HAL
open science

Les aides directes à l'agriculture française : conséquences du compromis de Berlin (Agenda 2000)

François Colson, Vincent Chatellier

To cite this version:

François Colson, Vincent Chatellier. Les aides directes à l'agriculture française : conséquences du compromis de Berlin (Agenda 2000). 1999. hal-02839051

HAL Id: hal-02839051

https://hal.inrae.fr/hal-02839051

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.

Laboratoire d'Etudes
et de Recherches Economiques
LERECO - Nantes

LES AIDES DIRECTES A L'AGRICULTURE FRANÇAISE :

CONSEQUENCES DU COMPROMIS DE BERLIN (AGENDA 2000)

Simulations des décisions du 26 mars 1999 à partir du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)

François COLSON - Vincent CHATELLIER

Nantes

Octobre 1999

Etude réalisée dans le cadre d'une convention avec la DATAR
sur l'analyse des formes de production agricole

AVERTISSEMENT

Cette note, présentée à la DATAR, porte sur l'analyse des effets à échéance 2004 du compromis final Agenda 2000 sur l'évolution des aides directes à l'agriculture française.

Elle a été réalisée dans le cadre d'une étude INRA-ESA sur l'évolution des formes de production agricole. Elle s'appuie sur des travaux réalisés au LERECO dans le cadre du programme sur le développement régional (INRA-DADP / Région Pays de la loire).

Introduction

Les réformes successives de la PAC qui s'appuient, depuis 1992, sur une baisse des prix institutionnels compensée partiellement par une augmentation des paiements directs aux exploitations agricoles, posent la question de la justification des soutiens publics à l'agriculture et, par là même, celle de l'équité dans leur mode de répartition. Cette croissance rapide du montant d'aides directes octroyées aux exploitations agricoles européennes oblige les décideurs publics à proposer rapidement - si possible en accord avec les dirigeants professionnels - une légitimation économique et sociale de tout ou partie des aides directes - compatible avec les contraintes des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Si, pour les tenants de l'économie standard, il est urgent de mettre fin aux particularismes de la politique agricole, la constance avec laquelle des élus politiques tentent de pérenniser des instruments spécifiques de gestion du secteur agricole s'explique essentiellement par trois obligations publiques : 1) assurer une régulation des prix agricoles à la production pour permettre un approvisionnement régulier des marchés ; 2) garantir la sécurité alimentaire des consommateurs (quantité et qualité) ; 3) améliorer les relations entre l'agriculture et l'environnement tant pour limiter les pollutions que pour protéger les zones rurales fragiles ou valoriser les paysages agricoles. Ce sont ces trois obligations qui expliquent la pérennité de la PAC et sa complexification croissante, du fait des élargissements successifs et de la nécessité d'assurer une répartition minimale des activités entre les Etats membres de l'Union européenne.

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne, réunis le 24 et 25 mars 1999 lors du conseil européen de Berlin, sont parvenus à un accord global sur l'Agenda 2000. Cet accord porte sur les perspectives budgétaires de l'Union Européenne pour la période 2000-2006, la réforme des fonds structurels et une nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC). Cette réforme de la PAC concerne, dans la continuité de la réforme de 1992, une nouvelle révision du mode de fonctionnement des organisations communes de marchés (OCM). Elle s'appuie sur une nouvelle baisse des prix institutionnels compensée partiellement par une augmentation des paiements directs aux exploitations agricoles. Cette réforme s'inscrit dans la logique des analyses économiques et des recommandations développées par les organismes internationaux (OCDE, OMC) qui considèrent que le marché doit jouer un rôle accru dans l'orientation des productions agricoles et demandent une diminution des soutiens publics. Elle est également justifiée selon les experts de la Commission pour préparer les prochaines négociations multilatérales (réduction du soutien interne et découplage des aides directes) et adapter la PAC avant l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale.

Dans la continuité des travaux conduits par l'équipe du LERECO sur l'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC de 1992 et des propositions Agenda 2000 de la Commission européenne (juillet 1997 et mars 1998), ce document vise à présenter les effets différenciés d'Agenda 2000 (compromis final du 26 mars 1999) sur l'évolution des aides directes à l'agriculture française. La date de déclenchement de la réforme de l'OCM lait étant fixée à la campagne 2005-2006, nous ne prenons en compte que la réforme de l'OCM grandes cultures et viande bovine. Les simulations, qui sont réalisées à structure constante sur la base des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (1997), sont présentées selon une typologie adaptée identifiant cinq types de production.

I- Une typologie adaptée pour évaluer les effets différenciés d'Agenda 2000

Les exploitations agricoles françaises ont été réparties en cinq grands types de production : les exploitations laitières, les exploitations bovins-viande, les exploitations ovins-caprins, les exploitations céréalières et les autres exploitations agricoles.

1-1- La répartition des exploitations selon cinq types de production

Parmi les 246 400 exploitations qui détiennent plus de cinq UGB herbivores, celles qui détiennent plus de cinq UGB bovines, plus de cinq vaches laitières sont considérées comme exploitations « laitières » (132 100 unités) ; celles qui détiennent plus de cinq UGB bovines, moins de cinq vaches laitières sont considérées comme exploitations « bovins viande » (92 300) ; celles qui détiennent moins de cinq UGB bovines, sont considérées comme exploitations « ovins, caprins et autres herbivores» (21 800). Parmi les 159 200 exploitations non herbivores, celles qui ont plus de 10 hectares de céréales et d'oléo-protéagineux (SCOP) sont considérées comme céréalières (85 000 unités), les autres étant regroupées dans une case typologique intitulée « Autres exploitations » (74 200 unités spécialisées en maraîchage, viticulture, hors-sol, etc…).

Tableau 1-1 : La répartition de la superficie agricole et du cheptel selon les types de production (en %)

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Exploitations agricoles (%)	33%	23%	5%	21%	18%	100%
Superficie agricole utile	34%	27%	6%	29%	4%	100%
Superficie COP	22%	19%	4%	54%	1%	100%
- dont céréales	24%	19%	4%	51%	1%	100%
- dont oléagineux	12%	21%	4%	61%	0%	100%
- dont protéagineux	14%	13%	3%	70%	0%	100%
- dont jachères	23%	17%	4%	55%	1%	100%
Superficie fourragère	53%	38%	6%	2%	1%	100%
- dont maïs fourrage	83%	16%	1%	0%	0%	100%
- dont prairies temporaires	47%	42%	10%	1%	0%	100%
- dont prairies permanentes	50%	43%	5%	1%	1%	100%
UGB herbivores	55%	39%	6%	0%	0%	100%
UGB bovins	61%	39%	0%	0%	0%	100%
UGB ovins et caprins	8%	28%	62%	2%	0%	100%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Cette méthode de classification, différente de celle des orientations de production (OTEX) qui privilégie les activités dominantes, prend en compte les unités moins spécialisées et permet de représenter la quasi-totalité du cheptel et de la production de viande bovine. Les exploitations « herbivores » détiennent, en effet, plus de 99% des UGB bovines, des vaches laitières et des vaches allaitantes. La répartition des superficies et du cheptel entre les cinq grands types de production permet de mesurer leur contribution à l'agriculture française.

Les exploitations laitières, qui représentent un tiers des exploitations agricoles, détiennent 34% de la superficie agricole utile, 53% des superficies fourragères, 22% des superficies de céréales et d'oléo-protéagineux (SCOP), 61% des UGB bovines et 15% du cheptel de vaches allaitantes. Les cultures de maïs fourrage qui bénéficient d'aides directes au même titre que les autres superficies céréalières sont particulièrement développées dans ce groupe qui en détient plus des quatre cinquièmes.

Les exploitations bovins-viande, qui représentent près du quart de l'ensemble des exploitations agricoles françaises, détiennent 85% du cheptel de vaches allaitantes[1]. Elles occupent 27% des superficies agricoles, 19% de la SCOP et 38% des superficies fourragères. Localisées plus massivement dans les zones difficiles, ces exploitations regroupent 43% des superficies de prairies permanentes mais seulement 16% des superficies de maïs fourrage.

Les exploitations ovins, caprins, qui représentent 5% des exploitations agricoles regroupent 6% de la superficie agricole utile, 10% des prairies temporaires et 62% des UGB ovins, caprins. Elles sont concernées indirectement par les décisions du compromis final, mais les prix des ovins et les aides compensatoires sont inchangés.

Les exploitations céréalières, qui représentent 21% de l'effectif global, détiennent 29% de la superficie agricole utile, 54% de la SCOP et seulement 2% des superficies fourragères. Elles concentrent une part importante des superficies d'oléagineux (61%) et de protéagineux (70%) d'où une forte sensibilité à l'alignement des montants d'aides à l'hectare entre les différents types de cultures.

Si le groupe « autres exploitations agricoles » rassemble un cinquième de l'effectif global, il contribue peu à l'occupation du territoire (4% de la superficie agricole) et n'est pas concerné par l'élevage bovin. La concentration des actifs agricoles est proportionnellement plus importante dans le groupe intitulé « autres exploitations » (25% de l'emploi agricole total et 60% de l'emploi salarié). Dans les exploitations herbivores, la main d'œuvre demeure essentiellement familiale puisqu'avec 61% de l'ensemble des exploitations, elles emploient seulement 18% des salariés agricoles.

