

Le poids des aides directes dans le revenu des exploitations agricoles

*Maurice Desriers, Éliane Le Rey, André Rivière, Céline Rouquette et Tayeb Saadi**

Un des objectifs de la politique agricole commune lors de sa mise en place en 1957 était d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Les mesures de soutien au revenu agricole mises en œuvre progressivement ont fortement évolué en cinquante ans. D'une logique de soutien par les prix, on est passé à un soutien direct du revenu, de plus en plus indépendant des choix et des niveaux de production.

Pour l'ensemble des exploitations professionnelles, la part des subventions, en moyenne triennale, dans le résultat courant avant impôts était de 18 % en 1991, époque où l'essentiel du soutien européen était encore assuré par les prix. Après la mise en place de la réforme de 1993 qui visait à stabiliser le niveau du soutien global en France et en Europe au niveau macroéconomique, cette part était de 58 % en 1995 avant de passer à 81 % en 2001 puis à 97 % en 2005, soit après la réforme de 2003 qui contribue à une certaine stabilisation de ce soutien au niveau microéconomique mais avec des structures d'aides très différentes.

Si le montant total des aides directes semble désormais stabilisé, les aides liées à la production n'en représentent plus que 25 % en 2006 contre 79 % en 2005. En outre, la répartition des aides est très inégale suivant les spécialisations : 42 300 euros en moyenne pour les exploitations de grandes cultures contre moins de 10 000 euros pour celles d'horticulture, viticulture ou arboriculture fruitière, historiquement moins soutenues par la Pac. En moyenne sur les années 2004 à 2006, la part des subventions dans le revenu dépasse très nettement 100 % pour les exploitations spécialisées en production de céréales, oléagineux et protéagineux, en production bovine orientée vers la viande et en production ovine, contre moins de 10 % pour celles de maraîchage, fleurs et viticulture d'appellation. En 2006, 20 % des exploitations perçoivent 43 % de l'ensemble des aides.

La politique agricole commune (Pac) est la plus ancienne et la plus intégrée des politiques communes de l'Union européenne. Créée par le traité de Rome en 1957 et mise en place progressivement, elle vise à répondre à plusieurs objectifs : accroître la productivité de l'agriculture – notamment pour garantir la sécurité des approvisionnements –, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole par rapport au reste de la population, stabiliser les marchés et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

La Pac a ainsi fait l'objet de plusieurs grandes réformes visant à maîtriser les dépenses dans le contexte de l'élargissement continu de l'Union européenne, pour la rendre compatible avec les règles internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le même temps, de nouvelles préoccupations, développement d'une agriculture plus respectueuse des ressources naturelles et de l'environnement, équilibre territorial, qualité sanitaire et bien-être animal, ont émergé, conduisant à infléchir cette politique. Pour autant, l'objectif initial de soutien du revenu des agriculteurs n'a pas été abandonné mais s'insère désormais dans un objectif plus global de développement durable avec toutes les dimensions associées, économique, sociale et environnementale.

* Maurice Desriers, Éliane Le Rey, André Rivière, Céline Rouquette et Tayeb Saadi, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Service de la statistique et de la prospective.

Avant la réforme de 1993, le soutien à l'agriculture portait sur le niveau des prix et donc sur la valeur de la production : il n'apparaissait pas directement dans les comptabilités des exploitations. Son rôle dans la formation du revenu agricole était donc difficilement mesurable. Depuis les réformes des années 1993 et 2000, le montant des aides directes est clairement identifié ; son importance dans le revenu agricole peut désormais être mesurée.

Du soutien par les prix au soutien direct des revenus

Dans les années 1960, des mesures d'aides à la production et au revenu agricole ont d'abord été mises en œuvre ; elles ont surtout pris la forme de soutien des prix des produits agricoles. Ce soutien était assuré par la fixation de prix planchers, les prix d'intervention, et une protection du marché intérieur européen par des prix minimaux à l'importation, les prix de seuil, associés au principe dit de « préférence communautaire ». Les marchés et produits les plus soutenus étaient les céréales, les oléagineux, la viande bovine et le lait.

L'efficacité de ces mesures a entraîné un fort développement de la production qui a permis aux marchés des principaux produits agricoles en Europe, déficitaires à l'origine, de devenir dès le début des années 1980 très largement excédentaires. En particulier, la France est devenue un exportateur net¹ de produits agricoles. Mais ce développement s'est fait au prix d'une forte croissance des dépenses budgétaires européennes consacrées à l'agriculture.

Encadré 1

Sources et définitions

Sources

Les données mobilisées dans cet article proviennent principalement de trois sources :

- les données macro-économiques sur les concours publics à l'agriculture (soutiens budgétaires estimés par le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche) ;
- les données statistiques issues du Réseau d'information comptable agricole (Rica) ;
- les données administratives relatives à la distribution des aides gérées par le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

Les premières et les troisièmes sont exhaustives. Les deuxièmes portent sur un sous-champ des exploitations agricoles, les exploitations dites « professionnelles ».

Sauf mention contraire, les données présentées ici sont en euros courants.

