €, soit l'équivalent de 101% du résultat courant (le montant des aides directes devient supérieur au résultat courant moyen dans plus de la moitié des régions).

Le montant du paiement unique 2007 s'élève, en moyenne nationale, à 21 200 € par exploitation agricole dans le cas du découplage total et à 15 200 € dans le cas du découplage partiel (soit un différentiel de l'ordre de 30%). En tenant compte de la restructuration, il s'élève à 16 500 € par exploitation (dans le cas du découplage partiel). Inférieur à 10 000 € par exploitation dans six régions (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin, Provence-Alpes-Cote-d'Azur, Rhône-Alpes), il dépasse les 30 000 € dans cinq autres (Centre, Haute-Normandie, Ile-de-France, Lorraine et Picardie). Le poids du paiement unique dans les aides directes totales (57% en moyenne nationale) est proche de 75% dans les régions à vocation céréalière et inférieur à 40% dans les régions du Sud et dans celles de montagne/piémont orientées vers les activités bovins-viande ou ovins-caprins (Institut de l'Elevage, 2003). Les incitations aux réorientations productives sont d'autant plus fortes que le montant du paiement unique est élevé et que celui-ci occupe une part prépondérante dans l'ensemble des aides directes. Ainsi, les exploitations localisées dans des zones défavorisées de montagne ne devraient pas être, en l'état actuel du dispositif adopté, incitées à abandonner leur activité productive ou à se réorienter massivement, ce d'autant plus que les conditions du milieu naturel limitent leurs opportunités (Chatellier et Delattre, 2004).

Tableau 6. Répartition des exploitations agricoles selon le montant du paiement unique 2007 (H1) par hectare

	Moins de 100 €	De 100 à 200 €	De 200 à 300 €	De 300 à 400 €	Plus de 400 €	Ensemble
Alsace	25%	4%	16%	48%	6%	100%
Aquitaine	32%	22%	17%	21%	7%	100%
Auvergne	16%	62%	17%	4%	0%	100%
Basse-Normandie	6%	17%	44%	26%	8%	100%
Bourgogne	24%	35%	38%	3%	0%	100%
Bretagne	10%	7%	33%	41%	10%	100%
Centre	13%	11%	54%	22%	0%	100%
Ch.-Ardenne	30%	6%	46%	16%	2%	100%
Corse	90%	8%	0%	0%	1%	100%
Franche-Comté	31%	43%	23%	2%	0%	100%
Haute-Normandie	2%	3%	20%	65%	10%	100%
Ile-de-France	10%	3%	32%	55%	0%	100%
L.-Roussillon	77%	7%	1%	10%	5%	100%
Limousin	42%	41%	17%	0%	0%	100%
Lorraine	7%	22%	57%	13%	1%	100%
Midi-Pyrénées	14%	35%	34%	15%	2%	100%
Nord-P. de Calais	1%	8%	32%	41%	17%	100%
PACA	77%	7%	10%	3%	3%	100%
Pays de la Loire	15%	26%	37%	18%	4%	100%
Picardie	3%	2%	28%	56%	11%	100%
Poitou-Charentes	11%	16%	58%	14%	1%	100%
Rhône-Alpes	39%	27%	25%	8%	1%	100%
France	25%	21%	30%	20%	4%	100%

Source : RICA France 2003 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Rapporté à l'hectare¹⁰, le montant du paiement unique (H1) s'élève, en moyenne nationale, à 238 €. La dispersion de ce montant est forte : il est inférieur à 100 € dans un quart des exploitations agricoles et supérieur à 300 € dans un autre quart. Outre la Corse et les deux régions du Sud-Est, ce montant est, en moyenne régionale, faible en Limousin (125 €), en Auvergne (159 €), en Rhône-Alpes (170 €) et en Franche-Comté (172 €). Il dépasse les 300 € dans les cinq régions suivantes : Alsace, Bretagne, Haute-Normandie, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais (Tableau 5). Ces moyennes régionales, qui tiennent pour l'essentiel aux productions agricoles développées et à l'intensification des systèmes productifs, ne doivent pas masquer l'existence d'une forte dispersion interne (Tableau 6), rendant par là même économiquement non neutre la mise en œuvre d'un paiement unique à l'hectare dont le montant serait commun à l'ensemble des exploitations agricoles d'une même région.