---

[1] Une étude basée sur les seules exploitations spécialisées en production de viande bovine (OTEX 42 : Bovin, élevage et viande) conduirait à une représentation différente. Ces exploitations (42 500 unités soit 9,9 % de l'ensemble des exploitations agricoles) ne rassemblent que 49 % des vaches allaitantes.

Tableau 1-2 : La répartition des emplois et des résultats selon les types de production (en %)

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Exploitations agricoles (%)	33%	23%	5%	21%	18%	100%
UTA	31%	19%	5%	20%	25%	100%
- dont UTA salariée	9%	7%	2%	23%	60%	100%
Production agricole	33%	15%	2%	25%	24%	100%
Valeur ajoutée brute	30%	10%	2%	22%	35%	100%
Aides directes	25%	31%	6%	37%	2%	100%
EBE	31%	18%	3%	27%	20%	100%
Résultat courant	30%	18%	3%	27%	22%	100%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Les exploitations laitières assurent 33% de la production agricole et bénéficient de 25% des aides directes octroyées à l'agriculture française. Les exploitations « bovins-viande » fournissent 15% de la production agricole nationale et bénéficient de 31% des aides directes. Cette part très importante des soutiens publics directs dans la formation du revenu des producteurs de viande bovine reste insuffisante pour atteindre les niveaux de revenus observés dans les autres groupes (exclusion faites des exploitations « ovins, caprins » qui sont également fortement dépendantes du soutien public). Ces exploitations, qui représentent 23% de l'effectif, dégagent seulement 10% de la valeur ajoutée brute, cette part étant amenée à se réduire avec la future réforme. Les exploitations céréalières, qui détiennent 20% de l'emploi agricole, assurent 25% de la production, 27% du résultat courant et bénéficient de 37% des aides directes.

1-2- Le poids des différentes aides directes selon les types de production

La répartition des aides directes octroyées à l'agriculture française selon différents postes permet de mieux comprendre les enjeux futurs de la réforme de la PAC en matière de rééquilibrage des soutiens entre organisations communes de marchés (OCM).

En 1991, les aides directes ne constituaient qu'une faible part des dépenses publiques, alors orientées principalement vers le soutien des prix des produits agricoles (régime d'intervention, restitutions aux exportations, stockage des excédents). Avec la réforme de la PAC de 1992, cette situation s'est profondément modifiée. Les aides directes mises en œuvre dans le cadre de la gestion des organisations communes de marché et financées en totalité par le budget du FEOGA-Garantie sont passées, en France, de 4,7 milliards de francs en 1991 (il s'agissait uniquement d'aides au secteur de l'élevage) à 41,6 milliards en 1997 (dont 29,3 milliards au titre des céréales et des oléo-protéagineux, 3 milliards au titre du maïs fourrage et 9,2 milliards pour l'élevage). Les aides ayant une contrepartie environnementale reconnue (ICHN et MAE), qui représentaient 12% des aides directes en 1991 n'en représentent plus que 6% en 1997 (tableau 1-3).

Le montant global des aides directes versées à l'agriculture française est ainsi passé, selon les données du RICA, de 11,7 milliards de francs en 1991 (soit 22 000 francs par exploitation) à 47,9 milliards en 1997 (118 000 francs par exploitation) [2] et, d'après nos simulations, à 55,6 milliards (soit 137 000 francs par exploitation) après Agenda 2000.

Tableau 1-3 : L'évolution des aides directes à l'agriculture française (en milliards francs)

	1991	1997	2004
Aides PAC totales	**4,7**	**41,5**	**49,2**
- dont aides SCOP (hors maïs fourrage)	0,0	29,3	30,8
- dont aides au maïs fourrage	0,0	3,0	3,6
- dont aides animales (avec fonds de flexibilité)	4,7	9,2	14,8
Autres aides directes	**7,0**	**6,4**	**6,4**
- dont aides handicaps géographiques (ICHN)	1,6	2,0	2,0
- dont aides agri-environnementales	0,0	1,4	1,4
Aides directes totales	**11,7**	**47,9**	**55,6**

Source : RICA France / INRA Nantes

En 1997, le montant global des aides directes s'élève d'après les données du RICA à 47 900 millions de francs[3]. Ce montant provient pour 67% des aides attribuées sur les superficies COP (32 360 millions de francs dont 19 260 pour les superficies de céréales hors maïs fourrage, 3 050 pour le maïs fourrage, 5 600 pour les oléagineux, 2 080 pour les protéagineux et 2 370 pour les superficies de jachères). Les aides directes destinées à l'élevage représentent globalement 26% de l'ensemble des subventions (12 630 millions de francs dont 4 670 pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes - y compris le complément extensif- , 2 100 pour la prime spéciale aux bovins mâles, 1 180 pour la prime compensatrice ovine, 2 000 pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, 1 450 pour la prime à l'herbe et 1200 pour les autres aides bovines[4]). Les 7% restants (2 910 millions de francs) sont constitués de l'ensemble des autres aides directes non affectées dans les deux sous-totaux précédents, il s'agit notamment des aides pour accidents climatiques, des aides à la cessation de l'activité laitière, des aides pour le secteur viticole et des aides locales et régionales).

---

[2] Le montant des subventions reçues par les exploitations françaises (15 700 écus en 1995), comparable à celui perçu par les exploitations allemandes (17 500 écus) se situe au dessus de la moyenne de l'Union européenne (8 300 écus). Le montant des subventions par ha de SAU (275 écus en France) se situe par contre dans la moyenne communautaire (260 écus en 1995), en étant inférieur à celui observé en Allemagne (340 écus).

[3] Ce montant s'écarte légèrement de celui disponible dans les comptes de la nation (environ 53 milliards de francs) car le RICA ne prend pas en compte les 306 000 exploitations agricoles de très petite taille (moins de 12 UDE) qui collectivement recueillent environ 6 milliards de francs d'aides directes.

[4] Les autres aides bovines regroupent la prime d'orientation à la production bovine et ovine, l'aide à la qualité du lait en montagne, les aides aux petits producteurs de lait, les aides liées au programme génétique, la prime de reconversion lait-viande, les contrats d'élevage bovin.

Tableau 1-4 : La répartition des aides directes 1997 selon les types de production (en millions de F)

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Aides SCOP	8 340	5 780	1 200	16 870	170	32 360
- dont céréales (hors maïs)	4 330	3 470	700	10 570	140	19 260
- dont maïs fourrage	2 570	440	20	20	0	3 050
- dont oléagineux	660	1 200	300	3 470	20	5 600
- dont protéagineux	280	270	80	1 460	0	2 080
- dont jachères	500	400	100	1 350	10	2 370
Aides à l'élevage	3 060	8 140	1 370	40	10	12 630
- dont PMTVA	450	4 200	10	0	0	4 670
- dont PSBM	890	1 200	10	0	0	2 100
- dont PCO	80	300	800	0	0	1 180
- dont ICHN	800	840	370	0	10	2 000
- dont prime à l'herbe	550	680	185	30	10	1 450
- dont autres primes bovines	300	900	0	0	0	1 200
Autres aides directes	700	730	150	560	780	2 910
Aides directes totales	**12 100**	**14 650**	**2 720**	**17 460**	**960**	**47 900**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Les 32 360 millions de francs d'aides sur les superficies COP sont concentrés pour 52% dans les exploitations céréalières, pour 26% dans les exploitations laitières et pour 18% dans les exploitations bovins-viande. Depuis la réforme de la PAC de 1992, l'octroi d'aides directes sur les superficies de céréales (y compris sur le maïs fourrage) destinées à l'intra-consommation par le cheptel présente un intérêt économique réel pour les éleveurs dans la mesure où ces cultures ne subissent pas la baisse des prix. Cette situation se retrouve principalement dans les élevages laitiers qui concentrent près de 85% des aides sur les superficies de maïs fourrage. Les aides sur les superficies d'oléagineux se retrouvent pour 62% dans les exploitations céréalières et pour 21% dans les exploitations bovins-viande dont près des deux tiers présentent une diversification des productions.

Les 12 630 millions de francs d'aides destinées à l'élevage (exclusion faite des aides sur les superficies de maïs fourrage) se retrouvent pour 65% dans les exploitations bovins-viande et pour 24% dans les exploitations laitières. Pour les exploitations bovins-viande, 52% des aides à l'élevage proviennent de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), 14% de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), 10% des indemnités compensatoires de handicaps géographiques et 8% de la prime à l'herbe. Dans les exploitations laitières, les aides attribuées au secteur végétal (8 340 millions de francs dont 2 570 millions au titre du maïs fourrage) sont plus importantes que celles destinées à l'élevage. Ces dernières proviennent pour 29% de la PSBM, pour 26% des indemnités compensatoires de handicaps géographiques, pour 18% de la prime à l'herbe et pour 15% de la PMTVA.

