Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne

OCDE

Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne

OCDE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Comité de l'agriculture de l'OCDE.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2011), *Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*
Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264112148-fr

ISBN 978-92-64-11213-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-11214-8 (PDF)

Crédits photo : Couverture © PHB.cz – Fotolia.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Cette étude a pour objet l'analyse et l'évaluation des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC). Le chapitre 1 indique l'étendue des politiques couvertes par l'étude. Le chapitre 2 donne un aperçu de la situation de l'agriculture dans l'Union européenne. Le chapitre 3 présente les principales caractéristiques de la PAC en 2010, et montre la manière dont les indicateurs du soutien aux producteurs agricoles élaborés par l'OCDE peuvent être utilisés pour le suivi de l'évolution des politiques au cours des 25 dernières années. Le chapitre 4 examine l'impact des réformes de la politique agricole sur les performances économiques et environnementales de l'agriculture. Le chapitre 5 tire les conclusions des réformes à l'aide des principes et des caractéristiques opérationnelles établis par les ministres de l'OCDE pour l'évaluation des efforts de réforme dans les pays de l'OCDE. Il élabore des recommandations concernant la recherche continue de mesures efficaces, aux effets de distorsion minimums tout en contribuant à la réalisation des objectifs fixés pour le secteur.

Ce rapport a été déclassifié par le Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles lors de la réunion du 1er au 3 mars 2011.

Remerciements

Catherine Moreddu est l'auteur principal de ce rapport, qui inclut des contributions de Roger Martini (analyse MEP) et Shingo Kimura (variabilité des prix intérieurs et mondiaux). Wolfgang Britz, Alexander Gocht de l'Université de Bonn et Ignacio Pérez Domínguez ont fourni l'analyse CAPRI, et Kaley Hart et David Baldock de l'IPEE ont fourni une évaluation des effets des réformes de la PAC sur les performances environnementales de l'agriculture. L'étude a également bénéficié des contributions apportées lors de l'atelier de l'OCDE sur les impacts des réformes de la PAC au niveau désagrégé, qui s'est tenu les 10 et 11 mars 2010 et dont les actes ont été publiés en anglais seulement dans OCDE (2011a), *Disaggregated impacts of CAP reforms*, OCDE, Paris. Michèle Patterson a contribué à la revue de ce rapport.

Table des matières

Résumé 11

Chapitre 1. **Objectifs et contenu de l'étude** 19

Notes 21

Chapitre 2. **Tour d'horizon de l'évolution du secteur agricole européen** 23

Un environnement qui évolue 24
Évolution du rôle de l'agriculture dans l'économie 27
Évolution de l'économie de la production agricole 31
Évolution de la structure des exploitations agricoles 42
Évolution des caractéristiques des ménages agricoles 43
Consommation 44
Commerce 45

Notes 49

Chapitre 3. **Réformes de la politique agricole de l'Union européenne** 51

Principales caractéristiques de la PAC actuelle 52
Aperçu de l'évolution de la PAC depuis 1986 70

Notes 86

Chapitre 4. **Incidence des réformes des politiques agricoles sur la performance économique et environnementale de l'agriculture** 89

Incidence des réformes successives de la PAC sur l'utilisation des terres, la production et les marchés de produits de base 92
Incidence du Régime de paiement unique sur les marchés fonciers 110
Incidence du Régime de paiement unique sur le changement structurel et la compétitivité des exploitations 113
Incidence des réformes sur le soutien, les revenus et le bien-être 116
Incidence des réformes successives de la PAC sur la performance environnementale de l'agriculture 131
Incidence des réformes récentes sur certains aspects du développement rural 145

Notes 150

Chapitre 5. **Évaluation d'ensemble et perspectives** 153

Vingt ans de réformes 154
Défis à venir 156
Perspectives 160

Note 160

Références 161

Annexe A. L'intégration de la question environnementale à la politique agricole européenne : rappel historique 167

Notes 169

Annexe B. Tableaux et graphiques annexes du chapitre 2 171
Annexe C. Tableaux et graphiques annexes du chapitre 3 181
Annexe D. Tableaux et graphiques annexes du chapitre 4 193

Tableaux

2.1. Élargissement et taille du secteur agricole de l'Union européenne, 2007-09 26
2.2. Composition de la production de « l'industrie » agricole, 1987-89, 1997-99, 2007-09 30
2.3. Croissance annuelle en volume de la production de produits agricoles, 1991-2009 35
2.4. Ventilation de la variabilité des revenus dans l'Union européenne, 1993-2003, 2004-09 41
2.5. Variabilité des volumes et des prix dans l'UE15, 1993-2003, 2004-09 42
2.6. Taux d'autosuffisance[1] pour les principaux produits alimentaires de base, 1987-89, 1997-99, 2007-09 45
3.1. Mesures de soutien des prix du marché en 2009/10 57
3.2. Analyse résumée des droits de douane de la NPF appliqués dans l'Union européenne, 2008 58
3.3. Modèle de mise en œuvre du paiement unique par État membre 62
3.4. Options pour le maintien des paiements spécifiques à un produit 63
3.5. Principaux paiements directs nationaux complémentaires dans les nouveaux États membres, 2008-09 65
3.6. Exemples de classification des mesures de l'Union européenne dans les indicateurs du soutien de l'OCDE 69
3.7. Taux de cofinancement de l'Union européenne, 1984-2013 84
3.8. Taux de modulation, 2003-12 85
4.1. Vue d'ensemble des scénarios du modèle CAPRI 99
4.2. Évolution du revenu, de la superficie/de la taille des troupeaux, des rendements et de la production par activité 101
4.3. Variation du solde commercial de quelques produits, par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres 104
4.4. Évolution des composantes du revenu pour certaines activités dans l'UE27 120
4.5. Évolution des composantes du bien-être pour certaines activités dans l'UE27 ... 121
4.6. Évolution du revenu agricole par rapport au scénario du bilan de santé dans l'UE25, par type d'exploitation (année 2004) 123
4.7. Distribution des variations de revenu en valeur absolue dans l'UE25 par type d'exploitation (année 2004) 124
4.8. Part du soutien dans les recettes agricoles brutes par type d'exploitation dans l'UE27, 2007 126
4.9. Soutien moyen par exploitation dans l'UE15, en fonction du type d'exploitation, 2004, 2006, 2007 126
4.10. Évolution de la variabilité des prix du blé et de l'orge, 1990-2008 130

4.11. Corrélation entre les prix intérieurs et internationaux du blé et de l'orge, 1990-2008 131
4.12. Résumé des principaux avantages environnementaux du gel des terres au sein de l'Union européenne 137
4.13. L'évolution de la conditionnalité environnementale dans le cadre de la PAC 140
4.14. Concentration de la production dans les régions françaises, 1990, 2006 147
4.15. Impacts de la PAC sur l'emploi agricole et non agricole en fonction du type d'exploitation 148
A.1. Mesures des réformes de la PAC ayant influé sur la performance environnementale de l'agriculture 168
B.1. Importance relative des différentes activités au sein des exploitations de l'Union européenne qui exercent une autre activité lucrative qui leur est directement liée, 2005 172
B.2. Part des États membres dans la valeur des produits agricoles, 2009 173
B.3. Évolution de la composition de la valeur de la production (par produit), 1987-89, 1997-99, 2007-09 174
B.4. Évolution de la productivité des consommations intermédiaires (par État membre), 1990, 1995, 2000, 2005, 2009 175
B.5. Évolution de la productivité totale des facteurs (en pourcentage, par État membre), 1980-2000 176
B.6. Évolution de la productivité totale des facteurs (en pourcentage, par État membre) 177
B.7. Évolution du nombre d'exploitations au sein des États membres de l'Union européenne, 1995, 2003, 2007 178
B.8. Évolution de la répartition des exploitations par pays (1990, 2000, 2007) 179
B.9. Évolution de la part des agriculteurs âgés de plus de 65 ans, 1995, 2003, 2007 180
C.1. Distribution des fonds des PDR au niveau national et de l'Union européenne selon les axes et par État membre, 2007-13 182
C.2. Mesures sélectionnées par les États membres dans les PDR pour la période 2007-13 184
C.3. Paiements directs de la PAC en pourcentage du taux plein communautaire 190
C.4. Part minimale et maximale des paiements qui peuvent rester spécifiques à un produit 191
D.1. CAPRI : évolution des superficies fourragères et en jachère, par État membre 194
D.2. CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les céréales, par État membre 196
D.3. CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les oléagineux, par État membre 198
D.4. CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les produits laitiers, par État membre 200
D.5. CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour la viande bovine, par État membre 201

Graphiques

2.1. Part de l'agriculture primaire dans l'économie, 1995, 2007 26
2.2. Part de l'agriculture et de la forêt sur l'ensemble du territoire, 2005 27
2.3. Part de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire dans l'emploi, 2004-05 28
2.4. Évolution de la composition des activités secondaires non séparables, 1987-89, 1997-99, 2007-09 31

2.5. Part des différentes utilisations des terres dans l'Union européenne, 2007-09..... 31
2.6. Évolution de l'utilisation des terres, 1990-2009 32
2.7. Évolution du cheptel bovin dans un certain nombre de pays entre 1995-97 et 2007-09 ... 33
2.8. Évolution des indices des prix nominaux des intrants et des extrants, 1995-2008 ... 34
2.9. Évolution des rendements céréaliers (dont le riz), 1990-2009 36
2.10. Évolution des rendements céréaliers dans les États membres de l'Union européenne, 1991-93, 1999-2001, 2007-09..... 36
2.11. Évolution des rendements laitiers dans les États membres de l'Union européenne, 1992, 2000, 2007 37
2.12. Évolution de la productivité de la consommation intermédiaire, 1993-2009..... 37
2.13. Évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne, 1993-2009..... 38
2.14. Évolution du revenu agricole dans un certain nombre d'États membres de l'Union européenne, 1993-2009 39
2.15. Variabilité des revenus agricoles, 1982-92, 1993-2003, 2004-09 40
2.16. Part en pourcentage des activités extra-agricoles dans le revenu des ménages agricoles, 1995-2006..... 43
2.17. Solde des échanges extracommunautaires de produits agro-alimentaires, 1988-90, 1998-2000, 2007-08 46
2.18. Échanges intra et extracommunautaires de produits agro-alimentaires 46
2.19. Part des produits agro-alimentaires dans le total des échanges extracommunautaires 1988-90, 1998-2000, 2007-08 47
2.20. Composition des importations agro-alimentaires de l'Union européenne, 2007-08 47
2.21. Principaux fournisseurs de produits agroalimentaires à destination de l'Union européenne, 2007-08 48
2.22. Composition des exportations agroalimentaires de l'Union européenne, 2007-08... 48
2.23. Principaux marchés d'exportation pour les produits agroalimentaires de l'Union européenne, 2007-08 49
3.1. Composition des dépenses au titre de la PAC et indicateurs du soutien de l'OCDE, 2010.... 56
3.2. Paiements à l'hectare, par État membre, 2009..... 63
3.3. Paiements en pourcentage des recettes agricoles brutes, par État membre, 2009.... 64
3.4. Répartition des fonds des PDR européens et nationaux par axe et par État membre, 2007-13 67
3.5. Répartition des dépenses FEADER par axe et mesures en 2009..... 68
3.6. Niveau et composition de l'ESP par catégorie de soutien, 1986-2010..... 72
3.7. Évolution de la composition des dépenses au titre de la PAC, 1980-2008..... 73
3.8. Transferts aux producteurs au titre d'un seul produit, par produit, 1988-90, 1998-2000, 2008-10..... 74
3.9. Coefficient nominal de protection des producteurs pour un certain nombre de grandes cultures, 1986-2010 75
3.10. Coefficient nominal de protection des producteurs pour un certain nombre de produits d'élevage, 1986-2010 75
3.11. Évolution des restitutions à l'exportation, 1990-2010 76
3.12. Évolution des restitutions à l'exportation pour un certain nombre de produits, 1990-2010 76
3.13. Modèles de mise en œuvre du RPU 78
3.14. Évolution de la base courante et de la base non courante pour les paiements, 1988-90, 1998-2000, 2008-10..... 79

3.15. Niveau de l'ESP et spécificité des produits, 1986-2010 80
3.16. Exceptions de produits pour les Autres transferts aux producteurs, 1986-2010 ... 81
3.17. Part des paiements avec contraintes sur les intrants, 1986-2010 82
3.18. Part des paiements avec contraintes sur les intrants dans chaque catégorie d'ESP, 1988-90, 1998-2000, 2008-10 82
3.19. Répartition des dépenses nationales dans les catégories de l'ESP, 1986-2010 86
4.1. Effet de la PAC sur la production et les revenus, 1986-2008 93
4.2. Impact de la PAC sur les exportations de l'Union européenne, 1986-2008 95
4.3. Évolution estimée de l'utilisation des terres sous l'effet des politiques de la PAC, 1986-2008 96
4.4. Évolution des zones fourragères en valeur relative par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres 102
4.5. Évolution de la production bovine par hectare par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres 103
4.6. Synthèse des impacts sur diverses variables dans l'UE27 : comparaison des scénarios de la réforme de 2003 et du bilan de santé par rapport au scénario de base de l'Agenda 2000 (année 2004) 106
4.7. Bilan de la production sucrière de l'UE27, 2004-19 109
4.8. Estimation de l'efficience des transferts de la PAC, 1986-2008 116
4.9. Estimation des revenus transférés par les politiques de la PAC 118
4.10. Distribution estimée des coûts et avantages de la PAC, 1986-2008 119
4.11. Estimation des pertes sèches découlant des transferts, 1986-2008 120
4.12. Évolution relative de la somme de la valeur ajoutée brute agricole et du soutien du premier pilier, par hectare de terre agricole utilisée 121
4.13. Comparaison de la distribution du soutien et des paiements en fonction de la taille de l'exploitation dans l'UE15, 2004, 2007 127
4.14. Évolution en valeur absolue des excédents d'azote des sols (en kg/ha), par rapport au scénario de base 136
C.1. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du blé et du maïs, 1986-2010 187
C.2. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du riz, 1986-2010 187
C.3. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du sucre, 1986-2010 188
C.4. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière des produits laitiers, 1986-2010 188
C.5. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du bœuf, 1986-2010 189
C.6. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière de la viande ovine, 1986-2010 189
C.7. Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière de la viande porcine, 1986-2010 190

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : ***http://dx.doi.org***.
Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.
Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

© OCDE 2011

Résumé

La Politique agricole commune (PAC) a été la première politique commune adoptée par la Communauté européenne en vertu du Traité de Rome. Son objectif initial était de réguler les marchés agricoles et de soutenir les prix des produits de base sur les marchés intérieurs, tandis que des mesures structurelles et environnementales étaient progressivement élaborées par la suite. La réforme MacSharry de 1992 a marqué le début d'une série de réformes par lesquelles les pertes de revenus attendues en raison des réductions de la protection et du soutien des prix ont été en partie compensées par des paiements directs, fondés à l'origine sur le nombre courant d'hectares cultivés et d'animaux. La réforme de 2003 a introduit des droits à paiements fixes fondés sur des références historiques, régionales ou hybrides et sans aucune production requise, en remplacement de tout ou partie des paiements MacSharry. Les réformes ultérieures de secteurs de produits et le bilan de santé de la PAC en 2009 ont consolidé l'évolution vers un découplage des paiements et des paramètres de production courants initiée par la réforme de 2003, et un renforcement de mesures dont les objectifs déclarés sont de contribuer à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'environnement et l'espace rural, et la qualité de vie en milieu rural.

Cette étude traite des changements apportés à la PAC durant les 25 dernières années. Dans un premier temps, elle met l'accent sur les grandes évolutions qu'a connu le secteur agricole de l'Union européenne (UE) et son environnement géographique. Parmi les objectifs de la politique agricole, la pérennité des ressources a pris une importance plus grande tandis que les inquiétudes traditionnelles concernant les revenus agricoles et la compétitivité subsistent. Le secteur agricole de l'Union européenne a été confronté à des conditions de marché variables mais la protection aux frontières, les dispositions relatives au marché intérieur et les paiements fixes ont dans une certaine mesure atténué la variabilité des revenus agricoles ou les conséquences de la variabilité des prix sur les revenus. Par ses élargissements successifs, l'Union a étendu son territoire et accru sa diversité. Les 12 États qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 ont pratiquement multiplié par trois le nombre des exploitations mais la valeur totale de la production agricole a augmenté de moins de 20 %. Les exploitations agricoles des nouveaux États membres se caractérisent par une structure duale marquée, avec un petit nombre de très grandes exploitations et une multitude de très petites. Parallèlement, des ajustements structurels ont été opérés dans tous les États membres : des exploitations ont été regroupées tandis que les petites fermes de subsistance ou d'agrément subsistent ; la population agricole a fortement diminué et elle a vieilli ; la productivité agricole a augmenté mais la part de l'agriculture dans l'économie a continué à reculer.

Avant d'analyser l'évolution de la politique agricole, le rapport décrit les principales caractéristiques et la structure de la PAC actuelle, notamment les mesures aux frontières et sur le marché intérieur, leur mise en œuvre et les modalités de financement. En 2010, les dépenses au titre de la PAC ont avoisiné les 53 milliards EUR. Les paiements directs

du premier pilier ont représenté les trois quarts de ces dépenses tandis que les mesures de soutien des prix du marché, qui sont également financées au titre du premier pilier, ont représenté 8 % supplémentaires. Les 16 % restants de dépenses de la PAC ont financé les mesures du deuxième pilier, qui englobent toute une série de paiements et d'aides à l'investissement pour améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'environnement et l'espace rural, et la qualité de vie en milieu rural. Les informations sur la mise en œuvre des paiements du premier pilier et les priorités nationales du deuxième pilier sont fournies par les États membres. Une annexe donne un aperçu de l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole de l'Union européenne.

La description des mesures de la PAC est illustrée par le niveau et le type de soutien qu'elles ont apporté aux producteurs de l'Union européenne, en utilisant l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) et les indicateurs connexes. Les indicateurs de l'OCDE sont ensuite utilisés pour suivre l'évolution du niveau et de la composition du soutien résultant des réformes de la PAC sur la période 1986-2009. La part des recettes brutes des exploitations provenant du soutien aux producteurs a reculé, passant de 39 % à 22 % entre 1986-88 et 2008-10. Cette part atteint un niveau proche de la moyenne de la zone de l'OCDE, qui était de 20 % en 2008-10. Les réformes de la PAC ont conduit à des réinstrumentations successives que l'évolution de la composition de l'ESP permet de bien suivre. Suite à la réforme MacSharry, le soutien des prix du marché a diminué et les paiements directs au titre des facteurs de production courants ont augmenté. Cette évolution a été renforcée par la réforme de l'Agenda 2000. La mise en œuvre de la réforme de 2003 et des réformes successives est illustrée par une augmentation de la part des paiements pour lesquels aucune production n'est requise. Ces paiements remplacent progressivement la plupart des paiements au titre du nombre courant d'hectares et d'animaux. En conséquence, la part dans l'ESP du soutien ayant potentiellement l'effet de distorsion le plus grand (soutien des prix du marché et paiements au titre de la production ou de l'utilisation d'intrants variables sans contraintes sur les intrants) décroît, passant de 92 % à 29 % entre 1986-88 et 2008-10 et devrait, selon les projections, tomber à 27 % en 2012, tandis que sur la même période la part des paiements ayant l'effet de distorsion le plus faible, qui n'imposent aucune production, est passée de zéro à 44 % et devrait atteindre 46 % en 2012. Parallèlement, des contraintes quant à l'utilisation d'intrants et aux pratiques de production sont désormais attachées à la plupart des paiements. Ce lien reflète la généralisation des conditions attachées à l'octroi de la plupart des paiements et le développement des paiements du deuxième pilier en faveur de la gestion des terres et de l'amélioration de l'environnement.

Les analyses d'impact, qui utilisent différents cadres de modélisation, confirment la réduction progressive des distorsions de la production et des échanges dans le secteur agricole. L'analyse réalisée à l'aide du modèle d'évaluation des politiques (MEP) estime que l'impact du soutien agricole à la production a été divisé par trois sur la période 1986-2008 ; les principales étapes ont été la réforme MacSharry de 1992 et les réformes de 2003. En conséquence, les effets négatifs de la PAC sur les échanges ont été sensiblement réduits à mesure que les régimes des produits ont été progressivement réformés. Si au début de la période le panachage de mesures a favorisé les cultures arables par rapport à l'élevage, les réformes successives ont accru l'aide aux herbages au point qu'avec la PAC, les superficies en herbe sont plus importantes qu'elles ne le seraient autrement. Selon les simulations effectuées avec le modèle CAPRI, la réforme de 2003 a entraîné une extension importante des superficies fourragères et une réduction des terres affectées aux cultures arables. Associée à une diminution de la taille des cheptels et des rendements fourragers,

cette situation a conduit à une extensification de la production animale (une réduction de la charge à l'hectare). Au fur et à mesure de l'abandon de la production sur les terres marginales, les rendements céréaliers ont augmenté mais la production a diminué, ce qui a entraîné une augmentation des prix intérieurs des céréales. On observe les mêmes effets dans le cas des oléagineux. On constate que la mise en œuvre du bilan de santé renforce ces effets, en particulier en France et en Espagne, ces deux pays ayant conservé des paiements spécifiques pour certaines cultures dans la réforme de 2003. Le bilan de santé conduit également à une forte diminution des superficies consacrées à la culture du blé dur, des protéagineux et du tabac, car ces cultures ne reçoivent plus de primes spécifiques. La simulation d'une suppression des quotas laitiers en vertu du bilan de santé produit comme résultat des troupeaux plus importants et des rendements laitiers supérieurs. En conséquence, la production de lait augmente et les prix du lait diminuent. Globalement, la production de viande bovine continue de baisser et les prix de ce produit augmentent mais les effets sur la production de viande bovine à l'hectare sont très différenciés selon les régions et selon qu'on les analyse à travers le prisme de la réforme de 2003 ou du bilan de santé. Par comparaison avec une hypothèse de poursuite de l'Agenda 2000, les réformes récentes entraînent une augmentation des importations et une diminution des exportations pour tous les produits. Ces deux réformes ont entraîné une spécialisation accrue des exploitations. Par comparaison avec une hypothèse de poursuite de l'Agenda 2000 et de la réforme de 2003, on constate que c'est avec le bilan de santé que les rentes foncières sont les plus élevées dans l'hypothèse d'une capitalisation presque complète du soutien dans la valeur des terres. Cependant, de récentes études laissent à penser que la capitalisation dans la valeur des terres est partielle. Les rentes de contingentement disparaissent avec la suppression des quotas laitiers.

Pour mettre en lumière les effets des récentes réformes sur le secteur laitier, on utilise un modèle spécifique, EDIM. Un scénario de réforme de la politique laitière entraîne une baisse initiale des prix du lait lorsque les prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP) sont abaissés en 2004. Les prix du lait recommencent à grimper en 2007-08 car selon les simulations, le quota est contraignant. Comme dans le cas des scénarios réalisés avec le modèle CAPRI, on estime que la suppression progressive du quota laitier conduirait à une augmentation générale de la production de lait (de 3.6 % par rapport au scénario de la réforme de 2003), mais avec des évolutions contrastées entre États membres, et à une diminution du prix du lait tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'en dehors. Dans l'analyse des scénarios, le prix du beurre dans l'Union européenne diminue davantage que celui du LEP. Ces résultats ne prennent pas en compte les autres évolutions qui pourraient affecter les prix des produits laitiers. Selon les projections des *Perspectives* de l'OCDE et de la FAO (OCDE, 2010e), les prix du lait sur le marché intérieur et aux frontières de l'Union européenne devraient converger. La réforme sucrière de 2006 a réduit la protection et amélioré la compétitivité du secteur et son orientation par le marché, mais le marché intérieur est toujours protégé par les réglementations concernant l'accès au marché.

Les réformes de la PAC ont eu également un impact sur les marchés fonciers ; cet impact varie d'un pays à l'autre en fonction de la structure des exploitations et des réglementations qui régissent les mutations foncières et les droits à paiement. Les effets des réformes récentes sur le changement structurel et la compétitivité des exploitations sont généralement faibles, principalement parce que les droits à paiement restent liés à la terre et que les principaux déterminants sont les facteurs structurels tels l'âge des agriculteurs.

Mais l'impact des réformes récentes est estimé plus important dans les régions ayant des handicaps naturels où il ralentit l'ajustement car les agriculteurs dégageant une rentabilité moindre peuvent choisir de rester en activité, de réduire leurs activités de production et de continuer à percevoir le paiement unique, et dans les nouveaux États membres, non pas tant à cause de la réforme que parce que le soutien augmente avec l'adhésion et pendant la période de transition. Le découplage des paiements et des facteurs de production affecte la dynamique des exploitations de manières diverses et opposées. D'une part, il devrait avoir un impact positif, dans la mesure où les agriculteurs peuvent mieux répondre aux signaux du marché, et donc augmenter les profits moyens à l'hectare. D'autre part, il pourrait ralentir le changement structurel et accroître les prix du foncier, ce qui contribuerait à réduire la compétitivité des exploitations. Davantage d'informations sur l'incidence des réformes de la politique seraient donc nécessaires, notamment pour la distinguer de celle des autres facteurs qui affectent le changement structurel.

Dans les simulations du modèle CAPRI, l'impact des réformes récentes sur les revenus agricoles est modéré, excepté dans les nouveaux États membres car les paiements augmentent pendant la période de transition de dix ans qui suit l'adhésion à l'Union. La réforme de 2003 se traduit par une progression des revenus due à la hausse des prix, tandis qu'avec le bilan de santé les revenus baissent légèrement, du fait essentiellement de l'élimination progressive des rentes de contingentement. L'analyse MEP souligne également l'efficience accrue avec laquelle les mesures de la PAC fournissent un revenu supplémentaire aux agriculteurs et aux propriétaires terriens sur la période 1986-2008, du fait de l'augmentation de la part du soutien dont le lien avec la production de produits de base est plus faible voire nul, et de la diminution des fuites au profit des fournisseurs d'intrants et des pertes sèches. En conséquence, alors que le niveau de soutien diminue, le transfert de revenus aux agriculteurs est relativement stable jusqu'en 2005, date à partir de laquelle il augmente avec la mise en œuvre des paiements uniques. Toutefois, l'importance grandissante des terres en fermage sur la période augmente sensiblement les bénéfices que s'approprient les propriétaires terriens n'ayant pas le statut d'exploitants agricoles.

Les effets de la réforme de la PAC en termes de redistribution entre les agents économiques et à l'intérieur du secteur agricole sont également examinés. L'abandon du soutien des prix au profit des paiements directs a conduit au remplacement progressif des transferts des consommateurs aux producteurs par des transferts des contribuables aux producteurs. Le bien-être a augmenté à mesure que diminuaient les pertes sèches. Dans l'UE27, le soutien est inégalement réparti selon la taille des exploitations : en 2007, les 25 % d'exploitations les plus grandes recevaient 74 % du soutien total (71 % de tous les paiements et 73 % des paiements du premier pilier). En particulier, le soutien au revenu bénéficie principalement aux exploitations les plus grandes, dont les revenus moyens sont supérieurs à la moyenne de ceux de l'ensemble des exploitations. Les réformes modifient la répartition du soutien à la marge, essentiellement parce que la répartition des paiements directs est un peu moins inégale que le soutien des prix du marché. En outre, depuis 2003, les États membres ont une certaine latitude pour modifier la répartition des aides via la mise en œuvre régionale, l'article 68 du bilan de santé, la régulation ou le renforcement des fonds du deuxième pilier, et certains l'ont utilisée. En moyenne, dans l'UE15, la répartition de l'aide par taille d'exploitation est devenue moins inégale entre 2004 et 2007. Cela résulte principalement de la réduction du soutien des prix du marché mais aussi d'une répartition légèrement plus égalitaire des paiements du premier pilier après la réforme. Il faut cependant noter qu'obtenir une répartition égale du soutien n'est

pas un objectif en soi et que les évolutions dans la distribution du soutien doivent être mises en regard des objectifs de la politique. Les réformes ont affecté les secteurs des produits de base à des rythmes différents. En conséquence, la composition et le niveau du soutien par type d'exploitation ont évolué sur la période. La mise en œuvre des paiements uniques sous la forme de paiements à taux fixe à l'hectare au niveau national modifierait de manière importante la répartition du soutien et des revenus entre les exploitations à l'intérieur des pays.

Ce rapport contient également un résumé des conclusions les plus récentes sur l'impact environnemental de la réforme. Toutes les politiques affectent l'environnement dans la mesure où elles influencent les pratiques de gestion. De surcroît, il est probable que cet impact variera d'une région à l'autre et à l'intérieur d'une même région. Parmi les mesures de marché, l'introduction, d'abord facultative en 1988 puis obligatoire en 1992, d'un système de gel des terres, a eu sur l'environnement des effets importants jugés globalement positifs. Le découplage du soutien et de la production courante devrait être bénéfique pour l'environnement car, toutes choses égales par ailleurs, il conduit à une certaine extensification des pratiques de production. Les conditions d'écoconditionnalité introduites en 2004 s'appliquent à toutes les terres et devraient assurer un niveau minimum de gestion environnementale de l'espace rural agricole, mais elles ne sont pas ciblées sur des problèmes spécifiques. Les mesures agroenvironnementales sont des incitations à une utilisation faible d'intrants, au développement d'une agriculture extensive, en particulier de systèmes herbagers, ou sont ciblées sur les exigences de gestion plus complexes nécessaires au maintien ou à la restauration d'espèces, de zones géographiques ou d'habitats particuliers. L'étendue des bénéfices au plan de l'environnement fait débat car ils sont difficiles à mesurer. Les évaluations de la mesure agroenvironnementale du deuxième pilier ont montré que sa mise en œuvre a été bénéfique pour la biodiversité, ou du moins qu'elle a réduit le taux de perte de biodiversité. Des évaluations récentes ont également montré que la mesure a eu un impact généralement bénéfique sur le maintien des schémas paysagers. En revanche, la littérature sur les évaluations donne moins d'informations quant à l'impact des schémas agroenvironnementaux sur la qualité des sols et de l'eau, l'insuffisance de données étant le principal facteur limitatif. Lorsque des avantages ont été mis en évidence, ils sont largement obtenus via des actions imposant des réductions des intrants, l'utilisation de cultures de couverture sur les terres arables, des rotations appropriées des cultures arables, le retour des terres arables à l'état de pâturages, l'agriculture biologique et l'introduction de bandes-tampons de largeur variable le long des cours d'eau.

Cette étude livre enfin quelques réflexions sur l'impact des réformes pour certains aspects du développement rural. Comme l'illustrent les simulations du modèle CAPRI, les réformes devraient avoir un certain impact sur la localisation de la production. Alors que les paiements directs, en particulier ceux qui ne sont assortis d'aucune exigence de production, diminuent le regroupement spatial des fermes, la réduction du soutien aux produits devrait entraîner une concentration de la production dans les régions les plus compétitives car les productions pourraient diminuer dans les zones rurales moins compétitives. Ce phénomène devrait s'accentuer avec la suppression progressive des quotas laitiers, créant potentiellement des difficultés dans les régions à handicap naturel dont les alternatives de production agricole sont limitées. Toutefois, l'augmentation des fonds du deuxième pilier liée à la modulation et aux 10 % de flexibilité donnée aux États

membres dans le cadre du premier pilier devrait leur permettre d'accroître leur aide aux régions ou aux productions les moins compétitives s'ils le souhaitent.

Dans l'ensemble, les réformes de la PAC durant les 25 dernières années ont accru de manière sensible et continue l'orientation marché du secteur, réduit les distorsions et amélioré la capacité de la PAC à transférer des revenus aux agriculteurs. Alors que les pertes sèches sont devenues moindres, les propriétaires terrains non agriculteurs s'approprient une part croissante de l'aide. Le niveau de soutien reçu par les agriculteurs a diminué mais il reste concentré sur les grosses exploitations. Des réductions importantes de la protection globale ont été progressivement réalisées, à un rythme inégal qui varie d'un secteur à l'autre. Certains secteurs demeurent protégés par les restrictions de l'accès au marché et les dispositions en faveur de l'utilisation des subventions à l'exportation sont maintenues, même si elles n'ont guère été utilisées ces dernières années. Ainsi, les dépenses budgétaires correspondant à des subventions à l'exportation ne représentaient que 1 % de l'ensemble des fonds du premier pilier en 2010. Le transfert des fonds du premier pilier vers le deuxième a facilité l'évolution vers des mesures plus ciblées sur des objectifs spécifiques, mais ne représente toujours qu'une part limitée du soutien.

D'une manière régulière et progressive, les réformes successives ont considérablement amélioré les performances des politiques agricoles de l'Union européenne. La réduction des distorsions pour l'Union européenne et les marchés mondiaux a permis aux agriculteurs de l'Union de profiter des débouchés que devrait créer durant la prochaine décennie une demande plus forte et diversifiée d'utilisations alimentaires et non alimentaires mais également des prix réels plus élevés pour un certain nombre de produits de base. Parallèlement, le secteur agricole de l'Union européenne devra relever des défis majeurs, notamment celui de la sécurité alimentaire mondiale, de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et de la volatilité des marchés. Avec la réduction de la gestion des marchés, les agriculteurs sont devenus plus sensibles à la volatilité des prix des marchés des produits agricoles.

Les réformes futures devront capitaliser sur les succès passés et continuer à accroître l'orientation par le marché du secteur et à réduire les distorsions générées principalement par le soutien résiduel des prix du marché. Les efforts futurs devront également se concentrer sur une amélioration plus générale de l'accès au marché dans le cadre des négociations commerciales internationales et bilatérales en cours. Des initiatives ont déjà été prises dans cette direction en termes d'amélioration de l'accès au marché pour les pays les moins développés. Les réformes devront s'attaquer aux déficiences résiduelles du marché qui entravent la compétitivité du secteur agro-alimentaire de l'Union européenne. Un cadre d'action efficace devrait être élaboré pour doter les agriculteurs d'une grande variété d'outils de gestion des risques. Le champ des mesures agroenvironnementales devrait être étendu pour mieux prendre en compte les défis liés au changement climatique. Parallèlement, l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture nécessiterait une meilleure information sur les problèmes, la demande de biens publics, les pratiques et les dispositifs institutionnels les mieux à même de satisfaire les exigences. Des approches coordonnées qui reconnaissent la diversité des zones rurales et s'appuient sur les avantages locaux permettraient de renforcer la contribution de l'agriculture aux économies rurales. Pour améliorer l'efficience et l'équité de la politique agricole, il faut s'efforcer de mieux cibler le soutien vers des objectifs spécifiques. Une condition préalable serait de clarifier la définition des objectifs d'action, en particulier les objectifs en matière de revenu, et de définir des cibles mesurables correspondant à chaque objectif. Un meilleur

ciblage supposerait de définir le type et le niveau de revenus à cibler, ainsi que d'utiliser les informations au niveau de l'Union européenne sur la situation des communautés d'agriculteurs en matières de revenu et de patrimoine. La précision optimale du ciblage dépendrait, entre autres choses, de l'importance relative des coûts de transaction, variables selon les structures agricoles, par rapport aux autres coûts et avantages. Pour améliorer encore les performances de la PAC et sa capacité à relever les défis émergents, il est essentiel de clarifier le lien entre les instruments et les objectifs des politiques agricoles. Ceci pourrait permettre de comparer les actions publiques alternatives susceptibles de remplir les objectifs, en prenant en compte l'ensemble des coûts et avantages, y compris les coûts de transaction et les effets secondaires. Le débat actuel sur l'avenir de la PAC après 2013 représente une occasion unique pour l'Union européenne d'aligner ses futurs instruments de politique sur ses objectifs pour l'avenir.

© OCDE 2011

Chapitre 1

Objectifs et contenu de l'étude

Ce chapitre introductif explique que l'analyse porte sur les réformes de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne sur la période 1986-2010 et que ces réformes sont évaluées à l'aide des principes pour la réforme de la politique convenus par les ministres des pays de l'OCDE.

La Politique agricole commune (PAC) est la première politique commune adoptée par l'Union européenne (UE)[1] en vertu du Traité de Rome. Elle repose sur trois grands principes : un marché commun, la préférence communautaire et la solidarité financière. Depuis sa mise en œuvre en 1963, la PAC a évolué en réponse aux pressions nationales, notamment aux changements de priorités de la politique agricole, aux améliorations de l'efficience et aux contraintes budgétaires, et aux pressions internationales pour une réduction des distorsions des échanges. Les réformes passées devaient être approuvées par le Conseil européen des ministres de l'Agriculture des États membres sur la base de propositions soumises par la Commission européenne. Le Parlement européen avait un rôle consultatif. Le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1er décembre 2009, a introduit la procédure de codécision pour la PAC, de sorte que le Parlement européen est en mesure de proposer des amendements et d'opposer son veto aux propositions de lois. Selon leur timing, les discussions sur la réforme de la PAC se déroulent dans un cadre budgétaire donné à long terme et appelé « perspectives financières » ou parallèlement aux discussions sur les budgets futurs. Les « perspectives financières » actuelles couvrent la période 2007-13, tandis que le prochain budget qui démarre en 2014 est en cours de négociation.

Cette étude couvre la série de réformes de la politique agricole mises en œuvre sur la période 1986-2010 et se concentre en particulier sur les réformes opérées depuis 1992. Ces réformes ont conduit à une réinstrumentation progressive du soutien, de l'intervention sur les marchés aux paiements directs aux producteurs. La première étape a réduit les prix d'intervention, introduit des paiements compensatoires à l'hectare pour les céréales et accru le taux des paiements par tête d'animal. Elle a été renforcée par la réforme de l'Agenda 2000 avec de nouvelles réductions des prix d'intervention compensées par des paiements plus importants. De surcroît, les taux de paiement ont été égalisés pour toutes les cultures de céréales, oléagineux et protéagineux (COP). La réforme de 2003 a représenté une autre étape importante avec l'introduction de paiements uniques d'un montant fixe, des droits à paiements fondés sur des références historiques, sans aucune production de produits de base requise, en remplacement de tout ou partie des paiements antérieurs à la superficie et par tête de bétail.

Depuis 2003, d'autres secteurs de production ont été réformés (par exemple, ceux du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du houblon en 2004, celui du sucre en 2006, celui des fruits et légumes en 2007 et le secteur viticole en 2008) ; il en est résulté une part plus importante des paiements directs aux producteurs effectuée sous la forme d'un paiement unique sans production requise. Le bilan de santé de la PAC en 2008 a conduit à la mise en œuvre de nouveaux changements début 2009, consolidant les réformes antérieures. Ce train de réformes s'est caractérisé par une réduction progressive et cohérente des interventions sur le marché intérieur et par un relâchement du lien entre l'offre de paiements directs et la production courante (processus de découplage). La prise en compte des préoccupations environnementales dans la PAC est présentée brièvement à l'annexe A.

Une analyse de la réforme de la PAC de 2003 a été publiée en 2004 (OCDE, 2004). Cette analyse comportait une évaluation des principaux changements convenus en 2003, via

une comparaison des politiques en place ou prévues en vertu de l'Agenda 2000. Cette évaluation a porté sur les implications des changements de politique pour les incitations à la production, l'évolution des marchés et les niveaux de soutien. Les informations et les outils dont dispose le Secrétariat de l'OCDE ont été utilisés, notamment les modèles MEP et Aglink et la base de données des ESP.

Le cadre général obligatoire des évaluations OCDE des politiques agricoles est l'ensemble de principes de réforme et de caractéristiques opérationnelles convenu par les ministres de l'OCDE en 1998 et renforcé en 2010[2]. Tandis que les évaluations des changements de politique sont publiées dans le rapport annuel *Politiques agricoles des pays de l'OCDE,* l'Organisation entreprend également des examens spécifiques par pays lorsqu'un pays adopte une réforme majeure de sa politique ou demande des conseils.[3]

Cet examen mobilise différentes sources d'informations pour décrire et analyser l'évolution du secteur agricole et ses politiques. Comme pour l'analyse antérieure de la PAC (OCDE, 2004), cet examen utilisera les informations et les outils dont dispose le Secrétariat de l'OCDE. Il utilise en particulier le modèle MEP et la base de données des ESP pour étudier les implications des changements de politique sur les incitations à la production, les effets sur les échanges et les niveaux de soutien. Le modèle CAPRI a été utilisé pour estimer l'impact des réformes sur les États membres et les marchés intérieurs.[4]

Les 10 et 11 mars 2010, un atelier de l'OCDE a réuni des experts pour discuter de l'impact des réformes récentes de la PAC[5]. Les résultats de l'analyse et les discussions dans le cadre de l'atelier ont été incorporés au présent rapport. En outre, les délibérations de l'atelier ont été publiées.

Le chapitre 2 donne un aperçu de la situation de l'agriculture dans l'Union européenne. Le chapitre 3 décrit la politique agriculture actuelle et les réformes mises en œuvre depuis 1992. Il illustre la manière dont les indicateurs de l'ESP peuvent être utilisés pour le suivi de l'évolution des politiques. Le chapitre 4 examine l'impact des réformes de la politique agricole sur les performances économiques et environnementales de l'agriculture. Le chapitre 5 tire les conclusions des réformes à l'aide des principes et des caractéristiques opérationnelles établis par les ministres pour l'évaluation des efforts de réforme dans les pays de l'OCDE. Il fait des recommandations concernant la recherche continue de mesures efficaces aux effets de distorsion minimums, tout en contribuant à la réalisation des objectifs fixés pour le secteur.

Notes

1. L'Union européenne s'appelait à l'époque la Communauté européenne. Sauf spécification contraire, les données relatives à l'UE englobent tous les États membres d'une période donnée. UE27 fait référence aux membres actuels de l'UE, UE15 aux États membres avant 2004, UE10 aux nouveaux États membres ayant rejoint l'Union en 2004 et UE2 à ceux l'ayant rejoint en 2007.
2. Une réunion du Comité de l'Agriculture au niveau des ministres s'est tenue à Paris les 25 et 26 février 2010. Le Communiqué des ministres est disponible à l'adresse : *oecd.org/agriculture/ministerial*.
3. Les examens les plus récents des politiques agricoles ont été effectués pour le Mexique (OCDE, 2006), la Corée (OCDE, 2007a), le Japon (OCDE, 2008b), les États-Unis (2011c), et la Turquie (OCDE, 2011d).
4. Le modèle CAPRI a été élaboré à l'université de Bonn dans le cadre de plusieurs projets de recherche de l'Union européenne.
5. On trouvera l'ordre du jour mais aussi les présentations et les rapports préparés pour l'Atelier de l'OCDE sur l'évaluation de la réforme de la PAC à l'adresse : *oecd.org/agriculture/policies/capreform*.

© OCDE 2011

Chapitre 2

Tour d'horizon de l'évolution du secteur agricole européen

À la suite des élargissements successifs de l'Union européenne, son secteur agricole est devenu plus grand et plus varié. L'Union européenne est le plus grand importateur de produits agroalimentaires et le second plus grand exportateur après les États Unis. Ce chapitre débute par un bref aperçu de l'évolution du rôle de l'agriculture dans l'économie des États membres de l'Union européenne. Il analyse l'évolution de la production agricole et de l'utilisation des terres, de la productivité, et des niveaux et de la variabilité des prix, ainsi que des caractéristiques des exploitations et des ménages agricoles. Il décrit également les grandes lignes du commerce agroalimentaire.

Un environnement qui évolue

Au cours des 25 dernières années, le secteur agricole et agroalimentaire de l'Union européenne (UE) a dû s'adapter à un environnement économique, marchand et politique sans cesse changeant. Le Marché commun s'est étendu et diversifié à la suite d'élargissements successifs, qui ont plus que doublé le nombre des États membres de l'Union européenne. Il est également devenu plus ouvert aux échanges internationaux, avec la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay et la conclusion d'un certain nombre d'accords commerciaux bilatéraux, notamment avec des pays en développement. Cela a créé des opportunités et des défis pour les producteurs du secteur agricole et agroalimentaire de l'Union européenne, car la concurrence nationale et internationale s'est intensifiée et les préférences des consommateurs se sont diversifiées. La demande a également évolué : on attend du secteur qu'il offre non seulement des aliments sûrs et de qualité à un prix abordable, mais aussi une gamme plus large de produits et de services, y compris des produits non alimentaires, des services de gestion des terres et de protection de l'environnement. D'une manière générale, les préoccupations sociétales concernant les pratiques de la production agricole et la transformation des aliments ont pris une place prépondérante dans le débat politique. La crise économique et financière récente a frappé profondément les États membres de l'Union européenne de façon parfois sévère mais l'amorce récente d'une reprise de la demande des consommateurs devrait se poursuivre.

Si les objectifs initiaux de la Politique agricole commune (PAC) n'ont pas fondamentalement changé, ces événements ont influencé la hiérarchisation et l'importance relative des priorités. Si les inquiétudes sur la compétitivité et les revenus de l'agriculture subsistent, la durabilité est devenue un objectif primordial et l'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture et de sa contribution à la viabilité rurale est devenue cruciale (CE, 2009). La nécessité de répondre aux inquiétudes des consommateurs sur la qualité et la sécurité des aliments s'est trouvée également renforcée. Des objectifs spécifiques ont été fixés pour le soutien de la PAC au développement rural par l'article 4 du Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil, relatif à l'amélioration de la compétitivité, de l'environnement, de l'espace rural et de la qualité de vie en milieu rural (encadré 2.1).