3-3- La régionalisation du dispositif de découplage

Le montant futur du paiement unique par exploitation est, en France, déterminé sur la base des paiements directs historiquement reçus au cours de la période de référence 2000-2002. Cette option a pour principal intérêt de ne pas provoquer, à court terme, de chocs économiques dans les exploitations. Pour autant, elle est susceptible de générer, à plus long terme (c'est-à-dire au fur et à mesure que la date des deux précédentes réformes de la PAC s'éloignera), des tensions entre catégories d'agriculteurs. Ceux qui étaient historiquement bien soutenus vont accueillir cette option de manière favorable : elle leur donne, en effet, une pérennisation des montants d'aides directes perçus (y compris dans l'hypothèse où ils ne pratiqueraient plus, dans le futur, les activités agricoles qui furent à l'origine de ces montants) tout en leur offrant certaines opportunités de diversification ; à l'inverse, les agriculteurs qui étaient historiquement faiblement dotés en paiements directs risquent d'être plus lésés : non seulement, ils acquièrent la garantie de ne pas bénéficier d'une augmentation de leurs soutiens directs dans les années à venir, mais ils encourent également le risque d'être concurrencés sur leurs propres productions par des agriculteurs favorisés par la référence historique (CNCER, 2003).

Au titre des articles n°58 et n°59 du règlement n°1782 (Conseil européen, 2003), les Etats membres ont la possibilité de réorienter progressivement tout ou partie des paiements directs en adoptant le principe d'une régionalisation du dispositif de découplage¹¹. Ils peuvent, dans un premier temps, choisir de segmenter le plafond national des paiements découplés en plusieurs régions. Ainsi, en France, les droits à paiements ne pourront circuler et être utilisés qu'à l'intérieur de chaque département. Cette décision, qui a été justifiée par le fait qu'elle permet de préserver les équilibres territoriaux et les potentiels économiques locaux, conduit à figer la répartition géographique du paiement unique. Dans un second temps, les Etats membres ont la possibilité, mais dans des circonstances justifiées et en appliquant des critères objectifs, de diviser le montant total du plafond régional ou d'une partie de ce plafond entre tous les agriculteurs dont les exploitations sont situées dans la région concernée. Dans ce cas, les agriculteurs bénéficient de droits dont la valeur unitaire est calculée en divisant le plafond régional par le nombre d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide. L'Allemagne et l'Angleterre ont, contrairement à la France, décidé de mettre en œuvre une régionalisation, moyennant cependant un système hybride (conservation d'une partie des références historiques) et progressif dans le temps.

¹⁰ Sont concernées les surfaces de céréales, d'oléagineux, de protéagineux, de jachères ; les surfaces fourragères (y compris les surfaces de maïs fourrage et celles de parcours, landes et alpages productifs) ; les surfaces de cultures industrielles ayant donné droit à des aides.

¹¹ L'article 69 du même règlement donne, par ailleurs, la possibilité aux Etats membres de prélever jusqu'à 10% du plafond national des paiements découplés pour réorienter ces crédits vers certains types d'agriculture (qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles). Cette option, non retenue en France, sera appliquée en Italie.

Une simulation est conduite pour évaluer les effets potentiels de l'application d'un dispositif de régionalisation sur le résultat courant 2007 des exploitations agricoles. Le scénario testé se caractérise par l'octroi, au sein de chacune des vingt-deux régions administratives, d'un paiement unique à l'hectare commun à toutes les exploitations. De fait, ce scénario est assez extrême, en ce sens qu'il porte sur l'ensemble des droits et qu'il est appliqué immédiatement, sans aucune phase de transition. Deux alternatives sont considérées en fonction de l'intensité du découplage (H1 : découplage partiel ; H2 : découplage total).

Tableau 7. Répartition des exploitations agricoles selon la variation de résultat courant qui résulterait de la mise à la mise en œuvre en 2007 d'un paiement unique commun à l'ensemble des agriculteurs d'une même région