Définitions

Une **exploitation agricole** est, au sens de la statistique agricole, une unité de production répondant aux trois conditions suivantes :

- elle produit des produits agricoles ;
- elle atteint une certaine dimension : soit un hectare ou plus de superficie agricole utilisée, soit vingt ares ou plus de cultures spécialisées, soit une activité de production agricole supérieure à un minimum (une vache, 10 ruches, 15 ares de fraises, etc.) ;
- elle est soumise à une gestion courante unique.

Une **exploitation professionnelle** est une exploitation d'une taille économique supérieure ou égale à 12 hectares-équivalents-blé (soit 8 unités de dimension européenne ou UDE) et occupant au moins l'équivalent d'une personne occupée à trois quarts de temps. Les exploitations professionnelles représentent environ 95 % du potentiel de production et 90 % de l'emploi total des exploitations agricoles françaises.

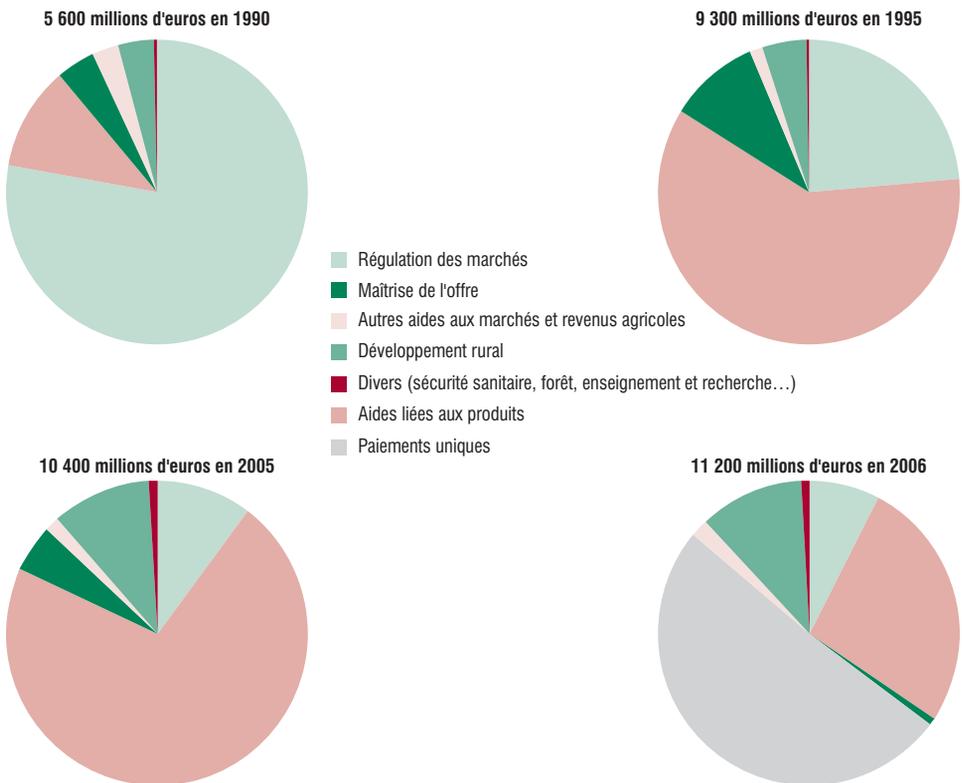
1. Exportateur net signifie que les exportations sont structurellement supérieures aux importations.

En effet le montant global des aides croissait mécaniquement avec la production à écouler. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union conduisait aussi à majorer les dépenses : entre 1972 et 1973, par exemple, avec l'entrée de trois nouveaux États membres (le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni rejoignent l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas), le budget a crû de + 40 %. La Commission européenne a donc pris dès 1984 des mesures de restriction budgétaire : quotas laitiers puis quantités maximales garanties pour les céréales en 1988. De plus, la revalorisation des prix d'intervention a été rendue moins automatique. Il s'agissait là d'un premier tournant pour la Pac.

Ces mesures ne s'avérant pas suffisamment efficaces au vu des objectifs, d'autant que la Communauté européenne continuait à accueillir de nouveaux membres (Espagne, Grèce et Portugal), une réforme plus radicale de la politique agricole commune est intervenue en 1993. Le soutien par les prix a été fortement réduit pour ramener les prix européens vers le niveau des prix mondiaux. Pour compenser l'impact négatif de la baisse des prix sur le revenu des agriculteurs, des aides directes, partiellement découplées, c'est-à-dire non directement liées au niveau de la production, ont été attribuées aux exploitations agricoles (encadré 1). Les mécanismes de soutien ont ainsi été profondément remaniés (figure 1).

Une nouvelle baisse des prix de soutien est intervenue en 2000 et les aides directes ont été revalorisées lors d'une seconde réforme dite « agenda 2000 ». Cette dernière visait également

1. Budget communautaire alloué à la France dans le cadre de la Pac en euros courants



Champ : ensemble des exploitations agricoles de France métropolitaine.