Encadré 2.1. **Objectifs de la Politique agricole commune**

Les objectifs de la **Politique agricole commune (PAC),** établis en 1957 par le Traité de Rome instituant la Communauté européenne et amendés par le Traité de Lisbonne de 2009, sont :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;

c) de stabiliser les marchés ;

d) de garantir la sécurité des approvisionnements ;

Encadré 2.1. **Objectifs de la Politique agricole commune** *(suite)*

e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Selon l'article 4 du Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le **soutien** au **développement rural** par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), le soutien en faveur d'un développement rural contribue à la réalisation des objectifs suivants :

a) l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation ;

b) l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par un soutien à la gestion des terres ; et

c) l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques.

Les fluctuations récentes des prix des produits de base n'ont pas altéré ces engagements mais elles ont placé les problèmes de gestion et de réduction des risques et de sécurité alimentaire globale au cœur des préoccupations des politiques. Dans ce contexte, les décideurs sont davantage conscients des enjeux du changement climatique et, de manière générale, de la nécessité d'utiliser de manière plus efficace des ressources rares. Ils reconnaissent également l'importance de la recherche et du développement (R-D) pour encourager des innovations qui permettront au secteur de répondre aux nouveaux défis.

Les changements de priorités ont eu un impact sur le cadre d'action. Les réglementations en matière d'environnement, de bien-être animal et de sécurité alimentaire ont été renforcées pour répondre aux inquiétudes de la société. Dans certains cas, le soutien à l'investissement aide les producteurs à se conformer aux nouvelles réglementations.

Il est également disponible pour accompagner l'ajustement structurel et améliorer la compétitivité. Ces mesures sont particulièrement importantes dans les nouveaux États membres qui ont rejoint l'Union après 2004, où les agriculteurs ont dû s'adapter rapidement à un nouvel environnement concurrentiel et réglementaire. De surcroît, dans l'ensemble de l'Union européenne, des paiements supplémentaires sont accordés aux agriculteurs au titre des services exigés par la collectivité comme la préservation des paysages, de la biodiversité et de la viabilité rurale, et les paiements aux régions souffrant de handicaps spécifiques ont été renforcés pour permettre le maintien d'une agriculture extensive. L'ensemble de ces mesures représente une part modeste mais croissante de l'aide aux producteurs agricoles. Le changement le plus visible en matière de mécanismes de soutien est la réduction de la régulation du marché et de la protection des frontières ; les pertes de recettes en résultant pour les exploitations ont été en partie compensées par des paiements fondés à l'origine sur la surface cultivée ou le nombre d'animaux. Ces paiements directs sont devenus de plus en plus indépendants de la production, au point que désormais la plupart sont accordés sans exigence de production ; c'est le cas, par exemple, des paiements uniques à la surface introduits dans les nouveaux États membres.

Une autre caractéristique notoire de l'Union européenne est son changement de taille. En 1995, elle regroupait 15 pays (UE15) avec l'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède. Dix nouveaux États membres ont rejoint l'Union en mai 2004 (UE10) puis deux autres encore en 2007 avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (UE2), portant à 27 le nombre total de membres (UE27). Ces élargissements successifs ont accru la diversité

géographique et économique au sein de l'Union. Concernant l'agriculture primaire, la valeur de la production agricole a augmenté de près de 20 %, la surface consacrée à l'agriculture d'environ 40 %, le nombre d'exploitations de plus de 140 % et le nombre d'agriculteurs de plus de 100 % (tableau 2.1 et graphique 2.1). Ces changements sont à l'évidence importants lorsqu'on interprète l'évolution dans la durée. De surcroît, ces chiffres globaux indiquent que les secteurs agricoles des nouveaux États membres ont des caractéristiques structurelles différentes de celles des pays de l'UE15, en particulier une moindre productivité à l'hectare et par travailleur. L'élargissement a accru la diversité au sein de l'Union car dans bien des nouveaux États membres la plupart des exploitations sont soit très grandes soit très petites, ce qui pose problème pour la mise en œuvre des politiques.

Tableau 2.1. **Élargissement et taille du secteur agricole de l'Union européenne, 2007-09**

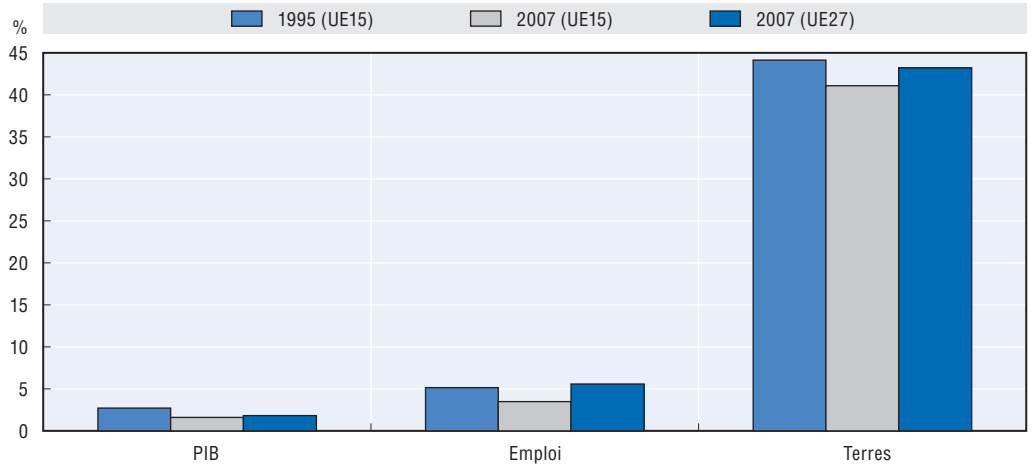
	Superficie agricole utilisée	Nombre d'exploitations[1]	Taille moyenne des exploitations[1]	Nombre d'unités de travail[1,2]	Valeur totale de la production agricole[3]
Unités	Millions ha	'000	Hectares	'000	Millions EUR
UE15	128	5 662	23	5 671	274 263
UE10	33	3 614	9	3 326	34 673
UE2	19	4 424	4	2 696	17 265
UE27	180	13 700	13	11 693	326 201
% part des nouveaux États membres dans l'UE27 (%)	29	59	--	52	16
% de variation UE27/UE15	41	142	-42	106	19

UE15 : membres de l'Union européenne en 2003 ; UE10 : membres ayant rejoint l'Union en mai 2004 ; UE2 : désigne la Bulgarie et la Roumanie, qui ont rejoint l'Union en 2007.
1. 2007.
2. Unités de travail agricoles ou équivalent agriculteur à temps plein.
3. Comptes économiques de l'agriculture au prix producteur.

Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478033

Graphique 2.1. **Part de l'agriculture primaire dans l'économie, 1995, 2007**



PIB et emploi : agriculture, sylviculture, chasse et pêche.
Terres : superficie agricole utilisée sur l'ensemble du territoire.

Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476836

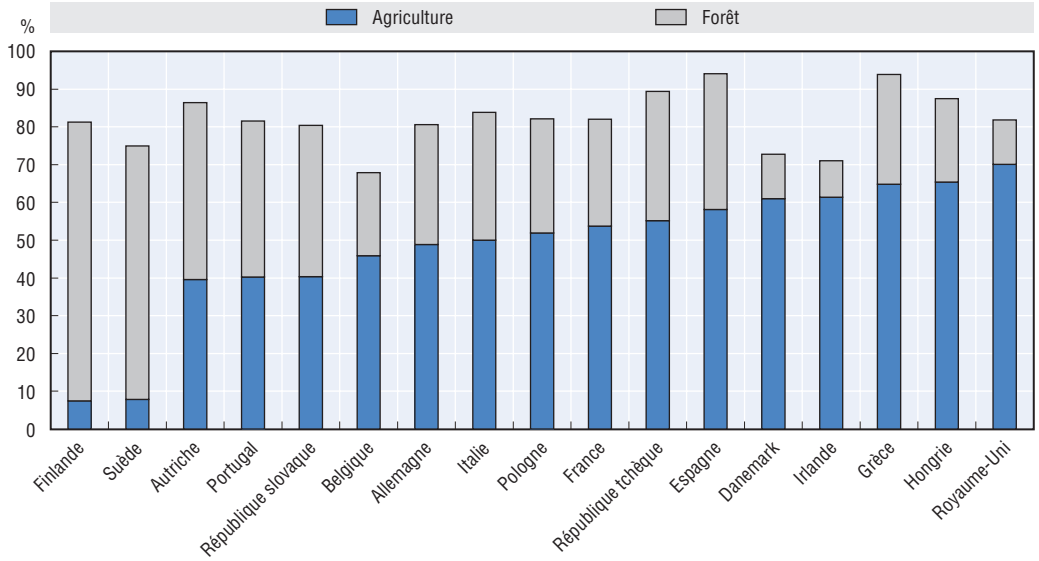
Le secteur agricole et le secteur agroalimentaire des pays de l'OCDE ont montré une remarquable capacité à s'adapter au changement, à saisir les opportunités nouvelles et à répondre aux exigences nouvelles de la société. Les mesures prises dans l'agriculture se sont accompagnées d'autres ajustements tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur.

Évolution du rôle de l'agriculture dans l'économie

Part de l'agriculture dans l'économie

Dans la plupart des régions de l'Union européenne, le rôle de l'agriculture primaire dans l'emploi et le PIB est limité et en baisse, et les ménages agricoles ne représentent qu'un pourcentage modeste de la population totale (OCDE, 2009a). Mais si la part moyenne de l'agriculture primaire dans l'emploi rural et le PIB est de plus en plus faible dans les États membres de l'Union européenne, l'agriculture est un important utilisateur de terres et elle joue un rôle majeur dans la gestion de nombreux problèmes liés à l'environnement et aux autres modes d'utilisation des terres (graphique 2.1), bien que la superficie consacrée à l'agriculture ait diminué dans la majorité des pays de l'Union européenne au cours de la dernière décennie (OCDE, 2009b). Dans certains pays, la sylviculture est également une grande utilisatrice de terres (graphique 2.2).

Graphique 2.2. **Part de l'agriculture et de la forêt sur l'ensemble du territoire, 2005**



Source : EUROSTAT, utilisation des terres.

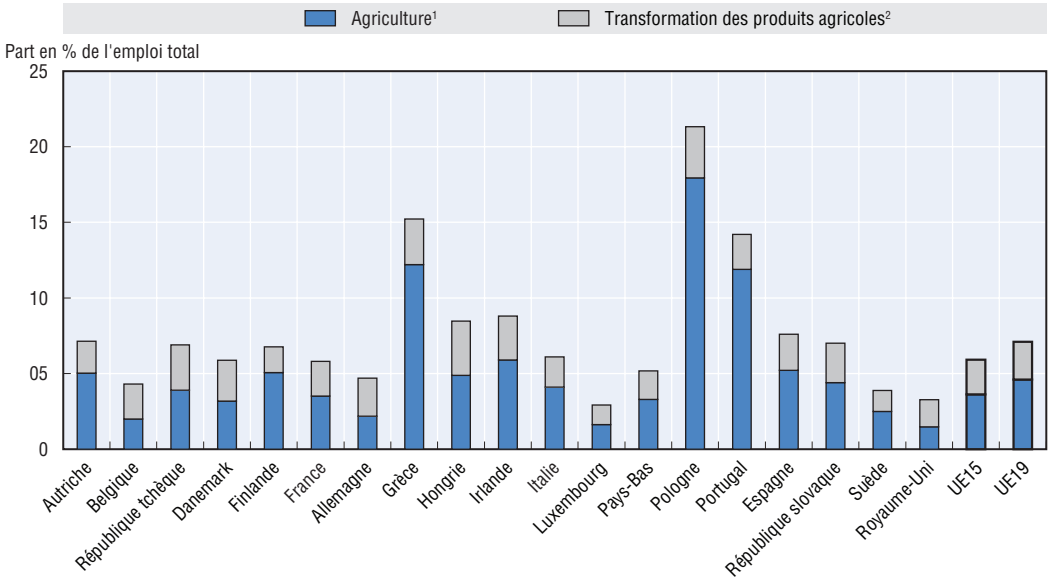
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476855

Une comparaison entre UE15 et UE27 en 2007 montre que la part de l'agriculture dans l'emploi et l'utilisation des terres est plus grande dans les nouveaux États membres, mais il n'en va pas de même pour le PIB, ce qui indique une moindre rentabilité du travail dans ces pays (graphique 2.1). L'analyse du rôle de l'agriculture dans l'économie régionale que présente OCDE (2009a) montre de grandes disparités entre les régions de l'Union européenne et, en moyenne, entre les États membres, notamment pour ce qui concerne l'utilisation des terres. La part de l'agriculture dans l'emploi régional varie également mais elle est inférieure à 10 % dans la plupart des pays et des régions (graphique 2.3). L'analyse montre également que bien que l'emploi agricole baisse dans

tous les États membres de l'Union européenne, le PIB agricole augmente dans la plupart d'entre eux[1].

L'importance du système agroalimentaire dans son ensemble est probablement supérieure à ce qu'indiquent les données disponibles qui ne se réfèrent qu'aux industries de transformation alimentaire. Au niveau de l'UE27, les industries alimentaires (produits alimentaires, boissons et tabac) représentaient, en 2004, 2.4 % de l'emploi et 2.2 % du PIB. Dans tous les États membres de l'Union, la part des industries de transformation alimentaire dans l'emploi national demeure inférieure à celle de l'agriculture primaire (graphique 2.3) mais elle est généralement plus stable. L'importance et la structure de l'ensemble du complexe agroalimentaire, industries d'amont et commerce de détail compris, est très diverse selon les états membres ; dans certains d'entre eux, elle peut représenter une part non négligeable de la valeur ajoutée nette dans certains États membres (par exemple 10 % aux Pays-Bas).

Graphique 2.3. **Part de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire dans l'emploi, 2004-05**



1. Agriculture, chasse et sylviculture, 2005 tiré des *Enquêtes sur les forces de travail*.
2. DG-AGRI sur la base de la principale source de données : EUROSTAT, 2004. Les industries alimentaires correspondent aux divisions 15 et 16 ou branche DA de la *Nomenclature des activités économiques dans la Communauté Européenne* (NACE) révision 1.1 (transformation des produits alimentaires, boissons et tabac).

Source : OCDE (2009a).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476874

Ces chiffres ne rendent pas compte de certaines contributions des ménages agricoles à l'économie rurale car leur rôle ne se limite pas à l'offre de produits agricoles et alimentaires. En effet, les agriculteurs contribuent également à la protection de l'environnement et à l'offre de loisirs ; ils travaillent en dehors des fermes et soutiennent la demande locale de biens de consommation et de services. Comme l'explique OCDE (2009a), ces contributions sont difficiles à mesurer et on ne dispose de guère d'indications sur leur valeur. Selon une étude récente sur l'agriculture dans l'économie de certaines régions rurales de l'Union européenne (CE, 2010b), les effets d'entraînement de

l'agriculture peuvent être assez importants dans certaines de ces régions[2]. Des liaisons fortes ont été mises en évidence avec les industries de transformation des aliments, l'hôtellerie et la restauration et le commerce, activités elles-mêmes bien intégrées dans l'économie des zones rurales.

Les différentes productions de l'agriculture

Les productions du secteur agricole dont la valeur est fixée par les marchés (au prix producteur) sont présentées dans les Comptes économiques de l'agriculture publiés par EUROSTAT. En plus de la valeur des productions d'origine végétale et animale, les Comptes économiques de l'agriculture indiquent la valeur de la production des services agricoles commercialisés, comme les travaux sous contrat et la location des quotas laitiers ainsi que la valeur des activités secondaires non séparables comme la transformation à la ferme des produits agricoles ou les activités récréatives (voir l'encadré 2.2 pour la liste détaillée et la définition de ces activités).

Encadré 2.2. **Activité secondaire non agricole non séparable dans les Comptes économiques de l'agriculture d'EUROSTAT**

Les activités secondaires non agricoles non séparables se définissent comme des activités étroitement liées à la production agricole pour lesquelles l'information sur la production, la consommation intermédiaire, la rémunération des employés, l'apport de main d'œuvre ou la formation brute de capital fixe ne peut être dissociée de l'information sur la principale activité agricole durant la période d'observation statistique.*

On distingue deux types d'activités secondaires non agricoles non séparables :

- les activités qui représentent une extension d'une activité agricole et qui utilisent des produits agricoles. On trouve ce type d'activité dans la plupart des États membres de l'Union européenne. L'activité caractéristique de ce groupe est la transformation des produits agricoles :
  - transformation des produits agricoles ; et
  - calibrage et conditionnement des produits agricoles, par exemple des œufs et des pommes de terre.
- les activités impliquant l'exploitation agricole et ses moyens de production agricole (matériel, installations, bâtiments, main d'œuvre). Ces activités sont essentiellement les suivantes :
  - Agrotourisme ou tourisme à la ferme : camping, restauration, hôtellerie, différents types d'hébergement, etc.
  - Magasins à la ferme : les activités de vente au détail de produits autres que ceux de l'exploitation. Les ventes directes de produits agricoles, bruts ou transformés, sont comptabilisées dans la production des produits concernés.
  - Sports et loisirs ruraux : l'utilisation des terres pour des activités comme le golf, l'équitation, la chasse, la pêche, etc.
  - Services pour le compte de tiers : par exemple la location et la réparation de machines agricoles, les projets d'irrigation, les services de conseils agricoles, l'entreposage de produits, la maintenance des bâtiments agricoles, les services commerciaux se rapportant à des produits agricoles, le transport de produits agricoles, etc. Ces services ne sont enregistrés comme des activités secondaires que s'ils sont effectués pour un tiers.

Encadré 2.2. **Activité secondaire non agricole non séparable dans les Comptes économiques de l'agriculture d'EUROSTAT** *(suite)*

– Services paysagers : fauchage des prairies, élagage des haies, déblayage de la neige, aménagement, plantation et entretien des espaces verts et assimilés.

– Pisciculture.

– Autres activités impliquant l'utilisation des terres et les moyens de production agricole.

* Certaines activités secondaires, par exemple la location de bâtiments ou de logements, sont toujours considérées comme séparables de l'activité agricole.

Source : Manuel des comptes économiques de l'agriculture et de la sylviculture CEA/CES 97 (Rév. 1.1) *(epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL).*

Sur la période 1986-2009, la production végétale a représenté environ 52 % de la valeur totale des productions du secteur agricole de l'Union européenne, tandis que la part de la production animale a légèrement reculé, passant de 44 % en 1987-89 à 40 % en 2007-09 (tableau 2.2). Ce déclin reflète pour moitié la part moindre, comparée à celle de l'UE15, de la production animale dans la production agricole totale des nouveaux États membres. Les services agricoles et les activités secondaires ont représenté ensemble 7.2 % de la valeur totale de la production du secteur agricole en 2007-09 (7.7 % en 2009), contre 3.4 % en 1987-89. La valeur de toutes les composantes a augmenté, hormis celle de la location de quotas, considérée comme une production de services agricoles au même titre que les travaux sous contrat des agriculteurs.

Tableau 2.2. **Composition de la production de « l'industrie » agricole, 1987-89, 1997-99, 2007-09**

		1987-89	1997-99	2007-09	
		UE12	UE15	UE15	UE27
Production végétale	% du total	52.2	51.9	52.5	52.9
Production animale	% du total	44.4	42.1	40.3	39.9
Services	% du total	2.4	3.9	4.5	4.3
Activités secondaires	% du total	1.0	2.1	2.7	2.9
Production totale de « l'industrie » agricole	Milliards EUR	224.8	253.1	295.4	351.4

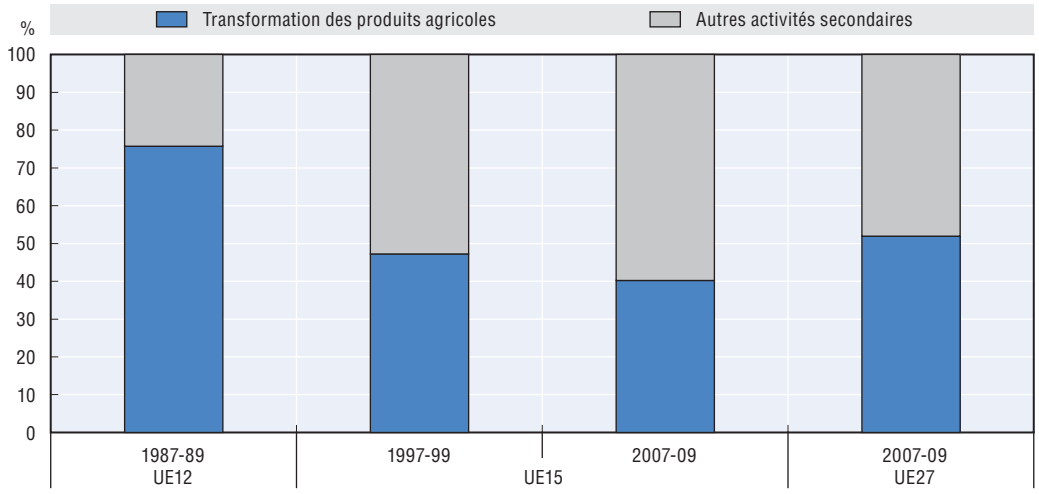
Source : EUROSTAT, Comptes économiques de l'agriculture.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932478052*

Parmi les activités secondaires définies dans l'encadré 2.2, celles liées à la transformation des produits agricoles ont progressé moins que d'autres au cours de la dernière décennie. En 1987-89, elles ont représenté les trois quarts de la valeur totale des activités secondaires, contre 40 % dans l'UE15 et 50 % dans l'UE27 en 2007-09 (graphique 2.4).

Nous ne disposons pas pas d'information sur les revenus générés par les différentes activités à la ferme non agricoles des ménages d'agriculteurs mais la proportion d'exploitations engagées dans une ou plusieurs activités donne une idée de leur importance relative. Entre 2000 et 2005, le nombre d'exploitations ayant d'autres activités lucratives[3] ou des activités de diversification directement liées à leur exploitation a augmenté de 4 % dans l'Union européenne (OCDE, 2009a). Toutefois, cette tendance a varié d'un pays de l'Union européenne à l'autre. Le tableau annexe B.1 confirme l'importance de la

Graphique 2.4. **Évolution de la composition des activités secondaires non séparables, 1987-89, 1997-99, 2007-09**



Source : EUROSTAT, Comptes économiques de l'agriculture.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476893

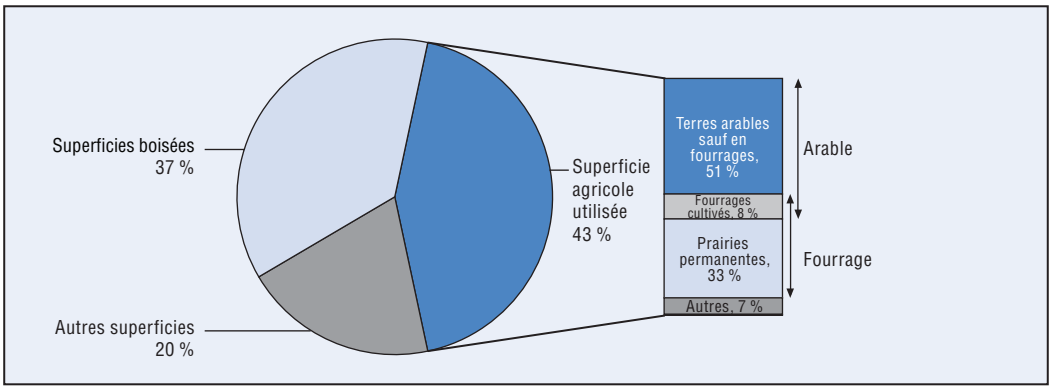
transformation des produits de la ferme, suivie des travaux sous contrat. En termes de diversification dans « d'autres » activités, le tourisme à la ferme (tourisme, hébergement et autres activités de loisirs) est de loin la plus importante dans les États membres de l'Union européenne. Toutefois, les disparités entre pays sont considérables. La production d'énergie renouvelable et la transformation des produits de la forêt est importante dans certains États membres.

Évolution de l'économie de la production agricole

Évolution de l'utilisation des sols et du nombre d'animaux

En moyenne pour l'UE27, l'agriculture est le principal utilisateur de terres puisqu'elle occupe 43 % du territoire (eaux intérieures exclues), contre 37 % pour la sylviculture (graphique 2.5). Environ 60 % des terres agricoles sont des terres arables et un tiers sont enherbées en permanence. Les autres utilisations des terres sont les cultures permanentes,

Graphique 2.5. **Part des différentes utilisations des terres dans l'Union européenne, 2007-09**



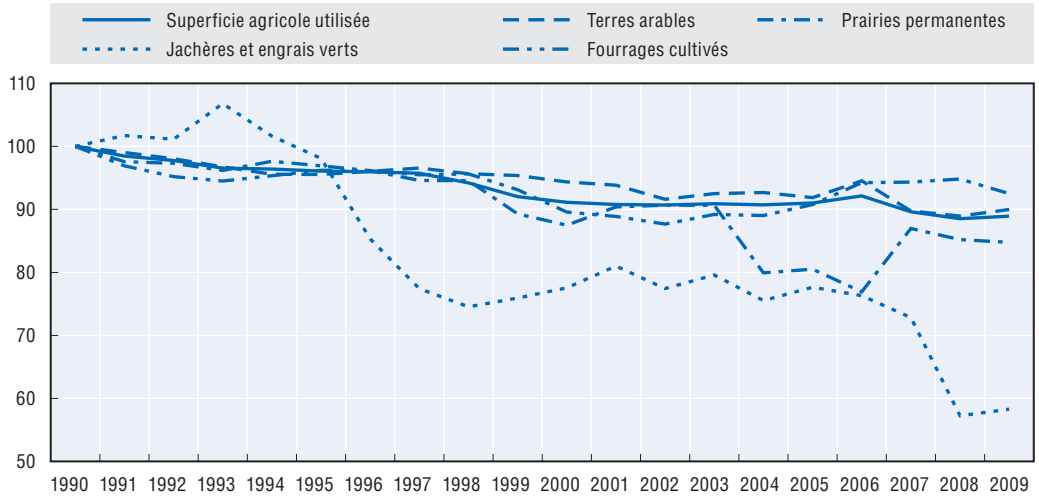
Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476912

les serres et les jardins. Le graphique 2.6 montre que depuis 1990 les étendues de terres agricoles et de terres arables ont suivi une tendance à la baisse similaire. En conséquence, à la fin des années 2000, leur superficie est inférieure d'environ 10 % à ce qu'elle était en 1990. Moins de 10 % des terres arables sont utilisées pour la production de fourrage. Cette superficie a diminué jusqu'au début des années 2000 pour augmenter ensuite. Le déclin des prairies permanentes a été plus marqué au début des années 2000, mais le phénomène s'est inversé depuis 2006 en relation avec la mise en œuvre de la réforme de 2003, en particulier le critère européen de maintien de la superficie en herbe au niveau national dans le cadre de l'éco-conditionnalité. Après une augmentation initiale au début des années 90, les terres occupées par les jachères vertes ont diminué d'environ 25 % à la fin de la décennie et de 35 % encore à la fin des années 2000 par rapport aux niveaux des années 90. Cette utilisation des terres ne prend pas en compte les terres mises hors culture dans le cadre du dispositif de gel des terres de la PAC.

Graphique 2.6. **Évolution de l'utilisation des terres, 1990-2009**

UE15, indices 1990 = 100



Source : EUROSTAT.

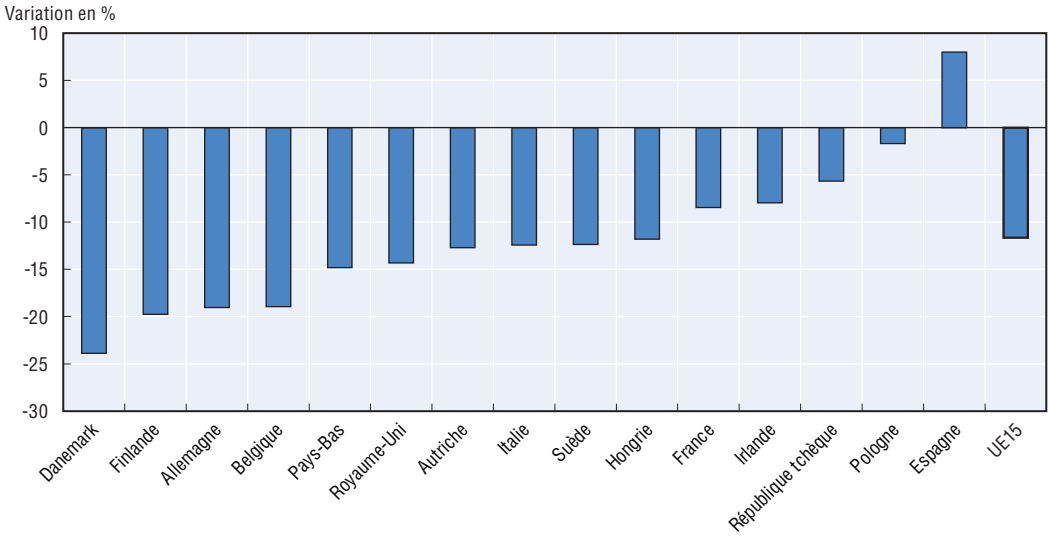
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476931

Le cheptel bovin a diminué de plus de 10 % en moyenne dans l'Union européenne, avec des disparités importantes entre États membres. C'est au Danemark, en Finlande, en Allemagne et en Belgique que la baisse a été la plus forte, en République tchèque et en Pologne qu'elle a été la plus faible. En Espagne, en revanche, le cheptel bovin a augmenté (graphique 2.7)[4].

Prix

Les prix intérieurs à la production[5] des différents produits de base ont fluctué au cours des 25 dernières années. On peut observer une tendance à la baisse pour le blé, le maïs et le riz jusqu'en 2005, suivie d'une forte augmentation en 2007 et 2008, puis d'une baisse en 2009 (graphiques annexe C.1 et C.2). On observe un schéma similaire pour le prix de la betterave à sucre (graphique annexe C.3). Les prix à la production des produits laitiers ont fluctué autour d'une tendance plus linéaire jusqu'en 2006 ; ils ont

Graphique 2.7. **Évolution du cheptel bovin dans un certain nombre de pays entre 1995-97 et 2007-09**



Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476950

culminé en 2007 et en 2009 sont retombés en-dessous des niveaux de 2006 (graphique annexe C.4). Pour la viande bovine, les prix à la production ont été relativement stables (autour de 2 500 EUR la tonne) jusqu'en 2000 et à partir de 2002 ils ont augmenté régulièrement tandis que les prix de la viande ovine ont été stables (4 000 EUR la tonne) depuis 2001 (graphiques annexe C.5 et C.6). Les prix de la viande de porc varient davantage que les prix des produits. Leur variation est cyclique autour d'une tendance plate (graphique annexe C.7).

Au niveau sectoriel, les prix nominaux des extrants ont moins augmenté que les prix des intrants et le ratio entre les indices de prix des extrants agricoles et ceux des intrants suit une tendance à la baisse entre 1995 et 2008 (graphique 2.8). Cela indique que les termes de l'échange, mesurés par le ratio prix de production/prix des consommations intermédiaires, ont diminué pour les produits agricoles en comparaison avec les intrants agricoles.

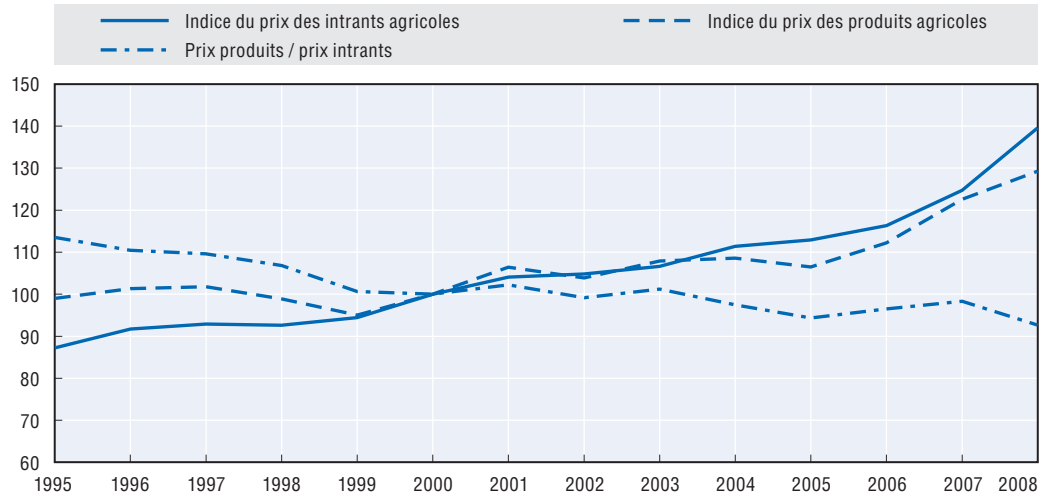
Productions de base

Dans l'Union européenne, la production végétale représente plus de la moitié de la valeur totale de la production agricole (Production de biens agricoles dans les Comptes économiques de l'agriculture d'EUROSTAT). Les parts des différentes cultures varient légèrement d'une période à l'autre, les fruits et légumes affichant une claire tendance à la hausse tandis que la part des céréales a diminué entre 1987-89 et 2007-09 dans l'UE15. Pour les produits animaux, la part de la viande de porc est restée stable au cours des 25 dernières années, celle de la volaille et des œufs s'est accrue tandis que les parts respectives de la production laitière et de la production de viande bovine ont diminué (tableau annexe B.3).

La part des nouveaux États membres dans la production de céréales, en particulier dans la production de blé et de maïs, d'oléagineux, de volailles et d'œufs, est supérieure à celle des pays de l'UE15 ; elle est inférieure pour les fruits et légumes, la viande bovine et équivalente pour le lait et la viande de porc. Le tableau annexe B.2 montre que la France

Graphique 2.8. **Évolution des indices des prix nominaux des intrants et des extrants, 1995-2008**

UE27, indices 2000 = 100



L'indice des prix de production des produits agricoles est établi sur la base des ventes de produits agricoles, et l'indice des intrants est établi sur la base des achats de consommations intermédiaires de la production agricole, c'est– à-dire des intrants et des coûts variables de maintenance des machines et des bâtiments.

Source : EUROSTAT, Indices des prix des produits agricoles.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476969

est le plus gros producteur de l'Union et qu'elle produit environ un quart des céréales, des oléagineux et du bétail de l'Union européenne. L'Allemagne est le principal producteur de viande de porc. Au total, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni représentent environ les deux tiers de la production agricole de l'Union européenne pour la plupart des produits de base.

Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, la croissance en volume des productions végétales et animales s'est ralentie dans les années 2000 par rapport à la décennie précédente, et elle est devenue négative dans un certain nombre d'entre eux. Ce mouvement général s'accentue après 2004 (tableau 2.3).

Productivité

Dans l'UE15, les rendements céréaliers ont augmenté jusqu'en 1998 et ils ont fluctué depuis autour d'une tendance plus plate (graphique 2.9). Dans les pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004, les rendements ont baissé au début de la période de transition (qui a démarré en 1989) et n'ont repris qu'au milieu des années 2000, avec des variations importantes d'une année à l'autre. En Bulgarie et en Roumanie, les fluctuations sont plus importantes que dans les autres groupes de pays. Ces dernières années, la baisse des rendements a été due principalement aux catastrophes climatiques comme les inondations de 2007. Le graphique 2.10 illustre la grande diversité des niveaux de rendements céréaliers et des taux de croissance dans les États membres. Les rendements céréaliers sont généralement moindres dans les nouveaux États membres et dans les pays d'Europe méditerranéenne.

Les rendements laitiers ont également augmenté dans la plupart des États membres et de manière générale, leur progression a été supérieure à celle des rendements céréaliers (graphique 2.11). Là encore, on note une grande disparité de niveaux et de taux de croissance

Tableau 2.3. **Croissance annuelle en volume de la production de produits agricoles, 1991-2009**

	1991-99	2000-09	2000-04	2005-09
UE27	n.d.	n.d.	n.d.	0.3
UE15	n.d.	0.15	1.1	0.2
Belgique	12.3	1.1	3.1	-0.1
Bulgarie	n.d.	0.6	1.8	1.3
République tchèque	n.d.	0.6	1.7	0.6
Danemark	0.8	0.6	0.4	1.1
Allemagne	0.9	0.6	2.4	0.2
Estonie	n.d.	1.7	0.1	2.1
Irlande	1.5	-1.7	1.0	-3.1
Grèce	n.d.	-1.1	-0.3	-2.3
Espagne	3.4	0.8	2.7	2.2
France	1.8	0.0	0.4	0.2
Italie	1.2	-0.3	0.9	-0.7
Lettonie	n.d.	4.9	5.7	2.8
Lituanie	n.d.	4.4	6.0	1.9
Luxembourg	4.4	1.1	1.9	1.6
Hongrie	n.d.	1.2	5.9	-0.3
Malte	n.d.	-1.1	-1.1	-1.3
Pays-Bas	1.4	0.4	-0.1	1.1
Autriche	0.7	0.8	0.7	1.3
Pologne	n.d.	2.9	4.9	2.2
Portugal	0.3	0.4	2.5	0.4
Roumanie	n.d.	2.0	10.9	-0.3
Slovénie	n.d.	0.4	3.1	-1.2
République slovaque	n.d.	0.3	6.7	-1.7
Finlande	-4.2	0.3	-0.1	0.0
Suède	-0.8	-0.1	0.0	-0.2
Royaume-Uni	0.1	-0.3	-0.3	-0.5

n.d. : non disponible.

Note : La production des produits agricoles est la somme des productions végétales et des productions animales. Les taux de croissance sont calculés à partir d'indices en volume.

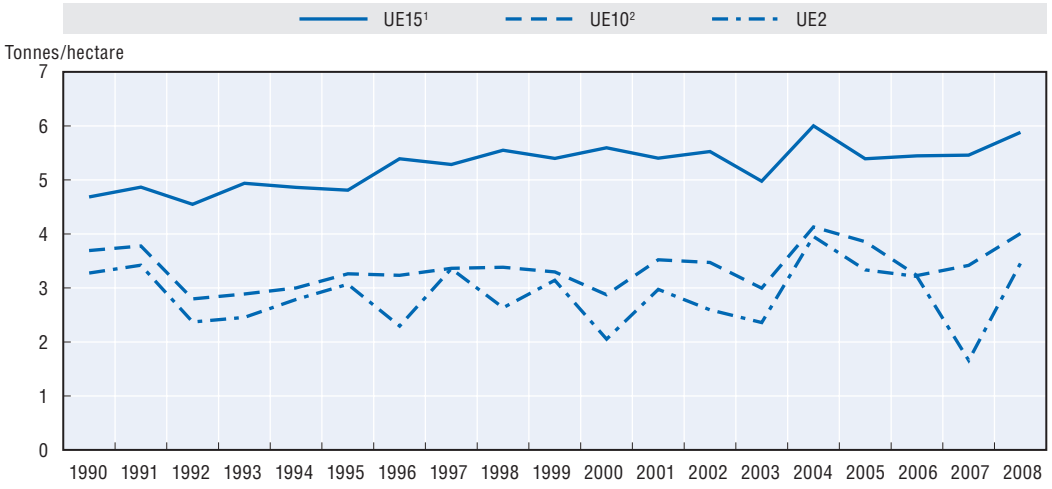
Source : EUROSTAT, Comptes économiques de l'agriculture.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478071

entre États membres. Les pays les plus productifs sont situés en Europe du Nord, et les moins productifs dans plusieurs nouveaux États membres. Entre 1992 et 2007, les taux de progression des rendements laitiers ont été particulièrement élevés en Estonie et en Espagne.

En moyenne, la productivité de la consommation intermédiaire, mesurée par le ratio entre l'indice de volume de la production dans le secteur des activités agricoles et l'indice de volume de la consommation intermédiaire, a augmenté régulièrement entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000 mais elle est ensuite restée stable jusqu'en 2008 (graphique 2.12). Cette situation est due aux baisses de la productivité de la consommation intermédiaire dans certains États membres après 2005 (tableau annexe B.4).

Graphique 2.9. **Évolution des rendements céréaliers (dont le riz), 1990-2009**

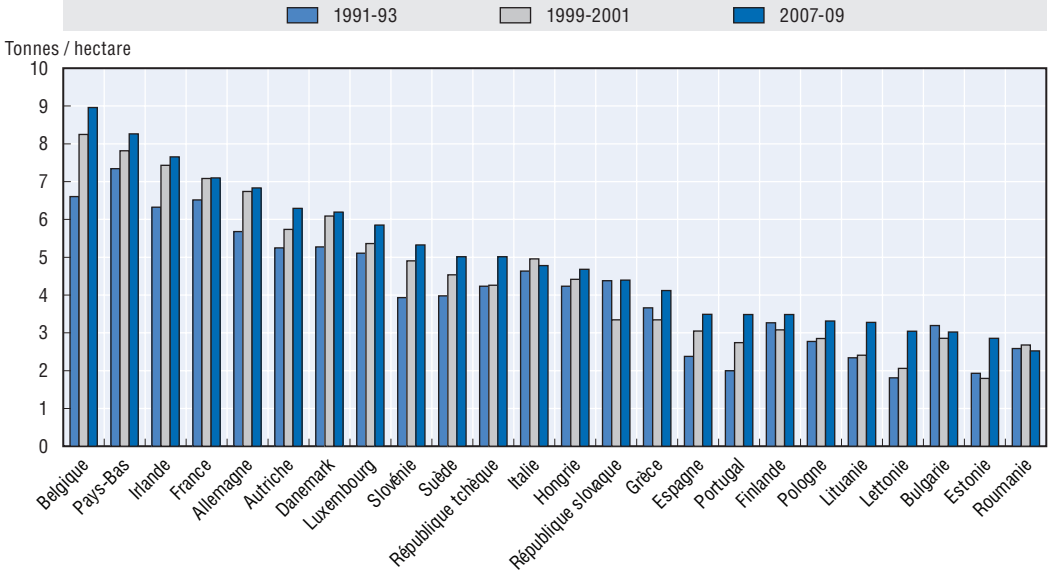


UE2 : Bulgarie et Roumanie.
1. A l'exception du Royaume-Uni, pour lequel manquent les données.
2. A l'exception de Malte, pour laquelle manquent les données.

Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932476988

Graphique 2.10. **Évolution des rendements céréaliers dans les États membres de l'Union européenne, 1991-93, 1999-2001, 2007-09**

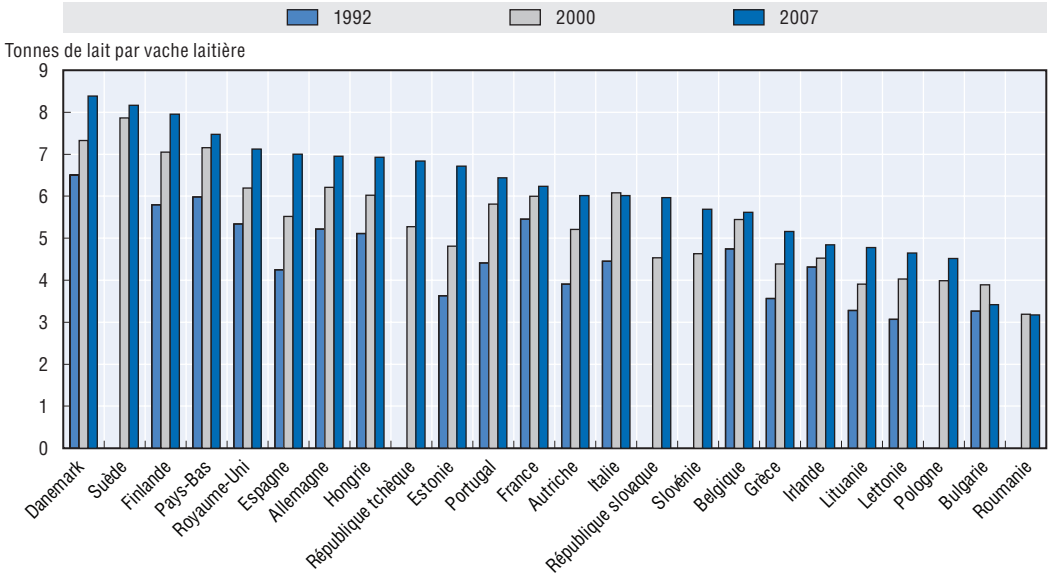


Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477007

Un certain nombre d'études rendent compte de la croissance de la productivité dans les États membres de l'Union européenne à l'aide de mesures partielles (rendements) ou de mesures de la Productivité Totale des Facteurs (PTF). Les principaux résultats sont résumés dans OCDE, 2010a. Ils sont souvent exprimés en termes comparatifs entre pays. A l'aide d'indices fondés sur les prix, Ball *et al.* (2006) ont constaté que dans 11 États membres de l'Union européenne la PTF a augmenté

Graphique 2.11. **Évolution des rendements laitiers dans les États membres de l'Union européenne, 1992, 2000, 2007**

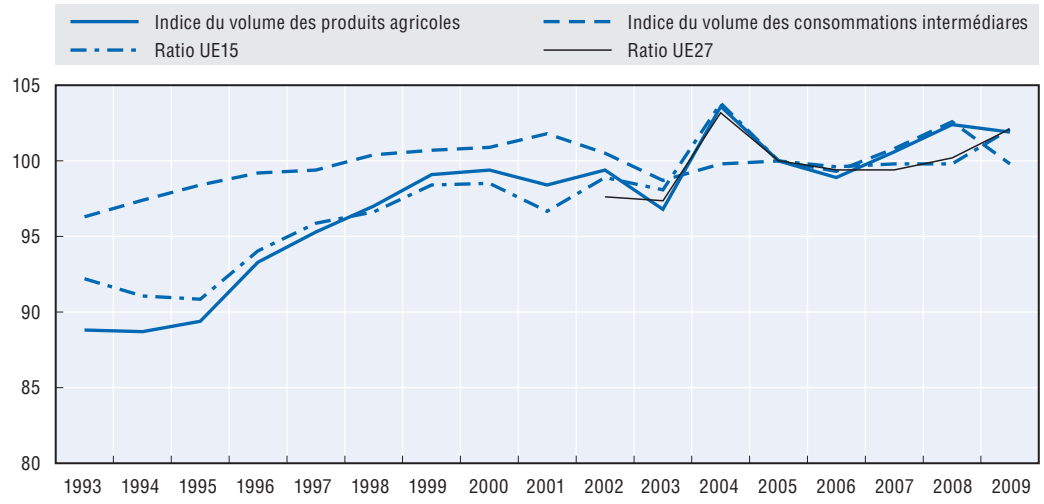


Note : 2001 au lieu de 2000 pour la Roumanie.
Source : EUROSTAT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477026

Graphique 2.12. **Évolution de la productivité de la consommation intermédiaire, 1993-2009**

Indice de volume de la production dans le secteur des activités agricoles rapporté à l'indice de volume de la consommation intermédiaire



Source : EUROSTAT, Comptes économiques de l'agriculture.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477045

de manière cohérente entre 1973 et 2002. Partant d'un niveau plus faible, c'est en Suède et en Espagne qu'ont été observés les taux de croissance les plus élevés. En 2002, ce sont les Pays-Bas, le Danemark et la Belgique qui ont enregistré les valeurs de PTF les plus élevées, et l'Irlande et la Suède les plus faibles. Utilisant l'analyse d'enveloppement des données (AED) pour calculer les indices de Malmquist de la PTF, Rungsuriyawiboon et Lissitsa (2006) constatent que la PTF

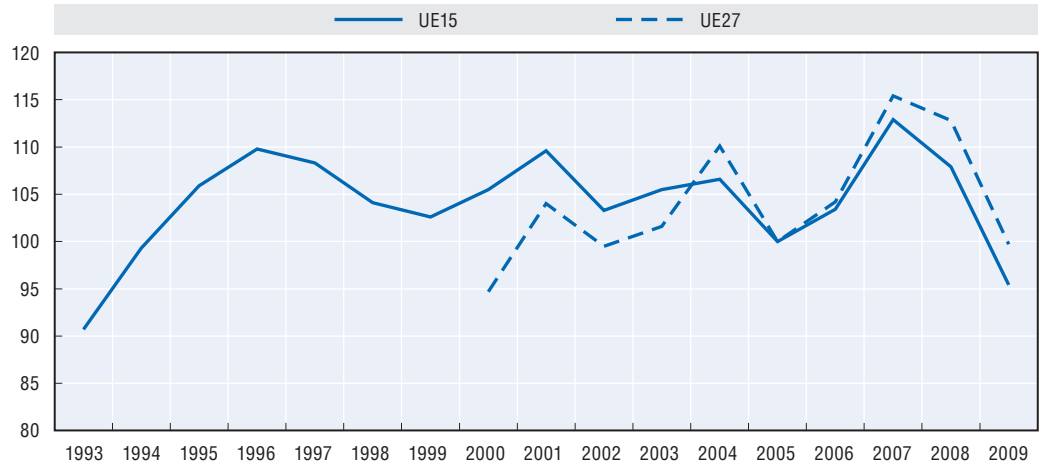
a progressé de 1.3 % par an dans l'UE15 sur la période 1992-2002, en raison principalement d'une progression du changement technologique (1.36 %), tandis que l'efficience technique, qui montre si une entreprise est ou non en mesure de réaliser une production maximum à partir d'un ensemble donné d'intrants, a diminué de 0.11 % (tableaux annexe B.6). Sur la même période, la progression annuelle de la PTF dans l'UE10 (1.4 %) est supérieure du fait de l'augmentation de l'efficience technique (1.12 %) mais aussi du changement technique (1.3 %), tandis que l'efficience d'échelle[6] décroît légèrement (-0.002 %). Là encore, on observe une grande diversité entre les États membres, la progression de la PTF s'échelonnant entre -0.5 % en Irlande et 5.3 % en Estonie. Appliquant la même méthode sur une période plus longue (1980-2000), Coelli et Prasada Rao (2005) constatent également que la croissance de la PTF dans les États membres de l'UE15 est due pour l'essentiel au changement technique tandis que dans les nouveaux États membres l'évolution de l'efficience technique est souvent un facteur important de la croissance de la PTF (tableaux annexe B.5).

Revenu agricole

Entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000, le revenu agricole par équivalent agriculteur à temps plein, mesuré par l'indice du revenu réel des facteurs agricoles par unité de travail annuel, a fluctué dans les limites de 10 % au-dessus du niveau de 2005 dans l'UE15 (graphique 2.13). Cet indicateur du revenu a atteint des niveaux record en 2007 et est tombé en 2009 en-dessous des niveaux de 2005[7]. La différence entre les indices pour l'UE15 et l'UE27 montre que, dans les nouveaux États membres, les revenus par équivalent agriculteur à temps plein ont considérablement augmenté après l'adhésion et qu'en 2009 ils n'étaient pas repassés en-dessous des niveaux de 2005. C'est clair pour la République tchèque, la Hongrie et la Pologne (graphique 2.14).

Graphique 2.13. **Évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne, 1993-2009**

Indice du revenu réel des facteurs agricoles par unité de travail annuel (2005 = 100)



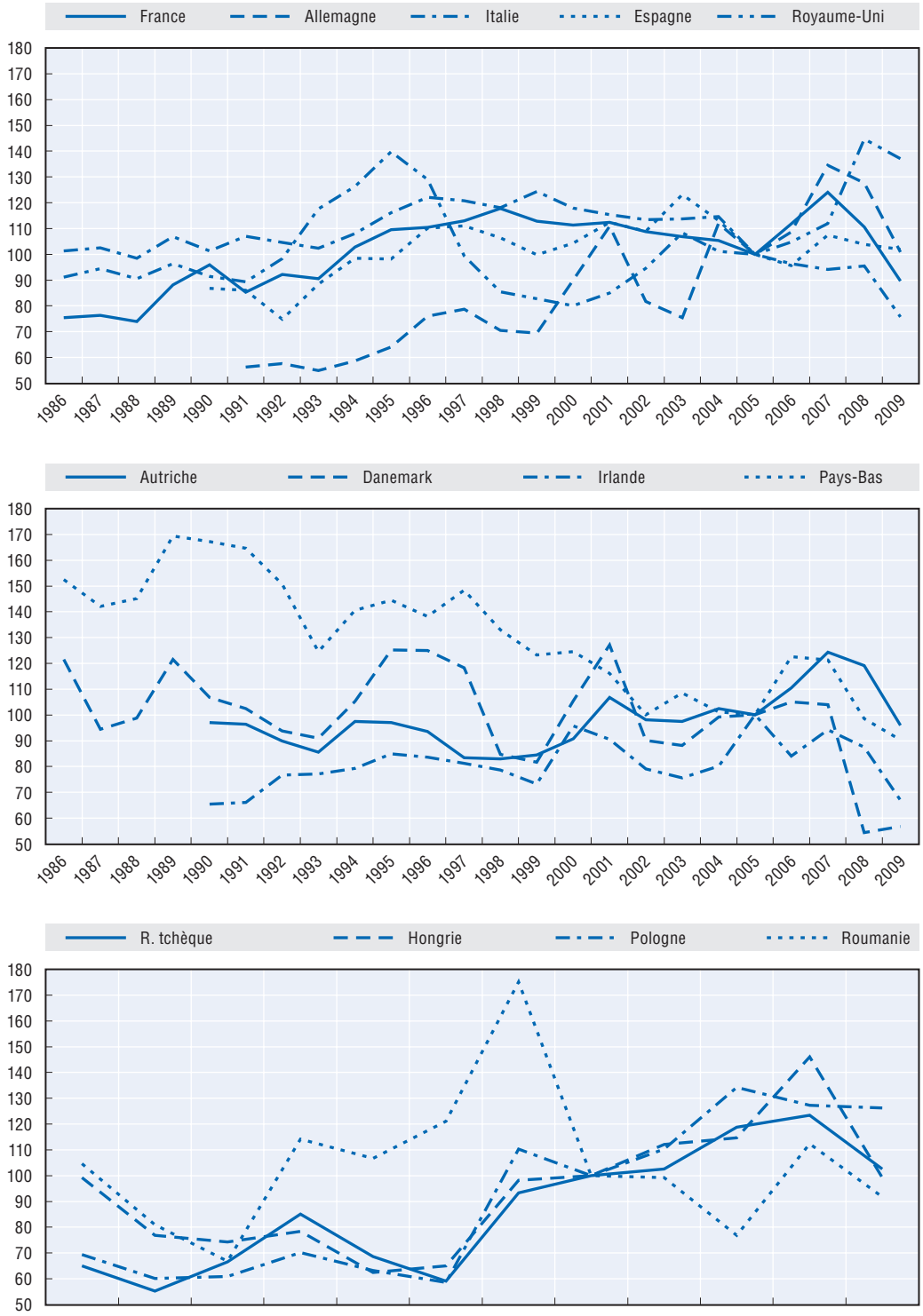
Source : EUROSTAT, Indicateur de revenu publié dans les *Comptes économiques de l'agriculture*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477064

Le graphique 2.14 montre que la situation, en termes de tendance et de variabilité, varie grandement d'un État membre à l'autre. A l'exception de 2009 où le revenu agricole par unité de travail annuel a diminué dans la plupart des pays, la tendance est clairement à la hausse en République tchèque, en Hongrie et en Pologne depuis l'adhésion à l'Union européenne. En Allemagne, depuis la réunification, les revenus agricoles affichent également

Graphique 2.14. **Évolution du revenu agricole dans un certain nombre d'États membres de l'Union européenne, 1993-2009**

Indice du revenu réel des facteurs agricoles par unité de travail annuel (2005 = 100)



Source : EUROSTAT, Indicateur de revenu publié dans les *Comptes économiques de l'agriculture*.

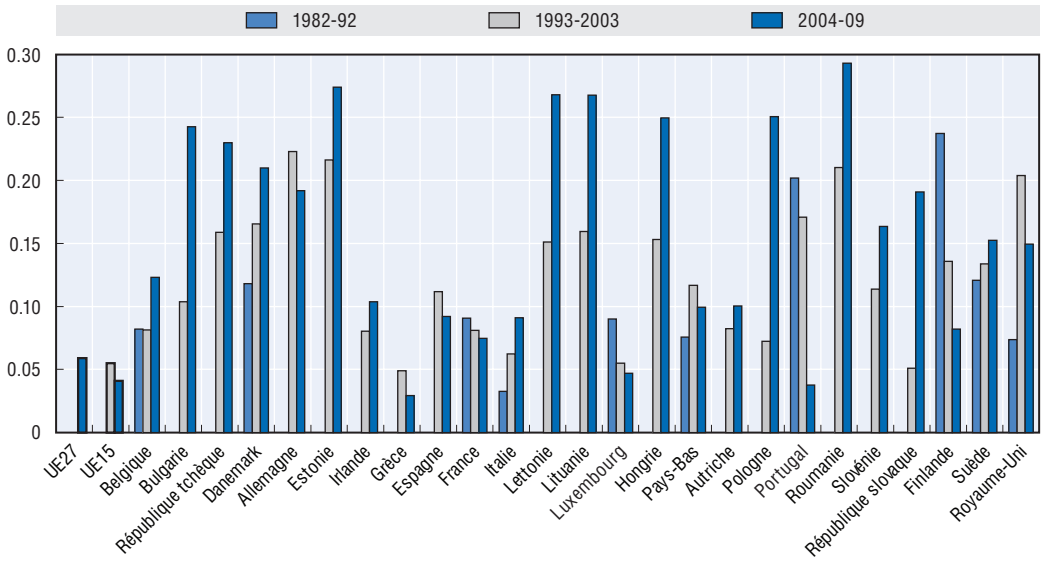
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477083

une forte tendance à la hausse avec des variations importantes. Les fluctuations les plus grandes sont observées en Roumanie, au Danemark et au Royaume-Uni. En Autriche, au Danemark et en Irlande, les revenus agricoles varient autour d'une tendance beaucoup plus plate tandis qu'aux Pays-Bas, ils sont sur une pente descendante. Jusqu'à la fin des années 90, les revenus agricoles ont progressé en France et en Espagne mais ils ont stagné ou diminué depuis. Cependant, en Espagne, l'amorce du déclin y a été plus tardive (2004).

Sur la période 2004-09, la variabilité globale des revenus agricoles, mesurée par le coefficient de variation des indices du revenu réel des facteurs agricoles par unité de travail annuel, a été moindre dans l'UE15 que dans l'UE27 (graphique 2.15). Cela reflète une variabilité plus grande dans les nouveaux États membres, liée pour partie à l'impact de la mise en place progressive des paiements directs sur la croissance des revenus. Dans l'UE15, la variabilité des revenus a diminué par rapport à la période précédente (1993-2003). Les différences de variabilité des revenus par pays sont importantes. Entre 1982-92 et 1993-2003, cette variabilité a augmenté dans six des dix pays pour lesquels on dispose de données mais elle a diminué dans neuf des 15 pays de l'UE15 entre 1993-2003 et 2004-09.

Graphique 2.15. **Variabilité des revenus agricoles, 1982-92, 1993-2003, 2004-09**

Coefficients de variation des indices du revenu réel des facteurs agricoles par unité de travail annuel



Note : 1993-2003 est remplacé par 2000-03 pour la Bulgarie, 1998-2003 pour la République tchèque, la Lettonie, la Pologne et la Roumanie, 1997-2003 pour la Hongrie et la Lituanie et 1995-2003 pour l'Estonie, la République slovaque et la Slovénie.

Source : EUROSTAT, calculs effectués sur la base des indicateurs de revenus publiés dans les Comptes économiques de l'agriculture.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477102

Selon une analyse de la décomposition de la variabilité des revenus, la variabilité de la valeur ajoutée nette, mesurée par la variance, n'est qu'une infime fraction de celle de ses composantes (tableau 2.4).[8] En effet, la covariance entre les extrants et les intrants réduit la variabilité totale. Cela est illustré également par les coefficients de variation, qui sont des indicateurs plus appropriés pour les comparaisons car ils prennent en compte la taille mais qui ne sont pas additifs comme les variances. Le coefficient de variation de la valeur ajoutée nette est inférieur à celui de chacune de ses composantes.

Tableau 2.4. **Ventilation de la variabilité des revenus dans l'Union européenne, 1993-2003, 2004-09**

Contribution de la matrice variance-covariance à la variabilité totale (%)[1]

	UE27	UE15		UE27	UE15	
	2004-09	2004-09	1993-2003	2004-09	2004-09	1993-2003
	Contributions à la variabilité des revenus[1]			Coefficients de variation[2]		
Variances						
Production végétale (CO)	23	21	44	0.12	0.11	0.15
Production animale (AO)	14	14	15	0.12	0.12	0.12
Autres productions (OO)	1	1	1	0.17	0.16	0.23
Consommation intermédiaire totale (TIC)	59	60	36	0.18	0.17	0.15
Consommation de capital fixe (FCC)	3	4	4	0.17	0.17	0.18
A. Variance totale	**100**	**100**	**100**			
Valeur ajoutée nette au prix de base = A+B-C				0.05	0.06	0.12
Covariances						
2 X CO X AO	34	32	49			
2 X CO X OO	6	6	8			
2 X AO X OO	7	7	14			
2 X TIC X FCC	27	31	23			
B. Covariances positives totales	75	77	94			
2 X CO X TIC	-57	-58	-46			
2 X CO X FCC	-13	-15	-15			
2 X AO X TIC	-72	-68	-79			
2 X AO X FCC	-16	-17	-25			
2 X OO X TIC	-13	-13	-13			
2 X OO X FCC	-3	-4	-4			
C. Covariances négatives totales	**-173**	**-175**	**-181**			

1. Variances et covariances en pourcentage de la variance totale (A).
2. Écart-type divisé par la moyenne.

Source : Calculs du Secrétariat sur la base des Comptes économiques de l'agriculture d'Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478090

Sur la période 2004-09, la consommation intermédiaire est la composante agrégée du revenu la plus variable, mais la covariance entre la production végétale et la production animale, et la covariance entre la consommation intermédiaire totale et la consommation de capital fixe sont également des facteurs de variabilité importants. Sur la période 1993-2003, les principaux facteurs de variabilité ont été la variance de la production végétale et la covariance des productions végétale et animale. Sur les deux périodes, la covariance entre la production (végétale et animale) et la consommation intermédiaire est relativement importante, ce qui indique que la variabilité de la production et la variabilité des intrants intermédiaires se compensent. A un niveau plus fin, on observe des différences importantes de variabilité des différentes productions végétales. Sur la période 2004-09, tous les éléments de consommation intermédiaire ont une grande variabilité mais la variabilité des engrais achetés en dehors de « l'industrie » agricole et des aliments pour le bétail produits et consommés par la même exploitation a fortement augmenté entre les deux périodes, tandis que celle de l'énergie et des lubrifiants est demeurée stable.

La variance de la consommation intermédiaire et la covariance entre la production et la consommation intermédiaire est généralement élevée dans les différents États membres, mais il existe des différences dans la variance des éléments de la production. En Espagne, par exemple, la variance de la production végétale est supérieure à la moyenne de l'Union européenne en raison probablement de l'importance des fruits et légumes tandis qu'au Royaume-Uni la variance de la production animale est deux fois plus élevée que dans l'Union européenne mais bien inférieure à celle observée aux Pays-Bas.

L'analyse qui précède se fonde sur la valeur de la valeur ajoutée nette de l'agriculture. Pour chacune des composantes de la valeur ajoutée nette, le tableau 2.5 contient des coefficients de variation qui comparent la variabilité des indices de volume à celle des indices des prix réels. La variabilité des prix est généralement supérieure à celle des volumes. A ce niveau agrégé, la variabilité des valeurs est supérieure à celle des volumes et des prix.

Tableau 2.5. **Variabilité des volumes et des prix dans l'UE15, 1993-2003, 2004-09**

Coefficient de variation

	1993-2003			2004-09		
	Indice de volume	Indice des prix réels	Valeur	Indice de volume	Indice des prix réels	Valeur
Production végétale	0.066	0.083	0.154	0.029	0.056	0.110
Production animale	0.017	0.086	0.115	0.012	0.037	0.117
Consommation intermédiaire	0.017	0.040	0.147	0.012	0.050	0.175
Consommation de capital fixe	0.012	0.014	0.178	0.020	0.011	0.169

Source : Calculs du Secrétariat sur la base des comptes Comptes économiques de l'agriculture d'Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478109

Évolution de la structure des exploitations agricoles

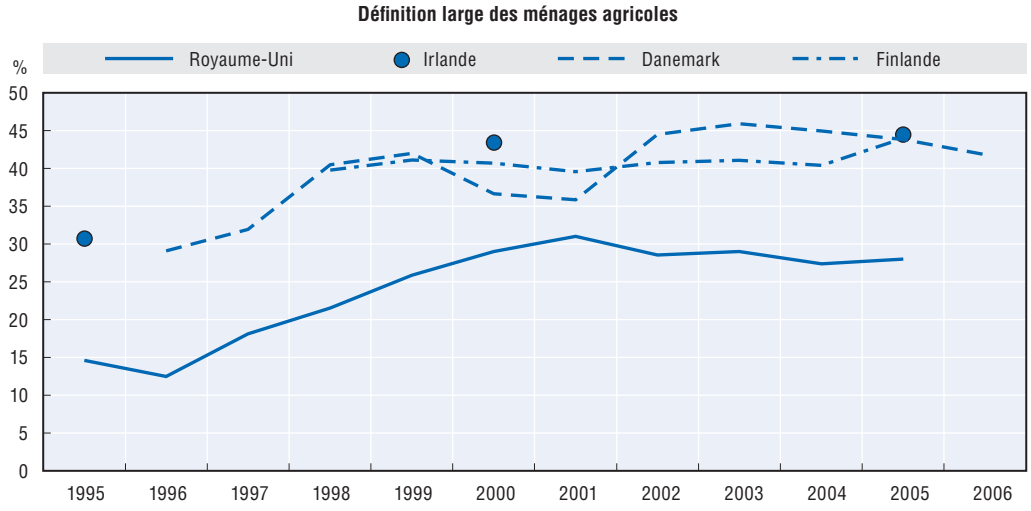
Entre 1995 et 2007, le nombre des exploitations a diminué dans tous les pays, excepté la Grèce et le Royaume-Uni. Le déclin annuel s'est ralenti dans la plupart des pays de l'UE15 après 2003, et entre 2003 et 2007 il a été particulièrement important dans les nouveaux États membres et au Portugal (tableau annexe B.7). La taille des exploitations a augmenté du fait des regroupements mais il subsiste un nombre important d'exploitations non commerciales ou de semi-subsistance. Ainsi, dans certains pays, la proportion d'exploitations de plus de 100 hectares a augmenté de manière significative entre 1990 et 2007 (tableau annexe B.8). L'élargissement de l'Union a entraîné une plus grande diversité de structures et de systèmes agricoles car, parmi les nouveaux États membres, certains ont une structure duale marquée, se caractérisant par un grand nombre de petites exploitations de semi-subsistance et un petit nombre de grandes exploitations constituées en sociétés. En Bulgarie et en Hongrie, par exemple, plus de 80 % des exploitations avaient, en 2007, moins de 2 hectares de superficie agricole, plus de 95 % avaient moins de 20 hectares et moins de 1 % plus de 100 hectares. Au Danemark et en France, la proportion des exploitations de moins de 2 hectares est inférieure à 15 %, celle des exploitations de moins de 20 hectares est inférieure à 50 % et celle des exploitations de plus de 100 hectares est supérieure à 15 %. Dans ces deux pays comme dans bien d'autres pays de l'UE15, environ 40 % des exploitations ont une superficie comprise entre 20 et 100 hectares, tandis qu'en Bulgarie et en Roumanie cette proportion est inférieure à 1 % (tableau annexe B.8).

Le nombre des équivalents agriculteurs à temps plein a chuté de 22 % entre 1995 et 2007. Sur la même période, la superficie de terres agricoles a diminué de 7 %. En moyenne, un tiers des exploitants agricoles de l'UE15 avaient plus de 65 ans en 2007, et cette proportion s'est accrue depuis 1995 en moyenne et dans la plupart des pays (tableau annexe B.9). Les disparités entre pays sont grandes. En Bulgarie, en Italie, en Lituanie, au Portugal et en Roumanie, la proportion d'agriculteurs âgés est supérieure à 40 %, tandis qu'en Autriche, en Finlande, en France et en Allemagne elle est inférieure à 15 %.

Évolution des caractéristiques des ménages agricoles

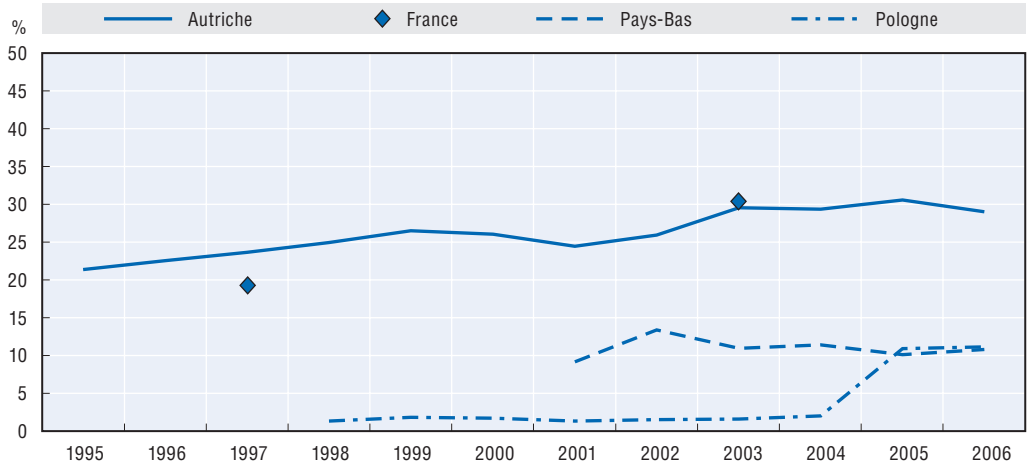
Les ménages agricoles présentent des caractéristiques socioéconomiques extrêmement diverses d'un État membre à l'autre et au sein d'un même État. En moyenne, ils ressemblent de plus en plus aux ménages non agricoles. Ainsi, le nombre de personnes qui le composent n'est désormais guère plus supérieur à celui observé dans le reste de la société. Reflet de l'évolution de la société, la participation des femmes aux travaux extérieurs à l'exploitation a augmenté, de même que la proportion d'exploitations gérées par des femmes. Les ménages agricoles sont de plus en plus engagés dans des activités plus diversifiées sur l'exploitation et en dehors. Toute une série de politiques et de facteurs socioéconomiques comme les motivations financières, l'éducation, la situation de famille et le désir d'une meilleure intégration dans la collectivité, influencent l'attitude des ménages agricoles à l'égard de la diversification. En conséquence, la part des revenus provenant d'activités non agricoles s'est accrue au fil des ans (graphique 2.16). Toutefois, les données sur le degré d'engagement des ménages agricoles dans des activités de diversification, la nature de ces activités et les revenus qu'elles génèrent sont rares car, bien souvent, lorsque ces ménages deviennent trop impliqués dans d'autres activités ou que la part de leurs revenus provenant de sources non agricoles est trop importante, ils ne sont plus considérés dans les statistiques comme appartenant au secteur agricole. Toutefois, de manière générale, les ménages agricoles tirent une part significative de leurs revenus de sources non agricoles, principalement d'activités hors exploitation et l'importance de leurs revenus non agricoles tend à augmenter au fil des années dans la plupart des pays.

Graphique 2.16. **Part en pourcentage des activités extra-agricoles dans le revenu des ménages agricoles, 1995-2006**



Graphique 2.16. **Part en pourcentage des activités extra-agricoles dans le revenu des ménages agricoles, 1995-2006** *(suite)*

Définition étroite des ménages agricoles



Note : Les revenus d'activités non agricoles que perçoivent les membres des ménages agricoles englobent les revenus des activités non agricoles des travailleurs indépendants qui se déroulent sur l'exploitation ou en dehors mais aussi les salaires et rémunérations. Les données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre car les définitions nationales des ménages agricoles et les méthodes utilisées diffèrent. Dans une définition étroite, les petites exploitations et/ou les revenus des membres du ménage autre que l'exploitant agricole et son conjoint ne sont pas pris en compte. On trouvera des définitions détaillées des ménages agricoles à l'annexe II.1 de OCDE (2009a).

Source : OCDE (2009a).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477121

Consommation

Les consommateurs de l'Union européenne ont accès à une grande diversité de produits alimentaires, en termes de type, de quantité et de qualité. Les modifications des schémas de consommation sont liées à la diversification des aliments disponibles et à l'augmentation des revenus. Le secteur agroalimentaire a développé une grande variété de produits transformés présentant différentes caractéristiques et les pouvoirs publics ont établi des règles pour l'information des consommateurs, telles que des normes minimales et la labellisation. De surcroît, les produits agricoles sont de plus en plus destinés à des utilisations non alimentaires (biocarburants, matières plastiques, médicaments ou cosmétiques).

A la fin des années 90, et probablement avant, l'Union européenne était proche de l'autosuffisance voire autosuffisante pour la plupart des produits alimentaires de base (tableau 2.6) à l'exception du soja, principalement utilisé pour l'alimentation du bétail et pour lequel l'Union européenne dépend principalement des exportations, et de la viande ovine. De manière générale, elle dépendait des importations pour les aliments pour bétail autres que les céréales, en particulier pour les protéagineux. Dix ans plus tard et avec l'arrivée de trois nouveaux pays, les taux d'autosuffisance avaient augmenté pour de nombreux produits, excepté le blé et le lait pour lesquels les excédents de production ont diminué et le soja et le tournesol pour lesquels les déficits se sont creusés. Au cours des 25 dernières années, les taux d'autosuffisance pour l'orge ont été stables. Pour l'UE15, les taux d'autosuffisance pour le blé, le maïs, le colza, le tournesol, le lait et la viande ovine ont diminué entre 2007 et 2009, mais les excédents de production des nouveaux États membres ont maintenu pour l'UE27 des taux égaux ou supérieurs aux niveaux de

1995-97. Pour les pommes de terre, la viande de porc et les volailles, en revanche, les taux d'autosuffisance ont augmenté dans l'UE15 mais l'élargissement les a réduits. En 2003, l'Union européenne est devenue un importateur net de viande bovine. En 2007-09, elle n'était pas autosuffisante, par exemple, pour le riz, le soja, la viande bovine et la viande ovine (tableau 2.6).

Tableau 2.6. **Taux d'autosuffisance[1] pour les principaux produits alimentaires de base, 1987-89, 1997-99, 2007-09**

	1987-89	1997-99	2007-09	2007-09
	UE12	UE15	UE15	UE27
Cultures				
Blé tendre	127	120	107	121
Avoine	122	122	122	125
Maïs	98	100	87	111
Riz	98	107	88	91
Colza	101	116	99	116
Soja	13	8	4	5
Tournesol	96	62	73	135
Betterave à sucre	125	132	109	112
Pommes de terre	99	102	113	107
Élevage				
Lait	116	105	88	108
Viande bovine	104	107	95	96
Viande ovine	82	82	78	80
Viande de porc	103	109	117	106
Volailles	105	109	118	100
Œufs	97	102	100	100

UE12 : UE15 moins l'Autriche, la Finlande et la Suède.
1. Production intérieure en pourcentage de la consommation intérieure.
Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2010.

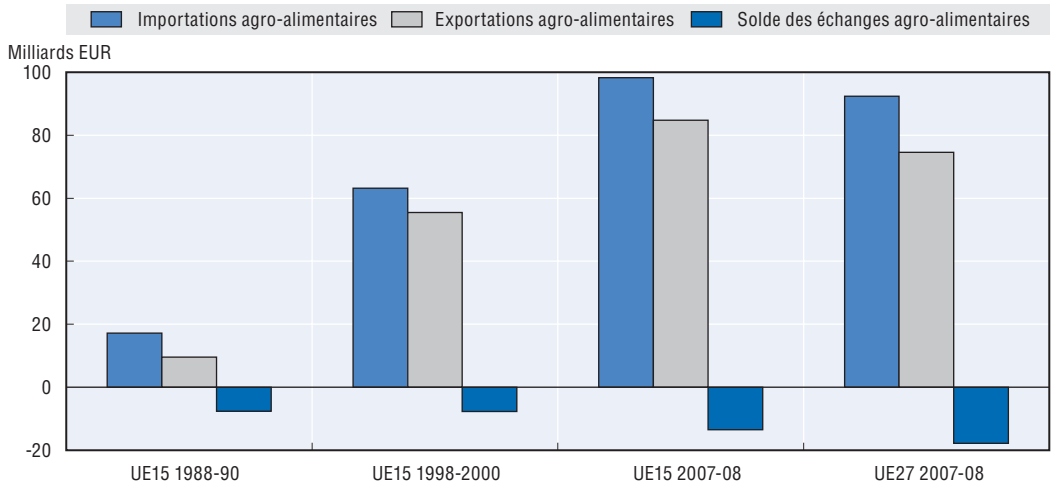
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478128

Commerce

L'Union européenne est le plus gros importateur mondial de produits agricoles et le deuxième plus gros exportateur après les États-Unis. En 2008, l'UE27 a importé pour 98 milliards EUR et exporté pour 79 milliards EUR de produits agricoles.[9] Globalement, elle a été un importateur net de produits agroalimentaires au cours des 25 dernières années (graphique 2.17).

Une majorité grandissante d'échanges de produits agro-alimentaires s'opère au sein de l'Union européenne. Dans l'UE15, les échanges intracommunautaires représentaient les deux tiers des échanges intra et extracommunautaires. Avec l'élargissement, ces échanges se sont accrus et représentaient en 2007-08 les trois quarts des échanges intra et extracommunautaires (graphique 2.18). L'élargissement a accru les échanges intracommunautaires de 20 % et réduit les échanges extracommunautaires de 6 % pour les importations et de 12 % pour les exportations.

Graphique 2.17. **Solde des échanges extracommunautaires de produits agro-alimentaires, 1988-90, 1998-2000, 2007-08**

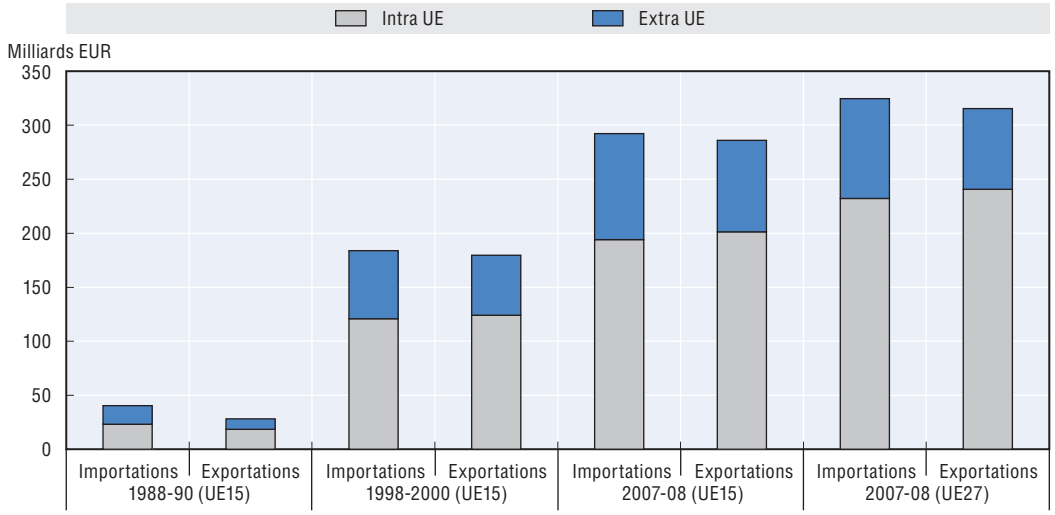


Note : La définition des échanges de produits agricoles et alimentaires est celle de l'Accord du Cycle d'Uruguay (Annexe 1) ; elle couvre les chapitres 1 à 24 du Système harmonisé (HS), moins les poissons et les produits du poisson (Chapitre 3), plus différents produits comme le coton, les peaux, les laines, etc.

Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477140

Graphique 2.18. **Échanges intra et extracommunautaires de produits agro-alimentaires**



Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477159

Les produits agroalimentaires représentent près de 6 % de tous les échanges de l'Union européenne en 2007-08, contre environ 7 % en 1998-2000 et 11 % pour les importations et 6 % pour les exportations en 1988-90 (graphique 2.19).

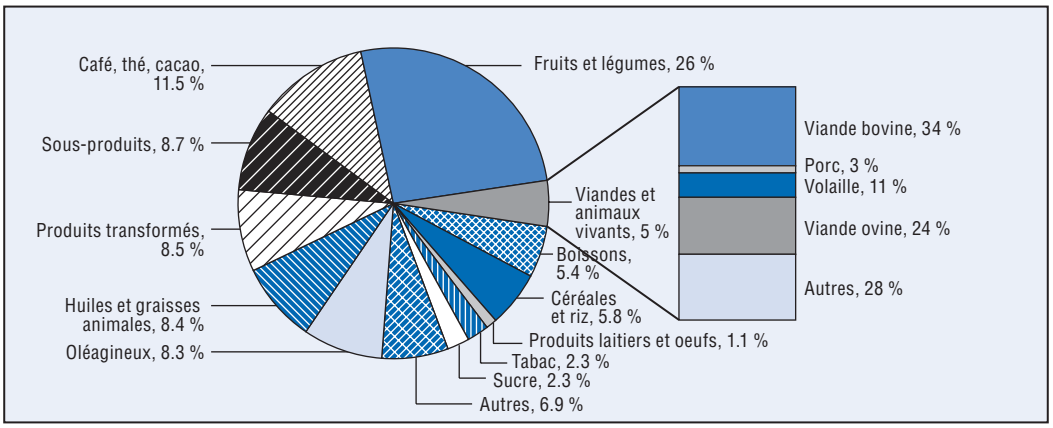
Les fruits et légumes représentent plus du quart des importations agro-alimentaires de l'Union européenne, tandis que les huiles animales et végétales représentent plus de 16 % du total, et le café, le thé et le cacao près de 12 % (graphique 2.20). Pour la viande, le principal produit d'importation est la viande bovine, suivie de la viande ovine. Le principal fournisseur de produits agroalimentaires est le Brésil (près de 15 % des importations de

Graphique 2.19. **Part des produits agro-alimentaires dans le total des échanges extracommunautaires 1988-90, 1998-2000, 2007-08**

Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477178

Graphique 2.20. **Composition des importations agro-alimentaires de l'Union européenne, 2007-08**



Source : ONU, base de données COMTRADE.

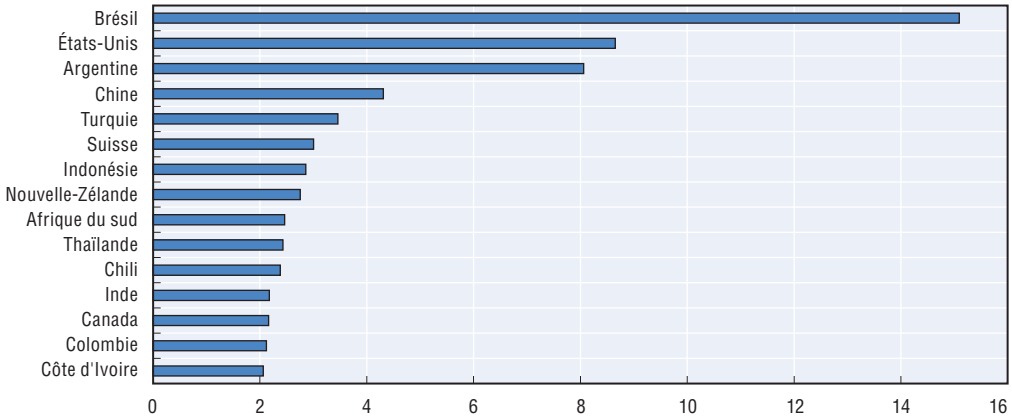
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477197

l'Union européenne), suivi des États-Unis (environ 9 %), de l'Argentine (8 %) et de la Chine (graphique 2.21). Le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) et les pays partenaires de l'Euromed, qui ont des accords commerciaux préférentiels avec l'Union européenne, représentent respectivement 13 % et 7 % des importations agroalimentaires de l'Union européenne.

Les exportations agroalimentaires de l'Union européenne sont composées pour près d'un quart de boissons, principalement des vins et alcools. Les produits transformés sont le deuxième plus gros produit d'exportation (17 %), suivis des fruits et légumes et des produits laitiers (graphique 2.22). En valeur, les principaux pays de destination des produits agroalimentaires de l'Union européenne sont les États-Unis, la Russie, la Suisse et le Japon (graphique 2.23). Les pays méditerranéens reçoivent 13 % des exportations agroalimentaires de l'Union européenne et les pays de l'ACP près de 8 %.

Graphique 2.21. **Principaux fournisseurs de produits agroalimentaires à destination de l'Union européenne, 2007-08**

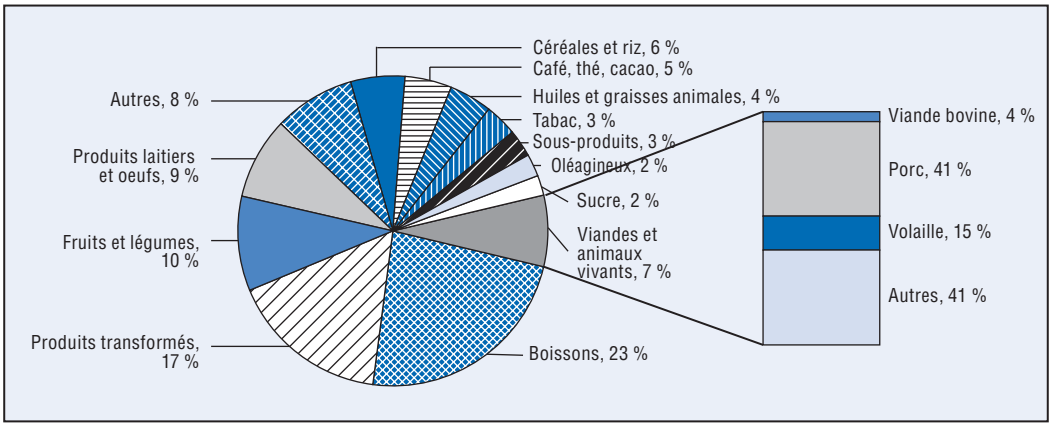
En pourcentage du total des importations agroalimentaires (extra UE27)



Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477216

Graphique 2.22. **Composition des exportations agroalimentaires de l'Union européenne, 2007-08**



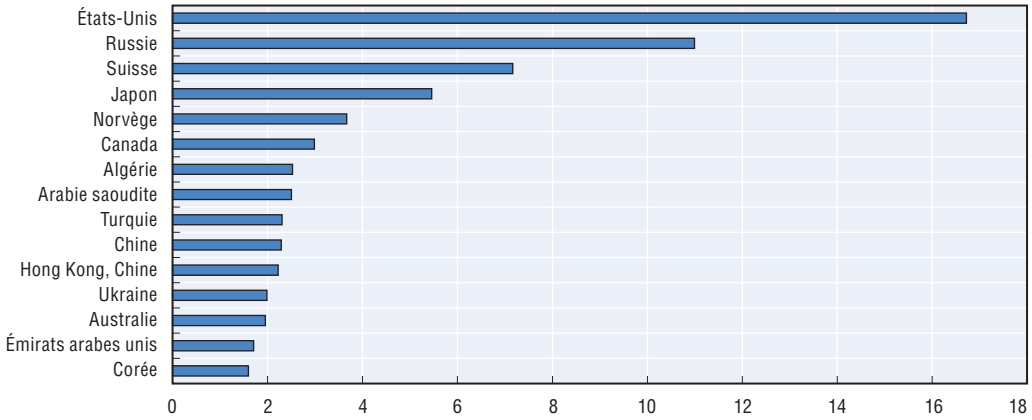
Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477235

Au cours des 25 dernières années, l'Union européenne a été exportateur net de la plupart des céréales (à l'exception du maïs), du sucre, du vin, des produits laitiers, de la viande de porc, d'œufs et de volailles, et un importateur net de maïs, de riz, de fruits et légumes et de viande ovine. D'exportateur net de viande bovine jusqu'en 2002, l'Union est importateur net depuis 2003.

Graphique 2.23. **Principaux marchés d'exportation pour les produits agroalimentaires de l'Union européenne, 2007-08**

En pourcentage du total des exportations agroalimentaires



Source : ONU, base de données COMTRADE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477254

Notes

1. En moyenne dans la zone UE15, le PIB agricole en termes courants a augmenté de 1 % par an entre 1995 et 2005 alors que le nombre de personnes employées dans ce secteur diminuait dans le même temps de 1.6 % par an (tableaux 4.5 et 5.5 de OCDE, 2009c).
2. Selon CE (2010b et 2010c), il a été estimé qu'un accroissement de la production agricole entraîne une hausse supplémentaire de 150 % de la production parmi les acheteurs et les consommateurs locaux de ce produit.
3. Dans les Enquêtes communautaires d'EUROSTAT sur la structure des exploitations agricoles, une autre activité lucrative est définie comme « une activité autre que celle liée au travail agricole » (c'est-à-dire un travail contribuant à la production agricole primaire), effectuée contre rémunération (salaire, profits ou autres paiements, y compris les paiements en nature, en fonction du service rendu, CE, 2002).
4. En Espagne, le nombre de bovins a cependant diminué de 1.5 % entre 1998-2000 et 2008-09.
5. Pour les cultures, moyenne des prix de vente dans les États membres de l'Union européenne publiés par EUROSTAT et pour les produits animaux, prix de marché moyen dans l'Union européenne publié par la Commission européenne. Ces prix sont ceux utilisés dans la base de données des ESP.
6. L'efficience d'échelle permet de se faire une idée du fait que l'entreprise opère à une taille optimale ou sous-optimale (OCDE, 2010a).
7. Le sens des changements dépend du choix de l'année de référence mais pas la forme de la courbe.
8. L'analyse a utilisé les données des comptes agricoles d'EUROSTAT en prix courants, déflatés du prix de la valeur ajoutée brute aux prix de base. L'indicateur de revenu est la valeur ajoutée nette (= production végétale + production animale + autres extrants – consommation intermédiaire – consommation de capital fixe). La variance de la valeur ajoutée nette est ventilée en variance et covariance de ses composantes qui sont ensuite divisées par la somme des variances, comme le montre le tableau 2.3.
9. En comparaison, les exportations de produits agro-alimentaires des États-Unis se chiffraient à 82 milliards EUR et ses importations à 63 milliards EUR.

