



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

Direction des affaires financières
Service central des enquêtes et études statistiques
Sous-direction des synthèses statistiques et des revenus

Bureau Comptes et revenus

251, rue de Vaugirard
75732 Paris cedex 15

Paris, le 5 avril 2004

Dossier suivi par : Maurice Desriers

Tél. : 01 49 55 85 91

Fax : 01 49 55 85 00

Mél : maurice.desriers@agriculture.gouv.fr

N/Réf. :

Découplage des aides et statistiques agricoles

L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 institue un **découplage, total ou partiel, des aides directes du premier pilier de la PAC** (aides de soutien des marchés par opposition aux aides au développement rural dites du second pilier). A partir d'une date comprise entre 2005 et 2007 selon les pays (2006 pour la France), les aides précédemment attribuées sur la base des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux détenus ne seront plus liées aux productions. Les exploitants se verront attribuer une enveloppe globale d'aides calculée sur une base historique des aides reçues en moyenne sur les années 2000 à 2002. Ils seront alors libres d'orienter leur production indépendamment des aides reçues, voire de ne rien produire sous réserve d'un entretien normal de leurs terres (écoconditionnalité).

Si ces mesures vont avoir un impact important sur la gestion des exploitations, elles vont aussi avoir des conséquences sur les analyses statistiques de l'économie agricole. Les principales portent sur la présentation des comptes de l'agriculture et la mesure de la spécialisation des exploitations. Mais le découplage va aussi rendre plus difficile le suivi annuel des productions et les prévisions.

Rappel des principes du découplage

Le principe général est de **déconnecter les aides directes « du premier pilier » du volume de la production**. Toutefois, **ce découplage ne sera que partiel**. Chaque Etat membre aura la possibilité de maintenir un lien partiel entre les aides et la production afin d'éviter un abandon de l'activité agricole dans les zones fragiles. **Le découplage remplacera une partie des aides directes perçues jusqu'alors par une prime unique à l'exploitation**. Le montant de cette prime unique sera

--

calculé sur la base des aides directes reçues pour les années 2000, 2001 et 2002. En France, le découplage partiel sera organisé de la façon suivante :

- céréales, oléagineux et protéagineux : découplage de 75 % du montant des aides surface (60 % pour le blé dur)
- viande bovine : maintien du couplage à 100 % de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), découplage total de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), découplage à 60 % de la prime à l'abattage (PAB)
- viande ovine : découplage de 50 % de la prime à la brebis et à la chèvre (PBC)
- féculé de pomme de terre : découplage de 40 % de l'aide

Par ailleurs, une **réforme de l'organisation commune de marché du lait** va intervenir. Les prix d'intervention de la poudre va baisser de 15 % et celui du beurre de 25 % en trois fois entre 2004 et 2006. La baisse du prix du lait qui va en résulter sera compensée par une aide directe par tonne de lait livré dans la limite des quotas. Cette aide directe sera elle-même totalement découplée et incluse dans la prime unique à l'exploitation en 2007.

La gestion de ces nouvelles aides découplées se fera par des **calculs de droits à primes** sur base « historique » de la façon suivante :

- calcul du nombre de droits à prime sur la base des surfaces primables (surfaces agricoles hors cultures permanentes) des années 2000 à 2002
- calcul du montant unitaire du droit à prime de l'exploitation en divisant le montant des aides reçues pour les années 2000 à 2002 par le nombre de droits à prime.

En principe, si le découplage des aides est total, les aides seront versées **sans aucune obligation de production agricole**. Toutefois, le versement des aides est assorti d'une condition : assurer de bonnes pratiques agricoles et environnementales sur les surfaces primées (écoconditionnalité). En pratique en France, comme le découplage n'est pas total, il reste sur les surfaces primées une activité agricole et les aides découplées sont en fait un complément des aides restant couplées. Mais ces aides découplées ne sont pas affectables à une production donnée et permettront des substitutions entre productions plus grandes qu'avant.

Enfin, **les droits à primes seront « marchands »**, c'est-à-dire qu'ils pourront être échangés en dehors des transactions foncières. Mais pour être effectivement « activés », ils devront correspondre à des surfaces effectivement primables.