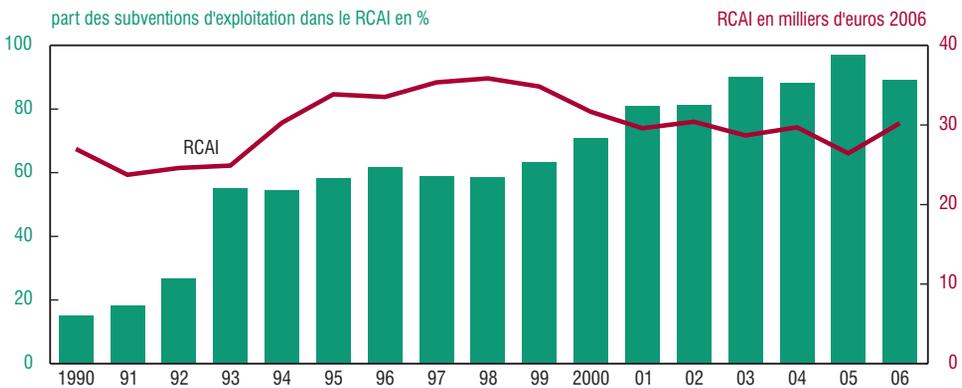
Source : Bureau de l'étude des concours publics à l'agriculture, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

à préparer l'arrivée de dix puis douze nouveaux États membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Malte puis Roumanie et Bulgarie ; Autriche, Finlande et Suède étant entrées en 1995), ainsi qu'à rendre la Pac compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière de libre échange et de concurrence loyale sur les marchés. Elle a également amorcé le soutien au développement durable en agriculture.

Enfin, en 2003, est intervenue une réforme consistant en un plus grand « découplage » des aides directes de la production agricole, appliquée en France à partir de 2006 (*encadré 2*). Les agriculteurs se voient désormais attribuer des droits à paiement unique (DPU) sur la base des aides liées à la production reçues au cours des années 2000 à 2002. L'agriculteur a ainsi le choix de sa production ; il peut même choisir de ne rien produire, la seule condition pour qu'il bénéficie du paiement unique étant qu'il maintienne les terres lui donnant droit à ce paiement en bonnes conditions agricoles et environnementales. Parmi les différents mécanismes de soutien à l'agriculture, les aides aux produits deviennent désormais minoritaires (*figure 1*).

L'impact de cette refonte des mécanismes de soutien de la Pac est net. Pour l'ensemble des exploitations professionnelles, la part des subventions dans le résultat courant avant impôts (RCAI) en France métropolitaine (*figure 2*) était de 18 % en 1991, à l'époque où l'essentiel du soutien européen était encore assuré par les prix. Après les trois années de mise en place de la réforme de 1993, cette part était en 1995 de 58 % avant de passer à 81 % en 2001 et à 97 % en 2005. La revalorisation des aides directes, liée aux réformes successives de la Pac, explique pour l'essentiel l'accroissement de cette part, même si la baisse du revenu agricole liée à une conjoncture défavorable après 1998 a également un rôle dans cette évolution.

2. Évolution du résultat courant avant impôts



Champ : exploitations professionnelles en France métropolitaine.

Note : la part des subventions d'exploitation dans le résultat courant avant impôts (RCAI) est donnée en moyenne annuelle.

Sources : comptes nationaux par catégorie d'exploitations et Réseau d'information comptable agricole (Rica), Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

Le niveau du soutien aux agriculteurs est stabilisé depuis 2005

Avec près d'un cinquième des dépenses agricoles de l'Union européenne (UE) la France est, sur toute la période 2003-2006, le principal bénéficiaire de la Pac mais également le plus grand producteur de l'UE à laquelle elle contribue pour 20 %. Comment le revenu des agriculteurs français a-t-il été affecté par la mise en place de la dernière réforme ?

En 2006, première année de mise en œuvre de la réforme en France, le montant des aides directes totales versées aux exploitations agricoles était de 9,8 milliards d'euros, contre 9,5 milliards d'euros en 2005. Si le montant global est comparable, en revanche la structure des aides directes est fortement modifiée (figure 3). En 2005, les aides liées à la production représentaient 79 % du total. Les autres subventions étaient essentiellement des aides liées à l'objectif de développement rural ou de protection de l'environnement : aides compensatrices de handicap naturel ou aides agro-environnementales. En 2006, *a contrario*, la part des aides liées à la production n'est plus que de 25 %. Les paiements uniques à l'exploitation, totalement découplés du niveau de la production agricole, représentent désormais 59 % du total des aides directement versées aux agriculteurs. La part des autres aides a peu varié.