© OCDE 2011

Chapitre 3

Réformes de la politique agricole de l'Union européenne

Les réformes successives de la politique agricole de l'Union européenne (UE) ont réduit progressivement et de manière significative les niveaux de protection et le mode selon lequel le soutien est accordé aux agriculteurs. Ce chapitre s'ouvre sur une description des principales caractéristiques de la Politique agricole commune (PAC) telle qu'elle s'applique en 2010, y compris les différents instruments en place, leur financement et leur mise en œuvre. Il offre ensuite un aperçu des réformes de la politique agricole mises en œuvre depuis le début des années 90 et analyse les évolutions en résultant en termes de niveau et de composition du soutien, ce à l'aide des indicateurs de l'OCDE et en particulier de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP).

Principales caractéristiques de la PAC actuelle

La PAC comporte une panoplie d'instruments d'action tels que les mesures de soutien des prix du marché, différents paiements aux agriculteurs et des aides à certains services d'intérêt général à l'ensemble du secteur. Les mesures de Soutien des prix du marché (SPM) englobent les mesures intérieures et les mesures aux frontières qui amènent les prix nationaux au-dessus des niveaux mondiaux (encadré 3.1). Toutes les mesures aux frontières sont appliquées aux frontières du marché commun de l'Union. L'une des caractéristiques notoires de la PAC est que les paiements aux agriculteurs sont majoritairement des montants fixes accordés qu'il y ait ou non production. Une autre spécificité de la PAC concerne son financement : certaines mesures sont financées exclusivement par l'Union européenne tandis que d'autres sont cofinancées par l'Union européenne et par les gouvernements nationaux ou régionaux. De surcroît, les États membres peuvent, dans une certaine mesure, mettre en place des dispositifs strictement nationaux sous réserve de respecter les principes de base de la Communauté européenne pour les aides d'État à l'agriculture.[1]

Encadré 3.1. **ESP et indicateurs connexes**

Les indicateurs du soutien de l'OCDE mesurent les transferts monétaires résultant des politiques agricoles aux :

- producteurs à titre individuel : **Estimation du soutien aux producteurs (ESP)** ;
- consommateurs : **Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) ;** et
- producteurs collectivement : **Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)**.

L'**estimation du soutien total (EST)** est égale à la somme de l'ESP, de l'ESSG et des transferts budgétaires directs aux consommateurs.

Ces indicateurs ne mesurent pas l'impact des politiques mais ils peuvent être utilisés comme intrants dans les modèles à l'aide desquels ces impacts sont obtenus.

L'**ESP** estime les transferts aux agriculteurs résultant des trois grandes catégories de mesures qui :

- maintiennent les prix des produits agricoles sur le marché intérieur à des niveaux supérieurs (et parfois inférieurs) à ceux prévalant aux frontières du pays (estimation du soutien des prix du marché, SPM) ;
- effectuent des paiements aux agriculteurs sur la base, par exemple, de la quantité d'un bien produite, de la quantité de facteurs de production (intrants) utilisés, du nombre d'animaux possédés, de la superficie exploitée, de la période de référence historique (fixe) ou des revenus des agriculteurs (paiements budgétaires) ;
- apportent un soutien budgétaire implicite par le biais de réductions d'impôts ou de droits qui diminuent le coût des intrants pour l'exploitation, par exemple pour le crédit à l'investissement, l'énergie et l'eau (estimation du manque à gagner en recettes budgétaires).

Chaque mesure individuelle de l'ESP est classée dans l'une des catégories du soutien définies à l'encadré 2.2, qui se fondent sur les critères de mise en œuvre suivants:

- la base du transfert pour le soutien: production, intrants, surface/nombre de têtes de bétail/recettes/revenus, critères non liés à des produits de base ;

Encadré 3.1. **ESP et indicateurs connexes** *(suite)*

- le fait que le soutien se fonde sur une base actuelle ou sur une base historique (fixe) ; et
- le fait qu'une production soit ou non requise.

L'**ESSG** estime le soutien aux services d'intérêt général du secteur : recherche et développement, écoles d'agriculture, inspection, infrastructures, commercialisation et promotion des produits agroalimentaires et stockage public.

Un **ESP** en pourcentage de 20 % signifie que la valeur estimée des transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs individuels est équivalante à 20 % des recettes brutes des exploitations.

Le **coefficient nominal de protection (CNP)** des producteurs est fourni par le ratio entre le prix reçu par les producteurs (dont les paiements par tonne de production actuelle) et le prix à la frontière (mesuré à la sortie de l'exploitation). Un CNP des producteurs de 1.2 pour un pays indique que les prix nationaux à la production sont, en moyenne, supérieurs de 20 % aux prix à la frontière des mêmes produits.

Les **transferts au titre d'un seul produit (TSP)** englobent le soutien des prix du marché et les paiements accordés au titre de la production d'un seul produit.

Les **transferts au titre d'un groupe de produits (TGP)** englobent les paiements effectués au titre de la production d'un groupe de produits.

Les **transferts au titre de tous les produits (TTP)** englobent les paiements accordés au titre de la production de tous les produits.

Les **autres transferts aux producteurs (OTP)** englobent les paiements n'exigeant aucune production.

Le **TSP** en pourcentage mesure le degré de soutien de la production des différents produits par des mesures politiques. Un TSP en pourcentage de 20 % signifie que la valeur estimée des transferts aux producteurs de ce produit représente 20 % des recettes brutes générées par ce produit.

Source : www.oecd.org/dataoecd/57/5/43411396.pdf.

Financement et mise en œuvre

La PAC est composée de deux piliers. Le premier pilier institue une organisation commune de marché (OCM), qui fixe des règles pour l'offre de mesures de soutien des prix du marché (SPM) mais également pour les paiements directs à large assise inclus dans le régime de paiement unique (RPU) et le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Les mesures du premier pilier sont intégralement financées par l'Union européenne et le cycle budgétaire est annuel (1er novembre – 31 octobre). Toutefois, pendant la période d'admission progressive de dix ans, les nouveaux États membres ont la possibilité d'appliquer un système de soutiens nationaux complémentaires (voir ci-dessous). Le deuxième pilier ou règlement du développement rural (RDR) de l'Agenda 2000, comporte une liste de mesures disponibles entre lesquelles les États membres peuvent choisir. Les plans nationaux (ou régionaux) de développement rural constituent la base de mise en œuvre des mesures du RDR. Ils spécifient la liste des mesures choisies et leur financement correspondant par l'Union européenne, ainsi que leur cofinancement national/régional pendant une période de sept ans. Les plans établis par les États membres doivent être approuvés par la Commission. Les plans en cours couvrent la période 2007-13.

En 2010, les dépenses totales de la PAC ont avoisiné les 53 milliards EUR. Les fonds du premier pilier proviennent du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et ont représenté 80 % de toutes les dépenses de l'Union européenne au titre de la PAC en 2010, tandis que les fonds du deuxième pilier proviennent du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Dans le cadre d'un processus dit de « **modulation** », une partie de l'argent du premier pilier dans l'UE15 est affectée au financement des mesures du deuxième pilier. Tous les exploitants agricoles percevant plus de 5 000 EUR d'aides directes verront leurs paiements réduits de 8 % en 2010 (9 % en 2011 et 10 % à l'horizon 2012).[2] Une nouvelle réduction de 4 % est opérée sur les paiements d'un montant supérieur à 300 000 EUR annuels. Le financement supplémentaire obtenu de la sorte peut être utilisé par les États membres pour renforcer les programmes dans les domaines du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau, de la biodiversité, de l'innovation liée aux quatre domaines précédents et pour les mesures d'accompagnement dans le secteur laitier. En outre, les États membres peuvent appliquer une modulation volontaire supplémentaire. Le Royaume-Uni est le seul pays à utiliser actuellement cette possibilité. La modulation ne s'applique pas aux nouveaux États membres pendant la période d'admission progressive.

Les fonds du deuxième pilier sont complétés par des fonds nationaux et régionaux mais aussi par des contributions privées aux mesures d'investissement. Les taux de cofinancement de l'Union européenne varient en fonction du pays (ils sont plus élevés pour les nouveaux États membres : 85 % au lieu de 55 % pour les mesures agroenvironnementales) et du type de mesure (ils sont plus élevés pour les mesures agroenvironnementales et moins élevés pour le soutien de l'investissement dans l'UE15). L'argent provenant de la modulation doit être complété par des fonds nationaux couvrant au minimum 40 % du total. Toutefois, dans les régions éligibles au titre des objectifs de convergence où le PIB moyen est inférieur, l'argent de la modulation est cofinancé par l'Union européenne à un taux de 75 % et de 90 %. Les mesures du deuxième pilier font l'objet d'évaluations régulières effectuées par les États membres selon des procédures précises établies par l'Union européenne (OCDE, 2009b).

Les indicateurs du soutien calculés par l'OCDE estiment l'ensemble des transferts monétaires associés à la politique agricole. Outre les dépenses de l'Union européenne au titre de la PAC, ils incluent également les dépenses nationales et régionales associées à la PAC (co-financement des mesures du deuxième pilier), les dépenses pour des mesures purement nationales telles que le financement de la recherche et les déductions fiscales, et les transferts des mesures de soutien des prix du marché (SPM), qui contribuent à maintenir les prix intérieurs à un niveau supérieur à celui des prix à la frontière (encadré 3.2). Cependant, ils ne prennent pas en compte les dépenses budgétaires pour des mesures de la PAC qui ne bénéficient pas principalement aux agriculteurs (par exemple les fonds Leader) et pour des mesures de soutien des prix du marché (subventions à l'exportation, mécanismes d'intervention sur les marchés) qui sont déjà prises en compte dans le SPM. En 2008-10, l'ESP de l'Union européenne se montait à 84 milliards EUR et représentait 22 % des recettes agricoles brutes, contre 20 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Le graphique 3.1 compare les composantes des dépenses de la PAC et l'ESP en 2010. Une grande partie des services d'intérêt général du secteur est financée par les budgets nationaux et n'est pas liée à la PAC, par exemple les dépenses de recherche.

Encadré 3.2. **La classification des mesures de politique agricole dans l'ESP**

L'ESP comprend les catégories suivantes :

A1. Soutien des prix du marché (SPM) : transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures qui créent un écart entre les prix sur le marché intérieur et les prix aux frontières d'un produit agricole spécifique, mesuré à la sortie de l'exploitation.

A2. Paiements au titre de la production : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur la production courante d'un produit agricole spécifique.

B. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants (PI) : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur l'utilisation d'intrants en exploitation :

- **B1. Utilisation d'intrants variables,** qui réduit le coût à la ferme d'un intrant ou d'un panier d'intrants variables spécifiques.
- **B2. Formation de capital fixe,** qui réduit les coûts d'investissement liés aux bâtiments, équipements, plantations, à l'irrigation, au drainage et à l'amélioration du sol par des amendements.
- **B3. Services utilisés sur l'exploitation** qui réduisent le coût de l'assistance technique, comptable, commerciale, sanitaire et phytosanitaire et de la formation dispensée aux agriculteurs individuellement.

C. Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev* courants, production requise : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur la surface cultivée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu courants, production requise.

D. Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev[1] non courants, production requise : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur la surface cultivée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu non courants (c'est-à-dire historiques ou fixes), production courante de produits de base requise.

E. Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev[1] non courants, production facultative : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur la surface cultivée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu non courants (c'est-à-dire historiques ou fixes), production courante de produits de base non requise mais facultative.

F. Paiements selon des critères non liés à des produits de base : transferts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures fondées sur le retrait à long terme de facteurs de production de la production de produits de base; l'utilisation des ressources de l'exploitation pour la production de biens et de services autres que des produits de base spécifiques, qui ne sont pas imposés par les règlements et transferts accordés également à tous les agriculteurs, comme un paiement forfaitaire.

Définitions des labels attribués aux mesures individuelles :

Avec ou sans plafonnement de la production courante de produits de base et/ou plafonnement des paiements : définit l'existence ou non d'une limitation spécifique de la production courante de produits de base associée à une politique de transferts à l'agriculture et l'existence ou non d'une limitation des paiements sous la forme de limites imposées à la surface cultivée ou au nombre d'animaux éligibles à ces paiements.

Avec taux de paiement fixes ou variables : un paiement est défini comme soumis à un taux variable lorsque la formule de calcul du niveau du paiement est déclenchée par une modification du prix, du rendement, des recettes ou des revenus nets ou une modification du coût de production.

Encadré 3.2. **La classification des mesures de politique agricole dans l'ESP** *(suite)*

Avec ou sans contrainte sur les intrants : définit l'existence ou non d'exigences spécifiques concernant les pratiques agricoles liées au programme en termes de réduction, de remplacement ou de retrait de l'utilisation d'intrants ou de restriction des pratiques agricoles autorisées. Les paiements avec contrainte sur les intrants se subdivisent en 1) paiements subordonnés au respect d'exigences de base qui sont obligatoires (avec contrainte obligatoire) ; 2) paiements subordonnés à l'utilisation de pratiques spécifiques allant au-delà des exigences de base facultatives (avec contrainte facultative).

Avec ou sans exceptions concernant les produits de base : définit l'existence ou non d'interdictions de production de certains produits de base conditionnant l'éligibilité aux paiements au titre des S/Na/Rec/Rev[1] du/des produit(s) de base.

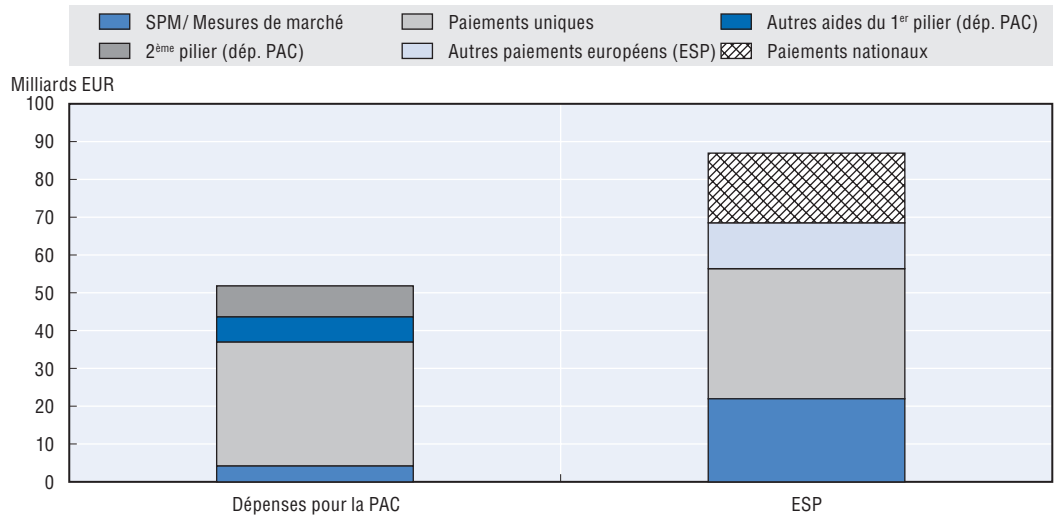
Au titre de la surface cultivée, du nombre d'animaux, des recettes ou du revenu : définit l'attribut spécifique (c'est-à-dire la surface cultivée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu) sur lequel se fonde le paiement.

Au titre d'un produit de base unique, d'un groupe de produits ou de tous les produits : définit si le paiement est accordé au titre de la production d'un produit de base unique, d'un groupe de produits ou de tous les produits.

* S (surface cultivée), Na (nombre d'animaux), Rec (recettes) ou Rev (revenu).

Source : OCDE (2008).

Graphique 3.1. **Composition des dépenses au titre de la PAC et indicateurs du soutien de l'OCDE, 2010**



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477273

Instruments d'action

Mesures de soutien des prix du marché

Les mesures SPM englobent les mesures à la frontière telles que les droits à l'importation et les aides à l'exportation, et les mesures nationales comme les quotas de production, les prix administrés, les achats d'intervention et l'aide au stockage privé. Le tableau 3.1 donne un aperçu des instruments actuellement utilisés dans l'Union européenne pour un certain

Tableau 3.1. **Mesures de soutien des prix du marché en 2009/10**

	Blé	Autres céréales	Riz	Oléagineux	Sucre	Fruits et légumes	Lait/ produits laitiers	Viande bovine	Viande ovine	Viande porcine	Volailles/ œufs
Droits à l'importation	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Contingents tarifaires	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Subventions à l'exportation	xo	xo	xo		xo		x	x		x	x
Quotas de production					x		x				
Intervention publique	x[1]	x[1]	x[2]		3		x	xo			
Stockage privé					xo		xo	xo	xo	xo	
Retraits du marché					xo	x					
Subventions à la consommation de produits spécifiques						x	x				

x : existe en 2009/10 ; xo : pas utilisé actuellement.

1. Plafond fixé à 3 millions de tonnes métriques pour le blé tendre au prix d'achat de 101.31 EUR par tonne et par enchère au-delà ; plafond fixé à zéro pour le blé dur, l'orge, le maïs et le sorgho, aboli pour le seigle (n'a jamais existé pour l'avoine).
2. Plafond fixé à zéro.
3. Prend fin avec l'année commerciale 2009/10.

Source : notifications à l'OMC ; OCDE, base de données des ESP, 2011.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932478147*

nombre de produits. La mise en œuvre de ces mesures est régie par une organisation commune de marché (OCM) unique des marchés agricoles créée en 2007 pour regrouper les 21 OCM précédentes du sous-secteur des produits de base.[3] L'OCM englobe également différents schémas d'aides comme l'aide à la transformation ou à la consommation, et établit des règles concernant les normes de production et de commercialisation, la reconnaissance des organisations de producteurs et d'exploitants par les États membres, et la concurrence à l'intérieur du Marché commun, y compris des règles s'appliquant aux aides des États. En 2010, les dépenses de l'Union européenne au titre des mesures SPM ont représenté 5 % des dépenses de la PAC et 6 % des fonds du premier pilier.

La catégorie SPM de l'ESP de l'OCDE ne prend pas en compte les dépenses au titre des mesures spécifiques décrites ci-dessous mais calcule le soutien aux producteurs d'un produit de base donné résultant des mesures SPM en faisant la différence entre les prix à la production observés sur le marché intérieur et les prix équivalents à la frontière. En 2008-10, les estimations du SPM ont représenté 23 % du soutien aux producteurs, mesuré par l'ESP (encadré 3.2), lequel englobe le soutien communautaire et le soutien national/régional.

Mesures à l'importation

L'Union européenne est un marché commun qui applique des **droits de douane** communs à ses frontières. Selon la ligne tarifaire, les droits à l'importation peuvent avoir des taux spécifiques en euros/tonnes, des taux *ad valorem* exprimés en pourcentage du prix à la frontière, ou les deux. L'OMC a calculé que, pour les produits agricoles, les droits de douane de la nation la plus favorisée (NPF), exprimés en équivalent *ad valorem*, sont en moyenne d'environ 18 % contre environ 4 % pour les produits non agricoles (tableau 3.2). En moyenne, les droits sont plus élevés pour les céréales et les produits laitiers mais l'éventail des droits est plus vaste pour les animaux sur pied et les produits carnés, les fruits et légumes et les boissons. C'est pour les produits contenant du sucre

que les droits moyens sont les plus élevés ; c'est pour les plantes, les oléagineux, les huiles et les graisses qu'ils sont les plus bas.

Tableau 3.2. **Analyse résumée des droits de douane de la NPF appliqués dans l'Union européenne, 2008**

	Droit moyen simple (%)	Fourchette de droits (%)	Part (en %) des importations en franchise de droits
Total	**5.6**	**0-236**	
Produits non agricoles	4.0	0-26	26.2
Agriculture[1]	16.0	0-236	29.6
– Production animale	27.6	0-236	25.3
– Produits laitiers	64.1	0-205	0.0
– Café et thé	7.2	0-99	83.4
– Fruits et légumes, plantes	12.4	0-233	17.5
– Céréales et préparations	22.3	0-123	6.7
– Oléagineux, graisses, huiles et leurs produits	6.4	0-180	69.7
Sucre et confiseries	33.3	0-143	0
– Boissons et tabac	20.7	0-203	23.9
– Produits agricoles divers	5.8	0-133	70.6

NPF : Nation la plus favorisée ; CV : Coefficient de variation ; std-dev : écart-type.
1. *Définition* de l'OMC.

Source : stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E27.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478166

L'Union européenne applique également des contingents tarifaires pour les lignes tarifaires correspondant à différentes rubriques de céréales, fruits et légumes, produits laitiers, viande bovine, ovine, porcine et de volaille, les œufs et/ou leurs produits. Ces contingents sont gérés selon deux méthodes : celle du premier arrivé – premier servi et celle des licences d'importation. Les **licences d'importation** peuvent être émises sur une base de pro rata ou sur une base historique (OMC, 2009). Selon la réglementation de l'Union européenne (OCM), des licences d'importation peuvent être exigées par la Commission pour les importations de céréales, de riz, de sucre, de graines, de certaines olives de table et olives pour la production d'huile, de chanvre, de bananes, de plantes vivantes, de viande bovine, de lait et de produits laitiers, de viande porcine, ovine et caprine, d'œufs, de volailles et d'alcool éthylique d'origine agricole.

Les droits de douane appliqués peuvent être inférieurs aux taux de la NPF, dans le cadre des préférences accordées à certains pays, ou en réponse aux conditions du marché. En vertu d'accords commerciaux préférentiels, l'Union européenne accorde diverses préférences tarifaires sur une base de réciprocité pour un certain nombre de produits agricoles. Conséquence de ces accords préférentiels, en général 18 % des importations agricoles sont en franchise de droits. Les accords de partenariat économique créent une zone de libre échange entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (groupe ACP). Dans le cadre d'Euromed, partenariat euro-méditerranéen, plusieurs accords bilatéraux ont été signés ou sont en cours de discussion avec les pays méditerranéens. L'Union européenne a conclu ou négocie des accords commerciaux préférentiels avec d'autres pays. Les accords bilatéraux couvrent non seulement l'accès au marché mais aussi d'autres aspects comme la reconnaissance mutuelle des normes.

L'Union européenne accorde également des préférences tarifaires en vertu d'accords non réciproques (OMC, 2009). Le système généralisé de préférences octroie des concessions commerciales aux pays en développement, en particulier aux petits pays plus défavorisés. Il s'appuie sur trois piliers : 1) le système généralisé de préférences (SGP) normal qui accorde des préférences à 176 pays en développement ; 2) une catégorie SGP+ qui offre des réductions tarifaires supplémentaires pour soutenir les pays en développement vulnérables dans la ratification et la mise en œuvre de conventions internationales en matière de développement durable et de bonne gouvernance ; et 3) l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) qui accorde un accès en franchise de droits et non contingenté pour les produits des 49 pays les moins développés.

Ces dernières années, l'Union européenne a imposé un certain nombre **d'interdictions d'importation** pour raisons sanitaires et phytosanitaires, notamment pour éviter la propagation de maladies épidémiques (OCDE, 2007b, 2009c). L'Union européenne a utilisé deux **mesures de sauvegarde spéciales** de l'OMC.[4] Selon les notifications les plus récentes à l'OMC, le système des mesures de sauvegarde spéciales fondées sur les prix est devenu opérationnel en 2006/07 et 2007/08 pour les lignes tarifaires relatives aux découpes de volaille, produits à base d'œuf et différents types de sucre et les mesures de sauvegarde spéciales fondées sur le volume ont été invoquées pour un certain nombre de fruits et légumes.

Mesures à l'exportation

Des **licences d'exportation** sont exigées pour exporter des produits agricoles, de manière à demander une restitution au titre des produits agricoles éligibles aux subventions à l'exportation et pour exporter du sucre, des céréales et du riz. La procédure de demande est analogue à celle en vigueur pour les licences d'importation.

Des **restitutions à l'exportation** peuvent être accordées aux exportateurs pour couvrir la différence entre les prix intérieurs et les prix à l'export. Le montant de la restitution est fixé périodiquement par la Commission. Les produits éligibles aux subventions à l'exportation sont le blé et la farine de blé, les céréales secondaires, le riz, le colza, l'huile d'olive, le sucre, les produits laitiers, la viande bovine, porcine et de volaille, les œufs, le tabac brut, l'alcool et certains produits transformés. Les fruits et légumes, le vin et la viande ovine ne sont pas éligibles à ces subventions.

En 2009, le montant total dépensé au titre des restitutions à l'exportation a été d'environ 750 millions EUR contre environ 3.5 milliards EUR au début des années 2000 et environ 10 milliards EUR au début des années 90. Ces dépenses dépendent des cours mondiaux, des taux de protection et des quantités exportées mais aussi de la décision politique d'utiliser le mécanisme. En 2009, des niveaux importants de restitutions à l'exportation (plus de 100 millions EUR) ont été accordés pour les exportations de sucre, de produits laitiers (à l'exception du LEP), de la viande de volaille (et dans une moindre mesure, la viande porcine et bovine) et les produits transformés. Il s'agit dans tous les cas de produits fortement protégés pour lesquels l'Union européenne est un exportateur net (OCDE, 2010b).

Des crédits à l'exportation, assurances et garanties sont octroyés au niveau des États membres. L'Union européenne accorde une aide à la commercialisation et à la promotion des produits alimentaires sur les marchés intérieurs et les marchés tiers ; le budget annuel affecté à cette aide est d'environ 50 millions EUR. Dans les indicateurs du soutien de l'OCDE, ces dépenses sont considérées comme des services d'intérêt général pour le secteur (encadré 3.1).

Limitation de la production

Les quotas de production de lait sont progressivement supprimés. D'un niveau de 146.412 millions de tonnes en 2008/09 pour l'UE27, ils augmenteront d'un pour cent par an entre 2009/10 et 2013/14 et arriveront à expiration en avril 2015. Un prélèvement de 27.83 EUR/100kg est facturé pour tout excédent de production au-delà du quota national ; il doit être acquitté par les producteurs dépassant leur quota individuel. Les agriculteurs qui dépassent leurs quotas laitiers de plus de 6 % doivent acquitter un prélèvement supplémentaire.

Les quotas de production pour le sucre et l'isoglucose sont fixés pour chaque État membre. Suite à la mise en œuvre de la réforme sucrière de 2006, les quotas définitifs de l'UE27 en 2009/10 étaient de 13 337 millions de tonnes pour le sucre et de 690 441 tonnes pour l'isoglucose ; pour l'inuline, le quota de production était de zéro. Un prélèvement est facturé pour tout excédent de production afin de contrôler la production au-delà du quota.

L'obligation faite aux cultivateurs de laisser en jachère 10 % de leurs terres a été abolie en 2009. Pour certains produits, par exemple le blé dur de qualité supérieure, des superficies maximales garanties bénéficiaient de paiements spécifiques, mais ces paiements ont été suspendus et intégrés dans les paiements uniques en 2010, ou le seront en 2012. Les nouvelles plantations de vignes sont soumises à restrictions jusqu'en janvier 2016.

Mécanismes d'intervention

Des prix d'intervention ont été mis en place pour le blé tendre, le beurre et le lait écrémé en poudre. Pour le blé, le prix d'intervention est fixé à 101.31 EUR la tonne jusqu'à 3 millions de tonnes. Au-delà, les achats se font par voie d'adjudication. Pour le beurre et le lait écrémé en poudre, les prix d'intervention sont respectivement de 246.39 EUR et de 169.80 EUR la tonne jusqu'à 30 000 tonnes pour le premier et 109 000 tonnes pour le second ; au-delà de ces limites, l'intervention se fera par voie d'adjudication. Pour le blé dur, l'intervention se fera par voie d'adjudication mais, en raison d'une situation favorable du marché, les niveaux d'intervention ont été fixés à zéro en mai 2009. Il en va de même pour le riz, mais l'enchère ne doit pas être supérieure au prix d'intervention (150 EUR la tonne).

Des dispositions subsistent pour les achats d'intervention de l'Union européenne si les prix de la viande bovine tombent en-dessous de 1 560 EUR la tonne de poids mort. Ce mécanisme n'a pas été utilisé depuis 2001 et à l'époque, il l'était pour une petite quantité. Le marché de la viande bovine est soutenu par les prix « de base ». L'aide au stockage privé peut être déclenchée si le prix de marché moyen des carcasses de mâles adultes (grade R3) dans la Communauté est inférieur à 103 % du prix « de base » (2 224 EUR par tonne de poids mort), ce qui ne s'est pas produit depuis 2002 (graphique annexe C.5).

La réforme sucrière de 2006 a établi un système de stockage privé en cas de chute des cours en dessous du prix « de référence ». Le prix de référence pour le sucre blanc remplace l'ancien prix d'intervention ; il lui est inférieur de 36 % et s'établit à 404.4 EUR la tonne en 2009/10. A 26.3 EUR la tonne, le prix minimum de la betterave à sucre est inférieur de 40 % à son prédécesseur.

Il n'existe pas de mécanisme d'intervention pour les oléagineux, les protéagineux, la viande de volaille, ovine et les œufs, et avec la mise en œuvre du bilan de santé et des réformes antérieures,[5] l'intervention a été abolie pour la viande de porc, le seigle, le maïs et le sucre, et fixée à zéro pour l'orge et le sorgho.

Autres mesures affectant les prix de marché

Un certain nombre d'autres mesures internes affectent les prix du marché. C'est le cas par exemple, du rachat des quotas ou des droits de planter, de la non-récolte, des retraits volontaires du marché et de différents types d'aides aux consommateurs. Dans le secteur des fruits et légumes, les mesures de gestion des crises utilisées par les organisations de producteurs sont notamment la récolte en vert ou la non-récolte, les retraits avec 50 % de cofinancement par l'Union européenne et la distribution gratuite dans les écoles (prise en charge à 100 % par la Commission de l'Union européenne). Dans le secteur du vin, les aides à la distillation sont progressivement supprimées : sur la période de quatre ans prenant fin en 2012, le financement de la distillation d'urgence tombe d'un maximum de 20 % à un maximum de 5 % du budget national du financement et le financement de la distillation en alcool utilisé dans la fabrication de spiritueux sera progressivement supprimé en 2012. Dans le cadre de la réforme du secteur vinicole de 2008, un régime de retraits volontaires mettant hors production 175 000 ha offre des subventions en baisse sur trois ans. La réforme sucrière a également inclus des fonds pour le rachat des quotas de sucre et la fermeture d'usines, disponibles sur la période 2006-08.

Le dispositif Lait aux écoles de l'Union européenne permet la distribution aux écoles primaires et secondaires d'un large éventail de produits laitiers et bénéficie d'un financement communautaire et national de 75 millions EUR. Un dispositif a été mis en place en 2009/10 pour la distribution de fruits et légumes aux enfants des écoles ; son budget, de 90 millions EUR, est financé par des fonds communautaires et des fonds nationaux. Depuis 2009, le programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis dispose d'un budget d'environ 500 millions EUR.

Paiements directs du premier pilier de la PAC

Les paiements directs du premier pilier se chiffrent à 40 milliards EUR ; ils ont représenté 94 % des dépenses du premier pilier et 75 % des dépenses de la PAC en 2010. Le gros des paiements du premier pilier aux agriculteurs de l'Union européenne est versé sous la forme de paiements uniques (voir ci-dessous). Les paiements uniques se chiffrent à 34 milliards EUR et représentent environ 84 % des paiements du premier pilier, 79 % des dépenses du premier pilier et 63 % des dépenses de l'Union européenne au titre de la PAC en 2010. Comme les droits à prestations par exploitation sont fixes et que l'on n'est pas tenu de produire pour recevoir les paiements uniques, ils sont classés dans l'ESP comme des paiements sur la base de droits fixes sans aucune exigence de production. Ils représentent 47 % de l'ESP. En 2010, par exemple, l'ESP de l'Union européenne s'élevait à 77 milliards EUR alors que les dépenses au titre de la PAC se chiffraient à 53 milliards EUR.

Les régimes de paiement unique sont au nombre de deux. Les pays de l'UE15 Malte et la Slovénie appliquent le régime de paiement unique (RPU). Selon le pays, le RPU se fonde sur les droits historiques des agriculteurs pris individuellement (modèle de la mise en œuvre historique) ou prend la forme (dans certains cas partiellement) d'un paiement uniforme à l'hectare à l'intérieur d'une région (modèle régional). Les modèles hybrides, dans lesquels une partie du paiement se fonde sur des droits historiques et l'autre partie est allouée à l'hectare, peuvent être statiques si les rapports entre les deux modèles de mise en œuvre demeurent fixes dans le temps, ou dynamiques, auquel cas la part des paiements forfaitaires régionaux augmente progressivement jusqu'à atteindre 100 % à la fin de la période de mise

en œuvre (tableau 3.3).[6] Selon le bilan de santé, les États membres ont la faculté d'opter pour une mise en œuvre forfaitaire régionale du RPU à compter de 2010 mais jusqu'ici aucun pays ne l'a utilisée.

Tableau 3.3. **Modèle de mise en œuvre du paiement unique par État membre**

Historique	Hybride statique	Hybride dynamique	Régional	RPUS
Autriche Belgique France Grèce Irlande Italie Pays-Bas Portugal Espagne Royaume-Uni, Écosse Royaume-Uni, Pays de Galles	Luxembourg Suède Royaume-Uni – Irlande du Nord	Danemark Finlande Allemagne Royaume-Uni – Angleterre	Malte Slovénie	Nouveaux États membres autres que Malte et la Slovénie

Source : Commission de l'Union européenne.

Les nouveaux États membres, autres que Malte et la Slovénie, appliquent un système transitoire disponible jusqu'en 2013 : le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Ce paiement est effectué sous la forme d'un paiement forfaitaire à l'hectare. Toutefois, les paiements se rapportant à la réforme du régime du sucre peuvent être réservés à ceux qui ont eu historiquement des quotas de production de sucre. De même, les paiements introduits par la réforme du régime des fruits et légumes peuvent être accordés au titre des droits historiques. Pendant la période transitoire de dix ans qui suit l'adhésion, les taux de paiement augmentent progressivement pour atteindre en fin de période 100 % des taux de l'UE15 (tableau annexe C.3). En 2009, les États membres ayant rejoint l'Union en 2004 recevaient 60 % et ceux l'ayant rejointe en 2007 recevaient 35 % des taux de l'UE15.

La plupart des paiements à la superficie et par tête de bétail que les pays de l'UE15 avaient la possibilité de conserver comme spécifiques à un produit ou qui ont été conservés comme spécifiques à un produit dans le cadre des réformes de 2003 et 2004 sont actuellement intégrés au régime du paiement unique à compter de 2010 ou de 2012, à l'exception des primes à la vache allaitante, à la chèvre et au mouton, pour lesquelles les États membres peuvent maintenir les niveaux antérieurs de soutien spécifique à certains produits (« option de couplage ») (tableau 3.4). En outre, tous les États membres peuvent utiliser 10 % de leurs plafonds budgétaires nationaux pour les paiements directs destinés aux mesures de protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et la commercialisation des produits de ce secteur ainsi que pour aider les agriculteurs qui produisent du lait, de la viande bovine, caprine et ovine, et du riz dans des régions défavorisées, ou qui pratiquent des types d'agriculture vulnérables ; ces 10 % peuvent également être utilisés pour soutenir les mesures de gestion des risques telles que les régimes d'assurance et les fonds communs de placement (mesures dites de l'article 68[7]).

Comme les paiements du premier pilier résultent de références historiques dépendant de la production passée ou de la superficie (hectares), les niveaux courants, qu'ils soient exprimés en pourcentage des recettes brutes ou par hectare, diffèrent d'un État membre

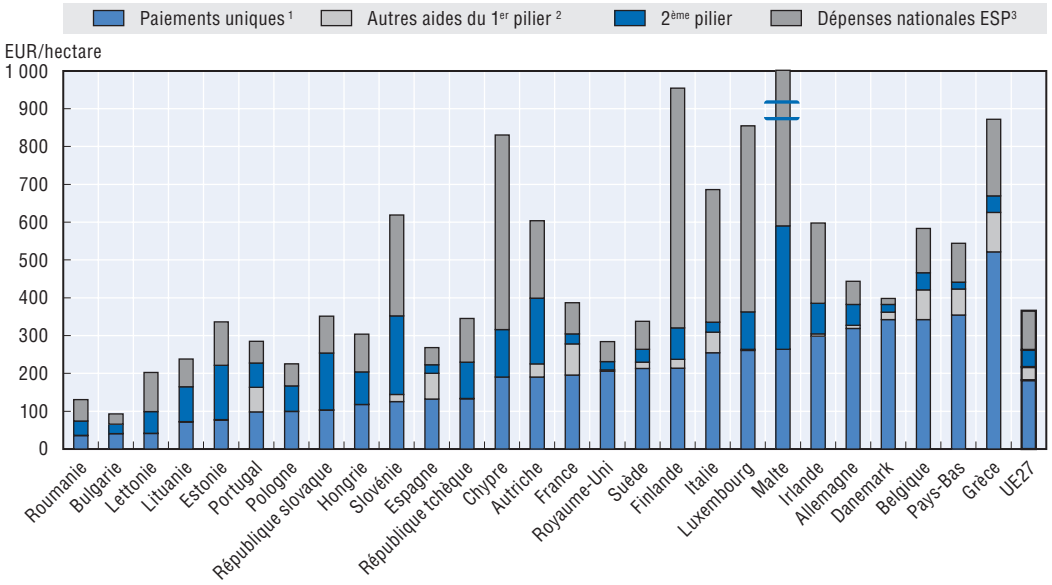
Tableau 3.4. **Options pour le maintien des paiements spécifiques à un produit**

Option maintenue (% du paiement pouvant rester spécifique à un produit)	Option abandonnée en 2010	Option abandonnée en 2012
Prime à la brebis (50 %) Prime à la vache allaitante (100 %) Aides au coton (35 %)	Cultures arables et houblon Huile d'olive Tabac Prime qualité pour le blé dur	Prime à l'abattage des bovins et prime aux bovins mâles Fruits et légumes Tomates (jusqu'en 2011) Prime qualité pour le riz Aide aux fruits à coque Paiements aidés aux semences Aides aux protéagineux Aides aux producteurs de pommes de terre pour fécule Aides à la transformation du fourrage séché, de la fécule de pomme de terre, du lin et du chanvre

Source : Commission de l'Union européenne, adapté de AgraEurope, PAC Monitor.

à l'autre (graphiques 3.2 et 3.3). On observe des pourcentages ou des taux à l'hectare moins élevés dans les nouveaux États membres qui sont encore dans la phase de transition de dix ans lorsque les paiements sont progressivement supprimés. C'est dans les petits pays à forte densité de production animale mais aussi en Grèce en raison des paiements résultant des réformes des secteurs du tabac et du coton que les taux à l'hectare sont les plus élevés.

Graphique 3.2. **Paiements à l'hectare, par État membre, 2009**



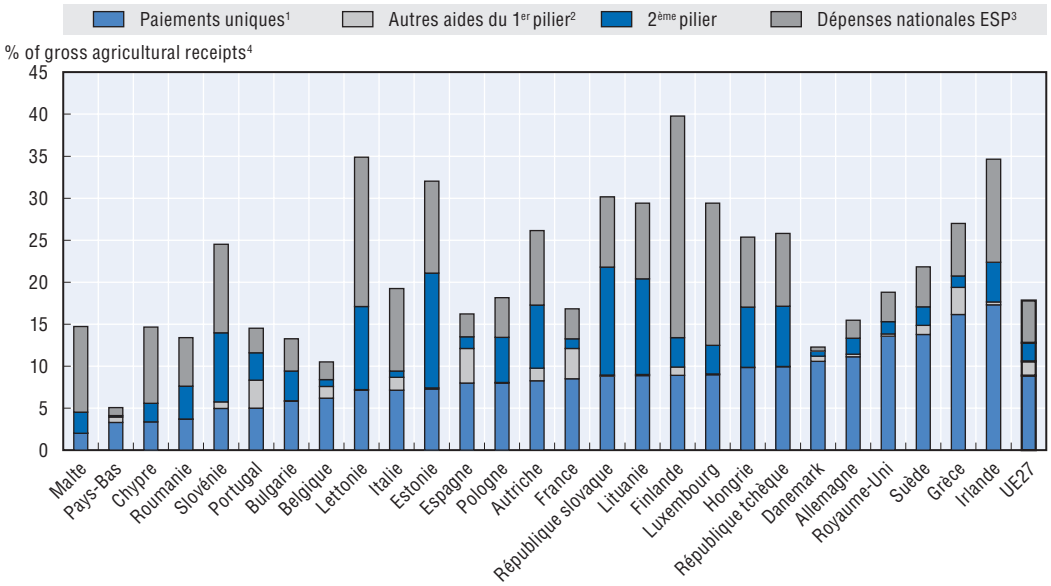
UE27 : les 27 membres de l'Union européenne à compter de 2007.

1. RPU et RPUS.
2. Inclut les mesures de marché, les paiements spécifiques à un produit et les fonds provenant de la modulation ne s'appliquant pas aux 5 000 premiers euros perçus par exploitation.
3. Paiements nationaux aux producteurs incluant les PDNC et le cofinancement national des mesures des PDR.
4. La note de la Turquie :
   Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
5. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne :
   La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : Budget de l'Union européenne et base de données des ESP.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477292

Graphique 3.3. **Paiements en pourcentage des recettes agricoles brutes, par État membre, 2009**



UE27 : les 27 membres de l'Union européenne à compter de 2007.

1. Régime de paiement unique et Régime de paiement unique à la surface.
2. Inclut les mesures de marché, les paiements spécifiques à un produit et les fonds provenant de la modulation ne s'appliquant pas aux 5 000 premiers euros perçus par exploitation.
3. Paiements nationaux aux producteurs incluant les PDNC et le cofinancement national des mesures des PDR.
4. Les recettes agricoles brutes sont la somme de la valeur de la production agricole («*agricultural goods output*» dans les Comptes économiques de l'agriculture) et des paiements mentionnés ci-dessus.
5. Voir notes 4 et 5 du graphique 3.2.

Source : Budget de l'Union européenne et base de données des ESP.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477311

Pendant la période de transition de dix ans, les nouveaux États membres peuvent compléter les fonds de l'Union européenne par des paiements directs nationaux complémentaires (PDNC) prélevés sur les fonds nationaux. Ces paiements sont accordés en complément du RPUS ou, dans certaines limites, comme des paiements au titre de la surface cultivée ou du nombre d'animaux spécifiques à un produit. Dans les trois premières années qui suivent l'adhésion, les nouveaux États membres ont la possibilité de cofinancer les PDNC sur les fonds des programmes de développement rural (PDR). Le tableau 3.5 fournit des informations sur les PDNC versés en 2008 et 2009. En 2009, les PDNC en pourcentage du paiement unique ont baissé par rapport à l'année précédente dans de nombreux pays. Comme prévu, les PDNC (inclus dans les dépenses nationales aux graphiques 3.2 et 3.3) accroissent les paiements à l'hectare ou en pourcentage de la valeur brute de production dans les nouveaux États membres. Les fonds du deuxième pilier décrits ci-dessous contribuent également à resserrer l'écart entre les taux de paiement dans l'UE15 et dans les nouveaux États membres. Les paiements en pourcentage de la valeur de production sont supérieurs à la moyenne de l'Union européenne dans un grand nombre de nouveaux États membres.

L'octroi intégral de tous les paiements directs de l'Union européenne est lié au respect des normes environnementales mais aussi des normes relatives à la sécurité alimentaire, à la santé des animaux et des plantes et au bien-être animal. De surcroît, les États membres doivent veiller au maintien de toutes les terres agricoles dans « de bonnes conditions agricoles environnementales ». Des normes minimales sont élaborées à cet égard au niveau national. Cette disposition dite « d'écoconditionnalité » s'applique à tous les paiements de l'Union européenne ; elle est brièvement décrite dans OCDE (2010c).