Incidence du découplage sur les comptes de l'agriculture

En compensation des baisses des prix de soutien des produits agricoles, la réforme de la PAC de 1993 avait institué des aides directes aux exploitations agricoles. Ces aides sont attribuées jusqu'à présent en fonction des hectares cultivés ou du nombre de têtes de bétail présent. Elles ne sont donc pas totalement proportionnelles aux volumes produits (l'évolution des rendements n'a pas d'influence

sur leur montant), mais sont liées au potentiel de production. Ces aides ont pu être qualifiées de semi-découplées.

Dans les comptes en base 95, **les aides du premier pilier sont considérées comme des subventions sur les produits, donc incluses dans la valeur de la production au prix de base** et dans la valeur ajoutée de la branche agriculture. Bien que les aides ne soient pas directement proportionnelles aux quantités produites, elles sont directement liées à l'activité de production à laquelle elles se rapportent. La principale conséquence de ce classement en subventions sur les produits a été de maintenir la valeur de la production agricole après la réforme de la PAC de 1992, les aides compensant les baisses de prix de soutien. De même, la valeur ajoutée de l'agriculture, indicateur de création de richesse par l'activité agricole a aussi été maintenue.

Même si le mode de versement des aides est fortement modifié, **les aides découplées demeurent des subventions d'exploitation à la branche agriculture :**

- leur montant est dans la continuité des aides de la réforme de 1992
- compte tenu de la liaison du versement des aides avec des surfaces agricoles, elles sont versées à des exploitations agricoles (au sens statistique et juridique)
- même en l'absence de l'obligation de production, le conditionnalité des aides oblige à une activité agricole d'entretien des terres (semis, fauchage, ...)
- du fait de leur caractère marchand, les droits à prime ont un caractère patrimonial et seront pris en compte dans le bilan des exploitations agricoles et dans un compte de patrimoine de l'agriculture.

Mais du fait de leur découplage de la production, **le classement de ces aides comme subventions sur les produits pourra changer au sein du compte de l'agriculture.** Les aides découplées, par définition, ne sont plus affectables à des produits comme c'est le cas actuellement. On pourrait toutefois les considérer comme des subventions sur la production agricole prise dans son ensemble, voire à l'activité de services de travaux agricoles. Cette solution rendrait difficile toute analyse de la structure de la valeur de la production agricole au prix de base.

Par rapport aux critères qui avaient conduit à leur classement comme subventions sur les produits dans la base 95 des comptes, les aides découplées n'ont plus aucun lien de proportionnalité avec la production. Alors que jusqu'à présent, pour une exploitation donnée, elle pouvaient varier en fonction des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux présents, désormais, elle seront attribuées une fois pour toutes et pourront varier seulement en fonction du nombre de droits détenus par l'exploitation. Elles apparaissent donc plutôt comme une compensation au niveau de l'exploitation dans son ensemble qui agit globalement sur la rémunération des facteurs de production. En déconnectant les aides de la production, **le découplage devrait donc entraîner un changement de classement des subventions concernées. De subventions sur les produits, les aides découplées vont se transformer en autres subventions d'exploitation. La valeur de la production au prix de base va donc diminuer d'autant, de même que la valeur ajoutée de la branche agriculture.**

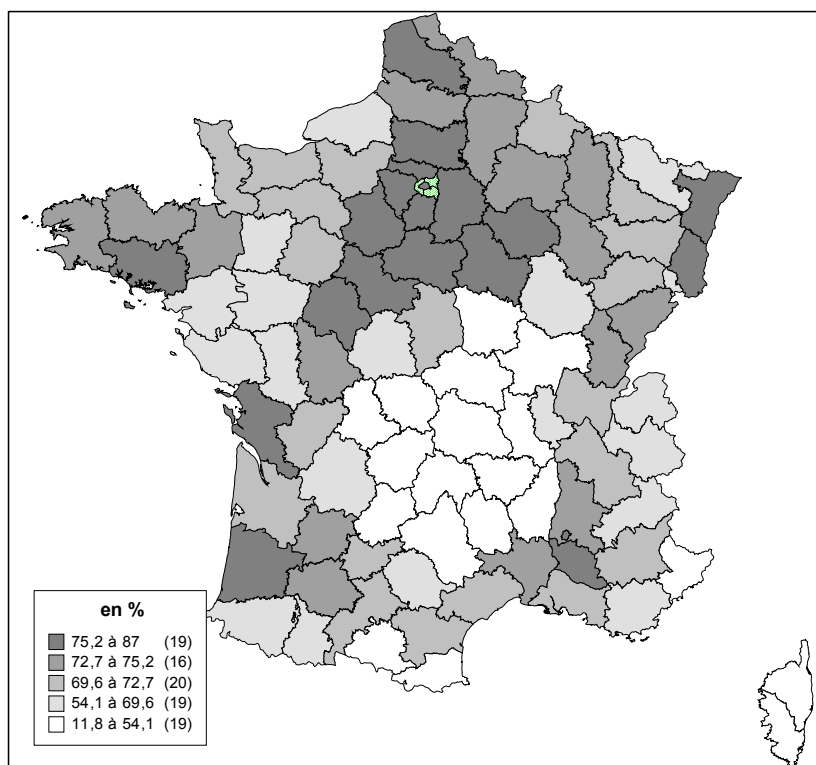
Hors modulation (autre mesure de la réforme de la PAC de 2003 qui consiste à réduire progressivement le montant des aides), **l'impact chiffré du passage à la prime unique devrait être neutre sur le revenu agricole**. En revanche, la présentation des comptes de l'agriculture s'en trouvera fortement modifiée.