3. Subventions à la branche agriculture entre 1990 et 2006

	en millions d'euros courants				
	1990	1995	2000	2005	2006
Aides liées à la production végétale	83,6	4 603,4	4 976,5	4 870,1	1 367,5
Céréales	24,1	2 623,5	3 047,0	3 253,4	787,4
Oléagineux (colza, tournesol, soja)	0,0	984,8	917,0	653,3	196,3
Protéagineux	0,0	304,8	208,6	201,1	44,3
Tabac	0,0	0,0	79,5	77,1	48,3
Canne à sucre (Dom)	31	40,3	49,3	60,3	57,8
Autres plantes industrielles (hors Dom)	25	67,2	40,2	55,0	8,2
Mais fourrage	0,0	484,4	468,2	483,7	115,0
Pommes de terre féculé	0,0	22,0	27,8	28,8	18,0
Bananes (Dom)	0,4	69,5	132,2	49,7	88,0
Autres	3,1	6,9	6,7	7,8	4,3
Aides liées à la production animale	532,8	1 276,7	1 597,3	2 636,3	1 127,3
Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)	250,4	741,4	922,2	1 069,5	867,1
Prime spéciale aux bovins mâles (PSBM)	69,4	320,3	370,8	439,5	0,0
Prime à l'abattage des bovins (PAB)	0,0	0,0	149,4	405,3	180,1
Prime à la brebis et à la chèvre (PBC)	213	215,0	151,7	170,4	77,6
Aide directe laitière (ADL)	0,0	0,0	0,0	547,8	0,0
Autres aides animales	0,0	0,0	3,2	3,8	2,5
Total des aides liées à la production	616,4	5 880,1	6 573,8	7 506,4	2 494,8
Paiements uniques et paiements supplémentaires	0,0	0,0	0,0	50,0	5 783,2
Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)	283,9	321,1	374,3	507,7	513,9
Prime herbagère agro-environnementale (PHAE)	0,0	208,8	189,6	209,2	219,8
Aides agri-environnementales (hors PMSEE et CTE)	0,0	0,0	88,3	40,7	38,7
Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), Contrats d'agriculture durable (CAD)	0,0	0,0	3,1	342,7	346,6
Aides au gel des terres	0,0	566,2	343,9	420,3	23,2
Indemnités au titre des calamités agricoles	244,4	63,0	72,2	277,5	178,3
Aides diverses aux producteurs de fruits et légumes	28,1	104,5	38,2	14,4	3,4
Aides diverses aux viticulteurs	45,3	38,0	57,1	42,9	31,2
Aides diverses aux éleveurs	107	84,3	60,4	7,4	44,4
Autres aides directes	306,9	223,5	135,2	126,2	132,5
Total des aides non liées à la production	1 015,6	1 609,4	1 362,3	2 038,9	7 315,3
Total des aides directes à la branche agriculture	1 632,0	7 489,5	7 936,1	9 545,3	9 810,1

Champ : exploitations professionnelles de France.

Source : comptes nationaux de l'agriculture, branche agriculture, (France y c. Dom), Insee ; Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

Une répartition des aides très disparate suivant les spécialisations des exploitations

En 2006, le montant moyen des aides directes par exploitation professionnelle atteint 29 500 euros (figure 4). Il est réparti de façon très inégale suivant les spécialisations des exploitations. En 2006, les exploitations de grandes cultures ont ainsi reçu en moyenne 42 300 euros et celles spécialisées en élevage bovin à viande, 40 800 euros. Les exploitations d'élevage bovin

4. Détail des subventions d'exploitation en 2006 selon la catégorie d'exploitation

en milliers d'euros par exploitation

	Toutes orientations	Grandes cultures	Marai- chage, fleurs et horticulture	Vins d'appel- lation	Autre viticulture	Fruits	Bovins lait	Bovins viande	Bovins mixtes	Ovins, autres herbivores	Porcins, volailles	Poly- culture, poly- élevage
Secteur animal	4,2	1,3	0,1	0,2	0,1	0,3	1,7	16,9	7,6	7,0	3,8	5,2
Bovins	3,6	1,2	0,1	0,2	ε	0,1	1,4	16,3	7,1	2,5	2,8	4,5
Prime spéciale aux bovins mâles	0,1	ε	ε	ε	ε	ε	0,1	0,5	0,4	0,1	0,1	0,2
<i>Bœufs</i>	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,1	0,1	ε	ε	0,1
Prime à la vache allaitante	2,7	0,9	0,1	0,2	ε	0,1	0,3	13,5	4,5	2,1	2,2	3,3
Autres primes bovins	0,7	0,2	ε	ε	ε	ε	1,0	2,2	2,2	0,4	0,5	1,0
<i>Primes à l'abattage</i>	0,6	0,2	ε	ε	ε	ε	0,9	1,3	2,1	0,2	0,4	0,8
<i>Paiements à l'extensification</i>	0,1	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,8	0,1	0,2	0,1	0,1
<i>Paiements supplémentaires par tête</i>	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε
Prime aux produits laitiers et paiements supplémentaires ADL	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,1	ε	ε	ε	ε	ε
Ovins et caprins (prime à la brebis et à la chèvre)	0,3	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,1	ε	3,7	0,1	0,1
Autres aides secteur animal	0,3	0,1	ε	ε	ε	0,1	0,3	0,6	0,4	0,8	0,9	0,6
Secteur végétal	4,0	8,9	1,5	1,7	3,3	6,3	2,0	0,8	3,0	0,9	2,1	5,0
Céréales et plantes industrielles	3,3	8,2	0,2	0,3	0,7	0,5	1,9	0,7	3,0	0,7	2,0	4,6
Aides aux jachères	0,1	0,2	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	,1
Paiement compensatoire aux céréales (y c. blé dur)	2,7	6,2	0,1	0,2	0,6	0,4	1,8	0,7	2,8	0,7	1,9	3,8
Paiement compensatoire aux oléagineux	0,4	1,3	ε	ε	0,1	0,1	ε	ε	0,1	ε	0,1	0,5
Paiement compensatoire aux protéagineux	0,1	0,5	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,1
Autres aides plantes industrielles	ε	0,1	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε	0,0
Vin	0,2	ε	ε	1,2	2,4	0,3	ε	ε	ε	ε	ε	0,1
Fruits et légumes	0,2	0,3	0,5	ε	ε	4,0	ε	ε	ε	ε	ε	0,1
Autres aides secteur végétal	0,2	0,3	0,9	0,2	0,1	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1	ε	0,3
Autres	4,6	1,7	1,3	0,9	2,1	3,3	5,4	11,4	6,4	13,5	2,2	3,5
Handicap géographique	1,5	0,1	ε	ε	0,1	0,2	2,4	4,0	2,3	6,4	0,8	0,9
Accident climatique	0,8	0,1	0,2	ε	ε	0,3	0,5	2,9	1,2	3,1	0,3	0,5
Aides agri-environnementales	1,6	1,0	0,1	0,2	0,9	0,6	2,0	4,0	2,1	3,4	0,7	1,3
Prime herbagère agri-environnementale (PHAE)	0,6	ε	ε	ε	ε	ε	0,9	2,2	1,0	1,8	0,1	0,2
Autres aides	0,7	0,5	1,0	0,6	1,0	2,2	0,5	0,5	0,7	0,5	0,4	0,8
Paiement unique découplé (DPU)	16,6	30,3	0,5	1,0	2,3	1,8	17,1	11,6	24,1	7,8	10,3	22,7
Montant supplémentaire de l'aide Pac	0,1	0,1	ε	ε	ε	ε	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Total des primes et subventions	29,5	42,3	3,4	3,8	7,8	11,7	26,3	40,8	41,2	29,2	18,5	36,5