	Classes de variation du résultat courant (H1 : dans le cadre du découplage partiel)						Classes de variation du résultat courant (H2 : dans le cadre du découplage total)					
	-25% et -	0% à -25%	0%	0% à 25%	>25%	Total	-25% et -	0% à -25%	0%	0% à 25%	>25%	Total
Alsace	5%	29%	37%	24%	5%	100%	5%	28%	37%	22%	8%	100%
Aquitaine	14%	18%	32%	16%	19%	100%	14%	23%	32%	14%	17%	100%
Auvergne	12%	26%	9%	40%	12%	100%	20%	19%	9%	23%	29%	100%
Basse-Normandie	16%	28%	8%	29%	19%	100%	14%	29%	8%	30%	18%	100%
Bourgogne	16%	18%	24%	22%	20%	100%	7%	33%	24%	22%	14%	100%
Bretagne	8%	37%	15%	29%	11%	100%	11%	30%	15%	34%	10%	100%
Centre	10%	46%	15%	15%	15%	100%	8%	36%	15%	29%	13%	100%
Ch.-Ardenne	5%	27%	31%	27%	9%	100%	7%	28%	31%	22%	11%	100%
Corse	5%	25%	8%	59%	3%	100%	13%	27%	8%	36%	16%	100%
Franche-Comté	13%	13%	27%	31%	16%	100%	19%	8%	27%	19%	27%	100%
Haute-Normandie	5%	35%	13%	39%	9%	100%	8%	35%	13%	32%	13%	100%
Ile-de-France	3%	45%	12%	35%	5%	100%	3%	46%	12%	35%	5%	100%
L.-Roussillon	6%	12%	36%	35%	10%	100%	9%	11%	36%	33%	11%	100%
Limousin	8%	33%	4%	42%	12%	100%	20%	30%	4%	27%	18%	100%
Lorraine	12%	27%	15%	26%	19%	100%	14%	31%	15%	18%	21%	100%
Midi-Pyrénées	22%	20%	17%	19%	22%	100%	24%	24%	17%	19%	17%	100%
Nord-P. de Calais	4%	34%	9%	45%	8%	100%	5%	37%	9%	41%	8%	100%
PACA	7%	8%	41%	38%	6%	100%	8%	8%	41%	37%	7%	100%
Pays de la Loire	12%	28%	12%	30%	18%	100%	14%	27%	12%	31%	17%	100%
Picardie	9%	31%	10%	45%	5%	100%	11%	38%	10%	35%	7%	100%
Poitou-Charentes	10%	34%	7%	32%	16%	100%	10%	22%	7%	46%	16%	100%
Rhône-Alpes	15%	22%	23%	22%	18%	100%	17%	19%	23%	21%	20%	100%
France	11%	26%	19%	29%	14%	100%	13%	25%	19%	28%	15%	100%

Source : RICA France 2003 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Dans le cadre du découplage partiel (H1), ce scénario se manifeste par une perte de revenu d'au moins 25% pour 11% des exploitations agricoles françaises et par une amélioration du revenu supérieur à 25% pour 14% d'entre elles. Ces écarts se retrouvent, avec cependant des intensités distinctes, dans toutes les régions (Tableau 7). D'une façon générale, les exploitations des types « grandes cultures » (surtout celles spécialisées en céréales avec irrigation) et « bovins-lait » (surtout les plus intensives d'entre elles), sont pénalisées. Le découplage ne s'appliquant pas ici sur une part importante des primes animales, les exploitations des types « bovins-viande » et « ovins-caprins » (surtout les plus extensives d'entre elles) sont, en revanche, largement gagnantes. Dans certaines régions, les exploitations favorisées par la redistribution ont des revenus initiaux supérieurs à ceux des unités pénalisées (cela se retrouve, par exemple, en Auvergne avec les grandes exploitations « bovins-viande » extensives de l'Allier et les petites structures laitières assez intensives de Haute-Loire). Dans le cadre du découplage total (H2), la dispersion du choc économique est également importante, même si les catégories d'exploitations concernées ne sont pas les mêmes. Les exploitations du type « bovins-viande » (surtout celles pratiquant l'engraissement de jeunes bovins) sont alors lourdement fragilisées. De même, dans les régions extensives d'élevage (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes), les unités du type « grandes cultures » enregistrent une baisse de revenu de l'ordre de 35%.

Conclusion

Cette analyse a permis de rappeler le rôle déterminant joué par les deux précédentes réformes de la PAC (1992 et 1999) dans l'évolution des soutiens budgétaires accordés à l'agriculture dans les vingt-deux régions françaises. Depuis la fin de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de MacSharry (1996), les dépenses budgétaires pour les activités agricoles sont, en termes réels, stabilisées et, au regard de la situation des années quatre-vingt, nettement mieux maîtrisées. Les paiements directs, qui ont été instaurés dans le but d'atténuer l'impact économique de la baisse des prix garantis en grandes cultures et en viande bovine, constituent désormais près des deux tiers de l'ensemble des soutiens budgétaires alloués aux activités agricoles ; la baisse des prix ayant, de façon concomitante, entraîné une réduction substantielle des frais de stockage et des restitutions aux exportations. Les soutiens issus du second pilier de la PAC (le développement rural) progressent dans la très grande majorité des régions, notamment celles où la production agricole est extensive. Cette évolution tient principalement à la mise en œuvre des CTE/CAD et à la revalorisation des montants de la PHAE et de l'ICHN. En rapportant, dans chaque région, le montant des soutiens budgétaires ou des aides directes à l'exploitation, à l'emploi ou à l'unité de surface, des différences importantes apparaissent. Si ces écarts sont de nature à stimuler l'ouverture de légitimes débats contradictoires sur le mode actuel de répartition des soutiens publics à l'agriculture (Delorme, 2004 ; Butault et al, 2002), il importe cependant de les mettre en correspondance avec l'histoire récente de la PAC et, plus encore, avec les spécificités agricoles régionales (localisation, spécialisation, taille et intensification des exploitations).