II- Les effets d'Agenda 2000 selon les types de production

Cette partie présente les conséquences d'Agenda 2000 sur l'évolution des aides directes aux exploitations agricoles françaises réparties selon les cinq types de production identifiés précédemment (voir annexe 1 pour la méthode de simulation entre 1997 et 2004).

2-1- Les effets globaux (en millions de francs)

L'application du compromis « Agenda 2000 » se traduit, « toutes choses égales par ailleurs, par un déficit de 5,8 milliards de francs sur l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles françaises. Il est déterminé par le cumul de trois sous-totaux : la diminution de la valeur de la production agricole, la variation des charges d'exploitation et l'augmentation des aides directes (y compris les fonds de flexibilité de 93,4 millions d'Euros).

Tableau 2-1 : L'impact global d'Agenda 2000 sur l'agriculture française
- analyse selon le type de production (en millions de francs) -

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Variation de la production	-4 850	-5 060	-270	-5 140	-40	-15 370
- dont COP	-1 780	-1 430	-260	-5 140	-40	- 8 650
- dont viande bovine	- 3 070	-3 630	-10	0	0	-6 710
Variation des charges	-800	-31	-30	-650	0	-1 800
- dont charges culturales	-340	-190	-30	-650	0	-1 220
- dont aliments concentrés	-460	-120	0	0	0	-580
Variation des aides directes	+3 260	+3 730	+70	+690	+10	+7 760
- dont aides COP+ jachères	+950	+350	+50	+680	+10	+2 040
- dont aides à l'élevage	+2 310	+3 380	+20	+10	0	+5 720

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

- La diminution de la valeur de la production agricole est estimée à -15,3 milliards de francs dont -8,6 milliards au titre de la COP (-6,7 milliards du fait la baisse du prix des céréales et des protéagineux et –1,9 milliards du fait du renforcement du taux de jachère de 5% à 10%) et de –6,7 milliards de francs au titre de la viande bovine.

- Les charges d'exploitation (consommations intermédiaires) diminuent de 1,8 milliards de francs, ce qui s'explique par une réduction des charges culturales de 1,2 milliards de francs et par une baisse du coût des aliments concentrés pour bovins de 0,6 milliards de francs.

- Les aides directes progressent globalement de 7,7 milliards de francs. Cette progression provient pour +2 040 millions de francs d'aides sur la SCOP et pour +5 720 millions de francs d'aides au secteur de l'élevage.

La croissance des aides SCOP s'explique par une augmentation des aides sur les superficies de jachères (+850 millions de francs du fait de l'accroissement des superficies concernées), de céréales (+2 235 millions de francs), de maïs fourrage (+510 millions de francs) et par une réduction des aides sur les superficies d'oléagineux (-1 200 millions de francs), de protéagineux (-320 millions de francs du fait de l'effet jachère) et de blé dur (-35 millions de francs du fait de l'effet jachère).

Tableau 2-2 : L'impact d'Agenda 2000 sur les aides directes SCOP
- analyse selon le type de production (en millions de francs) -

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
* Jachères	+240	+140	+20	+450	0	+850
* Céréales (hors maïs)	+470	+450	+90	+1 210	+10	+2 235
* Maïs fourrage	+430	+70	+10	0	0	+510
* Oléagineux	-150	-250	-60	-730	0	-1 200
* Protéagineux	-60	-40	-10	-220	0	-320
* Blé dur	0	0	0	-30	0	-30
Variation des aides COP	**+950**	**+350**	**+50**	**+680**	**+10**	**+2 040**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

La croissance des aides directes au secteur de l'élevage provient de la hausse de la PMTVA (2 210 millions de francs dont 1 255 millions du fait de la revalorisation du montant de la prime, 410 millions du fait de la revalorisation du complément extensif et 540 millions liés à la prime à l'abattage et aux fonds de flexibilité), de la PSBM (1 930 millions de francs dont 880 millions du fait de la revalorisation du montant de la prime, 100 millions du fait de la revalorisation du complément extensif et 950 millions liés à la prime à l'abattage et aux fonds de flexibilité) et des autres aides (fonds de flexibilité et prime à l'abattage des vaches laitières, des génisses, des veaux).

Tableau 2-3 : L'impact d'Agenda 2000 sur les aides directes à l'élevage
- analyse selon le type de production (en millions de francs) –

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
PMTVA (total)	+250	+1 950	0	0	0	+2 210
* Revalorisation	+120	+1 130	0	0	0	+1 255
* Complément extensif	+30	+380	0	0	0	+410
* P. abattage + F. Flexibilité	+100	+440	0	0	0	+540
PSBM (total)	+910	+1 010	+10	0	0	+1 930
* Revalorisation	+380	+500	+5	0	0	+880
* Complément extensif	0	+100	0	0	0	+100
* P. abattage + F. Flexibilité	+530	+410	+5	0	0	+950
Autre abattage+F. flexibilité	+1 170	+410	0	0	0	+1 580
* Vaches laitières	+870	0	0	0	0	+870
* Autres (veaux , génisses)	+300	+410	0	0	0	+700
Variation des aides élevage	**+2 330**	**+3 380**	**+10**	**0**	**0**	**+5 720**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Le compromis Agenda 2000 concerne davantage les activités d'élevage bovin que la réforme de la PAC de 1992 (basée essentiellement sur le secteur des céréales). La baisse de la valeur de la production agricole (-15,3 milliards) est supportée pour 34% par les exploitations céréalières, pour 31% par les exploitations laitières et pour 33% par les exploitations bovins-viande. Les exploitations laitières et bovins-viande subissent ensemble 37% des baisses de produits relatives aux végétaux, la baisse de la production de viande bovine étant supportée pour 54% par les unités bovins-viande. La progression des aides directes à l'agriculture française (7,7 milliards de francs) est concentrée pour 48% dans les exploitations bovins-viande, pour 42% dans les exploitations laitières et pour seulement 8% dans les exploitations céréalières.

2-2- L'impact sur les soldes intermédiaires de gestion des exploitations

La valeur de la production agricole baisse de 5% sur l'ensemble des exploitations agricoles entre 1997 et 2004 (date d'application de l'intégralité de la réforme des OCM céréales et viande bovine). Cette baisse relative de la production agricole est, en moyenne, plus forte dans les exploitations bovins-viande (-12%), que dans les exploitations céréalières (-7%), laitières (-5%) et ovins, caprins (-3%). Au sein de ces quatre groupes, les exploitations spécialisées sur les produits soumis à la baisse de prix subissent des reculs plus marqués. De nombreuses productions échappant à la baisse de prix (lait, oléagineux, ovins, caprins, porcins, volailles, etc...), les exploitations diversifiées sont quant à elles moins concernées.

La valeur ajoutée brute dégagée par les exploitations agricoles françaises, qui s'élève à 106 milliards de francs en 1997, enregistre avec Agenda 2000, une baisse de 13%. Cette baisse est particulièrement importante dans les exploitations d'élevage de bovins viande (-43%), mais elle reste importante dans les unités céréalières (-19%) et laitières (-12%). Les exploitations de bovins-viande, qui représentent 23% des exploitations agricoles et réalisent 10% de la valeur ajoutée brute globale en 1997, devraient en assurer moins de 6% au terme de l'application de la future réforme des OCM grandes cultures et viande bovine.

Les aides directes progressent globalement de 16% en passant de 47 900 à 55 600 millions de francs. Dans les exploitations laitières, où les aides directes sont peu importantes en 1997, la progression est plus rapide (27%) que dans les exploitations bovins-viande (25%). Les exploitations céréalières qui ont connu une forte progression du montant d'aides directes entre 1992 et 1997 sont par contre moins concernées par cette croissance (+3,9%).

La revalorisation des aides directes n'est pas suffisante, à elle seule, pour compenser, à structure et productivité constantes, les baisses de prix pour les quatre groupes d'exploitations concernés par la réforme. Le résultat courant avant impôt baisse ainsi mécaniquement de –17,9% pour les exploitations céréalières, de –6,9% pour les exploitations bovins viande, de –6,6% pour les exploitations ovins, caprins, de –3,1% pour les exploitations laitières et reste stable pour les autres exploitations.