Les effets d'une application du découplage à l'année 2002 sont repris dans le tableau ci-après. **La valeur de la production totale au prix de base diminuerait de 7,2 % et celle de la valeur ajoutée brute de 15 %**. Cette situation se retrouvera brutalement dans les comptes de l'agriculture lors de la première année d'application du découplage (2006 en France, mais 2005 dans plusieurs pays européens). Les subventions découplées seront transférées dans le poste « autres subventions d'exploitation » et l'effet sera donc neutre sur le résultat agricole (toutes choses égales par ailleurs et hors effets de la modulation). Mais les ratios économiques seront modifiés. **Le taux de valeur ajoutée passera de 48 % à 41 %** sans qu'en réalité l'efficacité du processus de production n'ait été modifié. **La part de l'agriculture dans le PIB perdra 0,3 point, passant de 2,1 % à 1,8 %**.

	Valeur de la production au prix de base	Subventions sur les produits		Evolution de la production et de la VA au prix de base	
		Avant découplage	Après découplage	En Meuros	En % de la production 2002
Céréales	11 782	3 929	983	- 2 946	- 25,0
Oléagineux	1 800	608	152	- 456	-25,3
Protéagineux	443	198	50	- 148	- 33,4
Viande bovine	7 881	2 091	1 144	- 947	- 12,0
Viande ovine	866	179	90	- 89	- 10,3
Pommes de terre	1 171	31	20	- 11	- 0,9
Production totale	63 982	7 094	2 439	- 4 655	- 7,2
Valeur ajoutée brute	30 924	7 094	2 439	- 4 655	- 15,1

Le taux de découplage global des aides (rapport entre le montant des aides découplées et le montant total des aides du premier pilier) serait de 67 % au niveau national. Selon les départements, il varierait de 30 % à 82 %. Les taux les plus élevés se retrouvent dans les zones de grande culture et les taux les plus faibles dans les régions d'élevage extensif.

Taux de découplage des aides directes du premier pilier selon les départements en %



Incidence du découplage sur la classification des exploitations

La **classification des exploitations agricoles selon la nomenclature OTEX** ainsi que la **mesure de leur dimension économique reposent en France comme dans l'Union européenne sur l'utilisation des coefficients de marge brute standard (MBS)**. Ces coefficients, proches d'une valeur ajoutée par produit, sont calculés par hectare cultivé ou par tête d'animal présent. Ils sont égaux à la différence entre la valeur des recettes liées au produit considéré et les charges directement affectables. **Parmi les recettes figurent donc actuellement les aides directes du premier pilier** qui sont bien clairement affectables à un hectare cultivé (aides surfaces) ou à un animal présent (PMTVA ou PSBM).

Le découplage partiel va transférer une partie importante de ces aides dans une prime unique non affectable par définition à une production particulière. La partie découplée des aides directes ne pourra donc plus être considérée comme une recette spécifique du produit et ne fera plus partie de la MBS. La baisse de certains coefficients sera ainsi très forte tandis que d'autres (ceux des produits ne recevant pas de subventions) seront inchangés. Les conséquences en seront d'une part une baisse de la marge brute globale de pratiquement toutes les exploitations et d'autre part une modification des niveaux relatifs des coefficients avec des incidences sur le classement des exploitations par OTEX.