Champ : exploitations professionnelles en France métropolitaine.

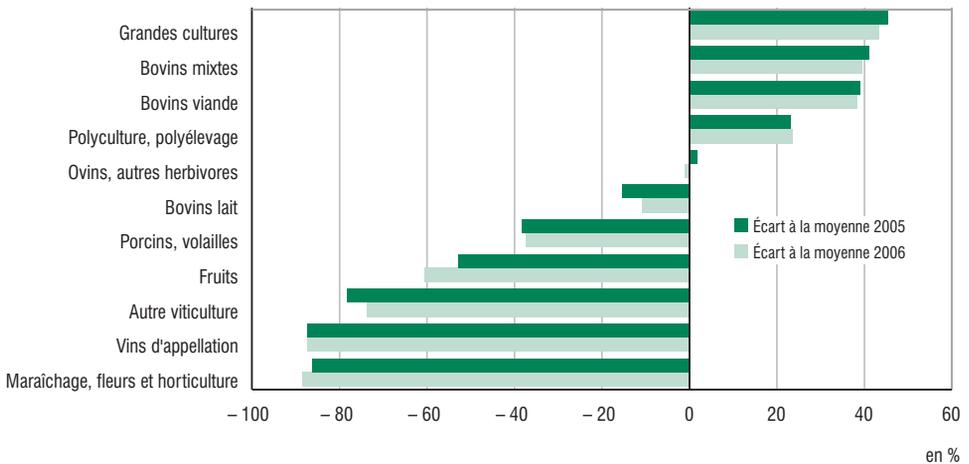
Note : ε = résultat proche de 0.

Source : Rica, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

laitier ont bénéficié de 26 300 euros. À l'inverse, les exploitations spécialisées en maraîchage, en fleurs et horticulture, en viticulture ou en arboriculture fruitière, historiquement moins soutenues par la Pac, ont reçu moins de 12 000 euros par exploitation en moyenne. De même, les exploitations d'élevage hors sol – porcins et volailles – sont traditionnellement peu aidées par la Pac ; ceci se retrouve sur la part des aides dans leur revenu, qui reste moindre.

Par rapport à 2005, dernière année avant la mise en œuvre de la réforme actée en 2003, la distribution des aides entre les différentes spécialisations agricoles reste presque inchangée (figure 5). La France a en effet opté pour un calcul historique des paiements uniques, qui maintient le niveau des aides versées au début des années 2000 (encadré 2). Spécialisées dans les produits les plus soutenus dès l'origine de la Pac, les exploitations professionnelles de grandes cultures et d'élevage bovin pour la viande ou mixte laitiers et viande restent, après les diverses réformes, les principales bénéficiaires des aides directes.

5. Distribution des aides entre spécialisations agricoles



Champ : exploitations professionnelles en France métropolitaine.

Sources : comptes nationaux par catégorie d'exploitation et Réseau d'information comptable agricole (Rica), Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

Pour les exploitations professionnelles spécialisées en production viticole ou légumière (maraîchage, fleurs et horticulture), la part des subventions dans le revenu est inférieure à 10 % et ne prend la forme que d'aides à l'orientation des productions ou d'aides compensant les calamités agricoles (figure 6). En élevage hors-sol (c'est-à-dire porcins, volailles) comme en arboriculture fruitière, les aides Pac sont limitées mais les exploitations reçoivent toutefois un certain nombre d'aides sur le budget national. L'évolution négative du revenu de ces secteurs sur les années récentes a fait croître la part du soutien direct dans leur revenu. Mais pour les exploitations spécialisées en production de céréales, oléagineux et protéagineux (Cop), en production bovine orientée vers la viande et en production ovine, la part des subventions dans le revenu dépasse très nettement 100 % en moyenne sur les années 2004 à 2006. Ainsi, en moyenne, sans ces aides directes, le revenu tiré de l'activité de production de ces exploitations (qui représentent environ le tiers des exploitations professionnelles) serait durablement négatif.