Tableau 2-4 : L'impact global d'Agenda 2000 sur les soldes de gestion
- analyse selon le type de production (en millions de francs et en %) –

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Production agricole 1997	93 400	43 400	8 500	70 400	67 700	283 400
Variation 1997-2004 (%)	-5,2%	-11,7%	-3,2%	-7,3%	-0,1%	-5,4%
Valeur ajoutée 1997	32 400	10 900	2 200	23 200	37 300	106 100
Variation 1997-2004 (%)	-12,5%	-43,4%	-10,9%	-19,3%	-0,1%	-12,8%
Aides directes 1997	12 100	14 700	2 700	17 500	970	47 900
Variation 1997-2004	+27,0%	+25,4%	+2,6%	+3,9%	+1,2%	+16,2%
EBE 1997	42 100	24 200	4 600	35 800	26 900	133 500
Variation 1997-2004	-1,9%	-4,2%	-3,7%	-10,6%	-0,1%	-4,3%
Résultat courant 1997	25 100	14 900	2 580	21 200	17 600	81 400
Variation 1997-2004	-3,1%	-6,9%	-6,6%	-17,9%	-0,1%	-7,1%
Gains productivité technique	1 350	820	160	1 760	510	4 600
- dont rendement COP (3,5%)	*290*	*270*	*50*	*970*	*10*	*1 590*
- dont productivité des CI	*1 070*	*550*	*110*	*790*	*500*	*3 010*
Variation revenu avec GP	**+2,3%**	**-1,4%**	**-0,5%**	**-9,6%**	**+2,7%**	**-1,5%**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Ces simulations mécaniques montrent que les décisions du compromis final du 26 mars 1999 sont nettement plus favorables à l'élevage allaitant français que les propositions initiales de la Commission européenne du 18 mars 1998. Dans le secteur laitier, la revalorisation de la prime aux superficies de maïs fourrage et l'instauration d'une prime à l'abattage des vaches laitières atténuent la baisse des revenus (hors réforme de l'OCM lait[5]). Dans le secteur céréalier, les compensations partielles des baisses de prix fragilisent le revenu des producteurs, notamment ceux spécialisés ayant un rapport élevé d'oléagineux dans la SCOP.

Ces évolutions simulées de revenu ne peuvent en aucun cas être assimilées à des prévisions d'évolution de revenu. L'évolution des prix de marché payés aux producteurs, les gains de productivité des consommations intermédiaires, la hausse tendancielle des rendements, la restructuration des exploitations seront des facteurs tout aussi déterminants des futurs revenus (notamment dans le secteur céréalier). Comme le montrent les données du tableau 2-4, la prise en compte des gains de productivité technique (voir annexe 1), sans agrandissement des exploitations, conduit à des évolutions de revenus après Agenda 2000 atténuées. Elles restent négatives pour les exploitations céréalières (-9,6%), bovins viande (-1,4%) et ovins, caprins (-0,5%) et deviennent positives pour les exploitations laitières (+2,3%).

[5] Les simulations complémentaires qui ont été réalisées en intégrant la réforme de l'OCM lait montrent, sans gains de productivité technique, une baisse moyenne de revenu de –16% pour les exploitations laitières françaises, confirmant ainsi la compensation partielle des baisses de prix. Avec la prise en compte de nos hypothèses de gains de productivité technique la baisse de revenu est limitée à 9% à échéance 2006. En intégrant la réforme de l'OCM lait, la baisse de la production agricole est estimée, en France, à 22,3 milliards de francs. Les aides directes progresseraient alors de 11,8 milliards de francs soit 4,1 milliards de plus.

2-3- L'évolution du montant des aides directes par exploitation

Le montant des aides directes s'élève en moyenne nationale à 137 200 francs par exploitation agricole (toutes orientations de production confondues) après Agenda 2000. Ce montant se décompose en 55% d'aides COP - hors maïs fourrage -, 6% d'aides sur les superficies de maïs fourrage, 33% d'aides au secteur de l'élevage (comprenant également les indemnités compensatoires de handicaps naturels et les mesures agri-environnementales) et 5% d'autres aides directes (accidents climatiques, aides locales, etc).

Les décisions du compromis final conduisent à un resserrement de la hiérarchie des montants d'aides directes entre les exploitations bovins-viande et les exploitations productrices de céréales. Le montant moyen des aides directes s'élève à 116 300 francs par exploitation laitière[6] (dont 47 600 francs d'aides COP et 22 700 francs d'aides sur les superficies de maïs fourrage), 198 900 francs par exploitation bovins-viande (dont 60 800 francs d'aides COP et 5 600 francs d'aides au maïs fourrage) et 213 500 francs par exploitation céréalière.

Tableau 2-5 : Le montant moyen d'aides directes par exploitation après Agenda 2000
- analyse selon le type de production (en francs par exploitation) -

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Aides directes 2004	116 300	198 900	127 600	213 500	13 100	137 200
- dont aides COP (hors maïs f)	47 600	60 800	56 000	206 100	2 400	76 000
- dont aides maïs fourrage	22 700	5 600	1 200	200	0	8 800
- dont aides à l'élevage	40 700	124 600	63 600	600	200	45 200
- dont autres aides directes	5 300	7 900	6 900	5 600	10 500	7 200
Aides céréales / ha de céréales*	2 320	2 310	2 250	2 640	2 300	2 470
Aides directes / UTA	67 200	131 700	83 400	124 100	5 000	75 000
Aides directes / ha de SAU	1 760	2 590	1 820	2 400	910	2 140
Aides directes / production	17%	48%	34%	28%	1%	21%
Aides directes / Résultat	63%	133%	116%	104%	5%	74%

(*) Aides céréales hors maïs fourrage et blé dur / hectare après Agenda 2000 Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

[6] En prenant en considération la réforme de l'OCM lait, le montant moyen d'aides directes par exploitation laitière est estimé à 146 500 francs soit 84 700 francs par actif agricole, 2 220 francs par hectare de SAU. Il représente 92% du résultat courant 2006.

Rapporté à l'hectare de superficie agricole, le montant d'aides directes est désormais peu différent entre les exploitations bovins-viande (2 590 F) et céréalières (2 400 francs). Pour évaluer la redistribution budgétaire potentielle d'une refonte du plan de régionalisation des rendements de référence, les aides sur les superficies de céréales (exclusion faite du maïs fourrage et du blé dur) ont été rapportées à l'hectare de céréales. Compte tenu de leur localisation géographique, le montant de l'aide est plus élevé dans les exploitations céréalières (2 640 francs) que dans les exploitations laitières (2 320 francs) et bovins-viande (2 310 francs). Ainsi, dans l'hypothèse d'une modification du plan de régionalisation et du versement d'une aide identique de 2 470 francs par hectare de céréales (moyenne nationale), cela conduirait à un transfert d'aides d'environ 700 millions de francs des exploitations céréalières vers les exploitations herbivores.

Après Agenda 2000, le montant des aides directes par actif agricole (75 000 francs en moyenne nationale) devient supérieur dans les bovins-viande (131 700 francs) à celui des unités céréalières (124 100 francs). Les aides directes, qui représentaient 18% du résultat courant moyen de la ferme France en 1991, contribuent pour 58% à celui observé en 1997 et pour 74% à celui simulé après la mise en œuvre des propositions de réforme[7]. Le montant d'aides directes est, en moyenne, supérieur au résultat courant dans les exploitations bovins-viande (133%), ovins-caprins (116%) et céréalières (104%) et inférieur dans les exploitations laitières (63%) et les autres unités (5%).

Au delà de ces résultats moyens, l'analyse de dispersion montre que pour 41% des exploitations agricoles françaises, le montant des aides directes est supérieur au résultat courant 2004. Seules 35% des exploitations ont un montant d'aides inférieur de moitié au résultat courant. Cette dépendance à l'égard du soutien public est particulièrement importante dans les exploitations bovins-viande où les aides directes représentent plus de 150% du résultat courant dans près d'une unité sur deux. Dans le secteur céréalier, 57% des exploitations ont un montant d'aides directes supérieur au revenu.

Tableau 2-6 : La répartition des exploitations selon le poids des aides directes dans le résultat 2004
- analyse selon le type de production (en %) –

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Moins de 25 %	10%	2%	6%	7%	83%	21%
De 25 % à 50 %	28%	3%	10%	13%	7%	14%
De 50 % à 100 %	37%	21%	27%	23%	3%	24%
De 100 % à 150 %	12%	28%	13%	19%	0%	15%
Plus de 150 %	13%	46%	44%	38%	6%	26%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

[7] Après paiements des cotisations sociales de l'exploitant (45 900 francs en moyenne par exploitation sur l'univers RICA), les aides directes représentent l'équivalent du revenu des exploitations professionnelles.

Le montant d'aides directes 2004 est inférieur à 50 000 francs par exploitation dans 29% des exploitations agricoles et inférieur à 100 000 francs dans une exploitation sur deux. Ce montant est supérieur à 300 000 francs pour 11% d'entre elles, cette proportion atteignant 23% pour les exploitations céréalières et 16% pour les exploitations bovins-viande. Le montant d'aides directes est inférieur à 100 000 francs pour 59% des exploitations laitières, 21% des exploitations bovins viande et 98% des exploitations non concernées par la réforme.

Tableau 2-7 : La répartition des exploitations selon le montant d'aides directes par exploitation
- analyse selon le type de production (en %) –

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Moins de 50 000 F	23%	4%	20%	9%	94%	29%
De 50 à 100 000 F	36%	17%	29%	20%	5%	22%
De 100 à 150 000 F	17%	21%	24%	16%	1%	15%
De 150 à 200 000 F	9%	21%	11%	13%	1%	11%
De 200 à 300 000 F	8%	21%	8%	17%	0%	12%
De 300 à 400 000 F	3%	8%	4%	10%	0%	5%
De 400 à 500 000 F	1%	4%	3%	7%	0%	3%
Plus de 500 000 F	1%	4%	1%	6%	0%	3%
Ensemble	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

L'analyse de la concentration des aides directes à l'intérieur du champ des exploitations professionnelles montre que 20% des exploitations concentrent environ 50% des aides directes[8]. Seules 3% des exploitations agricoles françaises ont un montant d'aides directes supérieur à 500 000 francs, ce qui explique le faible impact des seuils de modulation antérieurement proposés par la Commission Européenne et supprimés dans le compromis final.