Tableau 3.5. **Principaux paiements directs nationaux complémentaires dans les nouveaux États membres, 2008-09**

	PDNC en % du paiement unique		Principaux paiements	Répartition des principaux PDNC en % du total des PDNC	
	2008	2009		2008	2009
Bulgarie	57	71	Paiement unique à la surface	78	73
			Lait	16	0
			Bovins (hist.)	0	20
			Moutons et chèvres (hist.)	6	7
République tchèque	65	48	Toutes terres	68	66
			Ruminants	23	24
			Prime à la vache allaitante	7	8
			P. de terre et houblon	2	2
Estonie	98	47	Lait	35	34
			Cultures arables et semences certifiées (historique)	17	45
			Cultures arables	28	0
			Bovins	15	16
			Vaches allaitantes	4	4
			Brebis	1	1
Hongrie	45	39	Terres arables	64	48
			Lait	21	35
			Bovins	11	11
			Moutons et chèvres	3	3
			Tabac	1	1
Lettonie	n.d.	n.d.	RPUS	45	62
			Lait	30	18
			Cultures arables	18	12
			Zones fourragères	4	2
			Vaches allaitantes	1	2
Lituanie	67	49	Cultures arables	43	50
			Vaches laitières	27	31
			Vaches allaitantes	6	8
			Prime à l'abattage	11	6
			Taureaux	13	5
Pologne	69	61	Cultures	66	68
			Paiements aux prairies (hist.)	26	23
			Tabac	7	8
			Houblon et pommes de terres féculières	1	1
Roumanie	61	39	Bovins	75	58
			Moutons et chèvres	10	37
			Porcs et volailles	9	0
			Betterave à sucre	0	2
			Riz	0	2
République slovaque	90	40	Paiement par unité de gros bétail	66	61
			Cultures arables	32	39
			Tabac	2	0
Slovénie	15	15	Primes spéciales aux bovins mâles (30 % en PU)	55	54
			Primes à la vache allaitante (par tête)	37	38
			Moutons et chèvres (50 % en PU)	5	5

n.d. : non disponible ; hist. : fondé sur des références historiques ; PU : paiement unique.
UE10 : 10 pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004 ; UE2 : Bulgarie et Roumanie, qui ont rejoint l'Union européenne en 2007.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478223

Mesures relevant du deuxième pilier de la PAC

Les mesures du deuxième pilier pour la période 2007-13 se concentrent sur trois « axes thématiques » correspondant aux objectifs d'action assignés aux mesures à l'intérieur de chaque axe:

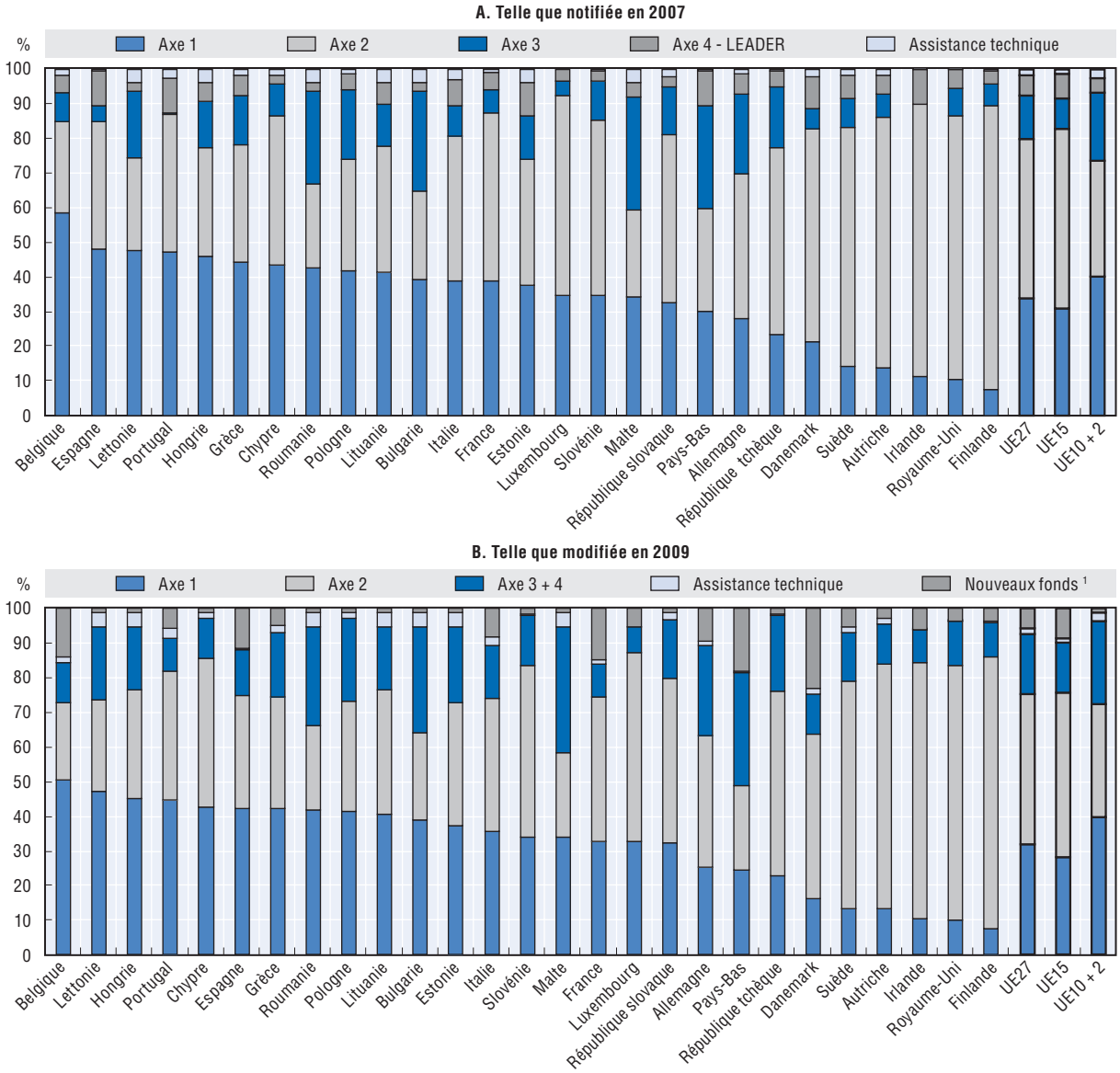
- amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- amélioration de l'environnement et de l'espace rural ; et
- amélioration de la qualité de vie en milieu rural et encouragement à la diversification de l'économie rurale.

L'axe 1 inclut les mesures visant à moderniser les exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, la préretraite, la restructuration en cours des exploitations de semi-subsistance, la formation professionnelle, les groupements de producteurs, la création de valeur ajoutée pour les produits de la ferme et de la forêt et la remise en état du potentiel de production endommagé par des catastrophes naturelles. L'axe 2 inclut les paiements au titre des mesures agroenvironnementales et du bien-être animal, les paiements aux agriculteurs des régions souffrant de handicaps, les paiements pour reboisement, les paiements pour la protection de la biodiversité dans des sites spécifiques et le soutien des investissements non productifs. L'axe 3 regroupe des mesures encourageant la diversification dans des activités non agricoles, le tourisme, la création et le développement de micro-entreprises, les services ruraux et la préservation de l'héritage rural. Le deuxième pilier soutient également un quatrième axe de projets au moyen de l'approche multisectorielle LEADER et de partenariats locaux visant à s'attaquer aux problèmes locaux spécifiques, mais aussi de l'assistance technique.

Les mesures des axes 1 et 2 sont presque exclusivement à destination des agriculteurs et des forestiers,[8] tandis que tout acteur local peut demander à bénéficier des mesures des axes 3 et 4. L'une des dispositions de la programmation était que les axes 1 et 3 devaient représenter au moins 10 % des fonds FEADER, l'axe 2 25 % et, pour les États membres de l'UE15, l'axe LEADER 5 % (avec une moyenne de 2.5 % pour la période dans les nouveaux États membres, qui doivent atteindre un taux de 5 % en fin de période). Le règlement (CE) n° 1685/2005 du Conseil fixe les règles de la mise en œuvre de ces mesures, de la conception au contrôle, au suivi et à l'évaluation. Suivant les règles de la CE, les États membres élaborent des programmes de développement rural (PDR), indiquant le type de mesures choisies ainsi que les fonds communautaires et nationaux ou régionaux alloués à chaque axe. A l'intérieur des règles de l'Union européenne, une certaine flexibilité est autorisée dans la mise en œuvre des mesures spécifiques.

Le graphique 3.4.A montre comment les États membres ont choisi à l'origine d'allouer les fonds aux différents axes pour la période de programmation 2007-13. En moyenne dans l'Union européenne, les mesures de l'axe 1 représentent environ un tiers des dépenses totales, celles de l'axe 2 légèrement moins de 50 % et celles des autres axes environ 20 %. Dans les nouveaux États membres, la part des dépenses au titre des mesures de l'axe 1 et des axes 3 et 4 est plus importante (40 % et 20 % respectivement) et la part des mesures de l'axe 2 est inférieure à celle de l'UE15 ; ces pourcentages reflètent leurs objectifs spécifiques. Le financement des PDR a augmenté en 2009 avec l'allocation par le plan de relance économique de l'Union européenne, de 1 milliard EUR à des projets de développement rural (principalement pour l'extension et l'amélioration du réseau de l'Internet haut débit dans les communautés rurales) et les taux de modulation plus élevés convenus dans le cadre du bilan de santé (voir tableau 3.8 ci-dessous). L'augmentation des fonds est, en moyenne, de 5 % dans l'UE27 (de 6 % dans l'UE15 et de 1 % dans les nouveaux États membres). Elle est particulièrement importante dans les États membres ayant une proportion plus grande de transferts de fonds du premier pilier vers le deuxième, comme le Danemark, les Pays-Bas et la France (graphique 3.4.B et tableau annexe C.1).

Graphique 3.4. **Répartition des fonds des PDR européens et nationaux par axe et par État membre, 2007-13**



1. De nouveaux fonds FEADER sont devenus disponibles en 2009 grâce au plan de relance et à la modulation supplémentaire introduite par le Bilan de santé. Les contributions nationales sont estimées à l'aide d'un taux de cofinancement de l'Union européenne de 75 %.
   UE 10+2 : les 12 membres de l'Union européenne ayant rejoint l'Union depuis 2004 (10 en 2004 et 2 en 2007)
   UE 15 : les 15 États membres de l'Union européenne entre 1995 et 2004.
   UE 27 : les 27 membres de l'Union européenne à compter de 2007.
2. Voir les notes 4 et 5 du graphique 3.2

Source : Tableau annexe C.1.

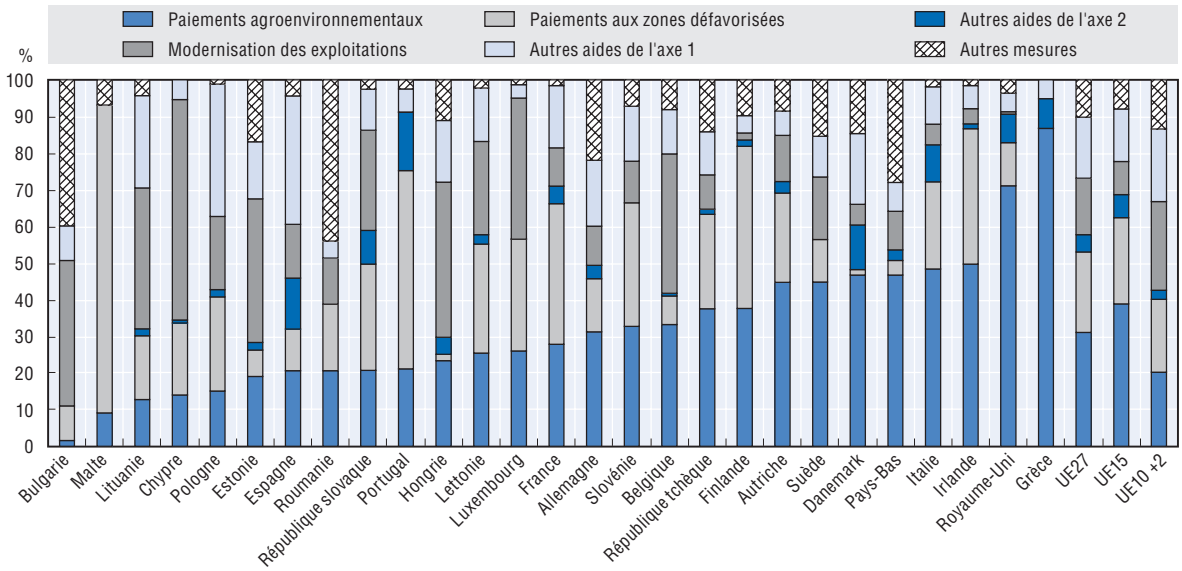
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477330

Le tableau annexe C.1 montre également les parts respectives des fonds communautaires et nationaux par axe et par pays. En moyenne, pour l'UE27, 60 % des fonds des PDR viennent de l'Union européenne. Le tableau annexe C.2 donne la liste des mesures que les États membres ont choisi de mettre en œuvre dans le cadre de leurs PDR. Les pays qui ont des PRD régionaux, comme ***l'Allemagne, l'Italie*** et ***l'Espagne***, appliquent la plupart des mesures. Les nouveaux États membres tendent à utiliser un nombre moindre de mesures que les membres de l'UE15. Certaines mesures sont choisies par tous les États membres: formation professionnelle, modernisation des exploitations, paiements aux agriculteurs des zones défavorisées hors montagne et

mesures agroenvironnementales, les seules à être obligatoires. D'autres sont choisies par la plupart des États membres : installation des jeunes agriculteurs (tous sauf ***Malte***), accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et forestiers (tous sauf ***l'Irlande*** où les mesures en faveur de la forêt ne font pas partie du PDR), amélioration et développement des infrastructures agricoles et forestières (tous sauf ***la Bulgarie*** et ***l'Irlande***). Des mesures telles que la diversification dans des activités non agricoles et l'encouragement d'activités liées au tourisme sont choisies par un grand nombre de pays. Les mesures de type LEADER ont été souvent choisies, mais en 2008-09 peu de pays les avaient mises en œuvre.

En 2009, la plupart des fonds de l'Union européenne relevant de l'axe 1 étaient utilisés pour soutenir des investissements de modernisation des exploitations (graphique 3.5). Cette mesure est particulièrement importante dans les nouveaux États membres. Le graphique 3.5 souligne également l'importance des paiements agroenvironnementaux et des paiements compensatoires de handicaps dans les dépenses au titre de l'axe 2 et dans les dépenses totales du PDR. En moyenne dans l'UE15 ces mesures ont représenté 40 % et 25 % respectivement de toutes les dépenses FEADER. Ces chiffres reflètent les objectifs d'action mais aussi le fait que ces mesures étaient déjà bien établies dans les PDR de la période 2000-06 et qu'elles ont continué à être mises en œuvre dans les PDR pour 2007[9]. Dans les nouveaux États membres, la part des paiements agroenvironnementaux dans les dépenses FEADER était inférieure de moitié à celle de l'UE15 (environ 20 %), tandis que la part des paiements dans les régions souffrant de handicaps était également de 20 %.

Graphique 3.5. **Répartition des dépenses FEADER par axe et mesures en 2009**



UE10+2 : les 12 membres ayant rejoint l'Union européenne depuis 2004 (10 en 2004 et 2 en 2007).

UE15 : les 15 États membres de l'Union européenne entre 1995 et 2004.

UE27 : les 27 membres de l'Union européenne à partir de 2007.

1. Voir les notes 4 et 5 du graphique 3.2

Source : Commission de l'Union européenne, dépenses FEADER en 2009.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477349

A titre de comparaison, la modernisation des exploitations représente 25 % de toutes les dépenses des PDR et les mesures relevant de l'axe 1, 45 %. Cette différence d'accent entre l'UE15 et les nouveaux États membres peut s'expliquer par des différences d'objectifs mais aussi à des mesures mises en œuvre au cours de la période précédente. De surcroît, la mise en œuvre de nouvelles mesures a à peine commencé dans certains pays où les PDR pour la période 2007-13 ont été décidés trop tardivement. Dans les axes 3 et 4, les fonds sont répartis de façon plus uniforme entre les mesures. En Bulgarie et en Roumanie, la part importante des

« Autres mesures » dans les dépenses des PDR reflète principalement la flexibilité qu'elles ont d'utiliser une partie des fonds de l'Union européenne pour leurs PDNC.

Dans les indicateurs du soutien de l'OCDE, les mesures du deuxième pilier sont dispersées entre toutes les catégories à l'exception du soutien des prix du marché car elles sont mises en œuvre de façons très différentes. Le tableau 3.6 fournit des exemples du mode de classification des mesures de l'Union européenne dans l'ESP et les ESSG (encadré 3.2). Les mesures de l'axe 1 fournissent principalement une aide à l'investissement ; dans ce cas, elles appartiennent aux paiements au titre de la formation de capital fixe ou des services aux agriculteurs pris individuellement (formation professionnelle) ou à l'ensemble du secteur (soutien des groupements de producteurs). Dans l'axe 2, la plupart des paiements aux zones les plus défavorisées se fondent sur la surface courante et imposent des contraintes aux pratiques agricoles (contraintes sur les intrants). Selon le type de mesure et ses critères de mise en œuvre, les mesures agroenvironnementales sont classées en différentes catégories, principalement en paiements au titre de la surface avec contraintes volontaires sur les intrants ou en paiements au titre de l'offre de produits autres que des produits de base. Quel que soit l'axe, le soutien à la sylviculture n'est inclus dans l'ESP que s'il concerne le boisement des terres agricoles, considéré comme fondé sur le retrait à long terme de ressources. La plupart des mesures relevant des axes 3 et 4 ne sont pas incluses dans l'ESP car les agriculteurs n'en sont pas les principaux bénéficiaires. La seule exception est le soutien de la diversification dans des activités non agricoles.

Tableau 3.6. **Exemples de classification des mesures de l'Union européenne dans les indicateurs du soutien de l'OCDE**

Mesures de l'Union européenne		Catégories d'ESP	
Premier pilier – FEAGA		**ESP sauf indication contraire**	
05 02	Intervention, restitutions à l'exportation	A1	Soutien des prix du marché
	Autres mesures du marché intérieur	A2	Paiements à la production
		CSE	Subventions à la consommation
		ESSG	Commercialisation et promotion
05 03 01	Paiements uniques	E	Production non requise
05 03 02	Autres paiements	A2	Paiements au titre de la production
		C	De la surface ou du nombre d'animaux, courants
Deuxième pilier – FEADER			
Axe 1			
111	Formation professionnelle	B3	Services sur l'exploitation
112	Installation des jeunes agriculteurs	B2	Formation de capital fixe
113	Préretraite	ESSG	Structure/Infrastructure
121	Modernisation des exploitations	B2	Formation de capital fixe
122	Amélioration de la sylviculture		Non inclus
133	Soutien aux groupements de producteurs	ESSG	Commercialisation et promotion
Axe 2			
211	Paiements compensatoires des handicaps naturels	C	Paiements fondés sur la surface courante
214	Paiements agroenvironnementaux	C/E	Selon les critères de mise en œuvre
221	Boisement des terres agricoles	F1	Retrait de ressources
223	Boisement des terres non agricoles		Non inclus
Axes 3 et 4			
311	Diversification dans des activités non-agricoles.	ESSG	Structures/Infrastructures
322	Rénovation et développement des villages		Non inclus
4	Approche LEADER		Non inclus
Autres			
Vétérinaires		ESSG	Inspection

Aperçu de l'évolution de la PAC depuis 1986

Telle qu'elle est appliquée en 2010, la PAC est très différente de ce qu'elle était à la fin des années 80. Les réformes successives engagées depuis 1992 (encadré 3.3) ont réduit le niveau de soutien et modifié la manière dont il est accordé aux agriculteurs. La protection aux frontières a également été réduite avec la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay (AACU) entre 1995 et 2001. L'intervention sur les marchés intérieurs a été progressivement réduite et remplacée par les paiements directs aux producteurs, qui sont devenus de moins en moins liés à des produits spécifiques et à la production courante. Le financement des mesures visant à améliorer la compétitivité, l'environnement, le paysage et la qualité de vie en milieu rural a augmenté lentement. Ces évolutions se reflètent dans le niveau et la composition des dépenses de l'Union européenne au titre de la PAC et des indicateurs du soutien élaborés par l'OCDE.

Encadré 3.3. **Réformes successives de la PAC – principales caractéristiques**

1992 Réforme MacSharry : mise en œuvre progressive sur trois ans de réductions de 30 % du prix d'intervention des céréales et de réductions moindres des prix institutionnels de la viande bovine et du beurre ; introduction de paiements compensatoires à l'hectare pour les céréales et augmentation des primes pour les vaches et les jeunes bovins de boucherie ; introduction d'un système de gel des terres obligatoire ; remplacement des paiements compensatoires pour les oléagineux par des paiements à la surface en 1993 ; introduction de trois mesures d'accompagnement, notamment pour les régimes de préretraite, programmes agroenvironnementaux et de reboisement.

1995 Accord sur l'agriculture issu du cycle de l'Uruguay, mis en œuvre au cours de la période 1995-2001 : tarification des mesures à la frontière (notamment remplacement des prélèvements variables à l'importation par des droits *ad valorem* ou des droits spécifiques et par des contingentements tarifaires), réductions progressives des droits de douane consolidés et réductions des plafonds pour les subventions à l'exportation et les formes de soutien générant le plus de distorsions par rapport à la période de référence.

Agenda 2000 : nouvelles réductions des prix administrés pour les céréales et la viande bovine ; augmentation des taux de paiement ; report à 2005/06 des réductions des prix d'intervention pour les produits laitiers ; mise en place d'un stockage public pour la viande bovine ; introduction du règlement du développement rural (RDR) en tant que deuxième pilier de la PAC ; regroupement des mesures d'accompagnement de la réforme MacSharry et des indemnités compensatoires au titre de la mesure en faveur des zones défavorisées, ainsi que des mesures de développement rural financées auparavant par la section Orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ; mise en œuvre pour la période 2000-06 sur la base de plans de développement rural (PDR).

2003 Réforme de Luxembourg : division par deux du prix d'intervention pour le riz, et nouvelle réduction des prix d'intervention pour le beurre et le LEP par rapport à l'Agenda 2000 ; introduction du régime de paiement unique (RPU), à partir de 2005 ou de 2006 selon le pays, car les paiements se fondent sur les droits fixes de la période 2000-02, sans production requise, pour remplacer tout ou partie des paiements antérieurs à la surface ou par tête de bétail ; introduction de conditions à remplir pour recevoir l'intégralité des paiements ; introduction de la modulation pour le transfert de fonds du premier vers le deuxième pilier de la PAC ; introduction de prélèvements laitiers qui doivent être inclus dans le paiement unique en 2006 ou 2007 ; flexibilité accordée aux pays dans la mise en œuvre du RPU.

Encadré 3.3. **Réformes successives de la PAC – principales caractéristiques** *(suite)*

2004, réforme des régimes applicables au coton, au houblon, à l'huile d'olive et au tabac (adoptée en avril) : à partir de 2006, tout ou partie des paiements qui se fondaient auparavant sur la production intègrent le RPU.

2005, règlement du soutien au développement rural (RDR) pour 2007-13 : comme pour la période 2000-06, mise en œuvre sur la base des plans de développement rural ; mesures supplémentaires disponibles par rapport à la période de programmation 2000-06, dont l'assistance technique pour la mise en œuvre des programmes ; approche LEADER incluse; mesures regroupées en axes pour lesquels l'Union européenne impose des parts minimales de dépenses.

2006, réforme du sucre (juillet 2006 à septembre 2015) : réductions sur quatre ans des prix administrés, de 36 % pour le sucre blanc et de 40 % pour la betterave à sucre ; suppression de l'intervention et établissement d'un système de stockage privé ; introduction d'un « droit de production » ; fusion des quotas A et B en un quota unique ; mise en place d'une compensation partielle sous la forme d'un paiement devant être intégré dans le RPU ; mise en place d'un régime de restructuration volontaire pour la période 2006-08 ; modifications apportées aux systèmes préférentiels d'importation.

Janvier 2007 : adhésion de deux nouveaux États appliquant le régime de paiement unique à la surface (RPUS) et RDR 2007-13.

2007, réforme du secteur des fruits et légumes (à partir de 2008) : transfert de la réduction des risques et de gestion des crises aux organisations de producteurs, activités partiellement financées par l'Union européenne ; soutien du secteur des fruits et légumes transformés inclus dans le RPU et les terres de culture des fruits et légumes deviennent éligibles au RPU ; mise en place d'un régime de distribution de fruits et légumes en milieu scolaire ; suppression des subventions à l'exportation pour les fruits et légumes.

2008, réforme du secteur du vin (à partir de juillet 2008) : suppression progressive des régimes de distillation ; les restrictions de plantation prennent fin à compter de janvier 2016 ; régime de retrait volontaire ; mise en place du RPU ; simplification des règles de marquage, etc.

2009, Bilan de santé (adopté en janvier) : nouvelle réduction de l'intervention (l'intervention est supprimée pour la viande de porc ; elle est fixée à zéro pour l'orge et le sorgho ; une limite maximum d'intervention est établie pour le blé, le beurre et le lait écrémé en poudre, au-delà de laquelle l'intervention se fait par adjudication) ; suppression progressive des quotas laitiers ; suppression du gel des terres ; intégration dans le RPU de tous les paiements à l'exception des primes à la vache allaitante, aux ovins et aux caprins ; souplesse d'utilisation pour 10 % des paiements directs (article 68) et injection d'argent frais pour les nouveaux États membres pour les mesures de l'article 68 ; nouvelle modulation, liée à la taille ; limite de paiement minimum ; prolongation du RPUS jusqu'en 2013 ; nouvelles conditions attachées à l'octroi de paiements ; suppression de la prime aux cultures énergétiques ; possibilité accordée aux États membres de modifier la répartition des droits aux paiements : 1) ils peuvent réviser progressivement jusqu'à 50 % des droits aux paiements (article 45) ; 2) ils disposent d'une certaine souplesse dans l'allocation de nouveaux droits résultant d'un découplage ultérieure pour encourager certains types d'activités agricoles ou adopter un taux régional uniforme (article 63) ; et 3) ils peuvent opter pour une mise en œuvre régionale du RPU à partir de 2010 (article 46).

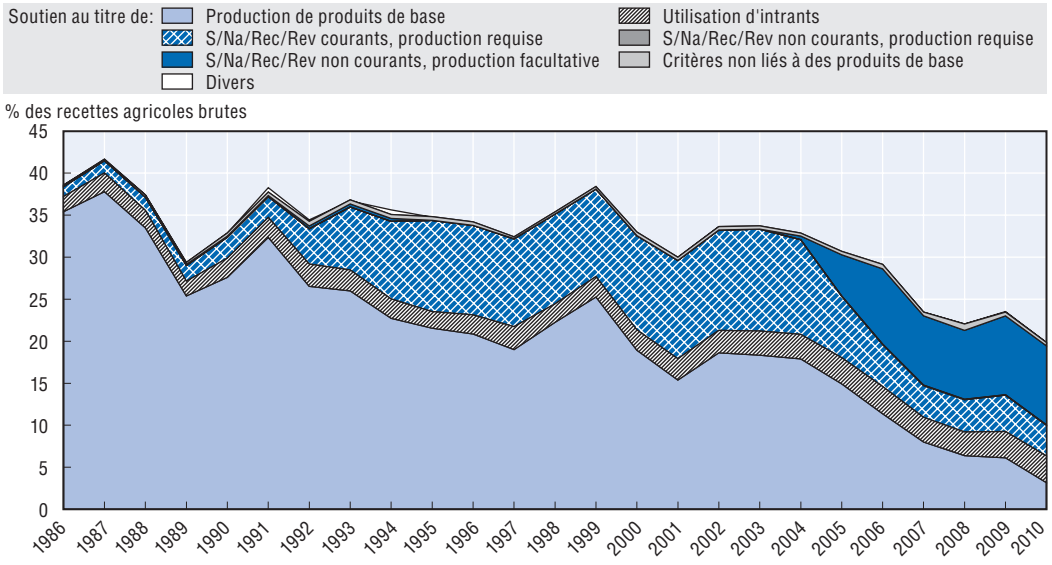
Niveau du soutien

Alors que les dépenses totales de l'Union européenne en pourcentage du PIB de l'Union ont été relativement stables au cours des 25 dernières années, la part des dépenses au titre de la PAC dans les dépenses totales de l'Union a diminué, passant de plus de 70 % à la fin des années 80 à environ 40 % en 2010. Toutefois, les dépenses ne reflètent que le soutien des contribuables aux producteurs. Les indicateurs du soutien de l'OCDE mesurent toutes les formes de soutien aux producteurs individuellement (ESP) ou collectivement (ESSG), de même que le soutien aux consommateurs (ESC). Comparées aux dépenses de l'Union européenne, ces dépenses incluent les transferts des consommateurs mais aussi les dépenses des contribuables nationaux et régionaux dans le cadre de la PAC (cofinancement national) ou en dehors (aides d'État). En conséquence, elles donnent une image plus large des transferts au secteur associé aux politiques agricoles.

L'indicateur de soutien le plus large établi par l'OCDE est l'estimation du soutien total (EST), qui englobe le soutien aux producteurs pris individuellement (ESP) ou collectivement (ESSG) et les transferts budgétaires directs aux consommateurs (encadré 3.1). En pourcentage du PIB, il mesure le poids total du soutien agricole pour l'économie. L'EST de l'Union européenne a diminué, passant de 2.63 % du PIB en 1986-88 à 0.79 % en 2008-10, soit un pourcentage inférieur à la moyenne de la zone de l'OCDE.

L'ESP en pourcentage, qui relie le soutien aux producteurs à la valeur des recettes brutes des exploitations, a également diminué dans le temps, passant de 39 % en 1986-88 à 22 % en 2008-10 (graphique 3.6). Le soutien est resté relativement stable dans la première moitié des années 90, ce qui indique que les paiements mis en place en 1992 compensaient pleinement la diminution du soutien des prix du marché entraînée par les réductions progressives des prix d'intervention. La réduction du soutien au milieu des années 2000 laisse toutefois penser que les coupes opérées en 2004 dans les prix d'intervention n'ont été que partiellement compensées par l'augmentation des paiements ou par de nouveaux paiements, bien que le niveau relativement élevé des prix mondiaux ait pu également contribuer à la diminution de l'ESP en pourcentage.

Graphique 3.6. **Niveau et composition de l'ESP par catégorie de soutien, 1986-2010**



S/Na/Rec/Rev : Surface cultivée, Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

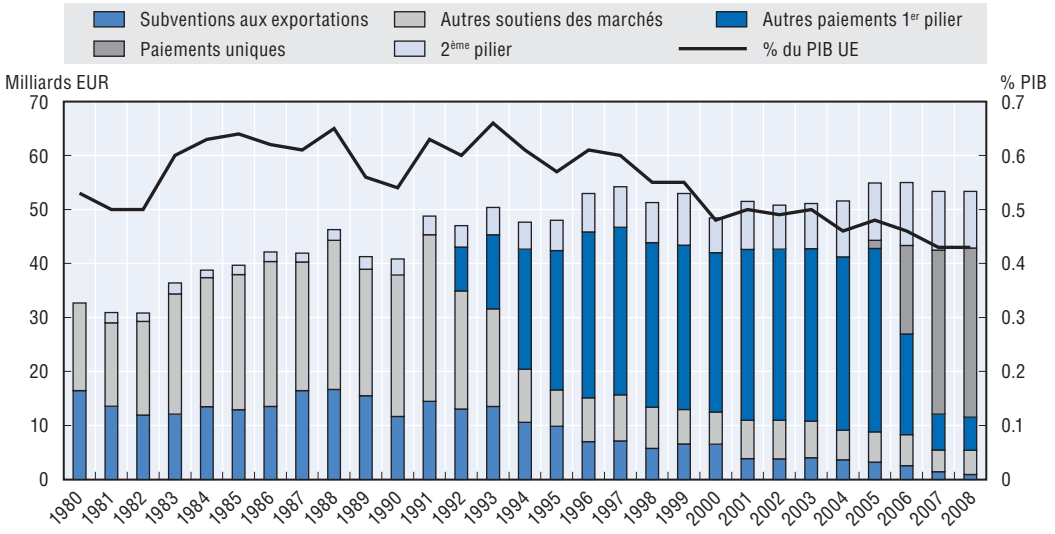
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477368

Premier pilier : du soutien des prix du marché aux paiements directs à large assise

Évolution de la composition du soutien

Tandis qu'à la fin des années 80, la plupart des dépenses au titre de la PAC étaient destinées à financer des mesures de soutien des prix du marché, en particulier l'intervention et les restitutions à l'exportation, la part de ces mesures dans les dépenses totales a progressivement diminué à mesure qu'augmentait la part des paiements directs (graphique 3.7). L'évolution de la composition de l'ESP reflète ces changements (graphique 3.6). A partir de 1992 et de la mise en œuvre de la réforme MacSharry, la part du SPM a diminué et celle des paiements fondés sur la surface cultivée et le nombre d'animaux a diminué. Ces évolutions ont été renforcées par la mise en ouvre de l'Agenda 2000. Avec la réforme de 2003 entrée en application en 2004, le SPM a continué à diminuer tandis qu'une part importante des paiements ont été découplés des facteurs de production courants et qu'aucune production n'était requise pour leur attribution. Ces paiements sont notamment le RPUS dans les dix nouveaux États membres et le RPU dans l'UE15, Malte et la Slovénie. Leur part en pourcentage des recettes brutes a augmenté depuis le milieu des années 2000 en raison du nombre croissant de secteurs de produits de base réformés et intégrés dans le RPU, et de la mise en place progressive des paiements dans les nouveaux États membres (tableau annexe C.3).

Graphique 3.7. **Évolution de la composition des dépenses au titre de la PAC, 1980-2008**



Source : CE (2010a).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477387

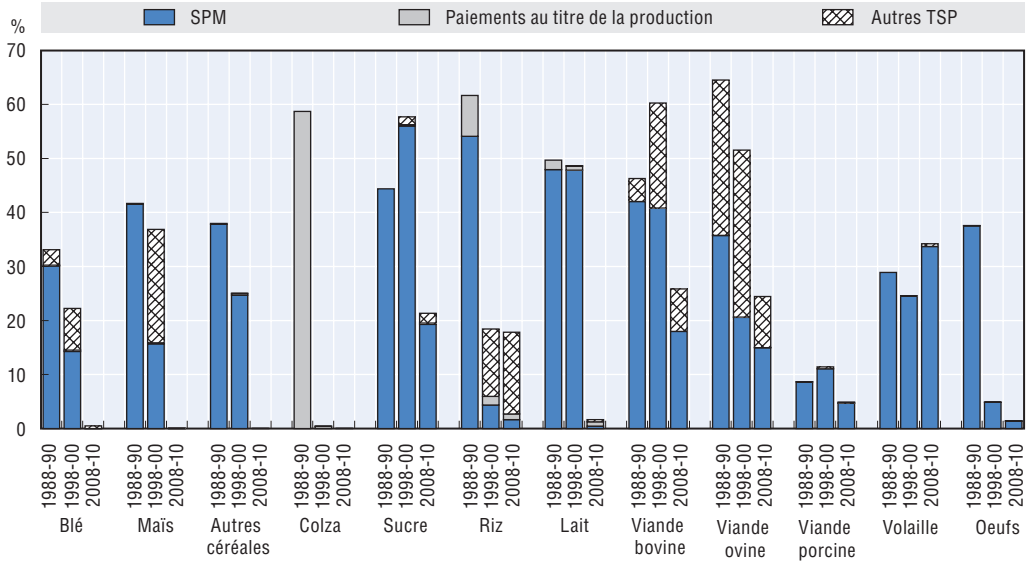
Réduction des mécanismes d'intervention

Les réformes mises en œuvre depuis 1992 ont introduit des réductions successives des prix d'intervention ou autres prix de soutien (graphiques annexe C.1 à C.7) et du champ d'intervention tout d'abord en limitant la période d'intervention et/ou les quantités achetées puis en supprimant l'intervention pour certains produits. En 2006, l'intervention publique pour le sucre a été remplacée par une aide au stockage privé. Depuis 2002, l'intervention publique pour la viande bovine est très limitée mais si les

prix sur les marchés intérieurs tombent en-dessous d'un prix de base, l'aide au stockage privé est déclenchée. L'intervention a été supprimée pour certains produits (oléagineux en 1992, seigle en 2004, suppression progressive entre 2007 et 2009 pour le maïs, viande de porc en 2009).[10] Dans certains cas, les mécanismes d'intervention n'avaient pas été utilisés depuis de nombreuses années (20 ans dans le cas de la viande de porc) avant d'être réformés ou supprimés. En conséquence, le soutien des prix du marché a été sensiblement réduit au milieu des années 90 pour tous les produits de base excepté le sucre et le lait qui ont été réformés ultérieurement (graphique 3.8). Pour la viande de volaille, le soutien ne vient que des mesures à la frontière et il a été accru ces dernières années car les prix sur les marchés intérieurs ont augmenté plus vite que les prix mondiaux.

Graphique 3.8. **Transferts aux producteurs au titre d'un seul produit, par produit, 1988-90, 1998-2000, 2008-10**

En pourcentage des recettes brutes pour chaque produit



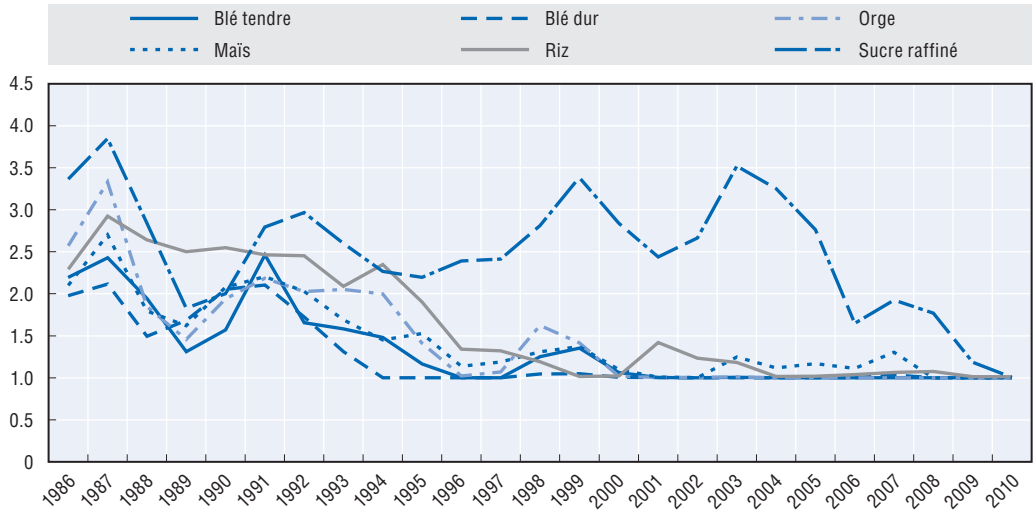
Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477406

Le coefficient nominal de protection (CNP), qui mesure le ratio entre les prix intérieurs et les prix à la frontière, reflète également la réduction de l'intervention sur les marchés intérieurs (graphiques 3.9 et 3.10). Le déclin initial des prix intérieurs à la production pour les céréales a démarré en 1994 et depuis 2004 ces prix sont très proches des prix à la frontière. La réforme du secteur du sucre a sensiblement réduit le CNP de ce produit à partir de 2006. La réduction du CNP pour le lait est claire à partir de 2004 suite aux amputations initiales des prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Dans l'ensemble, le CNP de l'Union européenne est passé de 1.71 en 1986-88 à 1.07 en 2008-10, ce qui indique que les prix intérieurs à la production ont été en moyenne supérieurs de 7 % aux prix à la frontière (encadré 3.1).

La diminution des restitutions à l'exportation résulte à la fois d'une réduction du soutien des prix et, pour certains produits d'élevage, d'une baisse des exportations

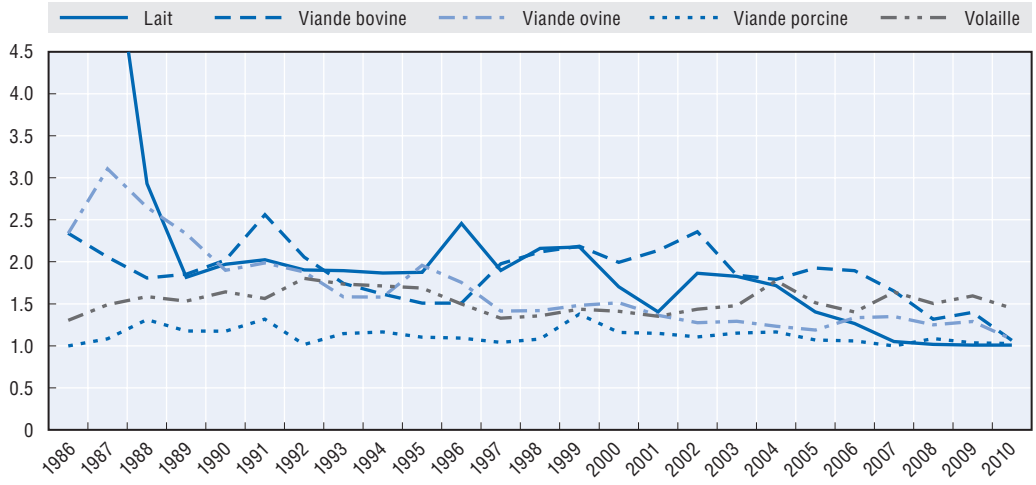
Graphique 3.9. **Coefficient nominal de protection des producteurs pour un certain nombre de grandes cultures, 1986-2010**



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477425

Graphique 3.10. **Coefficient nominal de protection des producteurs pour un certain nombre de produits d'élevage, 1986-2010**

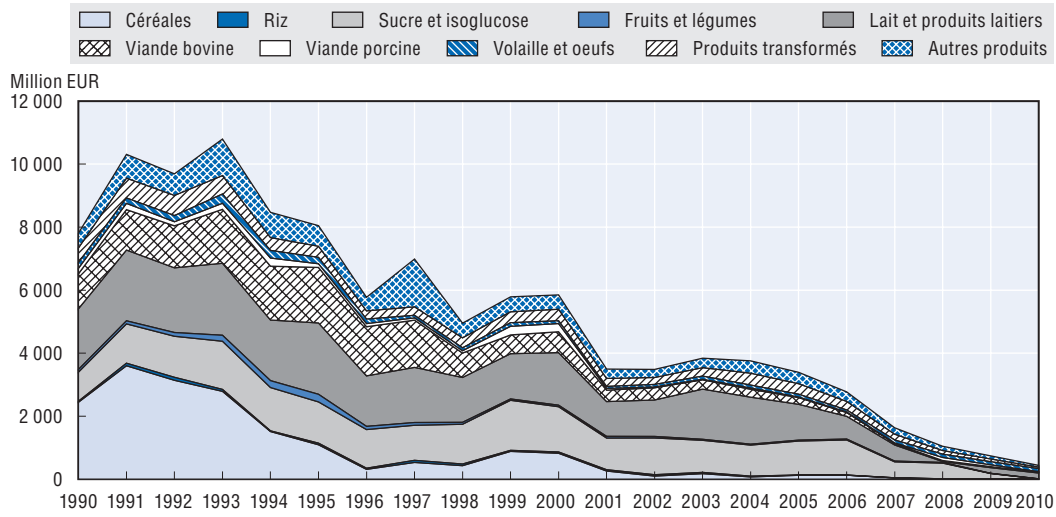


Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477444

extracommunautaires, et d'une décision politique (graphiques 3.11 et 3.12). Le tableau 2.8 indique la mesure dans laquelle l'élargissement a contribué à une réduction des exportations nettes pour certains produits. Ces dernières années, le niveau élevé des prix mondiaux a contribué à la réduction des restitutions à l'exportation, en particulier pour les produits laitiers (graphique annexe C.4).