La part des subventions dans le revenu est de fait étroitement corrélée à la spécialisation des exploitations et à l'historique des organisations communes des marchés. En revanche, elle n'est pas liée au niveau du revenu. Les revenus moyens des exploitations céréalières et d'élevage bovin à viande sont proches de la moyenne des exploitations professionnelles ou légèrement inférieurs. Celui des exploitations d'élevage ovin lui est très inférieur. Les exploitations viticoles d'appellation bénéficient du revenu en moyenne le plus élevé, mais les subventions d'exploitation n'y contribuent que pour 8 %.

6. Part des subventions d'exploitation dans le RCAI selon la spécialisation agricole

	"1991"*	"1995"	"2001"	"2005"	Revenu "2005" (en milliers d'euros courants)
	(en %)				
Ensemble des exploitat. profession.	20,0	58,1	77,6	91,3	28,1
Céréales, oléagineux, protéagineux	17,1	115,1	176,0	173,4	24,2
Autres grandes cultures	24,7	73,3	79,1	84,8	36,7
Ensemble grandes cultures	20,7	93,6	138,5	138,9	27,9
Maraîchage, fleurs et horticulture	4,0	7,8	8,7	9,3	27,9
Viticulture d'appellation	1,7	4,6	3,8	8,0	46,2
Autre viticulture	10,9	18,3	33,6	38,3	16,6
Ensemble viticulture	3,2	6,9	6,7	11,1	38,5
Arboriculture fruitière	17,5	31,5	42,3	51,0	25,7
Bovins lait	17,2	36,5	55,9	78,4	27,0
Bovins viande	69,3	103,2	137,9	146,1	24,1
Bovins mixtes	23,3	57,1	88,7	110,9	31,9
Ovins, autres herbivores	79,4	101,8	110,5	150,6	16,8
Polyculture	22,1	72,9	80,6	89,3	22,6
Élevage hors sol (porcins, volailles)	8,8	32,8	46,7	49,4	32,7
Élevage et culture	27,7	70,3	103,3	119,8	28,7

Champ : exploitations professionnelles en France métropolitaine.

* "1991" = moyenne des années 1990 à 1992.

Sources : comptes nationaux par catégorie d'exploitation et Réseau d'information comptable agricole (Rica), Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

43 % des aides des premier et deuxième piliers pour 20 % des bénéficiaires

La réforme mise en œuvre en 2006 en France n'affecte pas non plus la distribution des aides directes entre exploitations.

Les aides du premier pilier (*encadré 2*) comprennent les aides liées à la production et les paiements uniques à l'exploitation à partir de 2006. Les premières sont attribuées sur la base des déclarations des agriculteurs portant sur leurs surfaces cultivées ou le nombre d'animaux présents. Les nouveaux droits à paiement unique (DPU), qui se substituent à une partie des aides liées à la production, sont historiquement assis sur le montant de ces dernières au cours des années 2000 à 2002 et restent ainsi largement corrélés à la taille des exploitations bénéficiaires. Ainsi, les exploitations professionnelles les plus petites (de 8 à moins de 40 unités de dimension européenne – UDE), reçoivent en moyenne 6 600 euros de DPU, soit cinq fois moins que les plus grandes (250 UDE ou plus), pour une moyenne toutes exploitations professionnelles confondues de 16 600 euros. Les aides au secteur végétal qui restent couplées à la production sont également corrélées avec la taille des exploitations (*encadré 1*).

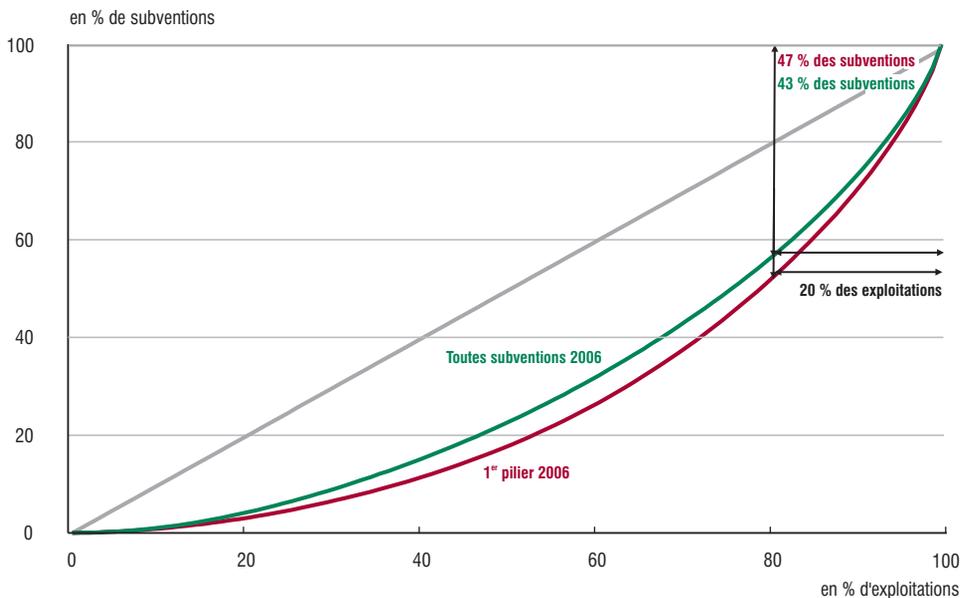
De plus, les aides surfaces étant en partie basées sur les rendements départementaux, les montants par hectare les plus élevés se retrouvent dans les zones de grandes cultures les plus productives. Mais, à l'inverse, les compléments de primes animales versés aux élevages extensifs jusqu'en 2005 (et découplés ensuite) augmentent l'aide moyenne par hectare des régions d'élevage. Au total, la concentration des aides totales du premier pilier est très proche de celle des surfaces des exploitations bénéficiaires.