[8] Voir à ce sujet l'article sur la modulation des aides directes présenté par notre équipe au colloque de la Société Française d'Economie Rurale (SFER) le 16 juin 1998 à Dijon.

III- Les effets d'Agenda 2000 selon les régions administratives

Les régions administratives françaises ne sont pas concernées de la même façon par la réforme d'Agenda 2000. Le poids relatif des différentes orientations de production (annexe 2), le niveau de productivité du travail, le potentiel agronomique, l'intensification des superficies fourragères, le type de cheptel sont autant de facteurs qui conduisent à ce que les effets mécaniques de la réforme ainsi que les capacités d'adaptation des agriculteurs qui en découlent soient différentes.

La croissance relative des aides directes de 16% au niveau national est proportionnellement plus importante dans les régions d'élevage où les niveaux initiaux d'aides directes sont plus faibles (surtout dans le secteur laitier) : +36% en Bretagne, +30% en Basse-Normandie, +29% dans le Limousin, +28% en Pays de la Loire, +25% en Auvergne. Les régions céréalières enregistrent des croissances d'aides directes nettement plus modestes : +10% en Champagne-Ardenne, +7% en région Centre et +6% en Ile de France. La région des Pays de la Loire arrive assez largement en tête pour ce qui est de la revalorisation des aides directes (1 090 millions de francs).

Tableau 3-1 : Les conséquences d'Agenda 2000 sur les régions françaises
- Variation des aides directes et du résultat courant entre 1997 et 2004 (en millions de F et %) -

	Aides directes		Variation de résultat entre 1997 et 2004		
	Millions F	%	Millions F	Mécanique	Avec GP technique
Alsace	90	18%	-120	-8%	-3%
Aquitaine	510	18%	-300	-4%	0%
Auvergne	600	25%	-40	-1%	3%
Basse-Normandie	500	30%	-90	-3%	2%
Bourgogne	600	18%	-380	-8%	-3%
Bretagne	820	36%	-90	-1%	5%
Centre	380	7%	-1 080	-19%	-11%
Champagne-Ardenne	280	10%	-500	-7%	-3%
Franche-Comté	170	22%	-80	-6%	-1%
Haute-Normandie	250	19%	-180	-11%	-3%
Ile-de-France	70	6%	-280	-21%	-12%
Languedoc-Roussillon	60	5%	-40	-1%	2%
Limousin	440	29%	-70	-4%	-1%
Lorraine	350	19%	-220	-9%	-3%
Midi-Pyrénées	320	7%	-560	-12%	-6%
Nord-Pas-de-Calais	280	21%	-240	-8%	-2%
PACA	0	0%	-40	-1%	3%
Pays de la Loire	1 090	28%	-390	-5%	1%
Picardie	330	13%	-500	-14%	-6%
Poitou-Charentes	280	8%	-480	-12%	-5%
Rhône-Alpes	320	16%	-160	-4%	1%
France	**7 760**	**16%**	**-5 800**	**-7%**	**-1%**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Toutes les régions enregistrent une baisse de revenu à structure et productivité constante, la baisse relative étant plus prononcée dans les zones céréalières (-21% en Ile de France, -19% en région Centre, -14% en Picardie). En Poitou-Charentes et en Midi-Pyrénées la baisse est de –12% du fait de l'importance des superficies d'oléagineux dans la SCOP globale régionale. Le bassin allaitant traditionnel enregistre des baisses de revenus nettement plus modérées (-8% du revenu en Bourgogne et –4% en Limousin) que celles simulées avec les précédentes propositions de la Commission Européenne. La prise en compte des gains de productivité technique conduit à des évolutions plus optimistes, la moitié des régions observant alors une légère progression de leur revenu 2004 par rapport à 1997. Dans les régions spécialisées en production céréalière, la baisse de revenu passe de –20% (effet mécanique) à –10% (effet mécanique + gains de productivité.

Après application d'Agenda 2000, le montant d'aides directes est supérieur au résultat courant moyen régional dans huit régions. Cette situation s'observe dans les zones défavorisées où les revenus sont faibles et la proportion d'exploitation bovins viande élevée (les aides directes représentent entre 120 et 130% du résultat courant en Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées).

Tableau 3-2 : L'évolution du poids des aides directes dans la formation du revenu entre 1997 et 2004
- analyse selon les régions administratives (en %) –

	Aides directes / Production		Aides directes / EBE		Aides directes / Résultat courant	
	1997	2004	1997	2004	1997	2004
Alsace	10%	12%	21%	26%	33%	42%
Aquitaine	12%	14%	26%	31%	42%	52%
Auvergne	33%	45%	56%	71%	97%	123%
Basse-Normandie	14%	19%	31%	41%	51%	67%
Bourgogne	28%	36%	49%	61%	76%	97%
Bretagne	6%	9%	16%	22%	27%	37%
Centre	32%	38%	57%	68%	94%	125%
Champagne-Ardenne	15%	17%	27%	31%	37%	44%
Franche-Comté	17%	22%	32%	41%	54%	71%
Haute-Normandie	21%	27%	44%	55%	80%	106%
Ile-de-France	27%	31%	51%	62%	83%	111%
Languedoc-Roussillon	9%	10%	20%	21%	31%	33%
Limousin	38%	56%	61%	80%	94%	127%
Lorraine	25%	32%	45%	57%	81%	106%
Midi-Pyrénées	33%	38%	61%	69%	105%	128%
Nord-Pas-de-Calais	13%	17%	30%	38%	46%	61%
PACA	6%	7%	17%	17%	29%	29%
Pays de la Loire	13%	18%	33%	43%	54%	73%
Picardie	19%	23%	39%	48%	69%	91%
Poitou-Charentes	25%	29%	50%	58%	90%	111%
Rhône-Alpes	13%	15%	28%	33%	47%	57%
France	**17%**	**21%**	**36%**	**44%**	**59%**	**74%**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Dans les zones céréalières, les aides directes progressent moins rapidement mais elles deviennent après Agenda 2000 plus importantes que le revenu dans les régions Centre (257 000 francs d'aides directes par exploitation en moyenne régionale après Agenda 2000 pour un résultat de 205 300 francs), Poitou-Charentes, Ile de France, Haute-Normandie et Lorraine. En l'absence de réforme de l'OCM lait, la Bretagne présente une dépendance plus faible à l'égard du soutien public direct (37% du revenu), de même que les régions Basse-Normandie (67%) et Pays de la Loire (73%).

La répartition des 55,6 milliards d'aides directes versées à l'agriculture française en 2004 selon différents postes de subventions entre les régions confirme l'analyse menée sur la spécialisation des exploitations. Les aides sur les superficies de céréales et d'oléo-protéagineux (hors maïs fourrage) représentent 98% des aides directes en Ile de France, 81% en Champagne-Ardenne et 84% dans la région Centre. Les aides sur les superficies de maïs fourrage se retrouvent essentiellement dans quatre régions où elles contribuent fortement au budget global d'aides directes : la Bretagne (23%), la Basse-Normandie (20%), les Pays de la Loire (15%) et le Nord-Pas-de-Calais (13%). Les aides à l'élevage pèsent lourdement dans le budget global d'aides directes du Limousin (87% contre seulement 6% pour les aides COP), de Franche-Comté (41%) et de Rhône-Alpes (41%).