Les baisses des coefficients de MBS résultant du découplage des aides pour les principaux postes sont présentées ci-après (valeurs en euro par hectare ou par tête). Les autres coefficients restent inchangés.

	Avant découplage	Après découplage	Evolution en %
Blé tendre	841	600	- 28,6
Orge	703	466	- 33,7
Maïs grain	1 001	715	- 28,5
Colza	821	434	- 47,2
Tournesol	701	321	- 54,2
Pois protéagineux	914	513	- 43,9
Vaches nourrices	439	439	0
Bovins de moins de 1 an	150	118	- 21,3
Bovins mâles de 1 à 2 ans	204	147	- 27,7
Vaches laitières avant réforme OCM lait	1 217	1 217	0
Vaches laitières après réforme OCM lait	1 217	1 033	- 16,0

Les incidences des ces changements de coefficients sur le calcul de la MBS des exploitations sont présentées dans le tableau suivant à partir de **quelques cas pratiques fictifs**.

	Surfaces ou effectifs	Coeff MBS 96 avant découplage	MBS	%	Coeff MBS 96 après découplage	MBS	%	Evolution de la MBS totale
Cas 1								
Blé tendre	40	841	33 640	54,7	520	20 800	46,5	
Colza	10	821	8 210	13,4	434	4 340	9,7	
Betteraves	10	1 960	19 600	31,9	1 960	19 600	43,8	
Total Classement OTEX			61 450	100,0		44 740	100,0	72,8
			COP (13)					Autres grandes cultures (14)
Cas 2								
Blé tendre	55	841	46 255	44,8	520	28 600	33,4	
Fleurs de plein air	1	57 046	57 046	55,2	57 046	57 046	66,6	
Total Classement OTEX			103 301	100,0		85 646	100,0	82,9
			Polyculture (60)					Fleurs (27)
Cas 3								
Blé tendre	30	841	25 230	39,5	520	15 600	31,1	
Vaches laitières	20	1 217	24 340	38,1	1 217	24 340	48,5	
Bovins mâles de 1 à 2 ans (taurillons)	70	204	14 280	22,4	147	10 290	20,5	
Total Classement OTEX			63 850	100,0		50 230	100,0	78,7
			Polyculture (60)					Bovins lait (41)
Cas 4								
Blé tendre	10	841	8 410	14,5	520	5 200	11,0	
Vaches nourrices	40	439	17 560	30,3	276	11 040	23,3	
Bovins de moins de 1 an	30	150	4 500	7,8	118	3 540	7,5	
Génisses de 2 ans et plus	20	159	3 180	5,5	159	3 180	6,7	
Vaches laitières	20	1 217	24 340	42,0	1 217	24 340	51,5	
Total Classement OTEX			57 990	100,0		47 300	100,0	81,6
			Bovins mixtes (43)					Bovins lait (41)

Les principales conséquences sont les suivantes :

- **baisse de la dimension économique moyenne des exploitations** : Dans les catégories d'exploitations spécialisées dans les productions soumises au découplage, la marge brute totale va diminuer de plus de 20 %. L'analyse de la répartition des exploitations par classe de taille exprimée en UDE en sera donc bouleversée. **Un certain nombre d'exploitations (environ 30 000) vont même passer au-dessous du seuil actuel de définition de l'exploitation professionnelle.** A moins de revoir la définition de l'UDE, la grille de sélection des exploitations du RICA et les coefficients d'extrapolation devront donc être totalement revus, avec tous les problèmes de ruptures de séries que cela entraînera pour l'analyse des résultats.
- **changements d'OTEX sans changement des productions de l'exploitation.** A structure identique, on assistera à une **augmentation du nombre d'exploitations en « autres grandes cultures » au détriment des « COP ».** Les exploitations de

polyculture devraient devenir spécialisées (par exemple, avec 55 ha de céréales et 1 ha de fleurs de plein air, une exploitation passerait de « polyculture » à « fleurs »). Les **exploitations « bovins mixtes » deviendraient laitières**, etc.

De plus, ces simulations se situent avant réforme de l'OCM lait. Celle-ci prévoit une baisse de prix que l'on peut estimer à 25 %, compensée par une aide directe découplée en 2007, donc n'entrant pas dans le calcul du coefficient MBS. On peut estimer que le coefficient MBS des vaches laitières baisserait ainsi de plus de 15 %, avec une nouvelle perturbation du classement des exploitations.