Graphique 3.11. **Évolution des restitutions à l'exportation, 1990-2010**

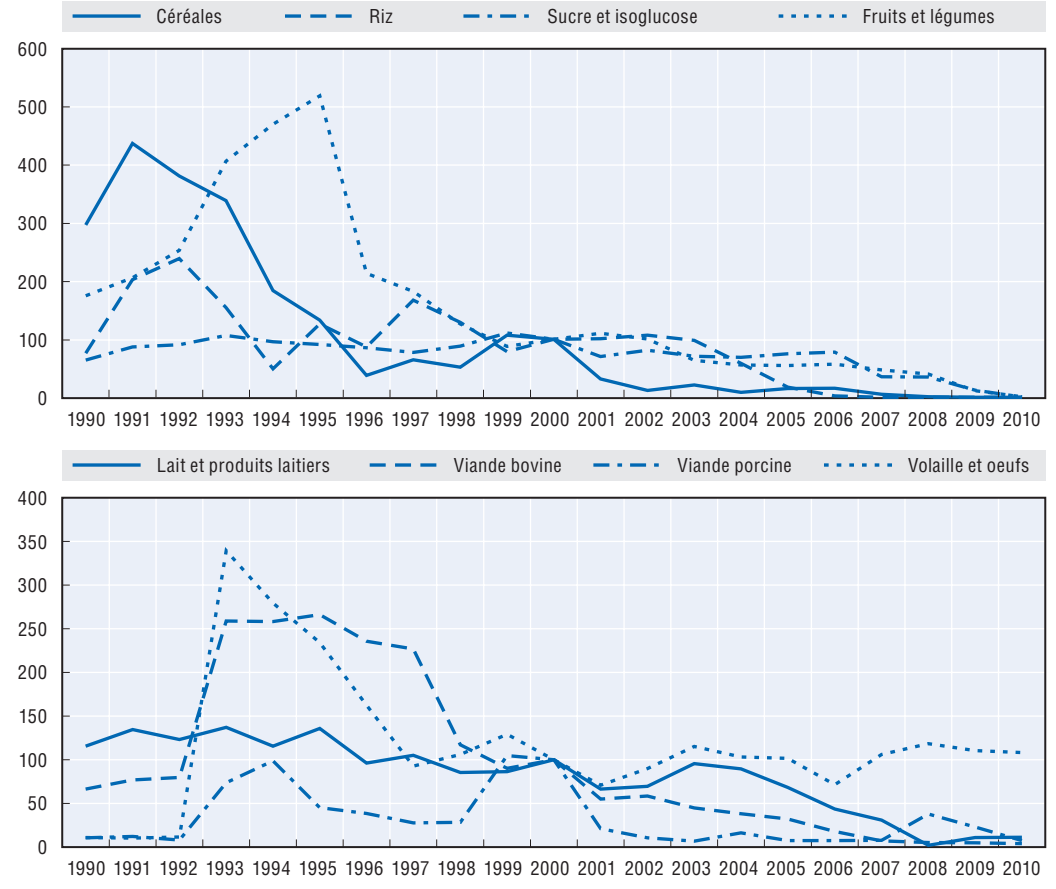


Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477463

Graphique 3.12. **Évolution des restitutions à l'exportation pour un certain nombre de produits, 1990-2010**

Indice 2000 = 100



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477482

Évolution des paiements directs

Les paiements mis en place ou consolidés par la réforme MacSharry et par l'Agenda 2000 se fondaient sur la surface plantée en céréales, oléagineux ou protéagineux (COP), ou sur le nombre d'animaux. A partir de 1992, des limitations du nombre d'hectares ou d'animaux éligibles aux paiements ont été introduites. Pour les paiements au titre de cultures spécifiques comme le blé dur ou les protéagineux, des surfaces maximales garanties ont été établies, tandis que pour recevoir les paiements COP nouvellement mis en place, les agriculteurs ont été tenus de geler une proportion de terres éligibles et ont reçu un paiement par hectare de terres ainsi gelées. La proportion de terres à mettre hors culture était fixée chaque année en fonction de la situation du marché. Elle était de 10 % avant la suppression du système de gel des terres par le Bilan de santé. En conséquence, pour la plupart des paiements, des limites étaient imposées à la surface de terres ou au nombre d'animaux bénéficiant d'un soutien mais également des limites au soutien des prix du marché pour le lait et le sucre du fait des quotas de production.

Dans la classification de l'ESP (encadré 3.2), qui repose sur des critères de mise en œuvre, les paiements au titre de la réforme MacSharry et de l'Agenda 2000 sont englobés dans la catégorie des « paiements fondés sur la surface cultivée ou le nombre d'animaux courants, avec production requise » car ils sont accordés à la condition qu'un groupe spécifique de cultures soient plantées ou que des animaux spécifiques soient élevés sur les étendues au titre desquelles des paiements sont reçus. Alors que les paiements COP sont liés à un groupe de produits, les primes à l'élevage sont spécifiques à des produits uniques car leurs taux diffèrent selon le type d'animal. Les premiers sont donc englobés dans les transferts au titre d'un groupe de produits (TGP), tandis que les secondes sont considérées comme des transferts au titre d'un seul produit (encadré 3.1).

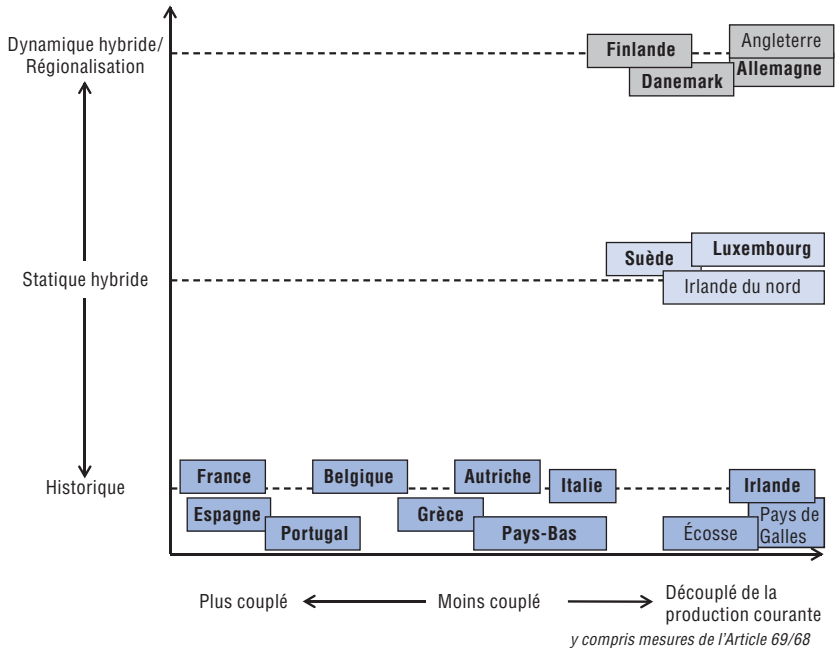
Certaines cultures ont également reçu des paiements spécifiques à un seul produit, par exemple l'aide supplémentaire pour le blé dur, qui représente plus d'un tiers des TSP pour la totalité du blé en 1998-2000, et les primes à la qualité pour le riz, qui ont doublé entre 1998-2000 et 2008-10 en raison de l'amputation de moitié des prix d'intervention par la réforme de 2003 (graphique 3.8). La comparaison des TSP pour la viande bovine et la viande ovine entre 1988-90 et 1998-2000 illustre l'augmentation des paiements par tête de bétail (prime à la vache allaitante, primes aux bovins males et aux vaches, prime au développement d'une agriculture plus extensive à partir de 1993)[11] et par tête de mouton et de chèvre. La part de ces primes dans les TSP a diminué en 2008-10 car une partie d'entre elles ont été intégrées au RPU, mais elle est restée importante car plusieurs États membres ont choisi de les maintenir dans la mesure du possible (voir ci-dessous). Entre 2004 et 2006, les producteurs laitiers ont reçu un paiement par tonne de quota laitier, qui a été intégré au RPU en 2007 et n'est donc pas présenté sur le graphique 3.8 (voir l'encadré 3.3 sur les principales caractéristiques des réformes de la PAC).

Le RPU a été mis en place en 2005 ou 2006 selon le pays de l'UE15, tandis que le RPUS a été appliqué dans les nouveaux États membres lorsqu'ils ont rejoint l'Union, c'est-à-dire en 2004 ou en 2007. Jusqu'à la mise en place du RPU en 2007, Malte et la Slovénie avaient un régime intermédiaire. Le RPU accorde des paiements sur la base de droits fixes qui dépendent de références historiques individuelles ou régionales, tandis que le RPUS a un taux uniforme par hectare. Les deux sont versés avec ou sans production. La seule condition requise pour recevoir l'intégralité des paiements est le respect des exigences des Directives communautaires et de maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles

et environnementales (écoconditionnalité). Dans l'ESP, ces paiements sont classés dans les paiements au titre de la surface ou des recettes non courantes, pour lesquels aucune production n'est imposée et les contraintes sur les intrants obligatoires s'appliquent car l'écoconditionnalité est une obligation.

La réforme de 2003 a accordé aux pays de l'UE15 la possibilité de maintenir certains paiements au titre de la surface cultivée ou du nombre d'animaux à l'intérieur des limites fixées par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil et résumées au tableau annexe C.4. Le graphique 3.13 donne un aperçu schématique des modèles de mise en œuvre dans les États.[12] En outre, des paiements pour des produits spécifiques comme le blé dur, les protéagineux, les cultures énergétiques, le riz, le sucre, les pommes de terre féculières, le tabac, les oliveraies, les fruits et légumes et le coton, ont été introduits ou accrus dans le cadre de la réforme de 2003 et des réformes ultérieures de l'OCM. La plupart de ces paiements seront progressivement supprimés avant 2013 comme convenu dans le Bilan de santé de la PAC de 2009.

Graphique 3.13. **Modèles de mise en œuvre du RPU**



Plus couplés indique que le pays utilise la possibilité de maintenir les paiements couplés dans toute la mesure autorisée.

Source : Renwick et al. (2011).

Avant 2009, les États membres pouvaient conserver 10 % de leurs plafonds budgétaires nationaux par secteur pour les paiements directs utilisés pour financer des mesures de protection de l'environnement ou l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits de ce secteur (article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil). Avec le Bilan de santé, cette disposition a été modifiée comme indiqué à l'article 68 du règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil. En particulier, l'argent ne doit plus être utilisé dans le même secteur mais peut l'être pour venir en aide aux agriculteurs produisant du lait, de la viande bovine, caprine et ovine, et du riz dans des régions défavorisées ou aux types d'agriculture vulnérables ; il peut également être utilisé pour appuyer des mesures de gestion du risque comme les

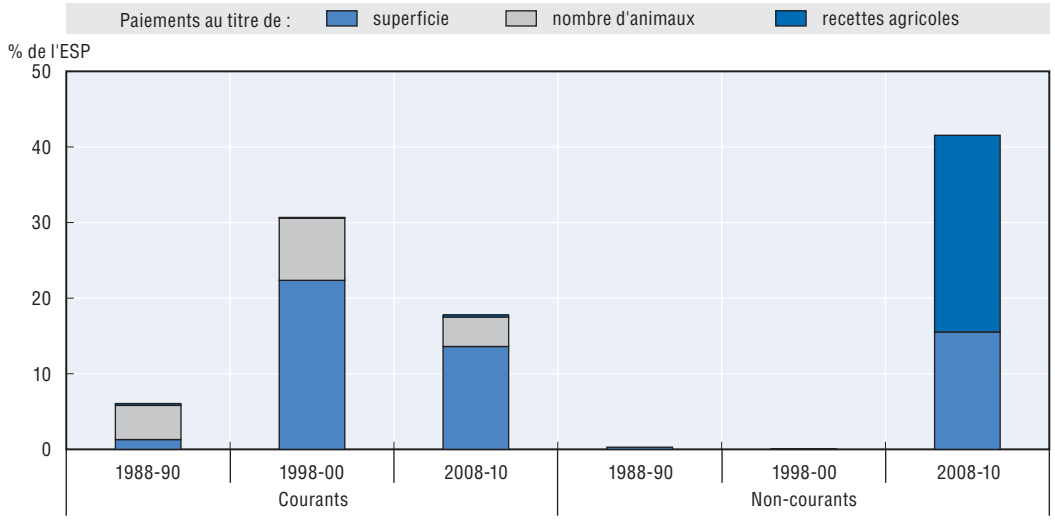
régimes d'assurance contre les catastrophes naturelles et les fonds communs de placement pour les maladies du bétail enfin, les pays appliquant le régime de paiement unique à la surface deviennent éligibles au régime. Un financement complémentaire de 90 millions EUR pour les agriculteurs de l'UE12 est alloué aux 12 pays entrés dans l'Union en 2004 et 2007 pour faciliter la mise en œuvre des mesures de l'article 68 jusqu'à ce que leurs agriculteurs reçoivent des taux de paiements directs intégraux, au terme de la période de transition de dix ans suivant l'adhésion. Les États membres appliquant le RPU sont autorisés à utiliser l'argent actuellement inutilisé de leur enveloppe nationale pour financer les mesures de l'article 68 ou les mesures du deuxième pilier. Dans le cadre de l'article 68, seulement 3.5 % des plafonds nationaux peut être utilisé pour des formes d'aides couplées.

Comme expliqué précédemment, tant que la mise en place progressive des paiements de l'Union européenne n'est pas terminée, les nouveaux États membres ont la possibilité d'effectuer des paiements complémentaires (PDNC) à des secteurs spécifiques (tableau 3.5 et tableau annexe C.3). Depuis 2007, une part importante des PDNC est versée en complément du RPUS et donc découplée de la production de produits de base.

Des paiements au titre de facteurs courants à ceux au titre de facteurs non courants

Les réformes successives ont réduit le lien entre le droit à paiement et la production de produits de base, comme le montre le passage de paiements fondés sur des facteurs courants à des paiements fondés sur des facteurs non courants qui, dans l'Union européenne, sont accordés sans aucune exigence de production (graphique 3.14). En conséquence, la part des paiements sans production requise a augmenté dans l'ESP et dans les dépenses de l'Union européenne au titre du premier pilier, comme indiqué dans la section décrivant la PAC actuelle. La description ci-dessous englobe l'évolution des paiements du deuxième pilier, qui sera mentionnée lorsque cela sera pertinent, tandis que l'évolution de ces mesures est décrite ultérieurement. Comme jusqu'à une époque récente, le deuxième pilier représentait moins de 10 % des dépenses au titre de la PAC, l'évolution des paiements du premier pilier domine le tableau général décrit dans les graphiques ci-dessous.

Graphique 3.14. **Évolution de la base courante et de la base non courante pour les paiements, 1988-90, 1998-2000, 2008-10**



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

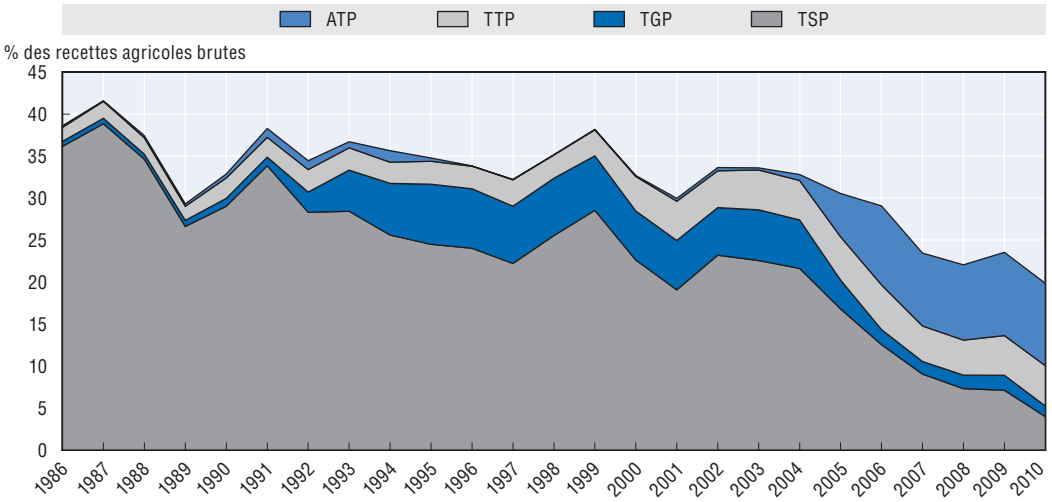
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477520

Le graphique 3.14 montre qu'avant la réforme MacSharry, les paiements directs se fondaient principalement sur le nombre d'animaux. Lorsque les paiements COP ont été introduits, les paiements au titre de la surface courante représentaient plus des deux tiers des paiements. En 2008-10, ils représentaient plus des trois quarts des paiements au titre des facteurs courants (y compris les paiements du deuxième pilier), tandis que la plupart des paiements sont effectués au titre de facteurs non courants. Parmi ces derniers, le RPUS et la mise en œuvre régionale du RPU sont considérés fondés sur une surface fixe alors que la partie du RPU mise en œuvre sur la base des droits des exploitations est considérée fondée sur les recettes antérieures des exploitations. Les paiements au titre de la surface courante en 2008-10 incluent les paiements au titre de la production dans les régions défavorisées, à des fins agroenvironnementales et les paiements maintenus pour les cultures en France et en Espagne dans le cadre de la souplesse de mise en œuvre du RPU.

Diminution des liens avec des produits spécifiques

Dans le même temps, les paiements sont devenus moins spécifiques à des produits. Le graphique 3.15 montre l'évolution de la spécificité des aides de la PAC. Alors qu'avant la réforme MacSharry, le soutien était principalement lié aux prix intérieurs ou accordé au titre du nombre d'animaux et donc spécifique à un seul produit (TSP), les paiements COP à la surface étaient fondés sur des groupes de cultures et donc entraient dans les TGP. Entre 2003 et la mise en œuvre du RPU (à partir de 2005 ou de 2006 selon le pays), le taux des paiements au titre de la surface courante de COP a été égalisé entre les céréales, les oléagineux et les protéagineux de sorte que, bien que le paiement à la surface soit resté dans les TGP, il est passé dans un groupe plus large et donc sa spécificité s'en est trouvée diminuée. Les paiements uniques ne sont pas liés à un quelconque produit ; ils sont donc classés dans les Autres transferts aux producteurs (ATP). Les transferts au titre de tous les produits (TTP) ont également augmenté au fil des années. Ils englobent les mesures du deuxième pilier, tels que les paiements aux zones défavorisées ou le soutien des investissements des exploitations mais également les services aux agriculteurs individuels.

Graphique 3.15. **Niveau de l'ESP et spécificité des produits, 1986-2010**



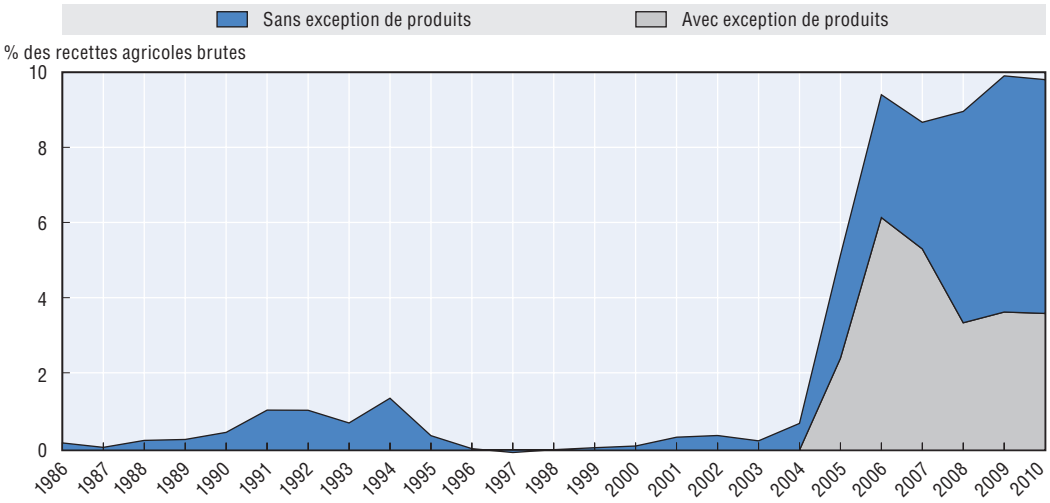
TSP : Transferts au titre d'un Seul Produit ; TGP : Transferts au titre d'un Groupe de Produits ; TTP : Transferts au titre de Tous les Produits ; ATP : Autres Transferts aux Producteurs.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477539

Alors que le RPU n'est pas lié à la production courante, les terres plantées de produits comme les fruits et légumes (qui, avant la réforme, étaient englobés dans le régime) dans le modèle de mise en œuvre historique ne remplissaient pas les conditions requises pour le déclenchement de paiements et ces produits ne pouvaient être plantés sur les terres éligibles. Dans la classification de l'ESP, cette contrainte est désignée sous le nom d'« exception de produit ». Le RPUS et la mise en œuvre régionale du RPU ne prévoient pas d'exceptions de ce type. Depuis que le RPU a été mis en place, la part des paiements effectués sans exception de produit a augmenté du fait de la mise en place progressive du RPUS, celle des paiements régionaux a augmenté dans les pays à système hybride dynamique, et la réforme du secteur des fruits et légumes et du secteur vinicole ont été mises en œuvre (graphique 3.16). Les États membres ont choisi le moment de la période de transition (2008-12) auquel ils supprimeront les restrictions de plantation de fruits et légumes. Avec la réforme du secteur vinicole, les restrictions de plantation seront supprimées d'ici à 2016. Au terme des périodes de transition, les paiements avec exceptions de produits auront disparu dans l'Union européenne.

Graphique 3.16. **Exceptions de produits pour les Autres transferts aux producteurs, 1986-2010**



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

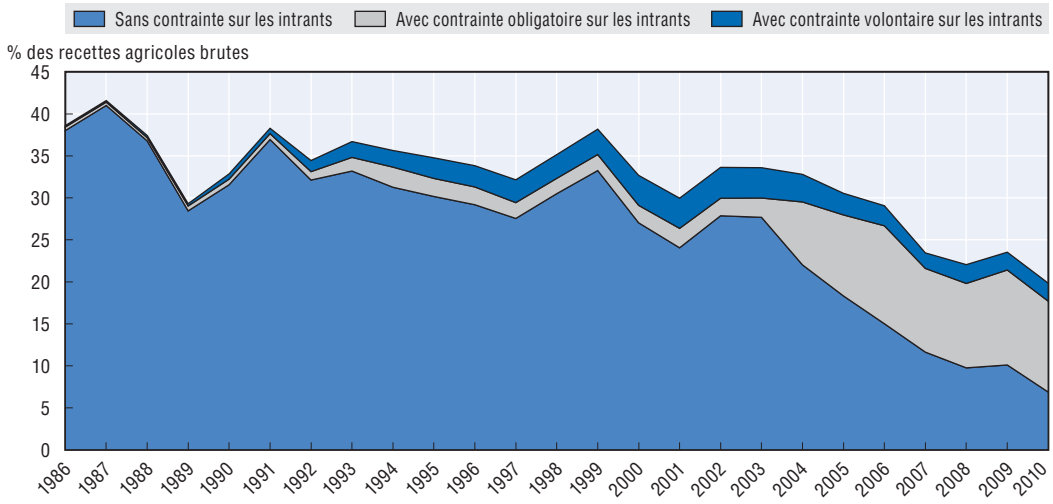
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477558

Généralisation des contraintes sur les intrants

Une autre évolution claire des politiques de l'Union européenne est le champ grandissant des contraintes sur les intrants attachées aux paiements. Avec l'introduction et la généralisation de l'écoconditionnalité à tous les paiements de la PAC après la réforme de 2003 (graphique 3.17), la part du soutien avec contraintes sur les intrants obligatoires devient importante. Le déclin du soutien sans contraintes sur les intrants est principalement lié au déclin du SPM et des paiements au titre de la production (graphique 3.18). Certains paiements nationaux, dont les PDNC, demeurent libres de toute contrainte sur les intrants de même que les paiements au titre de l'utilisation d'intrants. L'évolution des paiements avec contraintes sur les intrants facultatifs est liée au deuxième pilier. La progression des paiements avec contraintes sur les intrants facultatifs reflète le développement des mesures agroenvironnementales et des paiements aux régions défavorisées, qui sont accordés à

la condition que les agriculteurs modifient leurs pratiques agricoles (généralement pour adopter des pratiques plus extensives). En outre, des programmes d'investissement sont disponibles pour aider les agriculteurs à se conformer aux règlements de l'Union européenne concernant les pratiques de production, en particulier dans les nouveaux États membres. Ce phénomène est lié à l'évolution des mesures du deuxième pilier décrites ci-dessous.

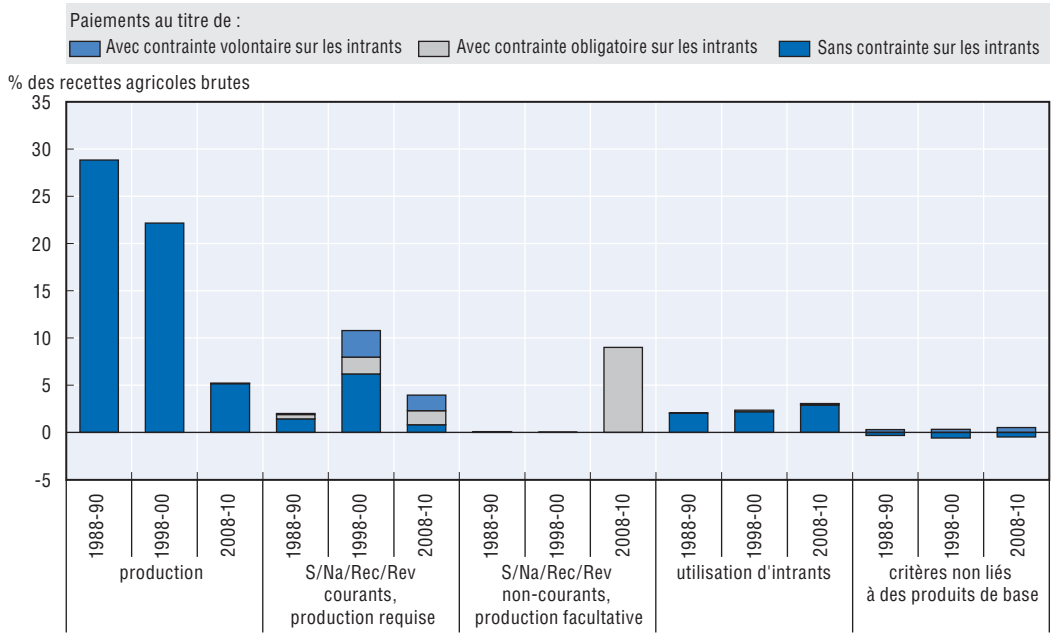
Graphique 3.17. **Part des paiements avec contraintes sur les intrants, 1986-2010**



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477577

Graphique 3.18. **Part des paiements avec contraintes sur les intrants dans chaque catégorie d'ESP, 1988-90, 1998-2000, 2008-10**



S/Na/Rec/Rev: Surface cultivée, Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477596

Deuxième pilier : des mesures structurelles au règlement du développement rural (RDR)

L'évolution du deuxième pilier de la PAC se caractérise par des changements institutionnels et par des augmentations du nombre et de la diversité des mesures offertes, du taux de cofinancement de l'Union européenne et des fonds disponibles de l'Union européenne, y compris via des transferts depuis le premier pilier.

La PAC historique ne comportait que des mesures de soutien des prix des produits de base. En 1992, les mesures « structurelles » englobaient l'aide à la modernisation des exploitations et à la constitution de groupements de producteurs, l'aide à la préretraite et les mesures de vulgarisation introduites en 1972. En 1975, des mesures spécifiques ont été mises en place pour les exploitations des régions défavorisées, notamment des régions montagneuses et vallonnées. Le cofinancement par l'Union européenne du boisement des terres agricoles, des paiements compensatoires en faveur des régions défavorisées et du soutien de l'investissement lié à l'extensification des pratiques agricoles et de la protection de l'environnement a été introduit en 1987, mais ces mesures sont restées facultatives. En 1988, la réforme des fonds structurels a introduit la programmation pluriannuelle des plans de développement rural, qui ont intégré des mesures agricoles financées par la section « Garantie » du FEOGA, avec d'autres mesures de développement rural financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les Fonds structurels européens. Des plans de développement rural ont été préparés pour les périodes 1989-93 et 1994-99.

La réforme de 1992 a introduit des « mesures d'accompagnement » du soutien des produits de base comprenant des régimes de préretraite, des programmes de boisement et des programmes régimes agroenvironnementaux obligatoires. Suite à la déclaration de Cork de 1996, l'Agenda 2000 a intégré les fonds structurels agricoles dans le deuxième pilier de la PAC. A l'instar des mesures du premier pilier, les mesures d'accompagnement qui, à l'époque, englobaient également les paiements aux régions défavorisées, ont été financées par la section Garantie du FEOGA dans la plupart des régions, tandis que les régions de l'objectif 1 ont continué à être financées par la section Orientation comme les anciennes mesures en faveur de l'investissement dans les secteurs agricole et agroalimentaire. L'Agenda 2000 a également accru le nombre des mesures cofinancées disponibles. Pour la période de programmation 2000-06, les États membres ont dû choisir entre une liste de 22 mesures (énumérées dans l'encadré annexe C.1), dont la plupart étaient facultatives et certaines obligatoires (mesures agroenvironnementales et paiements en faveur des zones défavorisées). Le cofinancement par l'Union européenne a varié d'une région à l'autre (selon que la région était ou non éligible au titre de l'objectif 1, qu'il s'agissait de nouveaux États membres ou d'États de l'UE15) et par type de mesure (tableau 3.7).

Au cours de la période 2004-06, les dix États membres ayant rejoint l'Union européenne en mai 2004 ont mis en œuvre un régime spécial de développement fondé sur un nouvel Instrument transitoire pour le financement du développement rural (ITDR), financé par le FEOGA Garantie. Cet instrument a financé les quatre mesures dites d'accompagnement (agroenvironnement, préretraite, boisement et paiements compensatoires en faveur des régions défavorisées et des régions soumises à une contrainte environnementale) et les mesures spécifiques de développement rural suivantes: exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration, groupements de producteurs, respect des normes communautaires, assistance technique, compléments des paiements directs. Toutes les mesures autres que d'accompagnement qui appartenaient déjà à l'*acquis communautaire* sont devenues également disponibles pour les nouveaux États membres (voir liste de l'encadré annexe C.1)[13]. Il convient de noter qu'avant l'adhésion, le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture

Tableau 3.7. **Taux de cofinancement de l'Union européenne, 1984-2013**

	1994-99	**2000-06** Rég. No 1257/2005 Rég. No 1260/2005	**2007-13**[1] Rég. No 1698/2005
Compétitivité			
– Taux général	25-50	25-50	50
– Objectif 1[2]/Convergence[3]	> 50[4]	> 50[4]	75
Agroenvironnement et zones défavorisées			
– Taux général	25-50	50	55
– Objectif 1[2]/Convergence[3]	> 50[4]	75	85

1. Les contributions de l'Union européenne peuvent être portées à 90 % pour les régions éligibles au titre des objectifs de convergence et à 75 % pour les régions non éligibles au titre des objectifs de convergence pour des opérations spécifiques liées aux priorités définies par le bilan de santé pour les fonds de modulation supplémentaires (Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil).
2. L'Objectif 1 encourage le développement et l'ajustement structurel des régions à la traîne (éligibles à l'Objectif 1), c'est-à-dire dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Cet objectif couvre également les régions les plus reculées (les départements français d'outre-mer, les Açores, Madère et les îles Canaries) ainsi que les régions éligibles à l'ancien Objectif 6 (régions à faible densité de population) créées par le Traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède [règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil) établissant les dispositions générales en matière de fonds structurels].
3. Les régions éligibles au titre des objectifs de convergence sont les régions du niveau 2 de la classification NUTS dont le PIB (produit intérieur brut) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, qui sont éligibles aux financements en vertu des objectifs de convergence.
4. Le taux de contribution communautaire peut être porté à 80 % pour les régions situées dans l'un des États membres éligibles à l'aide du Fonds de cohésion (Grèce, Espagne, Irlande et Portugal), et à 85 % pour toutes les régions les plus reculées ainsi que pour les petites îles grecques de la Mer Égée. *ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_en.htm*.

Source : site web de l'Union européenne.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932478261*

et le développement rural (SAPARD) finançait dans ces pays quatre grands groupes de mesures : les investissements dans les exploitations agricoles, l'amélioration du traitement et de la commercialisation des produits de l'agriculture et de la pêche, le développement et l'amélioration des infrastructures rurales et la diversification des activités en milieu rural.

Le programme de développement rural pour la période de programmation 2007-13 s'applique aux 27 États membres. Ses principales caractéristiques sont décrites à la section précédente sur la PAC actuelle. Par rapport à la période 2000-06, le nombre des mesures a augmenté (voir liste du tableau annexe C.2) et certaines ont changé de nom. Les mesures sont regroupées selon trois axes thématiques plus un axe séparé qui applique l'approche multisectorielle et les principes du programme LEADER. L'Union européenne a fixé des contributions minimales pour chaque axe (au moins 10 % pour les axes 1 et 3, 25 % pour l'axe 2 et, pour les États membres de l'UE15, 5 % pour l'axe LEADER (avec une moyenne de 2.5 % pour cette période dans les nouveaux États membres, qui doivent atteindre un taux de 5 % à la fin de la période).

Tandis que sur la période 2000-06, des fonds étaient disponibles en vertu de la section Garantie ou de la section Orientation du FEOGA selon la région, en 2007 ils relèvent d'un nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les trois types de programmation existants (programmes de développement rural, LEADER et programmes opérationnels dans les zones éligibles à l'Objectif 1) et les deux types de systèmes de gestion et de contrôle financiers (sections Garantie et Orientation du FEOGA) ont été simplifiés et regroupés sous un cadre unique de financement, de programmation, de gestion et de contrôle financiers. De surcroît, les règles de suivi, de contrôle et d'évaluation ont été renforcées.

Au fil des ans, les taux de cofinancement de l'Union européenne ont augmenté (tableau 3.7). Pour les mesures agroenvironnementales, par exemple, ils sont passés de 25 % avant la réforme MacSharry à 50 % dans les régions non éligibles à l'Objectif 1 et à 55 % sur la période 2007-13 pour les régions non éligibles au titre des objectifs de convergence. Dans le même temps, les montants maximums de soutien à l'hectare et les taux de soutien communautaire à l'hectare ou en pourcentage des investissements ont augmenté. Cela a été rendu possible par l'augmentation des fonds du RDR entre chaque période de programmation. À partir de 2003, l'augmentation des fonds du RDR s'est faite par des transferts depuis le premier pilier via un mécanisme de « modulation ».

La **modulation** a été introduite dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003. Elle consiste à transférer un pourcentage de paiements directs du premier pilier pour compléter les fonds du deuxième pilier. Les taux de modulation sont passés de 3 % en 2004 à 5 % en 2006. A compter de 2004, les premiers 5 000 EUR reçus par les agriculteurs ont été exclus de la modulation. Cela signifie que tous les agriculteurs recevant plus de 5 000 EUR d'aides directes ont vu leurs paiements réduits de 5 %. Ce taux est demeuré constant jusqu'en 2008, mais d'ici à 2012 le bilan de santé l'aura porté à 10 % (tableau 3.8). De plus, une réduction supplémentaire de 4 % est opérée sur les paiements supérieurs à 300 000 EUR par an. Le financement ainsi obtenu peut être utilisé par les États membres pour renforcer les programmes dans les domaines du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau, de la biodiversité, de l'innovation liée aux quatre domaines précédents, et pour les mesures d'accompagnement de la restructuration du secteur laitier. Ce transfert monétaire est cofinancé par l'Union européenne à hauteur de 90 % dans les régions éligibles au titre des objectifs de convergence (telles que définies à la note 3 du tableau 3.7) où le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne et de 75 % dans les régions non éligibles au titre des objectifs de convergence pour les mesures liées à ces priorités.

Tableau 3.8. **Taux de modulation, 2003-12**

Seuils	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de modulation obligatoires										
1 – 5 000 EUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 000 – 299 999 EUR	0	3 %	4 %	5 %	5 %	5 %	7 %	8 %	9 %	10 %
Plus de 300 000 EUR	0	3 %	4 %	5 %	5 %	5 %	11 %	12 %	13 %	14 %
Taux de modulation facultatifs										
Angleterre	0	3 %	5 %	10 %	12 %	13 %	14 %	14 %	14 %	14 %
Écosse	0	3 %	4 %	5 %	5 %	8 %	8.5 %	9 %	9 %	9 %
Irlande du Nord	0	3 %	4 %	5 %	4.5 %	6 %	7 %	8 %	8 %	8 %
Pays de Galles	0	3 %	4 %	5 %	2.5 %	4.2 %	5.8 %	6.5 %	6.5 %	6.5 %

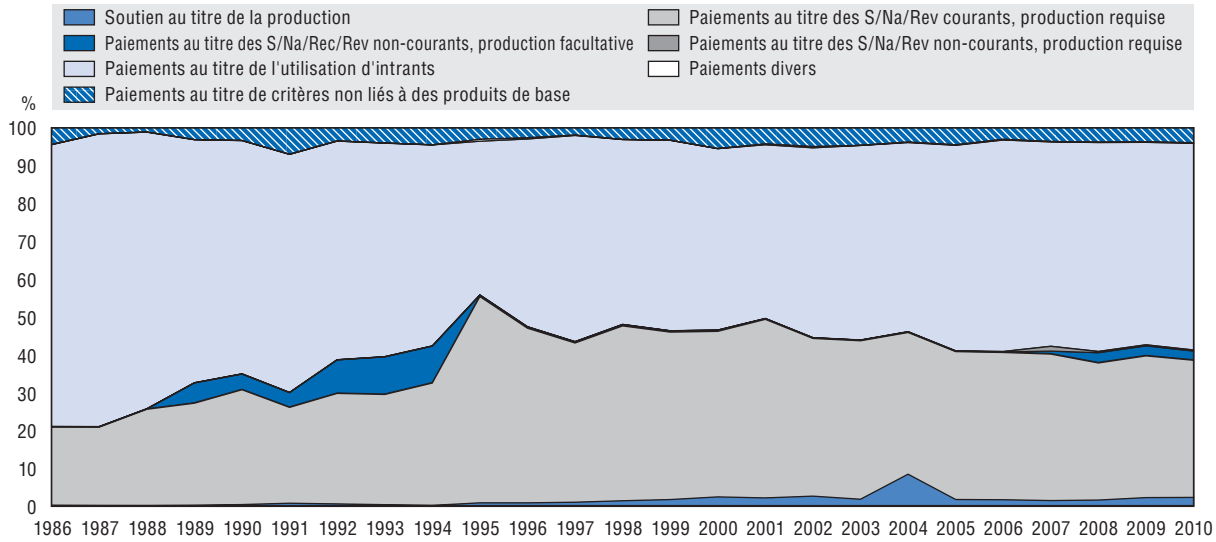
Source : adapté de AGRAEUROPE PAC Monitor.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478280

Conséquence de ces changements, les mesures de développement rural, qui représentaient moins de 5 % des dépenses de la PAC à la fin des années 80, atteignaient 20 % en 2008 (graphique 3.7) et cette part devrait s'accroître à mesure qu'augmenteront les fonds abondés au deuxième pilier par la modulation. Comme les mesures du deuxième pilier sont cofinancées, les contributions des États membres de l'Union européenne augmentent également mais dans une moindre mesure que si les mêmes taux avaient été maintenus entre les deux dernières périodes de programmation.

Il convient de noter que les dépenses nationales prises en compte dans l'ESP englobent également le financement de mesures purement nationales, lesquelles consistent habituellement en une aide à l'investissement, des services aux agriculteurs (lutte contre les ravageurs des cultures et les maladies, vulgarisation) et l'aide liée aux catastrophes, qui sont souvent incluses dans l'ESP dans les paiements au titre de l'utilisation d'intrants. Cette catégorie représente environ la moitié des dépenses nationales en faveur des agriculteurs. Le solde correspond à des paiements au titre de la superficie, qui incluent un cofinancement national au titre des paiements en faveur des régions défavorisées et la plupart des mesures agroenvironnementales (graphique 3.19) ainsi que les paiements direct nationaux complémentaires dans les nouveaux États membres. On notera que les services d'intérêt général à destination des agriculteurs pris collectivement (inclus dans les ESSG), en particulier les frais de recherche, de développement et d'assistance technique, sont principalement financés par les gouvernements nationaux.

Graphique 3.19. **Répartition des dépenses nationales dans les catégories de l'ESP, 1986-2010**



S/Na/Rec/Rev : Surface cultivée, Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477615

Notes

1. La politique communautaire en matière d'aides d'État a pour objectif d'assurer la libre concurrence, une allocation efficace des ressources et l'unité du marché communautaire tout en respectant les engagements internationaux de l'Union européenne, *ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm*.
2. Des développements sur les taux de modulation sont présentés un peu plus loin au tableau 3.8.
3. Règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique).
4. Un membre de l'OMC peut restreindre temporairement les importations d'un produit (prendre des mesures de « sauvegarde ») si une poussée des importations de ce produit cause ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale. *www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm8_f.htm*.
5. Énumérées à l'encadré 3.3.
6. On trouvera le détail des mises en œuvre par pays dans OCDE (2007b), tableau 6.4 ou à l'adresse : *ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf*.

7. Article 68 du règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil (bilan de santé).
8. Les mesures agroenvironnementales sont ouvertes aux autres gestionnaires de terres.
9. En 2005, le territoire soumis aux mesures agroenvironnementales était de 28 % du territoire de l'UE15 et de 23 % du territoire de l'UE27.
10. De surcroît, la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay entre 1995 et 2001 a sécurisé ou accru l'accès au marché.
11. La prime à l'abattage a été mise en place en 2000.
12. On trouvera des détails sur la mise en œuvre par pays dans OCDE (2007b), tableau 6.4 ou à l'adresse: *ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf*.
13. *ec.europa.eu/agriculture/rur/access/index_en.htm*.

© OCDE 2011

Chapitre 4

Incidence des réformes des politiques agricoles sur la performance économique et environnementale de l'agriculture

Ce chapitre vise à estimer l'incidence des réformes successives de la PAC sur le secteur agricole, et en particulier sur les marchés de produits et fonciers, la structure des exploitations, les revenus et le bien être des agriculteurs, l'environnement et certains aspects du développement rural. Les incidences des réformes de la PAC sur les marchés agricoles, et les revenus et le bien être des agriculteurs sont examinées à l'aide de deux modèles d'équilibre partiel : le modèle d'évaluation des politiques (MEP) et le modèle CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis). L'analyse se fonde également sur les résultats présentés lors de l'atelier de l'OCDE sur les effets désagrégés des réformes de la PAC qui s'est tenu à Paris les 10 et 11 mars 2010.

Les réformes mises en œuvre depuis 2004 (encadré 3.3) sont étudiées dans ce chapitre, notamment celle de 2003 ainsi que le bilan de santé de 2009. Cependant, l'ensemble de celles menées au cours des 25 dernières années est considéré dans l'analyse par modélisation (qui examine l'impact sur la production et les revenus) et dans la section sur l'impact environnemental. Certains aspects des réformes de la PAC font l'objet d'une attention particulière :

- le découplage des politiques et de la production, c'est-à-dire le passage de mesures de soutien des prix vers des paiements au titre de la superficie et du nombre d'animaux, puis vers des paiements uniques sans exigence de production ;
- l'introduction de la conditionnalité ;
- la suppression du gel des terres et l'élimination progressive des quotas laitiers ;
- la réforme du sucre ;
- le transfert de fonds du premier pilier vers le deuxième pilier (« modulation ») ; et
- certains développements relatifs aux mesures du deuxième pilier.

Plusieurs sources d'information ont été mises à profit dans ce chapitre, notamment des évaluations *ex ante* et *ex post* réalisées par les États membres et par la Commission européenne dans le cadre la mise en œuvre des politiques ainsi que plusieurs précédentes études de l'OCDE, en particulier une analyse de la réforme de la PAC de 2003 (OCDE, 2004), une évaluation de la réforme du sucre (OCDE, 2007c) et une publication sur la performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2008c).

Dans le cadre du projet de l'OCDE sur l'évaluation des réformes de la PAC, un atelier a été organisé par l'OCDE à Paris du 10 au 11 mars 2010 afin d'examiner les impacts des récentes réformes de la PAC au niveau désagrégé. Il était prévu que l'atelier apporte au rapport OCDE des informations sur des aspects de la réforme que les outils disponibles au sein de l'organisation ne peuvent capturer. Les contributions d'experts ont fourni d'utiles informations qui sont résumées dans ce chapitre. Les textes inclus dans les actes de l'atelier (OCDE, 2011a) sont cités sous la forme (auteur, 2011) dans le corps du présent rapport et sous la forme [auteur (2011), « titre de l'étude », in OCDE (2011a)] dans les références. Toutes les études présentées lors de l'atelier sont publiées dans OCDE (2011a). Chaque rapport décrit le contexte de l'étude, explique la méthodologie et les données employées, et donne les principaux résultats. Lorsque possible, les commentaires se fondent sur une observation empirique des différents phénomènes considérés – évolution de l'utilisation des terres, distribution régionale de la production, niveau et variabilité des revenus, performance environnementale de l'agriculture – et explorent la mesure dans laquelle ils sont imputables à l'évolution des politiques. Les implications des réformes sur la distribution du soutien et des revenus sont analysées à l'aide de données au niveau des exploitations, notamment les contributions du Réseau de l'OCDE sur l'analyse au niveau des exploitations (OCDE, 2011b).