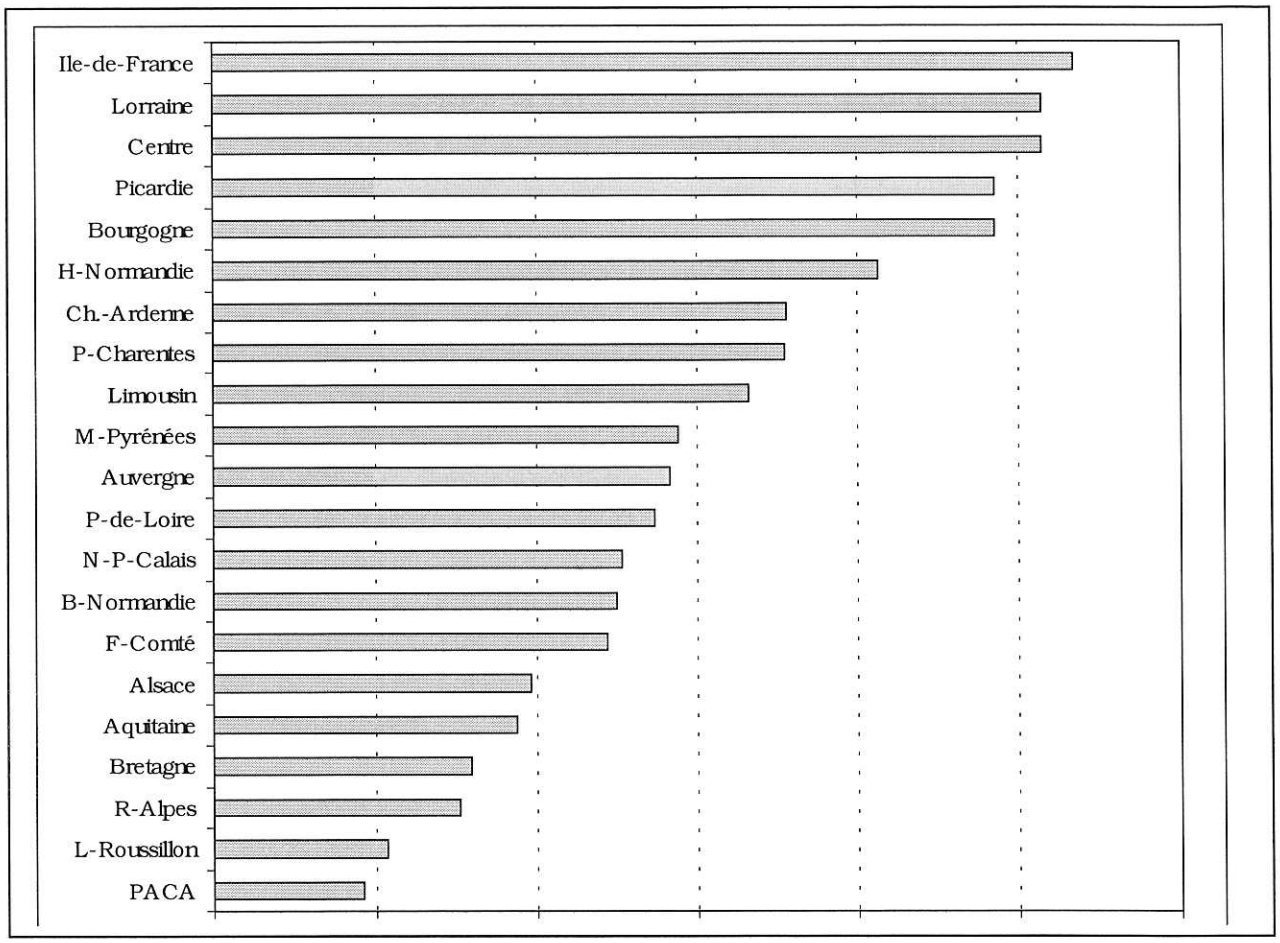
Tableau 3-3 : Les aides directes 2004 dans les régions administratives (millions de francs)

	Aides COP (hors maïs f)	Aides Maïs fourrage	Aides directes à l'élevage	Autres aides directes	Ensemble des aides directes 2004
Alsace	500	40	30	10	590
Aquitaine	1 940	150	1 190	160	3 450
Auvergne	620	50	2 250	60	2 980
Basse-Normandie	770	440	770	200	2 180
Bourgogne	2 040	60	1 780	120	4 010
Bretagne	1 280	710	940	180	3 110
Centre	4 790	70	650	170	5 680
Champagne-Ardenne	2 470	90	370	110	3 030
Franche-Comté	380	60	440	30	920
Haute-Normandie	1 020	160	310	80	1 560
Ile-de-France	1 180	0	10	0	1 200
Languedoc-Roussillon	440	0	410	330	1 180
Limousin	130	50	1 710	60	1 960
Lorraine	1 280	190	700	60	2 230
Midi-Pyrénées	2 810	100	1 960	270	5 140
Nord-Pas-de-Calais	1 100	210	240	80	1 630
PACA	290	0	290	220	810
Pays de la Loire	1 800	720	2 080	330	4 920
Picardie	2 350	160	240	80	2 830
Poitou-Charentes	2 640	180	870	80	3 770
Rhône-Alpes	990	110	970	260	2 330
France	**30 840**	**3 560**	**18 350**	**2 910**	**55 650**

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

La croissance des aides directes au secteur de l'élevage étant plus rapide que celle relative aux cultures végétales, la réforme Agenda 2000 conduit à un léger rééquilibrage des aides directes entre les régions administratives. La revalorisation des aides sur les superficies de maïs fourrage (+500 millions de francs) bénéficie principalement aux exploitations laitières du Grand-Ouest alors que la revalorisation du complément extensif (510 millions de francs) est ciblée sur la bassin allaitant. Ce léger rééquilibrage ne modifie cependant pas la hiérarchie régionale du montant moyen d'aides directes par exploitation.

Graphique 3-1 : Le montant moyen d'aides directes 2004 par exploitation (en francs)
- analyse selon les régions administratives (en %) –



Les fonds de flexibilité au secteur de la viande bovine (611 millions de francs) représentent seulement 1% de l'ensemble des aides directes à l'agriculture française. Quelles que soient les hypothèses retenues en matière de mode de répartition de ces fonds, la hiérarchie régionale présentée ci-dessus sera peu bouleversée.

Conclusion

Après la réforme de la PAC de mai 1992, celle dite Agenda 2000 renforce le rôle des aides directes dans la formation du revenu des exploitations agricoles françaises (137 200 F en moyenne à horizon 2004, soit les trois quarts du résultat courant avant paiement des impôts et des cotisations sociales de l'exploitant). Cette dépendance à l'égard des aides directes est plus importante pour les exploitations bovins-viande (133 % du résultat), que pour les exploitations ovins-caprins (116%), céréalières (104 %) et laitières (63%). La hausse des aides directes (+16 % en moyenne nationale) permet d'apporter, à court terme, une plus grande stabilité économique aux exploitations agricoles confrontées à une baisse importante des prix de marché. Mais cette évolution interroge sur la pérennité du soutien public et sur la signification économique et sociale à leur donner.

Cette forte dépendance de l'agriculture française à l'égard des paiements directs souligne l'impossibilité pratique d'envisager leur diminution rapide. De plus, il apparaît clairement que les prix observés sur le marché mondial ne permettent pas aux exploitations agricoles françaises de rémunérer, à eux seuls, la fonction d'occupation du territoire. Hors aides PAC, près de la moitié des exploitations agricoles françaises obtiennent un résultat courant négatif (avant rémunération du travail familial, c'est à dire prélèvements familiaux et cotisations sociales). Avec 40% des emplois agricoles et 60% de la surface agricole utilisée, ces exploitations assurent un tiers de la valeur de la production agricole finale. Les 100 000 exploitations ayant - sans aides PAC - un résultat supérieur à 100 000 francs réalisent potentiellement 40% de la production agricole avec un tiers des emplois et seulement un cinquième des surfaces agricoles utilisées.

La nécessité de poursuivre une politique de soutien de l'agriculture ne doit cependant pas faire oublier l'existence de très fortes disparités dans la répartition des aides directes entre agriculteurs. Du fait de leur mode de distribution, établi sur des critères de structures et des bases historiques de perte forfaitaire de revenu, les paiements compensatoires de la PAC conservent un lien déterminant avec la production et constituent un effet d'aubaine pour certaines catégories d'exploitations, qui ont su saisir les opportunités offertes par les critères actuels d'attribution. Le découplage des aides, présenté au début des années quatre-vingt-dix comme une condition économique pour revenir à des équilibres de marché, se révèle également insuffisant pour permettre une amélioration significative de la relation entre agriculture et environnement. C'est ce qui explique que la maîtrise des volumes (jachères, contraintes de chargement, quota de primes) et la conditionnalité environnementale des paiements directs soient de plus en plus souvent mis en avant par les décideurs publics.

La modulation des aides directes, rendue possible dans le cadre de l'article 4 du règlement horizontal, pourrait permettre de rendre un peu plus équitable l'intervention publique dans le secteur agricole et de contribuer au financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et des actions de développement rural cofinancées par le FEOGA et le budget national. Elle ne peut constituer qu'une première étape d'un processus de légitimation des paiements directs qui impliquera nécessairement dans les années à venir une conditionnalité environnementale.

Annexes

Annexe 1 : Méthode de simulation d'Agenda 2000

Annexe 2 : Répartition des exploitations agricoles selon les régions et le type de production

Annexe I : METHODE DE SIMULATION D'AGENDA 2000

L'évaluation des conséquences d'Agenda 2000 a été réalisée à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 1997. Elle a été conduite de façon à mettre en évidence les effets différenciés de la réforme sur les revenus des exploitations agricoles françaises et d'analyser le poids des aides directes dans la formation de leurs résultats. Pour répondre aux attentes des organisations professionnelles agricoles, il est apparu nécessaire de conduire l'analyse pour les grands types de production concernés par la réforme puis de façon détaillée selon les régions.