Avec la modification de l'OCM lait et produits laitiers décidée dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003 et le rythme de restructuration anticipé, le montant des aides directes par exploitation pourrait augmenter d'environ 20% d'ici 2007 (en moyenne nationale). Compte tenu des modalités nationales retenues à ce jour pour mettre en œuvre le dispositif de découplage, cette réforme ne devrait pas occasionner de changements significatifs dans la répartition des soutiens directs entre régions et entre catégories d'exploitations agricoles. A l'issue de la réforme de la PAC, le montant des aides directes deviendra supérieur au résultat courant dans la plupart des exploitations agricoles françaises jouant un rôle important dans l'occupation du territoire (grandes cultures, bovins-viande, bovins-lait, ovins-caprins). Pour ces exploitations, cela signifie que les prix agricoles obtenus ne permettent plus de faire face aux coûts de production. Si l'augmentation attendue de la taille des exploitations et le progrès technique sont susceptibles de contribuer à une diminution des coûts unitaires (bien que les économies d'échelles soient, en agriculture, plutôt modestes), force est également de prendre en considération l'augmentation, parfois non maîtrisable par les agriculteurs, de certaines charges (hausse du cours du pétrole, investissement dans la mise aux normes environnementales des infrastructures, etc.). Dans ce contexte, il apparaît peu probable que ces exploitations puissent, à court et moyen terme, se maintenir et se transmettre sans le bénéfice des soutiens directs. Leur pérennité dépendra de deux facteurs principaux : a) l'évolution du cadre de négociation sur le soutien interne à l'OMC. Si le découplage offre de nouvelles latitudes à l'UE pour accepter une future baisse du plafond des soutiens jugés distorsifs des échanges, certains Etats membres de l'OMC pourraient, au cours des dix prochaines années, exiger une remise en cause de la règle initiale (en souhaitant que les soutiens découplés diminuent également) ; b) la volonté des Etats membres de l'UE de maintenir, dans une période de rigueur budgétaire accrue et dans le contexte de futurs élargissements (Bulgarie et Roumanie), un financement important pour la PAC. Cette volonté ne peut être totalement dissociée de l'acceptabilité sociale des soutiens à l'agriculture. Cette dernière pourrait, demain, être d'autant plus grande que les Etats auront œuvré dans le sens d'une redistribution minimale des crédits publics entre catégories d'exploitations.

Bibliographie

- APCA, 2004. PAC, une réforme en profondeur. *Chambres d'Agriculture n°930*, pp 9-64.
- Berriet M., Daucé P., 2001. Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? DEMETER 2002, Editions Armand Colin, pp 125-193.
- Blogowski A., Chatellier V., 2004. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992. in *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. INRA Editions (éditeur J. P. Butault), Paris, pp 223-275.
- Boyer P., 1999. La dépense publique en faveur de l'agriculture française en longue période. *Notes et Etudes Economiques n°10*, pp 39-87.
- Butault J.P., Chantreuil F., Dupraz P., 2002. Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs. *Economie rurale n°271*, pp 84-91.
- Butault J.P., Guyomard H., 2004. La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales n°4-5*, 6 p.
- Butault J.P., Le Mouél, 2004. Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? in *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. INRA Editions (éditeur J. P. Butault), Paris, pp 11-67.
- Chantry E., 2003. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et Etudes Economiques n°18*, pp 9-17.
- Chatellier V., Delattre F., 2004. Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne. *Colloque de la Société Française d'Economie Rurale (SFER) : « les systèmes de productions*, Lille, 18 et 19 novembre 2004, 16 p.
- CNASEA, 2004. Les aides des premier et second piliers de la PAC et les résultats d'exploitations départementaux en France. *Cahiers du CNASEA n°4*, 44 p.
- CNCER, 2003. Les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture française. Communication à l'Académie d'Agriculture de France le 3 décembre 2003, 27 p.
- Conseil européen, 1999. Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin. Bruxelles, 26 p.
- Conseil européen, 2003. Règlement n°1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, 69 p.
- 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 (9), p. 13-33.
- Desriers M., 2000. Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations. *Agreste Cahiers n°3*, pp 3-14.
- Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouél C., 1999. Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique. *Notes et Etudes Economiques n°10*, pp 9-37.
- Institut de l'Elevage, 2003. Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 : enjeux et premières analyses. *Le Dossier Economie de l'Elevage n° 329*, 65 p.
- Ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et de la Ruralité, 2004. Les concours publics à l'agriculture en 2003. Projet de loi de finance pour 2005, 72 p.
- Muro j., Desriers M., 2004. Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne. in *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*. INRA Editions (éditeur J. P. Butault), Paris, pp 173-221.
- OCDE, 2001. Le découplage : une vue d'ensemble du concept. Rapport final, 45 p.
- OCDE, 2004. Politique agricole de l'OCDE : panorama. Rapport final, 78 p.