Au niveau national, en 2006, les 20 % des exploitations professionnelles françaises bénéficiaires d'aides du premier pilier les plus soutenues perçoivent environ 47 % de leur montant total (*figure 7*). Si l'on prend en compte non plus seulement les exploitations professionnelles, mais l'ensemble des exploitations françaises, la concentration des aides est encore plus forte : les 20 % d'exploitations bénéficiaires les plus aidées touchent 56 % des aides.

Les aides du deuxième pilier sont attribuées sur des bases entièrement différentes des aides du premier pilier liées à l'activité productive. L'une des deux principales aides, l'indemnité compensatoire de handicap naturel (*encadré 2*), est accordée sur la base de la localisation de l'exploitation en zone défavorisée (en zone de piémont ou de montagne en particulier). Quant à la seconde, la prime herbagère agro-environnementale, elle vise à favoriser les systèmes d'élevage extensif par le versement d'un montant à l'hectare de prairie, conditionné à des engagements sur le nombre maximal d'animaux y paissant et l'entretien de la prairie. Contrairement à celles du premier pilier, ces aides sont plutôt négativement corrélées avec la taille des exploitations. Ainsi, pour une moyenne toutes exploitations professionnelles confondues de 3 100 euros par exploitation en 2006, le montant des aides au handicap géographique et des aides agri-environnementales varie entre 1 700 euros pour les exploitations de 250 UDE ou plus à 4 000 euros pour celles de moins de 40 UDE.

Ces aides contribuent ainsi à diminuer la concentration globale des aides : les 20 % d'exploitations professionnelles bénéficiaires les plus aidées concentrent 43 % des aides du premier et du deuxième pilier confondues – contre 47% si l'on ne considère que les seules aides du premier pilier (*figure 7*). Et la réforme mise en œuvre en 2006 n'a pas du tout affecté cette distribution : elle était rigoureusement similaire auparavant.

7. Concentrations des subventions



Champ : exploitations professionnelles en France métropolitaine.

Lecture : les exploitations agricoles aidées sont classées par montant de subventions reçues croissant. Les 20 % d'exploitations bénéficiaires les plus aidées concentrent ainsi 43 % de l'ensemble des aides, tandis que les 20 % d'exploitations bénéficiaires qui reçoivent le plus d'aides du premier pilier en concentrent 47 %.

Sources : comptes nationaux par catégorie d'exploitations et Réseau d'information comptable agricole (Rica), Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

L'horizon 2010-2013

La réforme de la Pac décidée en 2003 et mise en œuvre en 2006 en France n'a pas modifié le niveau du soutien direct aux exploitations agricoles mais sa structure. Le bilan de santé adopté le 20 novembre 2008 par les États membres de l'Union européenne vise à adapter la Pac jusqu'à l'horizon 2013. Premier accord conclu à vingt-sept, il offre aux

membres de l'Union une « boîte à outils » pour adapter les financements de la Pac à leurs priorités. Il sera par exemple possible aux pays qui ne l'avaient pas encore choisi, de distribuer les paiements découplés sur une base géographique. Il sera également possible de réorienter des aides vers des systèmes de production favorables à l'environnement, ou sur des secteurs, zones ou types de territoires fragiles. Les modalités d'application en France de ce nouvel accord devraient être concertées et arbitrées dans le courant 2009 ; elles pourraient à l'avenir modifier la distribution des aides en France, à l'horizon 2010-2013. ■

Encadré 2

Les principales aides directes à l'agriculture

Les aides directes à l'agriculture en France sont à plus de 80 % issues du budget de l'Union européenne. On parle traditionnellement d'aides « du **premier pilier** » de la Pac et d'aides « du **second pilier** ». Les aides « du premier pilier » sont les aides historiques de soutien des marchés et au revenu de la Pac ; elles regroupent aujourd'hui un ensemble de subventions directement liées à la production, ainsi que les primes uniques à l'exploitation à partir de 2006 (voir ci-dessous). Les aides dites « du **second pilier** » sont les aides de type agri-environnemental ou les aides au développement rural, décidées lors de la réforme intervenue en 2000.