Méthode de simulation d'Agenda 2000 sur le RICA 1997

Les outils mobilisables pour analyser les effets micro-économiques d'Agenda 2000 sur les exploitations agricoles sont relativement nombreux à l'échelle locale, départementale et régionale (Réseaux de l'Institut de l'Élevage, observatoires régionaux, base de données des Centres d'Économie Rurale, etc...). En ne couvrant qu'une partie de la diversité des exploitations agricoles, ces outils doivent être complétés par des approches plus globales. A l'échelle nationale, seul le RICA permet de réaliser ce type de travail, les autres bases de données du Service Central des Études Économiques et Statistiques (SCEES) du Ministère de l'Agriculture de la Pêche (Recensement Général de l'Agriculture et enquête de structure) ne regroupant pas les variables techniques et économiques indispensables à la réalisation des simulations.

Le RICA : un outil actualisé, harmonisé et représentatif de l'agriculture

Réalisé annuellement, depuis près de trente ans, dans chaque État membre de l'Union Européenne, le RICA a pour objectif de suivre l'évolution du revenu des exploitations agricoles en fonction de la PAC. Comptant 3 500 exploitations à sa création, le RICA national a bénéficié depuis lors de plusieurs restructurations importantes (harmonisation avec le nouveau plan comptable, modernisation des moyens de collecte et de diffusion des informations) et s'est progressivement élargi. Le fonctionnement du RICA (méthodologie, organisation et suivi de l'enquête) est assuré par un secrétariat permanent, basé au Ministère de l'Agriculture de la Pêche, et composé de membres du SCEES, de l'INSEE et de l'INRA. Ce secrétariat veille à ce que la sélection des exploitations de l'échantillon, fondée sur la méthode des quotas, soit effectuée selon une stratification à trois entrées : vingt-deux régions administratives, dix-sept orientations de production et cinq classes de dimension économique.

Le RICA regroupe des informations détaillées sur la structure des exploitations agricoles (effectif des différentes catégories animales, superficie des cultures, etc), leurs résultats économiques (produits, ventes, achats, intra-consommations, variation de stocks, subventions, etc...) et leurs situations financières. Partant de ces informations, il est possible de segmenter la base de données sur d'autres critères que ceux employés pour la sélection des exploitations (régions - orientations de production - classes de dimension économique). Cet exercice, qui est nécessaire pour créer des cases typologiques répondant à une problématique particulière, conduit à s'interroger sur la qualité de la représentation des sous-groupes ainsi créés. Si les données agrégées sont proches de celles observées dans l'enquête de structure, une prudence d'interprétation s'impose pour les segmentations très fines. Pour tenir compte des règles d'utilisation de la base, les résultats déterminés sur des sous-groupes comportant moins de quinze individus réellement observés dans le RICA (soit environ 800 exploitations extrapolées) ne sont pas présentés.

L'échantillon du RICA est constitué en 1997 de 7 496 exploitations, représentant, une fois appliqués les coefficients individuels d'extrapolation (déterminés par calage entre l'échantillon RICA et l'enquête de structure de 1997), 405 600 exploitations dites professionnelles[1]. Ces exploitations couvrent 90% de la superficie agricole nationale et détiennent 99% des vaches laitières et 91% des vaches allaitantes.

Les simulations d'Agenda 2000

Les simulations d'Agenda 2000 portent sur la modification des OCM céréales et viande bovine. La réforme laitière qui n'interviendra qu'à partir de la campagne 2005-2006 étant, dans un premier temps, non prise en compte dans cette première évaluation. Dans le scénario dit « Central », elles sont réalisées à structure constante, avec pour chaque case typologique la présentation de l'évolution mécanique du revenu et la prise en compte d'une hypothèse de gains de productivité technique (liés à l'amélioration génétique et la progression des techniques). Elles ne prennent pas en compte une adaptation des exploitations aux nouvelles règles de la PAC, soit par modification des assolements et des productions, soit par agrandissement. De ce fait, elles doivent être considérées avec prudence dans leur interprétation.

Pour la prise en compte des gains de productivité technique, deux hypothèses ont été formulées. La première porte sur une hausse des rendements en céréales et en oléo-protéagineux de 0,5% par an pendant sept ans (de 1997 à 2004) soit +3,5% (sans charges culturales supplémentaires). La seconde porte sur une réduction des consommations intermédiaires de 0,3% par an pendant sept ans (soit +2%) pour un volume constant de production. Ces hypothèses de gains de productivité annuels sont inférieures aux observations faites au cours des dix dernières années (voir les travaux de J.P. Butault de l'INRA de Nancy sur les coûts de production).

Cette approche est partielle car elle ne prend pas en considération les gains de productivité liés à la restructuration des exploitations, lesquels ont un effet significatif sur l'évolution du revenu agricole. Ils ont été particulièrement importants au cours de la dernière période. De 1992 à 1997, le nombre d'exploitations agricoles « professionnelles » représentées par le RICA a diminué de 23% (soit moins 120 900 exploitations), les exploitations ayant en moyenne nationale 64 hectares et 39 UGB herbivores en 1997 contre 48 hectares et 31 UGB herbivores cinq ans plus tôt.

La simulation des baisses des prix d'intervention

Les variations de prix, appliquées au produit brut (=ventes + autoconsommations + variations de stocks - achats), sont de –15% en céréales (y compris le blé dur) et de -20% en viande bovine. Dans le programme de simulation, la baisse du prix des céréales est supposée entraîner une réduction du prix des protéagineux de –7,5% (hypothèse d'un report de la moitié de la baisse des céréales) et une réduction du coût en aliments concentrés achetés pour bovins de 5%. Pour éviter de favoriser trop fortement les exploitations spécialisées en productions de porcs et de volailles, qui pourraient enregistrer dans le même temps un recul du prix de vente de leurs animaux, la baisse de prix des aliments a été appliquée uniquement aux aliments concentrés consommés par les bovins. Ces deux hypothèses, qui dépassent le contenu du compromis final, sont isolées dans les tableaux de résultats des effets détaillés d'Agenda 2000, car elles peuvent faire l'objet de réserves. Pour les oléagineux, le prix de marché est supposé constant.

---

[1] En France, une exploitation est considérée comme "professionnelle" dès lors qu'elle assure l'emploi d'au moins 0,75 Unité de Travail Annuelle (UTA) et que sa Marge Brute Standard (MBS) est supérieure à 8 Unités de Dimension Économique (1 UDE = 1 200 Écus). Une exploitation ayant une MBS de 8 UDE dispose d'un chiffre d'affaires voisin de 140 000 francs ou de 12 hectares équivalent blé dans la région Centre. La MBS d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel).

La jachère obligatoire est portée à 10%

Le taux de jachère obligatoire représente, en 1997, 5% de la SCOP dans les exploitations produisant plus de 92 tonnes de céréales sur la base d'un rendement de référence régional. Le programme de simulation prend en compte la hausse du taux de jachère qui est porté, au maximum, à 10% après Agenda 2000. Cette hausse n'est pas appliquée dans les exploitations ayant, du fait d'une proportion importante de gel volontaire, un taux de jachère déjà supérieur à 10% en 1997. Les superficies de jachères industrielles sont conservées au niveau de 1997, la jachère supplémentaire étant considérée comme de la jachère traditionnelle.

La hausse du taux de jachère entraîne une réduction des productions de céréales (y compris de blé dur), d'oléagineux et de protéagineux (au prorata des superficies observées en 1997), mais ne modifie pas les superficies de maïs fourrage jugées indispensables à l'équilibre fourrager de l'exploitation. Cette progression du taux de jachère conduit également à une réduction des charges culturales (semences, engrais, phytosanitaires), de carburant et de travaux pour cultures (récolte).

La variation des aides directes dans le secteur végétal

Les aides sur les superficies de céréales (y compris le maïs fourrage et les céréales intra-consommées mais exclusion faite du blé dur) sont revalorisées de 16,6% en passant de 54 à 63 Euros par tonne sur la base des rendements de référence actuels. La modification du plan de régionalisation des rendements de référence (passage d'un poids relatif du département dans le rendement de référence des deux tiers à la moitié) n'est pas prise en compte dans ce travail.

Pour s'orienter dans la voie d'un plus grand découplage des aides directes, le compromis final prévoit un alignement du montant des paiements compensatoires à l'hectare entre les cultures de céréales, d'oléagineux, de jachères et, dans une moindre mesure, de protéagineux. Il en résulte, en moyenne nationale, une baisse des aides directes de –18,1% pour les superficies d'oléagineux (de 77 Euros, montant effectivement versé pour les exploitations du RICA en 1997, à 63 Euros après Agenda 2000), de –11,5% pour les superficies de protéagineux (de 78,5 Euros, montant effectivement versé en 1997, à 69,5 Euros) et de –8,7% pour les superficies de jachères (de 69 à 63 Euros). Pour la culture du blé dur, qui subit la baisse de prix de 15% des céréales envisagée dans le scénario central, les aides directes restent au niveau de 1997.