Conclusion : le découplage des aides risque de rendre inutilisable la typologie actuelle des exploitations basée sur la MBS. Certains coefficients pourront en effet à terme devenir nuls, voire négatifs. Il est donc urgent d'entamer une réflexion sur ce point, en France, mais surtout à Eurostat. Plusieurs **solutions** pourraient être envisagées :

- **conserver *ad vitam aeternam* les coefficients actuels ou les derniers actualisés avant application du découplage et les appliquer à toutes les enquêtes postérieures au découplage.** Le classement des exploitations représenterait la dernière photographie du temps où la typologie avait un sens. On pourrait également procéder à une sorte de « recouplage des aides » en actualisant les coefficients de MBS hors aide et leur ajoutant le montant des aides unitaires avant découplage. On obtiendrait ainsi une sorte de marge brute standard théorique qui redistribuerait la prime unique par produits (redistribution qui pourrait également se faire par des méthodes économétriques). Cette solution aboutirait à des coefficients de MBS assez théoriques et difficiles à expliquer.
- Tout en conservant la même typologie, **baser les classements, non pas sur la MBS mais sur la valeur de la production potentielle** (sans tenir compte des charges). Ces coefficients auraient l'avantage d'être toujours positifs. Mais il faudrait revoir la définition des « pôles » pour le classement par OTEX et les seuils de spécialisation. La notion de production brute potentielle standardisée (PBPS) a d'ailleurs déjà eu cours dans le passé, mais a été abandonnée (sans doute à tort) au profit de la MBS.
- **Redéfinir le contenu et la nomenclature des coefficients de MBS** en intégrant par exemple des activités de services ou des aides agro-environnementales et **revoir totalement la typologie actuelle des exploitations et les règles de classement.** Dans ce cas, on pourrait aller jusqu'à **considérer les subventions comme des productions**, ou au moins le produit d'une activité qui ne rapporte que le montant de la subvention et dont le coût est nul (aux frais de gestion des dossiers près). Il faudrait alors affecter un coefficient MBS aux droits à prime dont on pourrait calculer la contribution à la MBS totale de l'exploitation. Mais il faudrait complètement redéfinir la nomenclature des catégories d'exploitations sous peine de retrouver bon nombre d'exploitations dans une nouvelle OTEX (« subventions » ou plutôt « service agri-environnemental ») qui regrouperait des

exploitations pour lesquelles le montant de la prime unique est important par rapport à la MBS de leur production « non découplée » ou dont l'activité agricole est une activité d'entretien du paysage. Mais pour ces dernières il serait nécessaire de déduire un coût du montant de l'aide pour la détermination du coefficient MBS.

Autres effets imprévisibles du découplage

Le découplage des aides pourrait introduire des changements importants dans la gestion des exploitations. Celles-ci auront la possibilité de réorienter leurs productions avec une contrainte moindre qu'avec les aides totalement couplées. L'enveloppe d'aides découplées pourra donc leur donner une sorte de « sécurité » pour profiter des opportunités de telle ou telle production. La conséquence en sera une plus grande variabilité des marchés. Pour les statisticiens, les conséquences en seront :

- **plus grande difficulté pour la mesure des évolutions annuelles de la production** en cas de forts mouvements. Ces difficultés seraient moindres sur les grands postes que sur les petits, mais les outils statistiques risquent de faire défaut si les évolutions sont rapides. On risque en effet des développements de productions suivis de retours en arrière très mal suivis annuellement et géographiquement.
- Les variations de l'offre entraîneront sans doute de **plus grandes fluctuations des prix**, avec là encore des difficultés de suivi et surtout de prévisions.

Ces deux phénomènes auront bien-sûr à leur tour des incidences sur les deux points traités dans cette note : les comptes de l'agriculture et les coefficients de MBS. Pour les premiers, on doit s'attendre à de plus grandes variations de la production et de la valeur ajoutée. Pour les seconds, les variations de prix rendront encore plus difficile l'actualisation des coefficients (comme le demande régulièrement Eurostat) et leur utilisation pour la typologie des exploitations. Sur ce point, une solution européenne doit donc être trouvée en urgence.