Les subventions liées à la production qui subsistent en France après 2006 sont les suivantes :

– *les aides couplées aux surfaces pour les cultures* : il s'agit des subventions attribuées lors de la réforme de la Pac de 1993. Elles sont attribuées au prorata des surfaces cultivées en céréales, oléagineux ou protéagineux (Cop). Leur montant par hectare est déterminé sur la base des rendements historiques départementaux ou nationaux. Ces aides sont partiellement déconnectées (à 75 %) des surfaces cultivées à partir de 2006 pour être intégrées dans les paiements uniques à l'exploitation ;

– *la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)* : elle est attribuée par tête d'animal présent. Elle comporte une part normale et un « complément extensification » pour les exploitations satisfaisant à des critères maxima de chargement d'animaux par hectare. La PMTVA reste couplée aux effectifs en 2006, mais sa partie extensification est découplée et intégrée dans les paiements uniques ;

– *la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM)* pour 2005 : elle est attribuée par tête aux animaux mâles selon des critères d'âge. Elle a été totalement découplée en 2006 et intégrée dans les paiements uniques à l'exploitation ;

– *la prime à l'abattage (Pab)* des bovins : elle est attribuée à tous les animaux abattus ou exportés depuis la réforme de la Pac de 2000. La Pab a été découplée à 60 % en 2006 ;

– *la prime à la brebis et à la chèvre (PBC)* en 2005 puis la *prime à la brebis (PB)* seule en 2006, y compris la prime supplémentaire : ces primes sont versées par tête d'animal présent. La prime à la chèvre a été totalement découplée en 2006 et la prime à la brebis l'a été à 50 % ;

– *l'aide directe laitière (ADL)* en 2005, y compris la prime supplémentaire : créée lors de la réforme de la Pac de 2003, l'aide directe laitière est attribuée sur la base des quotas alloués à chaque exploitation. Versée pour la première fois en 2004, elle a été revalorisée en 2005 et 2006 et pour cette dernière année totalement découplée et intégrée au paiement unique à l'exploitation ;

– *les paiements uniques à l'exploitation* en 2006 (droits normaux, droits jachères et droits spéciaux) : ils sont dits « découplés », car indépendants de toute production. Ils intègrent au niveau de chaque exploitation les montants précédemment versés au titre des diverses primes qui, à partir de 2006, sont totalement ou partiellement découplées. Le montant des paiements uniques a été calculé sur une base « historique », à savoir le montant des aides couplées (aides aux surfaces, PMTVA, PSBM, Pab et PBC) reçues au cours des années 2000 à 2002. Au niveau de chaque exploitation, le montant global des aides directes du premier pilier de la Pac, y compris les nouveaux paiements uniques, n'a donc pas été sensiblement modifié après 2006, de même que la part des aides globales dans la formation du revenu.

Encadré 2 (suite)

Les principales aides du second pilier sont :

– les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) : ces aides sont attribuées aux exploitations dont 80 % au moins de la surface agricole utilisée (SAU) est située en zone agricole défavorisée. Elles prennent la forme de primes à l'hectare de surface fourragère modulées en fonction du chargement en animaux exprimé en unités de gros bétail (UGB) ;

– la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) : il s'agit d'une aide visant à inciter à l'élevage extensif utilisant l'herbe pour nourrir les animaux. Elle est conditionnée par des seuils de chargement d'animaux par unité de surface fourragère et à des critères de bonnes pratiques environnementales. Les montants par hectare sont fixés au niveau départemental.

Les aides du second pilier comprennent également divers dispositifs d'aide à l'installation ou à la modernisation des exploitations, et d'aides de nature agro-environnementale.

Outre les subventions bénéficiant d'un financement européen, une faible part des aides directes provient du budget national (aides agri-environnementales diverses, aides liées aux calamités agricoles, aides diverses d'orientation des productions versées par les offices d'intervention agricoles).

Enfin, à côté de ces aides dites directes, parce qu'elles sont directement versées aux exploitations agricoles, l'agriculture bénéficie également d'autres subventions indirectes (mesures de régulation des marchés, action de promotion sur la qualité des produits, subventions à l'enseignement et à la recherche) et d'un soutien à des activités connexes, comme la forêt.

Pour en savoir plus

« Résultats économiques des exploitations en 2006 - Réseau d'information comptable agricole », *Agreste Les Dossiers* n° 2, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, septembre 2008.

« La mise en œuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne », *Notes et études économiques* n° 31, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, juillet 2008.

« Dernière situation avant le découplage : les aides animales en 2005 », *Agreste Primeur* n° 202, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, novembre 2007.

« Introduction des droits à paiement unique en 2006 : les aides agricoles s'émancipent de la production », *Agreste Primeur* n° 197, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, juillet 2007.

« Les aides Pac aux surfaces en 2005 : la géographie des aides aux grandes cultures », *Agreste Primeur* n° 195, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, juin 2007.

« L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« Un large éventail de revenus agricoles », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« L'agriculture à l'OMC : libéralisation, développement et souveraineté », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« La réforme de la Pac de 2003 : ère nouvelle ou fin de la Pac ? », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« La Pac et le développement rural », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« Les concours publics se modifient avec les réformes de la Pac », in *L'agriculture, nouveaux défis*, *Insee Références*, janvier 2007.

« Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure », Inra éditions, 2004.