Deux études particulières fondées sur la modélisation ont également été menées pour explorer les conséquences des réformes de la PAC, analysées ici à l'aide de deux modèles d'équilibre partiel : le modèle d'évaluation des politiques (MEP)[1] et le modèle CAPRI (*Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis*)[2]. Le MEP de l'OCDE sert à simuler des mutations en matière de production, d'échanges, de revenus et de bien-être au cours de la période 1986-2008. Il s'agit d'analyser les réformes successives de la PAC représentées dans le modèle (réformes qui affectent les secteurs de la production végétale et animale) en s'intéressant notamment aux changements intervenus dans le niveau et la composition du soutien, mesurés par l'ESP. Les simulations du MEP permettent d'évaluer l'incidence de l'évolution des choix publics – et notamment le mouvement vers le découplage du soutien et de la production – sur la production, les échanges, les transferts de revenus et le bien-être. Le modèle CAPRI, pour sa part, permet d'analyser en détail l'impact régional des récentes réformes de la PAC (2003-09) sur les marchés intérieurs de l'Union européenne. Il s'intéresse à la production, aux revenus agricoles, aux échanges, aux prix, à l'utilisation des terres, au bien-être ainsi qu'à deux indicateurs environnementaux, une comparaison étant établie par rapport à une situation où l'Agenda 2000 se serait appliqué (scénario de base). Pour mieux rendre compte de l'incidence de l'adoption de formes plus découplées de soutien, le scénario de base se fonde sur une absence totale de gel des terres. Les réformes considérées englobent celle de 2003, celles qui se sont successivement appliquées aux produits (sucre, fruits et légumes, notamment), ainsi que le bilan de santé de la PAC. Ce modèle compare aussi les implications d'une mise en œuvre « historique » du régime de paiement unique à celles d'une mise en œuvre « régionale ». Notons enfin que les résultats d'autres modèles sont également rapportés ici.

Tout modèle est une représentation simplifiée de la réalité. Les modèles mentionnés dans ce chapitre font l'hypothèse d'un fonctionnement parfait des marchés et ne peuvent donc pas représenter les effets des facteurs hors de leur compétence. Par exemple, ils ne considèrent pas les effets des activités en dehors du secteur agricole et ne représentent pas les effets ne passant pas par les prix comme les externalités. Les résultats des scénarios dépendent également des caractéristiques structurelles et comportementales du modèle et de la façon dont les politiques sont représentées. En particulier, l'incidence estimée d'un changement de système de paiements dépend de la façon dont les différents types de paiements sont modélisés, et de la façon dont les marchés des terres à la vente ou la location sont construits dans le modèle. Dans le MEP, les paiements au titre des superficies sont supposés agir en premier lieu sur les marchés fonciers. Ainsi, ils sont presque entièrement capitalisés dans la valeur des terres. C'est également le cas des paiements uniques. La répartition des avantages de cette capitalisation dépend de la proportion des terres en exploitation directe (les avantages bénéficient à l'agriculteur) par rapport à celle qui est louée à des propriétaires terriens non agriculteurs (qui dans ce cas sont les bénéficiaires). La modélisation des paiements dans CAPRI est similaire. Dans les deux modèles, des considérations comme les effets passant par le risque ou la richesse ne sont pas représentées et les transferts de droits à paiements ne sont pas modélisés. Dans CAPRI, il existe des incertitudes dans la base de données quant aux évolutions des prix des terres. Il est important de prendre en compte ces limitations dans l'interprétation des résultats.

Incidence des réformes successives de la PAC sur l'utilisation des terres, la production et les marchés de produits de base

Incidence des réformes de la PAC sur la production, les échanges et l'utilisation des terres au cours de la période 1986-2008

Cette section présente les résultats d'une analyse menée à l'aide du modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE pour estimer l'incidence des réformes de la PAC sur la production, les échanges et l'utilisation des terres au cours de la période 1986-2008, celle couverte par la Base de données des ESP et des ESC de l'OCDE (version de 2009). L'impact sur les revenus et le bien-être est abordé ci-après dans une section distincte. L'encadré 4.1 décrit les principales caractéristiques du MEP. L'impact de la PAC sur la production et les revenus est, quant à lui, estimé sur la base d'indices évaluant l'incidence du soutien sur la production et les revenus des ménages agricoles[3]. Cette méthode rend compte d'importantes évolutions au cours de la période étudiée. Si ces changements s'expliquent par de nombreux facteurs, au cours de la période, la réforme MacSharry de 1992 et la réforme de la PAC de 2003 ont eu une incidence particulièrement forte sur le secteur agricole.

Encadré 4.1. **Le modèle d'évaluation des politiques (MEP)**

Le modèle d'évaluation des politiques (MEP) a été élaboré par l'OCDE afin de relier les informations de la base de données des ESP à des résultats économiques donnés. Il a pour but de compléter les informations de la base de données des ESP par une structure économique de base assortie de données, en vue de donner des représentations agrégées de six pays d'une région de l'OCDE (la région étant l'Union européenne, composée de deux zones de production, l'UE15 et l'UE12).

Le MEP donne une vue statique, fondée sur un équilibre partiel, de l'impact des politiques agricoles, en intégrant des élasticités visant à représenter un ajustement à moyen terme d'environ cinq ans. Les modèles MEP agrègent la production de blé, de céréales secondaires, de graines oléagineuses, de riz, de lait et de viande bovine, issue d'une combinaison de facteurs de production appartenant à l'exploitation et d'intrants achetés.

Le MEP est un modèle dit « de déplacement d'équilibre » : il est calibré de telle manière que, pour chaque année, tous les marchés soient en équilibre, compte tenu des données observées sur les prix, les quantités et le soutien. Les simulations de politiques viennent perturber cet équilibre en produisant un choc au niveau du soutien, dans une ou plusieurs catégories de l'ESP. Le modèle est ensuite résolu par la détermination d'un nouvel équilibre économique post-choc. Les résultats font l'objet d'une interprétation comparative statique. Le modèle peut être appliqué à toute la période couverte par la base de données du MEP (1986-2008) ou à une seule année. Lorsqu'il est appliqué à toutes les années, le modèle indique pour chacune d'elles l'impact des politiques considérées sur différents éléments économiques. Il ne s'agit nullement d'une simulation dynamique de l'évolution des marchés au cours de la période. Il est donc possible, à l'aide de cet outil, d'estimer l'impact à moyen terme de la politique considérée, pour chaque année, et de voir comment celui-ci varie au fil du temps face à l'évolution des mesures et de la situation économique globale.

Encadré 4.1. **Le modèle d'évaluation des politiques (MEP)** *(suite)*

Les politiques simulées dans le MEP sont conformes à la classification de l'ESP. Chacune des formes de soutien définies dans cette classification est considérée dans le modèle avec une « incidence initiale » distincte sur les prix d'incitation des consommateurs et des producteurs. Le but du modèle est de représenter « l'incidence » des mesures de soutien de la même manière que cette « incidence » est impliquée par la classification des mesures de soutien pour les ESP. Ainsi, les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables sont représentés comme un écart entre les prix d'offre et de demande des intrants, les paiements basés sur les surfaces comme un écart entre les prix d'offre et de demande des terres, et ainsi de suite. Les paiements non assortis d'exigences de production ainsi que les autres paiements aux critères d'admissibilité larges sont modélisés de telle sorte que les écarts de prix induisent une inflation uniforme des prix d'approvisionnement. Ces politiques n'affectent donc pas le choix relatif entre les produits et les usages des terres admissibles.

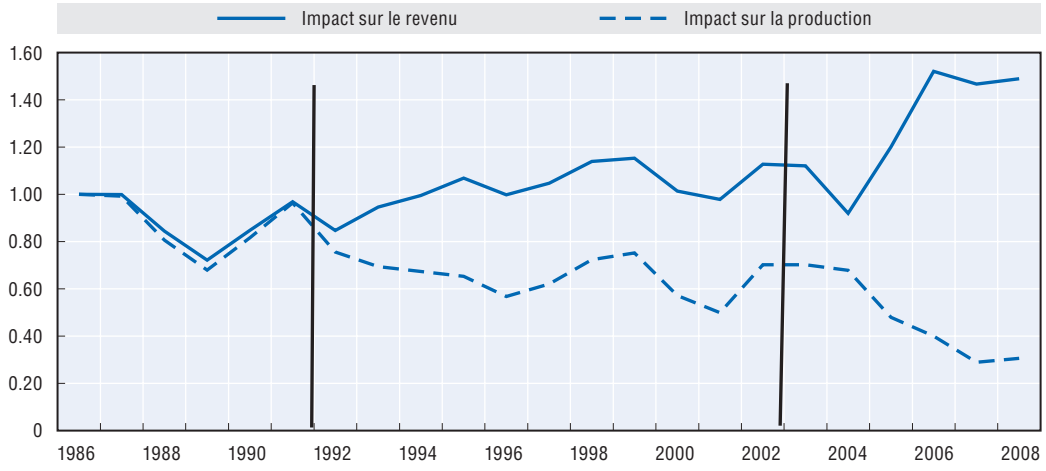
Pour plus d'informations sur le MEP, voir OCDE (2010d), « Évolutions à long terme des performances de l'action publique » [TAD/CA/APM/WP(2010)19/FINAL].

Incidences sur la production

Au cours la période étudiée, les distorsions de la production agricole induites par la PAC n'ont cessé de diminuer (graphique 4.1) tandis qu'augmentait l'efficience des mesures visant à améliorer les revenus des ménages agricoles et des propriétaires terriens[4].

Graphique 4.1. **Effet de la PAC sur la production et les revenus, 1986-2008**

1986 = 1



Note : Le revenu est défini comme un excédent revenant au producteur et découlant des intrants détenus par l'exploitant, lesquels incluent sa main-d'œuvre propre, ses rentes de quota, son cheptel et ses terres (dans ce graphique, celles-ci sont considérées comme sa propriété).

Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477634

Ces deux effets ont une même cause. Les politiques qui influent directement sur les marchés de produits sont généralement celles qui entraînent les plus fortes modifications sur le plan de la production. Ces distorsions, qui perturbent l'équilibre de marché, provoquent des « pertes sèches », terme désignant les coûts supplémentaires encourus par les producteurs qui augmentent leur production en réponse à des signaux politiques,

ou par les consommateurs qui se trouvent contraints de consommer moins et à des prix plus élevés. Ainsi, des pertes de transaction amputent une partie de l'impact des mesures de la PAC, en ce qu'elles ne profitent à personne, ni au bénéficiaire prévu du soutien, ni à d'autres agents économiques. Lorsque les pertes sèches sont importantes, les transferts aux producteurs sont réduits et la politique n'a que peu d'effet sur les revenus. Comme on le verra ci-dessous dans la section sur l'incidence en matière de revenus et de bien-être, une part importante du soutien aux produits échappe au secteur agricole et ce sont les fournisseurs d'intrants, les propriétaires non terriens, et d'autres intervenants situés en amont dans la filière alimentaire qui en bénéficient.

Les résultats sont présentés au graphique 4.1 en référence à la situation des politiques en 1986. Cette année là, avec environ 80 % de l'ensemble du soutien, le SPM était dominant. Les réformes ont progressivement réduit la part du SPM dans le soutien et le niveau du soutien total. Ces réformes ont eu deux effets qui ensembles, expliquent les variations relatives des incidences de la PAC sur la production et le revenu : réduction des distorsions sur les marchés et des pertes sèches associées, et accroissement de l'efficacité de transfert du revenu. Le SPM est l'une des formes de soutien qui cause le plus de distorsions et évoluer vers des formes moins distorsives réduit les incidences de la PAC sur la production. En outre, l'impact sur la production est encore réduit par la baisse du niveau général du soutien par rapport à la taille du secteur agricole. Ainsi, l'indice de l'incidence sur la production montre qu'en 2008, l'effet de la PAC sur la production représentait environ 30 % de celui de 1986.

Tandis que l'incidence de la PAC sur la production baissait, son incidence sur le revenu agricole augmentait. Cela s'explique par la réduction des pertes sèches qui permet aux producteurs de réduire leurs coûts et de retirer davantage de gains nets du soutien. C'est aussi parce que l'efficacité de la PAC à transférer du revenu s'est également améliorée. Ainsi, non seulement une part moindre de la valeur du soutien s'évapore en pertes sèches, mais la part capturée par les fournisseurs d'intrants et les intervenants situés en amont dans la filière alimentaire baisse aussi. En ciblant plus efficacement les bénéficiaires intentionnels du soutien, l'effet net est que davantage de revenu est transféré aux producteurs, même avec une baisse du soutien total. Cet effet est décomposé de manière explicite dans la section ci-dessous, qui traite des effets sur le revenu et le bien-être.

Le meilleur moyen de diminuer les pertes sèches consiste à réduire l'effet direct qu'exercent les politiques sur les prix, et en particulier sur ceux des produits de base (prix de vente à la production). La réforme MacSharry a représenté une première étape importante en ce sens. Avant 1993, le soutien aux prix de marché (SPM) des produits de base représentait environ 80 % du total des mesures de soutien incluses dans le MEP[5]. Cette forme de soutien cible directement les prix à la production et induit des distorsions de production relativement importantes. Après 1993, le niveau du soutien aux prix du marché a été réduit, ces mesures étant remplacées par des paiements fondés sur la superficie (production végétale) ou le nombre de têtes de bétail (production animale). Cela a eu pour effet d'atténuer l'incidence de la PAC sur le marché, sans pour autant réduire sensiblement le niveau global des transferts de revenus dont bénéficient les producteurs.

Les paiements en fonction de la superficie ou des têtes de bétail provoquent moins de distorsions de marché que le SPM. En effet, pour les intrants utilisés dans la production végétale ou animale, l'offre est inélastique : les variations de prix n'ont que peu d'incidence sur la quantité de terres utilisées ou le nombre d'animaux détenus par les exploitants.

Cette faible réactivité aux évolutions de prix a pour effet d'atténuer les distorsions des politiques. Dans le même temps, ces facteurs de production appartiennent à l'agriculteur. Partant, toute augmentation de la valeur des terres ou des animaux devrait entraîner une hausse du revenu des agriculteurs.

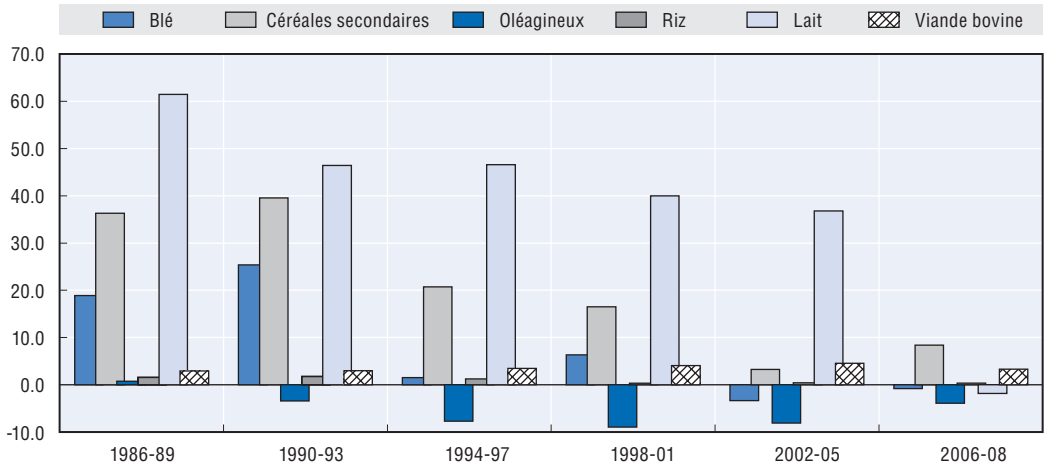
Même si les paiements au titre de la superficie ou du nombre de têtes de bétail réduisent les distorsions, ils exercent toujours certains effets sur le marché. Tout d'abord, ils augmentent l'attrait de la terre et des animaux par rapport aux autres facteurs de production. Deuxièmement, dans la mesure où ils ciblent certains produits, ils peuvent entraîner une réaffectation de la production en faveur des produits bénéficiant d'un soutien.

La réforme de la PAC de 2003 a également largement modifié la manière dont les paiements directs influencent les décisions des producteurs. Le régime de paiement unique (RPU) inclut des paiements à l'hectare (sous réserve d'éligibilité) comparables aux précédents paiements au titre de la superficie, qu'ils viennent remplacer pour tout ou partie selon le pays et la période concernée (encadré 3.3). La principale différence est que le paiement ne dépend pas de la production de produits spécifiques et n'induit donc pas de distorsions dans les choix de produits opérés par les producteurs. De surcroît, les terres éligibles sont définies en termes très généraux, et le régime englobe donc presque tous les usages : il n'a par conséquent que peu d'incidence sur les décisions d'affectation des terres et leur remplacement par d'autres facteurs de production.

Pour examiner comment les réformes de la PAC ont modifié la manière dont le soutien influence les décisions des producteurs, il est également intéressant d'étudier l'évolution de l'effet estimé de la PAC sur les exportations de certains produits. La PAC a eu une forte incidence sur les exportations de nombreux produits, même si celle-ci a décliné au fil du temps (graphique 4.2)[6]. On estime par exemple qu'elle a engendré une augmentation des exportations de blé de 19 millions de tonnes. Ainsi, les exportations nettes de cette céréale s'établissaient à quelque 16.5 millions de tonnes au cours de la période 1986-89, mais en l'absence de la PAC, l'Union européenne en aurait vraisemblablement importé 2.5 millions de tonnes, passant du statut d'exportateur net à celui d'importateur net.

Graphique 4.2. **Impact de la PAC sur les exportations de l'Union européenne, 1986-2008**

Millions de tonnes



Note : Exportations supplémentaires attribuables aux politiques en place durant la période.

Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477653

Seul le lait, principalement bénéficiaire des mesures de SPM et régi par un système de quotas durant la période étudiée, a eu un impact continu sur le commerce durant la plus grande partie de la période. Les prix élevés des produits laitiers, de même que l'élimination progressive des quotas et la réforme des systèmes de prix d'intervention, atténuent l'impact du SPM durant les dernières années de période observée. En 2009, les prix intérieurs payés aux producteurs de lait étaient alignés sur les prix à la frontière. En plus de l'intégration du paiement laitier dans le paiement unique, ceci a éliminé les incitations à produire spécifiquement du lait.

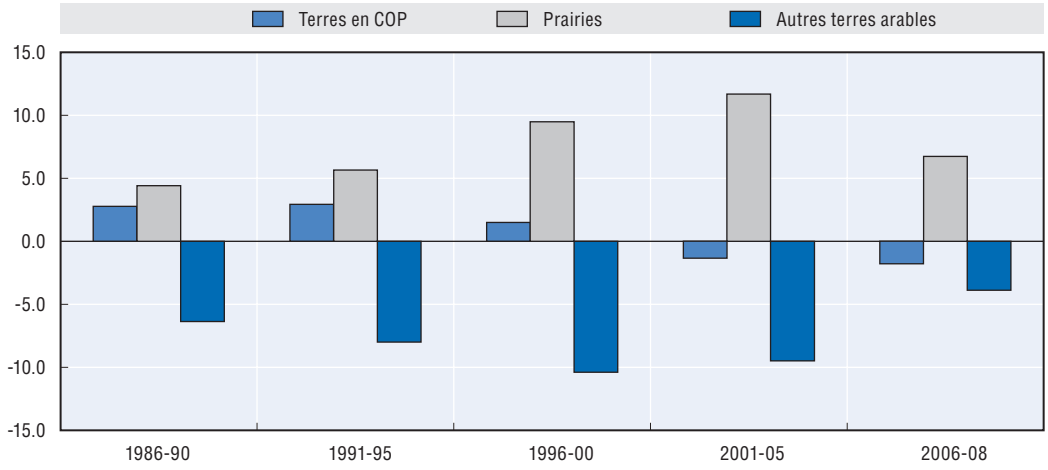
La réduction de l'incidence de la PAC sur le blé et les céréales secondaires, due à la baisse des prix d'intervention et à l'introduction de paiements à l'hectare à partir de 1992, ainsi qu'à l'intégration de la plupart de ces paiements dans le paiement unique à partir de 2005, est particulièrement évidente. Le recul des exportations d'oléagineux s'explique quant à lui par des mesures ciblant d'autres produits. Il résulte notamment d'effets de substitution entre produits et de l'importance des oléagineux, dont les prix ne sont pas soutenus sur l'ensemble de la période étudiée, dans l'alimentation des animaux destinés à la production laitière.

Incidence sur l'affectation des terres

L'évolution des politiques a également eu une incidence sur les incitations à la production et, par conséquent, sur l'affectation des terres. Dans les premières années de la période considérée, le système d'interventions de marché de la PAC favorisait la production de céréales ainsi que l'élevage et la production laitière. Cela a eu pour effet d'affecter à ces productions des terres destinées à l'origine à d'autres usages arables (graphique 4.3). Les réformes subséquentes ont supprimé la plupart des interventions de marché instaurées en faveur des céréales, pour les remplacer par des paiements à la superficie de céréales, oléagineux et protéagineux (COP) et, plus tard, par le régime de paiement unique.

Graphique 4.3. **Évolution estimée de l'utilisation des terres sous l'effet des politiques de la PAC, 1986-2008**

Millions d'hectares



COP : céréales, oléagineux et protéagineux

Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477672

Cependant, jusqu'en 2000 environ, la PAC a eu dans l'ensemble pour conséquence d'accroître les superficies allouées aux céréales et graines oléagineuses bénéficiant d'un soutien, au détriment des autres utilisations arables. Les résultats présentés n'illustrent pas l'évolution de l'utilisation des terres au fil du temps, mais rendent compte de la différence entre celle observée

une année donnée et celle qui aurait existé dans une situation d'équilibre sans PAC (pour plus de clarté, ce sont des moyennes à quatre ans que l'on retrouve ici). En d'autres termes, il s'agit d'une série d'analyses statiques comparatives et non d'une simulation dynamique[7].

Avec la PAC, davantage de terres sont affectées aux pâturages que ce qui aurait été le cas en son absence. Au cours des premières années, le soutien, facteur de distorsion, était réparti plus équitablement entre la production céréalière et l'élevage, de telle sorte que, durant la période 1986-90, la PAC a engendré une augmentation d'environ 4.4 millions d'hectares (11 %) des pâturages (dans le même temps, les terres allouées aux protéagineux ont crû de 2.8 millions hectares, soit 37 %). À partir de 2000, les paiements fondés sur le nombre de têtes ainsi que le SPM pour le lait et la viande bovine ont incité à affecter les terres à la production animale. De nombreuses surfaces allouées à la production de céréales, oléagineux et autres cultures ont alors commencé d'être converties en pâturages, lesquels auraient alors crû de 12 millions d'hectares. Les réformes suivantes ont transféré une partie de ce soutien couplé sous le régime du paiement unique. Cela, associé au fait que les terres affectées à d'autres utilisations arables sont également éligibles aux paiements uniques, a réduit de près de moitié les changements d'affectation des terres induits par la PAC. En 2008, par rapport à une situation où les marchés seraient non faussés, les politiques agricoles favorisaient toujours l'extension des pâturages au détriment des grandes cultures.

Synthèse des incidences

Il apparaît que l'impact des paiements budgétaires sur la production et les échanges est désormais assez faible dans l'Union européenne. Les distorsions qui demeurent proviennent aujourd'hui essentiellement du SPM, une des formes de soutien les plus perturbatrices qui représente toujours actuellement une part importante du total. Tandis que par le passé les politiques privilégiaient les grandes cultures, les réformes ont au contraire favorisé les pâturages au détriment des terres arables. Ainsi, leur part est-elle supérieure aujourd'hui à ce qu'elle aurait été en l'absence de ces politiques.

Incidences des mesures prises après 2003 sur l'utilisation régionale des terres, la taille des troupeaux et les marchés intérieurs de l'Union européenne[8]

Le modèle CAPRI a servi à simuler l'impact de la réforme de 2003 et du bilan de santé de la PAC 2009 (encadré 2.3) sur les terres, le nombre de têtes de bétail, la production, les échanges et les prix intérieurs. Le présent rapport abordera plus loin d'autres aspects de l'analyse, tels que l'incidence sur le revenu, le bien-être, l'environnement et la distribution (voir ci-après les sections consacrées à l'impact sur les revenus et sur l'environnement). Pour mémoire, CAPRI est un modèle d'équilibre partiel qui donne une représentation détaillée de l'offre régionale et des marchés mondiaux (encadré 4.2).

L'analyse quantitative présentée ci-après se fonde sur l'application d'hypothèses contrefactuelles par rapport à une moyenne à trois ans (2003-05) dite « année de base », dans une perspective comparative et statique. Le modèle CAPRI est calibré en fonction des politiques de l'Agenda 2000 et intègre les taux de gel des terres observés en 2004 (à savoir, zéro). Comme l'étude s'intéresse essentiellement aux conséquences de l'augmentation du découplage, un scénario de mise en œuvre *sans gel des terres* de l'Agenda 2000 est retenu comme point de comparaison, de sorte que les résultats ne sont pas influencés par des effets liés à cette pratique. Les changements des prix réglementés décidés dans la réforme de 2003 et la réforme du marché du sucre sont pris en compte dans les scénarios de la réforme de 2003 et du bilan de santé (tableau 4.1). Ces deux scénarios intègrent également

Encadré 4.2. **Le modèle CAPRI**

Vue d'ensemble

Le modèle CAPRI (*Common Agricultural Policy Regionalised Impact*) est un outil de simulation économique associé à une base de données, dont l'objet est l'analyse du secteur agricole européen (Britz et Witzke, 2008). Le modèle CAPRI fonctionne comme une paire de modèles d'équilibre partiel — des modèles de programmation du côté de l'offre, et un modèle de marché. Il est appliqué par itération jusqu'à convergence entre l'offre agricole de l'Union européenne et les marchés agricoles mondiaux. Le côté de l'offre maintient l'exogénéité des prix pour chaque itération donnée.

Il comprend 280 modèles régionaux de programmation non linéaires (régions NUTS-2)* recouvrant l'utilisation des terres pour les cultures arables, les pâturages et la production animale dans les États membres de l'Union européenne, ainsi qu'en Norvège, en Turquie et dans les Balkans occidentaux. Depuis peu, un module complémentaire permet de ventiler chaque région en un maximum de dix types d'exploitation, définis en fonction de leur envergure économique et spécialisation. Il est utilisé dans l'analyse ci-après. Les marchés mondiaux sont représentés par un modèle spatial multi-produits qui englobe les produits agricoles non transformés et certains produits situés au premier stade de transformation (produits laitiers, tourteaux végétaux, huiles).

CAPRI combine les démarches ascendante et descendante (*top-down* et *bottom up*). Il contient ainsi des données sur l'usage des technologies agricoles et des intrants physiques, recouvrant à ce titre quelque 50 cultures primaires et activités de production animale et 50 intrants et extrants. Il s'agit là d'informations essentielles pour évaluer l'influence des politiques sur les indicateurs environnementaux. Mis au point à l'origine entre 1996 et 1999 dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'Union européenne, le modèle CAPRI a été continuellement amélioré et adapté pour rendre compte de l'arrivée de nouveaux États membres et de l'évolution des politiques. Il est utilisé pour analyser les scénarios liés à la libéralisation des échanges et aux réformes menées par l'Union européenne.

La modélisation des paiements

Dans CAPRI, généralement, les paiements aux exploitations sont représentés sous la forme d'un montant par hectare ou par tête. Les paiements par tonne ou par animal abattu sont convertis à l'aide de coefficients techniques. Ce modèle ne recouvre par le soutien national, à l'exception des paiements nationaux directs complémentaires dans les nouveaux États membres. Les paiements au titre du deuxième pilier ne sont pas inclus dans la présente étude, bien qu'un module soit en cours d'élaboration dans cette perspective. Les paiements uniques sont traités comme des paiements uniformes par hectare. La différenciation régionale et entre type d'exploitations, ainsi que la liste détaillée activités-produits, permettent de définir des enveloppes régionales ou par type d'exploitation pour les droits à paiement unique.

Selon le type de mise en œuvre choisi par les États membres, il peut s'agir d'un paiement forfaitaire à l'ensemble des cultures éligibles au titre du régime visé (RPUS, régime régional, primes à l'exploitation) ou d'un taux forfaitaire différencié (terres arables-herbages permanents). Pour représenter la mise en œuvre historique, tous les droits (sauf ceux toujours affectés à certains produits) sont convertis en un paiement par hectare spécifique au type d'exploitation, pour toutes les cultures éligibles d'une région. La mise en œuvre régionale, pour sa part, induit des paiements uniformes par hectare,

Encadré 4.2. **Le modèle CAPRI** *(suite)*

qui soit recouvrent l'ensemble des cultures, soit sont différenciés en fonction du type de terres (terres arables, herbages), au niveau des régions NUTS 2*. Il existe également des systèmes de mise en œuvre hybrides. La part restante du soutien lié aux produits vient compléter le paiement par hectare ou par tête, pour certaines cultures et certains animaux.

Les plafonds en valeur ou en droits physiques sont intégrés à l'algorithme séquentiel. S'ils sont dépassés, les paiements moyens par activité, eux-mêmes fonction du type d'exploitation, sont revus à la baisse de sorte à s'assurer que les plafonds budgétaires sont respectés. Il s'agit de représenter les contraintes liées aux paiements par hectare et par tête avant 2003. Les droits à paiement au titre du régime de paiement unique sont intégrés différemment dans le modèle, afin que la prime marginale par hectare chute à zéro lorsque le plafond des droits est atteint.

Le bilan de santé réduit encore les possibilités de couplage (encadré 3.3) et entérine également la suppression progressive des quotas laitiers. Il maintient toutefois certains paiements couplés pour les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres. De surcroît, l'article 68 (auparavant article 69) offre une certaine marge de manœuvre aux États membres pour utiliser 10 % des droits à paiement, y compris au titre des paiements couplés, ce que n'intègre pas à ce jour l'analyse par le modèle CAPRI.

* NUTS 2 : macro-régions de la Nomenclature des unités territoriales statistiques de l'Union européenne (NUTS).

Source : Britz et Keeny (2010).

Tableau 4.1. **Vue d'ensemble des scénarios du modèle CAPRI**

Nom du scénario	Année	Caractéristiques
Scénario de base (BAS) : Agenda 2000 sans gel des terres	2004	Agenda 2000, taux de gel des terres défini à zéro.
A. Réforme de 2003	2004	Introduction des paiements uniques et de limites sur le type ou la part des paiements qui peuvent rester liés à des produits particuliers, réduction des prix administrés et réforme du marché du sucre, tels qu'ils apparaissent dans la réforme de 2003 ; mise en œuvre différente du régime de paiement unique selon l'État membre (RPUS dans les nouveaux États membres, mise en œuvre historique ou régionale, systèmes hybrides, part des paiements liés à des produits particuliers).
B. Bilan de santé tel qu'effectivement mis en œuvre	2004	Abolition des quotas laitiers et réduction des quotas de sucre conformément aux dispositions du bilan de santé, paiement liés à des produits particuliers autorisé uniquement pour les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres, extension du régime de paiement unique à de nouvelles cultures, abolition de la prime à l'énergie.
C. Bilan de santé avec taux à l'hectare uniforme par pays	2004	Comme ci-dessus, mais tous les paiements uniques sont versés selon un taux par hectare uniforme pour chaque État membre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478299

une redistribution et une réduction des quotas de sucre tandis que celui du bilan de santé inclut en outre l'abolition des quotas laitiers. Quand les pays ont opté pour des paiements spécifiques aux produits, ils sont maintenus lorsque le scénario du bilan de santé le permet (primes pour les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres). En outre, un autre scénario associé au bilan de santé prévoit un taux forfaitaire régional au niveau

des États membres. L'incidence de cette autre méthode d'application est évoquée dans la section consacrée aux effets de revenus ; elle concerne essentiellement la distribution entre exploitations.

Selon tous ces scénarios, seuls deux des nouveaux États membres ayant rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007 n'appliquent pas le régime dit de paiement unique à la surface (RPUS). Les aides nationales complémentaires sont intégrées au scénario prévoyant la poursuite de l'Agenda 2000. Dans ceux de la réforme de 2003 et du bilan de santé, les paiements aux agriculteurs des nouveaux États membres sont intégralement instaurés et les aides nationales complémentaires, abolies. Tous deux appliquent le régime de paiement unique dont sont convenus les différents États membres[9]. Dans les régions NUTS-2, la mise en œuvre historique (ou un système hybride comprenant une part de paiements historiques au niveau de l'exploitation) est retenue pour les groupes d'exploitations, distingués en fonction de leur envergure économique et de leur spécialisation (Gocht et Britz, 2010). Ces scénarios tiennent compte de la modulation mais ne procèdent pas à des redistributions par le biais de mesures du deuxième pilier car, à ce jour, aucune donnée relevant du budget de ce dernier n'est disponible au niveau des régions NUTS-2 dans le modèle CAPRI.

Tous les résultats présentés dans cette sous-section sont comparés au scénario de l'Agenda 2000 sans gel des terres obligatoire (dans les tableaux : BAS, pour « situation de base »). Cette section est dédiée aux incidences des réformes sur l'utilisation des terres, la taille des troupeaux, les prix, la production et les échanges dans les scénarios A (Réforme de 2003) et B (bilan de santé tel que mis en œuvre), tandis que les incidences sur le soutien, le revenu et le bien-être sont examinées dans une section ci-dessous, qui comprend également les résultats du scénario C (Bilan de santé avec taux de paiement à l'hectare uniforme par pays) qui, par rapport au scénario B, affecte principalement la répartition du soutien et du revenu.

Impact sur l'utilisation des terres et la taille des troupeaux

L'introduction du RPU a pour effet d'augmenter les paiements par hectare. C'est vrai en particulier pour les surfaces fourragères, notamment les pâturages (tableau 4.2), l'effet étant moindre sur les cultures arables. L'augmentation des recettes par hectare des cultures céréalières et oléagineuses s'explique principalement par l'introduction graduelle du paiement unique dans les nouveaux États membres. L'augmentation modérée observée pour ces deux cultures s'explique par le fait que celles-ci – qui, dans de nombreuses régions, représentent une part importante des terres arables – recevaient déjà des paiements uniformes par hectare dans les États membres de l'UE15, au titre de l'Agenda 2000. Alors que la réforme de 2003 maintenait les paiements spécifiques pour les protéagineux, le bilan de santé les a abolis.

Si l'on prend comme point de comparaison la situation de l'Agenda 2000, il apparaît que la mise en œuvre du régime de paiement unique (qui prévoit des taux uniformes pour les terres arables et les herbages dans les pays ayant opté pour le modèle régional et le modèle hybride dynamique menant au taux forfaitaire régional) a généralement conféré aux herbages et aux autres cultures fourragères un avantage comparatif par rapport aux cultures arables. Le modèle CAPRI simule donc une expansion importante des surfaces fourragères, de l'ordre de 8.6 % pour le scénario de la réforme de 2003 et de 11.2 % pour le scénario du bilan de santé, tandis que les terres arables reculent respectivement de

Tableau 4.2. **Évolution du revenu, de la superficie/de la taille des troupeaux, des rendements et de la production par activité**

	Scénario de référence : Agenda sans gel des terres (2004)				Scénario réforme de 2003 (2004)				Scénario Bilan de santé (2004)			
	Revenu	Superficie / Taille des troupeaux	Rende-ments	Produc-tion	Revenu	Superficie / Taille des troupeaux	Rende-ments	Produc-tion	Revenu	Superficie / Taille des troupeaux	Rende-ments	Produc-tion
	EUR/ha	'000 ha	kg/ha	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en % par rapport au scénario de référence			
Céréales	302	61 053	4 911	299 832	14.1	-7.3	2.5	-4.9	13.2	-8.8	3.3	-5.8
Oléagineux	270	9 203	2 392	22 017	25.3	-3.8	0.3	-3.5	25.1	-4.6	0.5	-4.1
Autres cultures arables	1 182	9 210	22 399	206 289	31.7	-9.0	-4.2	-12.9	35.7	-10.1	-3.2	-12.9
Légumes et cultures permanentes	4 068	14 949	10 643	159 100	1.9	-2.3	1.8	-0.5	2.4	-2.4	1.9	-0.5
Fourrages	24	84 650	21 708	1 837 551	439.7	8.6	-6.0	2.1	478.9	11.2	-6.8	3.6
Gel des terres et jachères	63	11 808			104.3	-9.7	0.0	0.0	107.8	-8.5	0.0	0.0
Superficie agricole utilisée ('000 ha)		190 872			0.1				0.7			
	EUR/ tête	'000 têtes	kg/tête	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en % par rapport au scénario de référence			
Toutes activités d'élevage	384	96 369	89	8 619	-5.3	-1.6	-0.3	-1.8	-17.1	-1.0	-0.4	-1.4
Élevages bovins	155	29 652	358	10 617	-20.1	-3.5	0.1	-3.4	-24.2	-4.9	-0.3	-5.3
Engraissement des porcs	36	239 801	88	20 986	-0.2	-0.2	0.0	-0.3	-0.2	-0.3	0.0	-0.3
Élevages ovins et caprins	31	57 431	14	795	-12.0	-3.2	0.7	-2.5	-14.1	-3.7	0.7	-2.9
Engraissement des volailles	437	5 644	1 847	10 427	-0.9	-0.5	0.0	-0.5	-1.1	-0.6	0.0	-0.7

Source : modèle CAPRI.

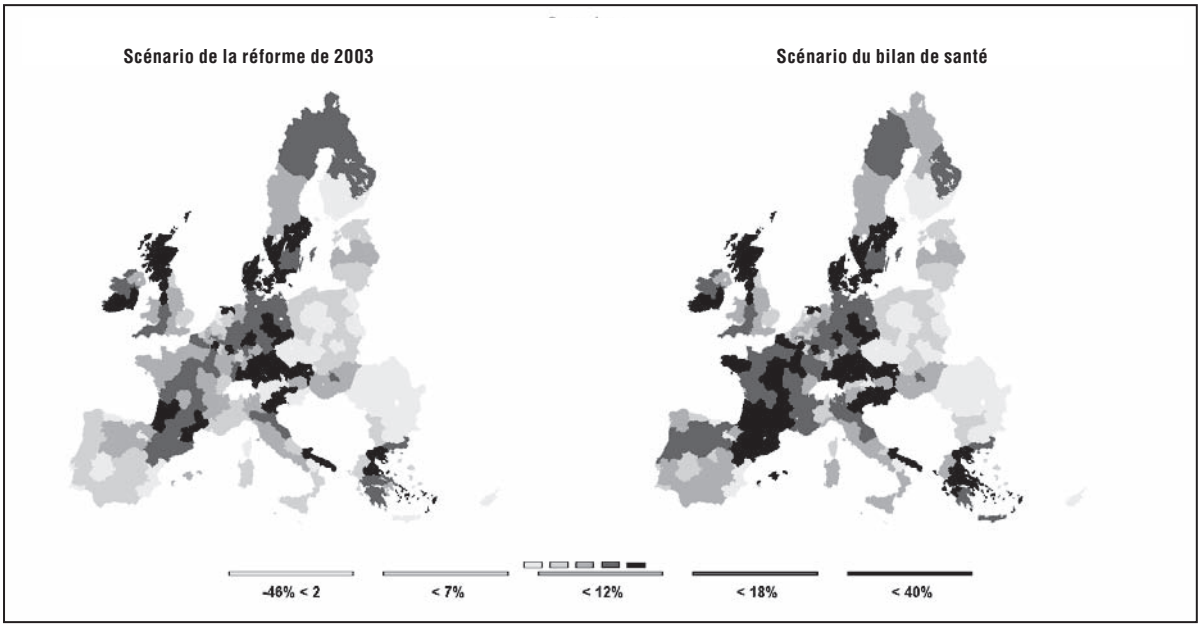
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478318

4.6 % et 5.2 %. Ces estimations semblent cohérentes avec les évolutions observées en termes d'utilisation des terres dans l'UE15 (graphique 2.6). Même si de nombreux États membres ont maintenu certains soutiens couplés aux vaches allaitantes, aux bovins, aux brebis et aux chèvres, le soutien aux ruminants a considérablement baissé, ce qui explique pourquoi la taille des troupeaux s'est quelque peu réduite. En réaction à ce dernier phénomène et à la hausse des superficies fourragères, les rendements des cultures fourragères reculent et, partant, la production fourragère totale (herbe fraîche, foin, paille, maïs d'ensilage, plantes sarclées, etc.) ne progresse que de 2.1 % et 3.7 % (en matière sèche). L'augmentation en énergie et en protéines est encore plus faible car la production de maïs d'ensilage baisse tandis qu'augmente la production de foin et celle d'herbe fraîche pour ensilage. Ce sont les herbages extensifs qui connaissent la plus forte progression (23 % et 29 %) alors que les herbages intensifs reculent de 5.5 % (tableau annexe D.1).

Comme le montre le graphique 4.4, les superficies fourragères augmentent dans tous les anciens États membres et dans la plupart des nouveaux, à l'exception de la Bulgarie, de la Roumanie, de la République tchèque et de la Pologne. Dans le scénario de la réforme de 2003 (carte de gauche), c'est dans certaines régions traditionnelles de cultures arables,

telles que le centre de la France, le Danemark, l'Est du Royaume-Uni ou certaines parties de l'Allemagne orientale, que les zones fourragères progressent le plus. Dans ces régions cependant, la production fourragère ne représente souvent qu'une faible part de l'usage des terres agricoles et la réduction des cultures arables qui lui est associée n'est pas substantielle. La croissance des zones fourragères augmente encore avec le bilan de santé, en particulier en France et en Espagne, deux pays qui ont choisi, dans le cadre de la réforme de 2003, de maintenir le couplage de 25 % des primes associées aux cultures arables. Dans tous les États membres méditerranéens, le fait d'intégrer les fruits et légumes au régime de paiement unique suite au bilan de santé a eu le même effet d'expansion des zones fourragères (voir carte de droite).

Graphique 4.4. **Évolution des zones fourragères en valeur relative par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres**



Note : Cette carte est un support illustratif et ne préjuge pas du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.
Source : modèle CAPRI.

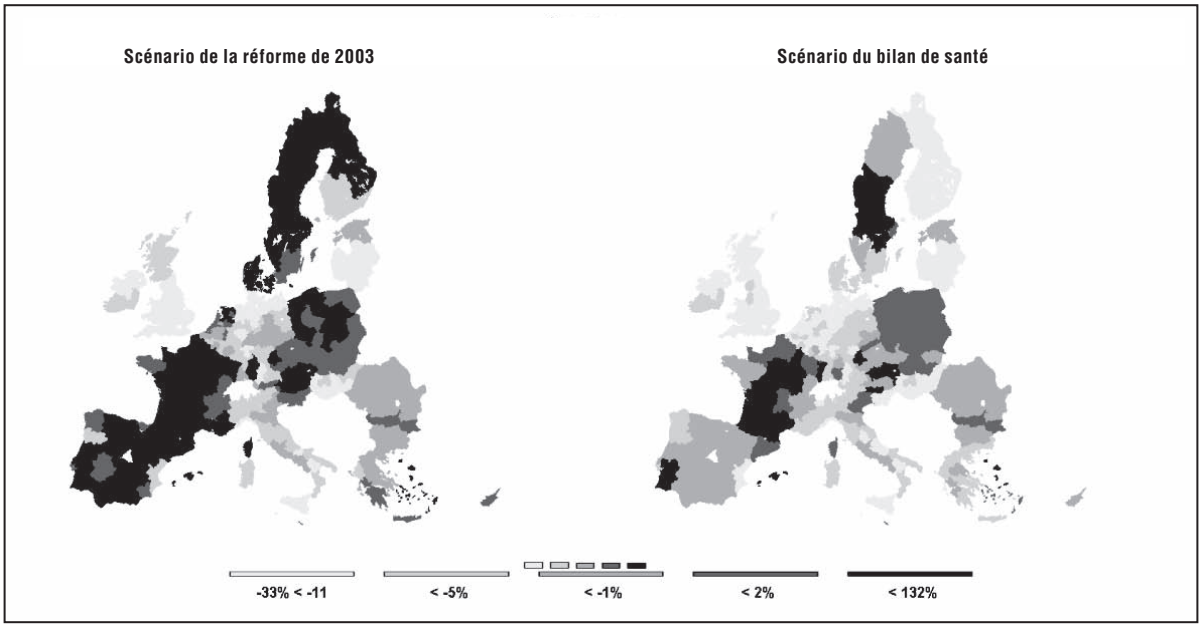
En valeur relative, la principale évolution est observée pour le blé dur, qui bénéficiait avant la réforme de 2003 de primes beaucoup plus élevées que les autres céréales. Dans les simulations, les superficies de cette culture chutent respectivement de 42 % et 45 % ; elles comptent à elles seules pour 50 % de la réduction totale des superficies céréalières, estimée à 5 millions d'hectares environ. Cependant, le modèle de marché ne distingue pas le blé tendre et le blé dur et l'effet est, donc, probablement surestimé, les prix du blé dur n'augmentant pas davantage que ceux du blé tendre. Les rendements céréaliers, pour leur part, augmentent en moyenne de 2.6 % et de 3.3 % dans l'Union européenne, pour partie du fait de la réduction plus importante des céréales mineures (essentiellement cultivées dans les zones les plus marginales) et pour partie en raison de l'augmentation des prix. La suppression des aides complémentaires pour les protéagineux, dans le cadre du bilan de santé, conduit à un recul marqué (24 %) des superficies affectées à ces cultures par rapport à ce qui aurait été le cas avec l'Agenda 2000. On observe un recul tout aussi marqué pour le tabac (35 %).