La revalorisation des aides directes dans le secteur de l'élevage bovin

Dans le secteur de l'élevage, le compromis de Berlin prévoit la revalorisation des primes aux vaches allaitantes et aux bovins mâles (taurillons et bœufs), la revalorisation du complément extensif avec la modification des règles de calcul de chargement, l'octroi de primes à l'abattage des gros bovins et des veaux et une enveloppe financière dite « fonds de flexibilité » (93,4 millions d'euros en France) que les Etats membres ont la responsabilité de répartir.

La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) est revalorisée de 55 Euros (elle passe de 145 Euros par vache allaitante primable en 1997 à 200 Euros après Agenda 2000). Le complément national pour les vaches allaitantes est maintenu à son niveau 1997 (30 Euros pour les quarante premières vaches allaitantes et 6 Euros pour les suivantes). La possibilité d'une hausse de ce dernier jusqu'à 50 Euros n'a pas été prise en compte pour le moment, même si le cadre juridique européen offre désormais cette possibilité aux Etats membres. Le seuil de 120 000 kg de lait à partir duquel les exploitations ne peuvent plus prétendre aux primes vaches allaitantes est désormais supprimé. Néanmoins, les vaches allaitantes de ces élevages ne bénéficient pas, dans les simulations, des primes car cette éligibilité risque d'entrer en vigueur que progressivement sur la base des disponibilités de la réserve nationale.

La prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) est revalorisée de 75 Euros pour les taurillons primés une seule fois à l'âge de 9 mois (de 135 à 210 Euros) et de 41 Euros pour les bœufs primés à deux reprises à l'âge de 9 mois et 21 mois (de 109 à 150 Euros).

Les vaches allaitantes et les bovins mâles bénéficient dans certaines conditions de chargement d'un complément de prime dit « complément extensif ». La méthode de calcul du chargement utilisée pour octroyer ce complément est durcie par rapport à 1997. L'ensemble des animaux présents (y compris les génisses et les vaches allaitantes non primées) sont désormais pris en considération et non plus seulement les animaux primés. En 1997, le complément extensif est de 52 Euros par animal éligible dans les exploitations ayant un chargement inférieur à un UGB PAC par hectare de surface fourragère (hors maïs fourrage) et de 36 Euros dans les exploitations ayant un chargement compris entre 1 et 1,4. Après Agenda 2000, le complément extensif est de 80 Euros par tête dans les exploitations ayant un chargement inférieur à 1,4 et de 40 Euros lorsque le chargement est compris entre 1,4 et 1,8. La revalorisation du complément extensif, qui est dépendante du chargement initial et du chargement après Agenda 2000, est présentée dans le tableau ci-après.

L'effet de la revalorisation du complément extensif

– En fonction du chargement avant et après Agenda 2000 (en Euros par animal éligible) -

		Chargement 1997		
		1<	**1 et 1,4**	**>1,4**
Chargement après Agenda 2000	**1,4 <**	+28	+44	+80
	1,4 et 1,8	-12	+4	+40
	>1,8	-52	-36	0

Une prime à l'abattage (inexistante en 1997) est instaurée pour un montant de 80 Euros pour les taureaux, les bœufs, les vaches allaitantes, les vaches laitières et les génisses (à partir de huit mois pour toutes ces catégories d'animaux) et de 50 Euros pour les veaux (de plus de 1 mois et de moins de 7 mois et d'un poids de carcasse inférieur à 160 Kg).

Ne disposant dans le RICA que des informations sur les animaux vendus en têtes et non pas sur les animaux réellement destinés à l'abattage, des hypothèses ont été prises pour l'évaluation des animaux éligibles à la prime. Pour la catégorie des animaux mâles de 1 à 2 ans, les animaux vendus en tête des exploitations regroupées dans les systèmes naisseur de broutards ne bénéficient pas de la prime car il s'agit essentiellement de la commercialisation d'animaux vivants à destination de l'Italie et de l'Espagne. Les hypothèses retenues conduisent globalement à un nombre d'animaux abattus proches des statistiques officielles pour les gros bovins, la situation est moins précise pour les veaux où le RICA semble être moins représentatif.

Dans le compromis final, les fonds de flexibilité relevant de l'OCM viande bovine s'élèvent, en France, à 93,4 millions d'Euros (soit quatre fois moins que les propositions intiales de la Commission européenne). Les modalités nationales de répartition de ces fonds de flexibilité ne sont pas encore connues, aussi nous proposons dans le cadre de ce travail d'affecter ces crédits en complément à la prime à l'abattage (ce qui correspond à une revalorisation de 24 Euros par animal abattu, la prime à l'abattage passant ainsi de 80 à 104 Euros).

La réforme de l'OCM lait

La réforme de l'OCM lait n'est pas prise en compte dans le scénario central présenté dans cette note, mais elle seulement évoquée dans certains commentaires. Cette réforme, qui entrera en vigueur qu'à partir de 2005-2006 prévoit une baisse du prix du lait de 15% compensée par une aide attribuée en fonction du quota (17,24 Euros par tonnes, soit 11,3 centimes par litre). Des fonds de flexibilité (187,9 millions d'Euros en France) permettent de compléter cette première aide pour environ 5,1 centimes par litre de lait. Les animaux présents dans les exploitations laitières bénéficient par ailleurs des primes à l'abattage (80 Euros par animal) et d'une partie des fonds de flexibilité de l'OCM viande distribués via un complément de prime à l'abattage.

Pour tenir compte de la hausse envisagée de quota (1,5% en France), le produit brut lait est, dans l'approche intégrant la réforme de l'OCM lait, revalorisé de 1,5% pour toutes les exploitations laitières sans distinction entre les zones de plaine et de montagne comme cela était envisagé dans les propositions initiales de la Commission. Cette hausse se traduit par une augmentation des charges correspondant pour chaque exploitation à 40% de la revalorisation en valeur des produits. L'échéance la réforme étant reportée de deux ans, le modèle prend en compte cette durée supplémentaire pour la simulation des gains de productivité technique.

Les mesures horizontales

A ce stade, les simulations ne prennent pas en compte d'hypothèses de modulation des aides directes comme le prévoit l'article 5 du règlement horizontal. La modulation est rendu possible dans Etat membre moyennant le respect d'un cadre juridique européen commun. La mesure de l'impact de scénarios alternatifs relevant des marges manœuvre des Etats (modulation, fonds de flexibilité, régionalisation des rendements de référence) sera testée dans les semaines à venir.

Les indicateurs de résultats utilisés dans l'étude

Pour analyser de façon précise les effets d'Agenda 2000, les simulations sont conduites sur les principaux soldes intermédiaires de gestion mis en évidence dans le plan comptable agricole.

- *La production agricole* (ou production de l'exercice) est déterminée de la façon suivante : production vendue + production stockée + production immobilisée + production autoconsommée + travaux à façon + pension d'animaux + agri-tourisme + autres produits d'activités annexes - achats d'animaux.

- *La valeur ajoutée brute* est calculée de la façon suivante : production de l'exercice - consommations intermédiaires - loyers et fermages - assurances + rabais et ristournes.

- *L'excédent brut d'exploitation* (EBE) est obtenu de la façon suivante : valeur ajoutée brute + remboursement forfaitaire de TVA + subventions d'exploitation + indemnités d'assurance - impôts et taxes - charges de personnel.

Le *résultat courant avant impôt* est déterminé de la façon suivante : EBE + transferts de charges et autres produits de gestion courante - dotations aux amortissement + produits financiers - charges financières.

Annexe II : REPARTITION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES SELON LES REGIONS ET LES TYPES DE PRODUCTION

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations ovins-caprins	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble
Alsace	1 110	290	660	2 240	1 730	6 020
Aquitaine	5 680	12 860	1 570	7 990	8 810	36 920
Auvergne	10 880	7 670	850	1 560	60	21 020
Basse-Normandie	14 350	1 700	160	1 150	70	17 420
Bourgogne	1 480	8 010	420	4 050	2 550	16 500
Bretagne	25 430	3 460	480	4 890	4 940	39 200
Centre	1 900	4 720	1 280	12 610	1 590	22 100
Champagne-Ardenne	3 330	1 390	260	6 810	5 280	17 060
Corse	0	770	430	0	350	1 560
Franche-Comté	6 400	440	90	380	200	7 510
Haute-Normandie	4 060	1 800	90	1 430	180	7 560
Ile-de-France	100	180	80	3 560	560	4 480
Languedoc-Roussillon	800	1 000	1 440	1 890	16 920	22 050
Limousin	1 190	9 850	690	0	70	11 800
Lorraine	5 760	2 000	50	830	30	8 680
Midi-Pyrénées	5 420	13 480	5 400	8 980	2 370	35 660
Nord-Pas-de-Calais	6 400	1 540	490	3 650	800	12 870
PACA	170	40	1 550	1 800	14 020	17 580
Pays de la Loire	17 950	10 400	320	2 860	4 460	35 990
Picardie	4 330	1 670	260	4 990	410	11 660
Poitou-Charentes	3 360	5 210	2 560	9 230	930	21 280
Rhône-Alpes	12 050	3 880	2 750	4 130	7 890	30 700
France	**132 150**	**92 360**	**21 870**	**85 010**	**74 210**	**405 600**