Face à la suppression des quotas laitiers au titre du bilan de santé, le secteur de la vache laitière réagit par une augmentation de la taille des troupeaux (2.8 %) et par une légère hausse

des rendements laitiers (0.2 %). L'augmentation du nombre de vaches laitières conduit à une offre plus importante de veaux et exerce des pressions accrues sur les troupeaux de vaches allaitantes (6.8 %), dont le nombre de têtes reculait déjà dans le scénario de la réforme de 2003 sous l'effet de la baisse des paiements. Cette réduction se concentre clairement dans les États membres de l'Union européenne qui ont intégré la prime pour les vaches allaitantes dans le paiement unique. Les paiements au titre de l'engraissement des bovins étant totalement intégrés au régime de paiement unique, l'accent est de plus en plus mis sur cette activité dans la chaîne de valeur du secteur bovin.

Le graphique 4.5 illustre l'impact des réformes sur la quantité de viande bovine produite par hectare. On peut clairement observer l'effet du maintien, dans certains États membres (notamment au titre du bilan de santé pour la France, l'Espagne, la Grèce et l'Autriche), du soutien spécifique aux vaches allaitantes. Il convient de rappeler qu'avec le bilan de santé, le nombre de vaches laitières augmente dans l'Union européenne, compensant dans une certaine mesure la réduction des têtes de bovins associée à l'intégration de certaines primes aux bovins dans les paiements uniques. Au titre du scénario du bilan de santé, la production bovine chute dans les pays où, dans le scénario de réforme 2003, un certain soutien couplé était maintenu pour les bovins autres que les vaches allaitantes (Suède, Danemark, Pays-Bas, Autriche, Espagne et Portugal), option supprimée dans le bilan de santé.

Graphique 4.5. **Évolution de la production bovine par hectare par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres**



Note : Cette carte est un support illustratif et ne préjuge pas du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.
Source : modèle CAPRI.

Prix de marché, quantités produites et échanges

L'effet sur les prix de marché est de manière générale modéré, à l'exception du sucre dans le scénario du bilan de santé, ce dernier prévoyant une très forte réduction des prix réglementés. Les prix des céréales augmentent de quelque 4.9 % et 5.7 %, respectivement, en raison d'un recul de la production céréalière s'expliquant principalement par la réduction de l'offre de céréales mineures dans les zones marginales et par un très fort recul de l'offre de blé dur. Le prix des oléagineux augmente dans une proportion

semblable. La redistribution entre tous les types de terres des paiements au titre des cultures arables entraîne une réduction de la production de ces cultures ainsi que des augmentations de prix (tableaux annexes D.2 et D.3).

L'abolition des quotas laitiers conduit à une augmentation de l'offre de lait cru (3.1 %) associée à une baisse de prix de 9.5 % (tableau annexe D.4). Par rapport à l'Agenda 2000, les prix de la viande bovine progressent d'environ 2.6 % (réforme de 2003) et 2.1 % (bilan de santé), en raison de la baisse de la production (-1.8 % et -1.4 %, respectivement) (tableau annexe D.5). La production de viande de la filière ovine et caprine reflue, pour sa part, d'environ 3 % sous l'effet de l'évolution du nombre d'animaux, ce qui provoque une hausse des prix d'environ 4 %. Le cours de la viande de porc augmente également de quelque 1 % en raison de l'augmentation du prix des aliments pour animaux et d'un léger recul de l'offre (0.3 %). Un effet similaire peut être observé pour la viande de volaille, dont l'offre se réduit de 0.5 % environ.

En conséquence, l'Union européenne réduit ses exportations et augmente ses importations dans presque tous les marchés. Les échanges nets de céréales chutent respectivement d'environ 23 % et 30 %, et le commerce de viande de 9.7 %. Le reflux de la demande de produits pour animaux vient atténuer le recul des importations nettes de céréales (3.6 % et 3.8 %). Les stocks d'intervention diminuent considérablement depuis des niveaux pourtant déjà relativement faibles (tableau 4.3).

Tableau 4.3. **Variation du solde commercial de quelques produits, par comparaison avec l'Agenda 2000 sans gel des terres**

	Agenda sans gel des terres	Scénario réforme de 2003		Scénario Bilan de Santé	
	Solde commercial	Solde commercial	Variation du solde	Solde commercial	Variation du solde
	'000 t	'000 t	%	'000 t	%
Céréales	25 271	19 400	-23	17 588	-30
Oléagineux	-15 432	-15 622	1	-15 708	2
Autres grandes cultures	-641	-459	-28	-614	-4
Légumes et cultures permanentes	1 038	227	-78	250	-76
Autres productions végétales	4 444	4 427	0	4 425	0
Fourrages	-175 150	-164 075	-6	-161 790	-8
Viandes	1 881	1 700	-10	1 697	-10
Autres productions animales	440	434	-1	430	-2
Produits laitiers	1 399	1 411	1	1 713	22

Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478337

Sensibilité aux hypothèses

Si on la compare aux résultats obtenus avec la version précédente du modèle CAPRI – par exemple, ceux publiés en 2003 par Jansson *et.al.* – la réponse simulée sur le plan de l'allocation est aujourd'hui beaucoup plus marquée avec l'introduction de la réforme de 2003. Cela s'explique essentiellement par l'introduction de la possibilité de substituer terres arables et herbages alors que, dans la précédente version du modèle, ces deux

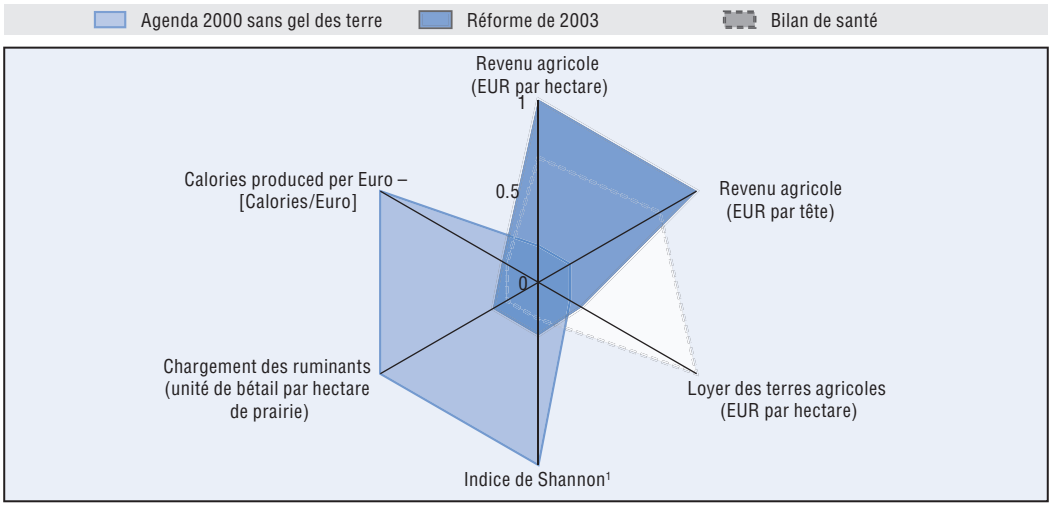
catégories étaient traitées comme deux dotations fixes en ressources. Si l'on neutralise la substitution terres arables-herbages, la réaction du modèle demeure bien plus modérée. Ainsi, les superficies fourragères continuent d'augmenter, mais les herbages étant traités comme des dotations fixes, cette hausse ne peut découler que du changement d'affectation des terres arables, et la progression des herbages permanents passe de 10 % à seulement 2.5 %. Par conséquent, les évolutions sont, elles aussi, beaucoup moins importantes pour les superficies affectées aux céréales, aux cultures oléagineuses et aux autres cultures arables hors surfaces fourragères, tandis que les troupeaux de bovins se trouvent encore réduits sous l'effet du recul de l'offre de fourrage. Comme l'élasticité de substitution entre les terres arables et les herbages se fonde sur la base de données du modèle GTAP[10] et non sur des travaux empiriques récents spécifiques à l'Union européenne, les résultats n'intégrant pas l'expansion et la substitution entre ces deux catégories de sols peuvent servir à fixer les bornes hautes et basses.

Synthèse des incidences

Comme ils s'appuient sur une analyse comparative statique, les résultats simulés par le modèle CAPRI doivent être interprétés comme des ajustements à moyen terme opérés par le secteur agricole en réaction à l'évolution des politiques. Ils montrent que les effets du découplage sont modérés, les principales évolutions intervenant dans des secteurs de relativement faible envergure – blé dur, protéagineux, tabac, par exemple –, lesquels recevaient, avant la réforme de 2003, des paiements différenciés au titre de l'Agenda 2000. Il apparaît que l'introduction du RPU, en particulier l'intégration des aides aux ruminants dans les paiements uniques, favorise de manière générale un usage agricole des terres et, en particulier, la production de fourrage.

Le graphique ci-dessous donne une vue d'ensemble des trois options analysées dans la présente section (graphique 4.6). Il englobe les impacts sur les revenus et le bien-être, qui sont examinés en détail plus loin dans ce rapport. L'Agenda 2000, scénario dans lequel le niveau de soutien couplé est le plus élevé, a l'impact le plus faible sur le revenu agricole par hectare. C'est également cette option qui induit la rente foncière la plus faible, la densité de charge la plus élevée et la plus forte quantité de calories produite par euro d'aide. Les indicateurs montrent ainsi clairement les effets des paiements couplés, qui dopent la production mais entraînent une baisse des revenus agricoles en réduisant les prix à la production et en favorisant le maintien de méthodes de production non efficientes. L'indice Shannon[11] de diversification indique que le maintien du lien entre le soutien et la production de produits particuliers diminue la spécialisation des exploitations. En effet, il faut produire des spécialités particulières pour obtenir le soutien et lorsque ce lien est rompu, les exploitations ou les régions tendent à se spécialiser dans les produits les plus profitables (cet impact est examiné dans la section sur le développement rural). Le bilan de santé, qui prévoit la libéralisation du marché laitier, induit la plus faible production de calories par euro et les plus faibles densités de charge. Il génère toutefois les plus fortes rentes foncières. Contrairement à ce qui s'est passé avec la réforme de 2003, la plupart des paiements qui entrent dans le paiement unique après 2006 (sucre, lait, fruits et légumes, prime à l'abattage) sont nouveaux ou n'étaient pas versés au titre de la superficie. En outre, le niveau des RPUS dans les nouveaux États membres augmente tandis que les paiements directs nationaux complémentaires baissent, et les RPUS s'appliquent en Bulgarie et en Roumanie après leur adhésion à l'Union. Il faut noter que l'hypothèse est faite que

Graphique 4.6. **Synthèse des impacts sur diverses variables dans l'UE27 : comparaison des scénarios de la réforme de 2003 et du bilan de santé par rapport au scénario de base de l'Agenda 2000 (année 2004)**



Note : Pour chaque variable, l'impact est ramené à une échelle allant de 0 à 1. Pour ce faire, l'impact de chaque scénario est divisé par la différence entre les valeurs maximales et minimales des trois scénarios.

1. Indice de diversification. Plus l'indice de Shannon est faible, plus l'exploitation est spécialisée.

Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477729

le soutien est presque entièrement capitalisé dans la valeur des terres. La réforme de 2003 augmente le plus les revenus agricoles (voir ci-dessous la section sur l'impact sur les revenus).

Incidence d'une augmentation de la modulation au titre du bilan de santé de la PAC

Nowicki *et al.* (2011) ont étudié l'incidence qu'aurait sur l'utilisation des terres, la production et les revenus une augmentation de la modulation au titre du bilan de santé de la PAC. Les résultats du modèle (LEITAP) montrent qu'elle conduirait à affecter davantage de terres à la production, l'augmentation du financement des mesures du deuxième pilier (en particulier dans le domaine agroenvironnemental et en faveur des zones défavorisées) faisant plus que compenser la baisse d'utilisation des terres qui découle du recul du financement du premier pilier. Le co-financement national vient encore renforcer cet effet. L'impact de la modulation n'est pas le même pour les terres cultivées et les herbages : les premières reculent de 0.3 % tandis que les seconds progressent de 0.6 %, principalement du fait que les mesures agroenvironnementales et de soutien aux zones défavorisées bénéficient pour l'essentiel aux herbages.

Incidence des réformes récentes sur le secteur laitier

La présente sous-section est entièrement consacrée au secteur laitier car son système de soutien comporte certaines spécificités (quotas de production, notamment). Ce secteur entretient des liens étroits avec d'autres tels que la production bovine et les cultures fourragères, et les réformes récentes ont profondément modifié le cadre général dans lequel opèrent les exploitations laitières. Ainsi, les paiements liés aux cultures et à la production de fourrage et de viande bovine ont été remplacés pour

tout ou partie par des paiements uniques ; un paiement unique a été introduit pour compenser partiellement la réduction des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre, tandis que les quotas laitiers sont progressivement supprimés au cours de la période 2009-15.

Jongeneel (2011) a examiné l'incidence de la réforme de 2003 et du bilan de santé de 2009 sur le secteur laitier en utilisant le modèle économétrique EDIM (European Dairy Industry Model)[12]. La réforme de 2003 comprenait plusieurs volets :

- une réduction de 25 % du prix d'intervention du beurre, sur quatre ans (de 2004/05 à 2007/08) ;
- une baisse de 15 % du prix d'intervention du lait écrémé en poudre, sur trois ans (de 2004/05 à 2006/07) ;
- une augmentation de 1.1 % des quotas laitiers, mise en œuvre durant la période 2006/07 à 2008/09 dans les pays de l'UE15 ; et
- l'introduction des paiements directs en 2004/05, intégrés au paiement unique en 2005 ou 2006 en fonction du pays.

La réforme du bilan de santé prévoit une augmentation progressive des quotas laitiers jusqu'à leur disparition en avril 2015.

Le modèle EDIM simule une première phase de forte baisse du prix du lait dans l'Union européenne, allant jusqu'à 2005/06 et répondant à la baisse des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre. Le prix du lait dans l'Union européenne demeure ensuite stable, en dépit des nouvelles baisses des prix d'intervention, du fait de l'augmentation de la demande intérieure. Il augmente ensuite à partir de 2007/08, l'offre étant, dans l'Union européenne, toujours restreinte par les quotas laitiers qui continuent de lier une majorité d'États membres. Dans le même temps, la demande en produits protéiques laitiers augmente progressivement, ce qui induit une hausse du prix du lait écrémé en poudre tandis que le prix du beurre demeure constant et très proche du prix d'intervention. L'évolution du prix du lait écrémé en poudre et du beurre explique, à son tour, la hausse du prix du lait à la production. Ces impacts se fondent sur l'hypothèse selon laquelle il n'existe pas de subventions à l'exportation et que l'accès aux marchés s'est amélioré. Par conséquent, les prix à la frontière progressent également à partir de 2007/08.

La suppression progressive des quotas laitiers devrait entraîner une hausse de la production laitière de l'Union européenne de 3.6 % par rapport au scénario de la réforme de 2003[13], ainsi qu'une baisse du prix du lait à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Par rapport au scénario de la réforme de 2003, ce dernier devrait à nouveau baisser de 9 % dans l'Union européenne en 2014/15. Ce recul aura pour effet d'éroder les rentes de quota, lesquelles, en 2014/15, seront en moyenne proche de zéro dans l'UE25. Dans l'Union européenne, le prix du beurre baisse davantage que celui du lait écrémé en poudre, car il ne peut être exporté sans subventions à l'exportation, qui sont nulles dans le scénario considéré. Au contraire, l'augmentation simulée de la production de lait écrémé en poudre est absorbée par l'augmentation de la consommation dans l'Union européenne et par la hausse des exportations de l'Union européenne, même sans subventions à l'exportation. En raison de l'augmentation des exportations de l'Union européenne, le prix mondial des produits laitiers chute de 3 à 6 % selon le produit. L'écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière continue, quant à lui, de se resserrer. Les effets de la réforme laitière simulés à l'aide de l'analyse des scénarios réalisés avec les modèles EDIM

et CAPRI ne prennent pas en compte l'évolution des autres facteurs qui ont influencé les prix des produits laitiers. Dans les projections de l'OCDE et de la FAO (OCDE, 2010e), les prix du beurre, du fromage et du lait écrémé enregistrent une augmentation graduelle principalement due à une hausse de la demande. Lorsqu'on applique ces projections au calcul de l'ESP, le coefficient nominal de protection (CNP) du lait devient égal à 1 en 2012, ce qui signifie que les prix intérieurs et à la frontière seraient alors alignés, comme cela était le cas en 2008 et 2009. Cette convergence reflète à la fois la réforme de la politique communautaire et les évolutions des marchés non communautaires.

Examinant les évolutions intervenues sur les marchés laitiers entre 2000 et 2007, Jongeneel (2011) observe que, sur cette période, les prix du lait et, en particulier, du lait écrémé en poudre, n'ont pas baissé autant que prévu, car les prix d'intervention ne sont plus contraignants. Il constate également que le revenu des exploitations laitières a augmenté, la baisse des prix du lait étant plus que compensée par, d'une part, l'introduction de la prime aux produits laitiers et, d'autre part, la hausse de la productivité découlant de l'augmentation de la taille des exploitations. Cependant, depuis 2007, les revenus des producteurs laitiers ont connu de fortes fluctuations, les prix du lait et des aliments pour animaux ayant été très volatils et ayant évolué dans des directions opposées.

Il était attendu que la réforme de 2003 ait un effet sur l'utilisation des terres, les droits à paiement devenant alors indépendants de la production. Lelyon *et al.* (2011) appliquent des modèles mathématiques de programmation à quatre type d'exploitations laitières françaises (élevage herbager, élevage semi-intensif, production laitière-céréalière, production laitière-jeunes taureaux). Ils observent qu'en l'absence d'évolution des prix relatifs du marché, la réforme de 2003 aurait conduit les producteurs laitiers à adopter un système de production plus extensif et donc à utiliser davantage d'herbe pour nourrir leurs animaux, au détriment des céréales et du maïs d'ensilage. La réforme aurait également eu une incidence négative sur les activités d'engraissement des bovins, la prime au bovin mâle étant intégrée au paiement unique. Mais, quel que soit le type d'exploitation, les revenus seraient restés stables car les agriculteurs ajustent leur système de production aux incitations et que la réduction des recettes agricoles brutes (paiements compris) serait compensée par la baisse des coûts variables, l'herbe étant moins chère que les céréales.

Réforme du sucre

Exception faite des modifications apportées au régime d'importation préférentiel, le régime du sucre établi en 1968 est resté largement inchangé jusqu'en 2005. En raison des mécanismes en place en matière de protection aux frontières, de restitutions à l'exportation, de garanties de prix et de quotas de production, les prix intérieurs à la production ont été 2.8 fois supérieurs en moyenne aux prix à la frontière au cours de la période 1986-2005, et jusqu'à 3.5 fois supérieurs en 2003 (graphique 3.9 et graphique annexe C.3). Pour presque toutes les années, la production intérieure a dépassé la consommation de plus de 20 % et les exportations ont dû être subventionnées pour un coût annuel dépassant le plus souvent 1 milliard EUR.

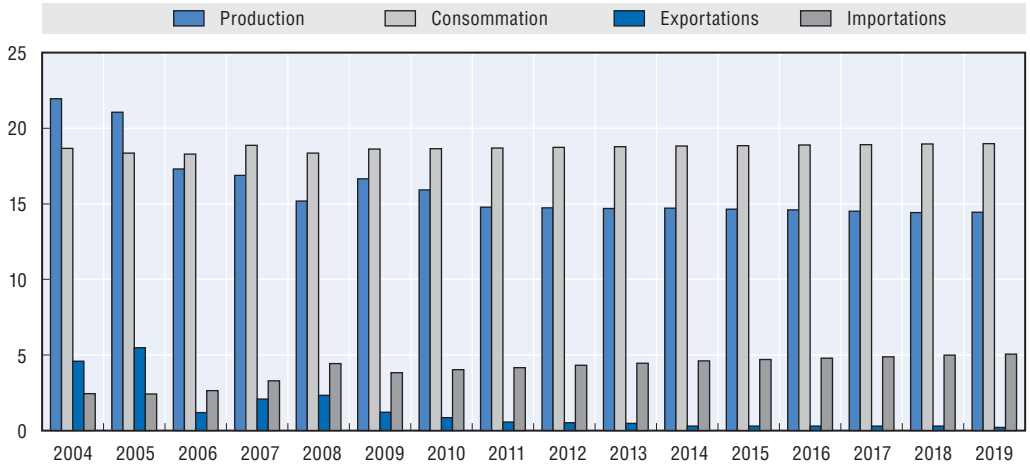
La réforme adoptée en 2006 avait entre autres pour objectif de mettre le secteur sucrier en cohérence avec les réformes de la PAC de 2003 qui s'appliquent à la plupart des secteurs et se fondent sur des réduction des prix de soutien et une compensation partielle des pertes de revenu des cultivateurs de betteraves sucrières sous forme d'un paiement direct

au revenu accordé sans qu'une quelconque production soit exigée ; de faciliter la mise en œuvre de l'initiative « Tout sauf les armes » ; de prendre en compte les contraintes liées à la décision sur les exportations de l'Organe d'appel de l'OMC ; d'être cohérent avec la position de négociation de l'Union européenne dans le cadre du cycle des négociations commerciales multilatérales de Doha pour le développement ; et d'apporter au secteur un cadre pour la politique à long terme en maintenant le nouveau régime jusqu'en 2014/15 (OCDE, 2007c). À cette fin, il a été décidé : de réduire les prix garantis de 36 % sur quatre ans à partir de 2006/07 ; de remplacer l'intervention publique par un système de stockage privé, une aide spécifique étant prévue pour les agriculteurs y recourant ; d'introduire des paiements directs compensant 62 % du manque à gagner subi par les agriculteurs du fait de la réduction des prix garantis ; et de mettre en place durant deux ans un fonds de restructuration versant un paiement par tonne de quota libéré aux producteurs de betteraves à sucre et aux entreprises sucrières ayant renoncé à leur droits à quotas et mis fin à la production dans au moins une de leurs usines. La réforme a également simplifié le système des quotas de production en fusionnant les catégories « A » et « B ».

Lorsqu'il est devenu évident que le programme de restructuration ne parviendrait pas à son objectif de 6 millions de quotas abandonnés (seuls 2.2 millions de tonnes avaient été libérées au cours des deux premières années), les mesures d'incitation ont été renforcées avec pour effet, en 2009/10, un résultat global de 5.2 millions de tonnes de quotas libérés (Gudoshnikov, 2011). Partant, la production sucrière de l'Union européenne a reculé et elle est devenue un importateur net, comme le montre le graphique 4.7.

Graphique 4.7. **Bilan de la production sucrière de l'UE27, 2004-19**

Millions de tonnes en équivalent sucre raffiné



Source : projections d'Aglink (OCDE, 2010e).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477748

Les importations sucrières de l'Union européenne concernent essentiellement le sucre brut et s'inscrivent dans le cadre d'accords préférentiels. Elles ont augmenté après la réforme, passant de 2.4 millions de tonnes en 2005/06 à 4.4 millions de tonnes en 2008/09. Cette dernière a également entraîné un recul significatif des exportations de l'Union européenne (de 5.5 million tonnes en 2005/06 à 1.2 million de tonnes au cours des deux années suivantes). En conséquence, les subventions à l'exportation ont reflué pour atteindre 400 millions EUR en 2007 et 2008 et 150 millions EUR en 2009. Celles-ci n'ont de

surcroît pas été utilisées en 2009/10 en raison du niveau élevé des cours mondiaux, lequel a provoqué une augmentation des surfaces cultivées – notamment en betteraves destinées à la production d'éthanol –, de la production et des exportations hors quota. Après la réforme de 2006, les prix intérieurs sont demeurés plus élevés que ceux à la frontière, l'écart étant cependant bien moindre qu'auparavant (60 % en 2007-09 et 20 % en 2009). Les prix mondiaux du sucre ont connu des fluctuations au cours des dernières années et atteint des sommets en 2009/10, principalement en raison des mauvaises récoltes en Inde et de la réduction de l'offre du Brésil et de la Thaïlande (OCDE, 2010e). Il est difficile d'isoler la contribution de la réforme européenne à l'évolution des prix du marché sans recourir à des scénarios de modélisation.

Dans un rapport publié en 2007, l'OCDE estimait que la réduction des volumes d'exportation de l'Union européenne entraînerait une forte hausse des prix mondiaux du sucre au cours des premières années suivant la réforme de 2006 (OCDE, 2007c). Sous l'effet des ajustements de marché – principalement l'augmentation de la production des exportateurs concurrents tels que le Brésil –, les cours mondiaux reculeraient ensuite pour être en 2015/16 supérieurs de seulement 1.1 % à ceux de 2005/06.

Selon les dernières projections OCDE-FAO (OCDE, 2010e), le déficit sucrier de l'Union européenne devrait encore s'accentuer à l'avenir (graphique 3.7). Les importations seraient stimulées par l'augmentation de la demande intérieure, qui atteindrait 4.5 millions de tonnes en 2019/20, tandis que les exportations poursuivraient leur repli pour s'établir à 0.2 million de tonnes en 2019/20. Compte tenu du recul prévu des exportations et du niveau élevé des cours mondiaux par rapport à la décennie précédente, les restitutions à l'exportation de l'Union européenne devraient demeurer faibles.

La réforme a amélioré la compétitivité du secteur sucrier de l'Union européenne, qui répond mieux désormais aux besoins du marché. Grâce à d'importants fonds de restructuration (5.4 milliards EUR sur trois ans), le marché de l'Union européenne a été stabilisé et les objectifs de réduction de la production européenne ont été atteints en l'espace de trois années. En conséquence, l'Union européenne, qui était jusqu'alors un grand exportateur net, est devenue un importateur structurellement net de sucre brut. La protection a été singulièrement réduite mais les producteurs nationaux continuent d'opérer dans un contexte protégé : l'accès aux marchés demeure restreint par des accords préférentiels et des mécanismes sont toujours en place pour maintenir les prix intérieurs au-dessus des prix à la frontière. La baisse prévue des subventions à l'exportation devrait réduire encore les distorsions commerciales.

Incidence du Régime de paiement unique sur les marchés fonciers

Le soutien à l'agriculture a, selon la manière dont il est fourni, une incidence sur les marchés d'intrants agricoles, et notamment sur la terre. Cela, à son tour, influence l'efficience du soutien[14] et du changement structurel sur le plan des transferts de revenus. Il est donc important d'examiner l'impact des réformes sur les marchés d'intrants agricoles. La présente section s'intéresse plus particulièrement à l'impact des nouvelles modalités de soutien sur la valeur des terres.

Le soutien apporté aux exploitants se répercute en partie sur la valeur des terres, sur laquelle influent également de nombreux autres facteurs internes et externes au secteur agricole comme les réglementations sur l'usage des terres, leurs transactions et leur imposition, qui varient selon les États membres. Ce phénomène dit de « capitalisation

du soutien agricole » a fait l'objet de nombreuses études théoriques et empiriques, en particulier aux États-Unis. Dans l'Union européenne, ce problème a acquis une importance particulière dans le cadre de l'introduction du régime de paiement unique (RPU), à partir de 2005. Deux grandes questions se posent dans cette perspective. Premièrement, la capitalisation dans la valeur des terres est-elle plus marquée avec le RPU qu'avec les régimes précédents ? Deuxièmement, existe-t-il une différence selon que ce soit la mise en œuvre historique ou régionale qui est retenue ?

Ciaian *et al.* (2011) examinent ces questions en confrontant les prévisions théoriques à des données empiriques issues d'études précédentes et à l'évolution observée des prix du foncier. D'un point de vue théorique, la capitalisation (partielle) dans la valeur des terres devrait être plus élevée avec les paiements au titre de la superficie qu'avec les paiements par tête de bétail. La transition depuis ces paiements plus couplés vers le régime de paiement unique aurait sans doute comme effet de réduire à court terme la valeur des terres. À long terme, l'effet sur ce plan dépend de la cessibilité des droits, mais on peut s'attendre à ce que la capitalisation soit plus faible avec le paiement unique qu'avec le système précédent. Le modèle régional (hybride) devrait quant à lui engendrer une capitalisation plus forte que le modèle historique car, pour une même surface de terres, davantage de droits sont affectés.

Comme le montrent Kilian et Salhofer (2008) et Courleux *et al.* (2008), l'impact du paiement unique est fonction du rapport entre la superficie admissible et le nombre total de droits. Si le nombre de droits est supérieur à la superficie admissible totale, le paiement unique se capitalise alors dans la valeur des terres. Lorsque le nombre initial de droits est inférieur ou égal au nombre d'hectares nécessaires à l'exploitant dans un régime ne prévoyant pas de soutien, les droits à paiement unique ne sont pas capitalisés dans la valeur des terres, mais le prix des droits augmente.

Si les paiements uniques sont capitalisés, cela pourrait entraîner des modifications dans les prix relatifs des types de terres et il est également possible que les modèles régionaux et hybrides modifient la structure relative des prix entre régions. En effet, l'impact des droits à paiement unique devrait être uniforme sur l'ensemble des terres éligibles car ils peuvent être activés pour différents types de terres. En outre, les modèles régionaux et hybrides impliquent une redistribution du soutien entre les régions et, par conséquent, une augmentation de la valeur des terres qui bénéficient d'un soutien plus important avec le régime de paiement unique qu'avec le système précédent (Ciaian *et al.*, 2011).

Outre son impact éventuel sur la capitalisation, l'introduction du régime de paiement unique pourrait entraîner une augmentation du prix des terres, les exploitations étant mieux à même de répondre aux signaux du marché et d'accroître leur rentabilité. La hausse des bénéfices agricoles exacerberait la concurrence pour les terres, conduisant à une hausse de leur valeur (Ciaian *et al.*, 2010).

Plusieurs modèles ont été employés pour simuler l'impact de la réforme sur la valeur des terres. Appliquant le modèle AgriPolis dans six régions de l'Union européenne. Les résultats tirés de ces modèles dépendent de la façon dont les différentes catégories de paiements sont représentées et dont les marchés fonciers pour l'achat-vente et la location sont construits dans le modèle, Brady *et al.* (2011) observent que, lorsqu'ils simulent le passage des paiements par superficie et par nombre de têtes prévus par l'Agenda 2000 au régime de paiement unique de la réforme de 2003, le prix de la location des terres arables augmente dans trois régions d'Allemagne et de Suède, tandis que celui de la location des herbages progresse fortement dans les régions qui recevaient avant la réforme d'importants

paiements pour le bétail[15]. Ils en concluent que l'introduction des paiements uniques n'a pas permis de résoudre le problème de la capitalisation des paiements dans la valeur des terres, notant cependant que s'il était inutile d'être propriétaire foncier pour bénéficier de primes, le prix de location des terres plongerait dans toutes les régions sauf en Bretagne (France), où s'appliquent des réglementations foncières particulières.

Se fondant sur des données provenant du Réseau d'information comptable agricole et d'enquêtes régionales sur les prix de vente et de location dans divers États membres de l'UE15, Ciaian *et al.* (2011) formulent les observations préliminaires suivantes :

- En moyenne, l'introduction du régime de paiement unique en remplacement des anciens paiements par hectare et par tête n'a pas eu d'incidence négative significative, ni sur le prix des terres ni, par conséquent, sur la capitalisation du soutien.
- Les situations ont été variables selon les États membres et les régions.
- Il semble que l'introduction du régime de paiement unique se soit plus fortement répercutée sur les loyers fonciers que sur les prix de vente des terres agricoles.
- Par rapport aux autres facteurs déterminant la valeur des terres agricoles, il apparaît que l'introduction du paiement unique pèse davantage sur le prix de location que sur le prix de vente.
- Comme prévu, le modèle historique induit, par rapport aux modèles régionaux ou hybrides, une plus faible capitalisation du paiement unique dans la valeur des terres. Dans les pays à modèle hybride, il semble qu'elle s'explique essentiellement par la faible quantité de terres « nues »[16]. L'impact du régime de paiement unique semble beaucoup plus faible dans les pays ayant opté pour le modèle historique.
- Lorsque la capitalisation foncière intervient en relation avec le paiement unique, les facteurs les plus influents sont les changements structurels, combinés aux limitations imposées aux échanges de droits (en particulier en Belgique). Dans certains pays, notamment la Grèce, le marché foncier apparaît peu dynamique et la capitalisation du paiement unique est donc faible. En Irlande, la possibilité d'agréger les droits a réduit la pression exercée par le paiement unique sur les marchés fonciers et il semble que la capitalisation foncière induite par le régime soit minimale.
- Dans les régions les moins productives, l'introduction du régime de paiement unique semble avoir accru – plutôt que réduit – la capitalisation. Il a vraisemblablement permis de limiter le déclin de la valeur des terres, par exemple en Suède et dans certaines régions du Royaume-Uni. La valorisation de celles les moins fertiles – herbages notamment – est sans doute l'exemple le plus probant de l'influence du régime de paiement unique. Mais ce phénomène pourrait également s'expliquer par la redistribution qui a accompagné l'application du modèle hybride.
- Dans les pays où les loyers fonciers sont régulés, la mise en œuvre du RPU semble affecter principalement les marchés non officiels. Dans ces États membres en effet, l'incidence sur les prix officiels reste faible (car ils sont réglementés), mais lorsque la réglementation induit la formation de marchés non officiels de terres agricoles, le régime a tendance à faire augmenter les prix de location (comme en Belgique) de même que les volumes traités sur le marché non officiel (notamment en Belgique et aux Pays-Bas).

S'agissant des nouveaux États membres, Ciaian *et al.* (2011) montrent que les prix des terres ont augmenté à la suite de l'adhésion à l'Union européenne, ce qui peut s'expliquer en partie par la mise en œuvre du régime de paiement unique à la surface (RPUS), qui a renforcé les niveaux de soutien dans de nombreux pays.

Incidence du Régime de paiement unique sur le changement structurel et la compétitivité des exploitations

Changement structurel

Le changement structurel est un phénomène à long terme qui dépend de nombreux facteurs, notamment la croissance de la productivité agricole, l'évolution de l'offre et de la demande, la concurrence entre les secteurs pour l'obtention des ressources, et celle entre les exploitations à l'échelle nationale et internationale. Comme on l'a vu au chapitre 1, les mutations structurelles qui sont intervenues au fil des ans ont entraîné une réduction du nombre d'exploitations et une baisse de la part de l'agriculture dans l'emploi. L'étude Scenar 2020 de la Commission européenne estimait en 2007 que la diminution du nombre d'exploitations devrait atteindre, entre 2003 et 2010, 2.5 % dans l'UE15 et 4 % dans les nouveaux États membres (Nowicki *et al.*, 2011)[17], prévisions intégrant l'incidence des phénomènes de marché et de l'évolution des politiques, dont l'introduction des paiements uniques.

Les politiques, notamment agricoles, ont une incidence sur le plan structurel de par leur effet sur les incitations à la production, sur les marchés d'intrants et de produits, ainsi que sur le revenu des ménages agricoles. Le soutien à la production ou aux revenus ralentit en particulier le processus d'ajustement car il permet à des agriculteurs peu productifs de poursuivre leurs activités. Comme l'a montré la section précédente, les mesures de soutien ont également un effet sur l'ajustement de par leur impact sur les prix fonciers et la relation qu'elles établissent entre les paiements et la détention de terres. Par ailleurs, les États membres peuvent, au titre du deuxième pilier, mettre en œuvre des politiques spécifiques pour stimuler ou ralentir ce processus. Les réformes contribuent donc aux mutations structurelles, mais il est difficile de déterminer leur impact sur l'évolution de la structure des exploitations car de nombreux facteurs exercent une influence simultanée.

Un important projet de recherche (IDEMA) a été mené dans plusieurs régions de l'Union européenne pour examiner l'impact de l'introduction du RPU et de la modulation sur l'ajustement des exploitations, entre autres aspects[18]. Trois approches complémentaires ont été utilisées à cet effet : des enquêtes sur les intentions des exploitants, un modèle sectoriel (ESIM) et un modèle multi-agents du changement structurel régional (AgriPoliS). La présente section s'intéresse à l'impact du RPU (qui combine les anciens paiements à la superficie et par tête de bétail) et à celui de la modulation sur les stratégies de sortie, la structure des exploitations, l'utilisation des terres et les revenus, selon Brady *et al.* (2011). L'incidence environnementale sera abordée plus loin.

D'après les enquêtes menées en Angleterre, en France, en Lituanie, en République slovaque et en Suède, la réforme ne pousserait vraisemblablement pas les exploitants à modifier leurs options stratégiques au détriment des usages agricoles, sauf en Suède en fonction de certaines modalités de mise en œuvre. Mais, même dans ce pays, si des agriculteurs entendent maintenir des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales sans les affecter à la production, très peu de surfaces devraient être abandonnées, les exploitations étant toujours incitées à gagner en taille. Des ajustements devraient intervenir toutefois sur le plan des choix de production (réduction du cheptel bovin en Angleterre, augmentation du temps alloué aux activités de diversification en Angleterre et en France). Les comportements observés dans les nouveaux États membres (Lituanie et République slovaque), pour leur part, s'expliquent davantage par l'augmentation du soutien qu'implique l'adhésion que par le passage au RPU. Dans une étude de 2005, Hennessy et Thorne ont par ailleurs constaté qu'en

Irlande, la plupart des producteurs d'orge et de viande bovine comptaient alors maintenir ou augmenter leurs niveaux de production de 2004, même si ceux-ci n'étaient pas rentables vu les prix du marché. Corroborant les conclusions du projet IDEMA, les deux chercheurs ont montré que les décisions de retrait sont davantage influencées par des facteurs structurels (âge, taille de l'exploitation, rentabilité) que par l'évolution des politiques. Dans le même ordre d'idées, Renwick *et al.* (2011) indiquent qu'au cours de la première année de mise en œuvre du RPU au Royaume-Uni, les niveaux de production étaient presque identiques à ceux observés avant la réforme, et ce même si un certain nombre d'entreprises n'étaient manifestement pas rentables.

AgriPoliS représente une population d'exploitations sur leurs marchés respectifs et dans leur situation géographique ; il permet ainsi de modéliser les ajustements agricoles dans le temps comme dans l'espace (Brady *et al.*, 2010). Le projet IDEMA a adapté ce modèle à 11 régions de l'Union européenne : quatre régions de cultures arables et d'élevage en Allemagne, en Angleterre et en France, deux régions marginales de Suède, deux régions méditerranéennes d'Italie et trois autres situées dans de nouveaux États membres (Lituanie, République slovaque et République tchèque). Les simulations ont porté sur trois scénarios : la poursuite de l'Agenda 2000 ; la réforme de 2003 telle que mise en œuvre dans chaque État membre en 2005 ; et une autre réforme n'obligeant pas à maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (c'est-à-dire, dissociant le RPU et les terres). La réduction du nombre d'exploitations est, de 2004 à 2013, plus faible avec le scénario de réforme qu'avec celui de la poursuite de l'Agenda 2000 ; il semble donc que la réforme de 2003 ralentisse le processus de changement structurel. Avec celle-ci en effet, les agriculteurs disposant d'herbages restent dans le secteur car, pour eux, maintenir les herbages en BCAE est plus rentable que le travail non agricole. Le revenu agricole moyen augmente par ailleurs avec l'introduction des paiements uniques : le profit moyen par hectare est supérieur dans toutes les régions, les agriculteurs ayant davantage de liberté pour choisir ce qu'ils produisent (ou de décider de ne pas produire) en fonction des signaux de marché, et du fait que les prix à la production augmentent sous l'effet de la baisse des volumes de production[19].

Selon le résultat des simulations, dissocier les paiements du foncier augmenterait davantage le taux de départ d'agriculteurs que le régime actuel de paiement unique et accroîtrait considérablement la taille moyenne des exploitations. De nombreux agriculteurs quitteraient le secteur si des emplois non agricoles étaient disponibles, car ils pourraient toujours recevoir les paiements[20]. Le profit moyen par hectare augmenterait en raison de la baisse du prix de location des terres et des économies d'échelle associées à l'augmentation de la taille des exploitations. Cependant, en l'absence de modification des mesures du deuxième pilier, cette option aurait comme résultat d'importants abandons de terres agricoles dans presque toutes les régions.

Productivité et compétitivité des exploitations

Il est également difficile de distinguer ce qui, dans l'évolution de la productivité et de la compétitivité des exploitations, relève des politiques agricoles ou d'autres facteurs. Latruffe (2010), dans son examen des déterminants de la productivité et de la compétitivité dans l'agriculture, évoque plusieurs études consacrées à l'impact du soutien dans certains États membres de l'Union européenne (tels que l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Irlande et la Slovénie). L'impact du soutien apparaît presque toujours négatif sur l'efficience technique, mais peut avoir une incidence positive, négative ou négligeable sur la productivité totale des facteurs, selon le pays, le secteur et la période.

S'agissant de l'effet des réformes sur l'efficience technique des exploitations ou l'évolution de leur productivité, la théorie voudrait que le découplage augmente l'extensification des terres. Contrairement au soutien des prix, les paiements à la superficie rompent le lien entre rendement et niveau de soutien. Lorsqu'ils sont versés sans exigence de production, les terres de faible qualité se trouvent probablement retirées de la production. Cela devrait accroître l'efficience des exploitations, les agriculteurs étant à même de choisir ce qu'ils produisent (ou de décider de ne pas produire) sur la base de signaux de marché. Mais l'absence d'exigence de production peut aussi servir à maintenir en activité des exploitations inefficientes. Il existe peu de données sur l'impact de la réforme sur ce plan, car d'autres évolutions (en particulier, situation du marché ou niveau de soutien) interfèrent avec le découplage pour modifier les décisions de production. Brady *et al.* (2011) concluent que, sur la base des résultats de l'étude IDEMA, la réforme de 2003 n'a pas amélioré la compétitivité des exploitations. En effet, bien qu'elle ait pour effet d'augmenter le profit moyen, elle tend également à ralentir le changement structurel et à relever le prix des terres.

Latruffe (2010) mentionne deux études empiriques relatives aux réformes de la PAC, dans lesquelles des.variables muettes correspondant à des années ou périodes données représentent les changements de politiques. Cependant, les résultats issus des méthodes de ce type sont difficiles à interpréter car les variables peuvent illustrer de nombreuses autres évolutions économiques ou institutionnelles. Lambarra *et al.* (2009) ont étudié l'impact de l'Agenda 2000 sur les grandes cultures espagnoles de 1995 à 2003. Selon eux, celui-ci serait négatif sur l'efficience technique, en raison de la baisse des rentes de production. Ils en concluent que, du fait d'une inefficience accrue et de l'augmentation des terres hors culture subventionnées, la réforme aurait d'une certaine manière créée une option de retraite anticipée pour les agriculteurs.

Carroll *et al.* (2009) examinent les déterminants de l'efficience des exploitations irlandaises au cours de la période 1996-2006, notamment en introduisant pour les exploitations analysées en 2005 et/ou en 2006 une variable muette représentant l'introduction du RPU. Ils observent un effet positif bien que non significatif de l'introduction du RPU sur l'efficience des exploitations dans les systèmes d'élevage bovin (y compris de production d'animaux finis) et d'élevage ovin. S'agissant des systèmes de production laitière et céréalière, l'efficience moyenne a selon eux décru sur la période, l'effet étant toutefois significatif uniquement dans le système laitier. En conclusion, même s'ils sont pour la plupart non significatifs, les résultats indiquent selon les auteurs que « *les effets du découplage sur la production devraient être plus importants dans les systèmes ovins et bovins, beaucoup plus dépendants des paiements directs. Seuls ces systèmes présentent le lien anticipé, ce qui, bien que non significatif, tendrait à indiquer une relation de causalité. Néanmoins, en dépit des données présentées plus haut, l'hypothèse globale ne s'est généralement pas confirmée : le découplage n'a pas, semble-t-il, apporté au système d'améliorations significatives sur le plan de l'efficience technique* ».

Le bilan de santé permet aux États membres de s'engager davantage sur la voie de la mise en œuvre régionale du RPU. Arfini et Donati (2011) ont étudié l'effet de la régionalisation du RPU sur la compétitivité des exploitations en appliquant une programmation mathématique positive à des données du RICA. Avec cette option, les taux des droits à paiement seraient les mêmes pour chaque hectare d'une région donnée. Par rapport au modèle historique, cela implique une redistribution des droits entre exploitations et secteurs, ce qui influe sur la compétitivité relative. Dans les régions où certaines terres n'ouvrent pas de droits en vertu du système historique, la régionalisation réduira le taux de droits par hectare. La modulation additionnelle l'abaissera d'autant, en particulier dans les régions où les exploitations sont

de taille importante. Dans les trois régions étudiées (Vénétie, Île-de-France et Belgique), la régionalisation n'a pas d'impact sur l'affectation des terres entre les cultures, exception faite d'une baisse des superficies de riz, le bilan de santé intégrant au RPU les paiements liés à cette céréale. L'incidence sur la marge brute (négative en Vénétie et Île-de-France, positive en Belgique) s'explique essentiellement par l'évolution du taux de paiement par hectare.

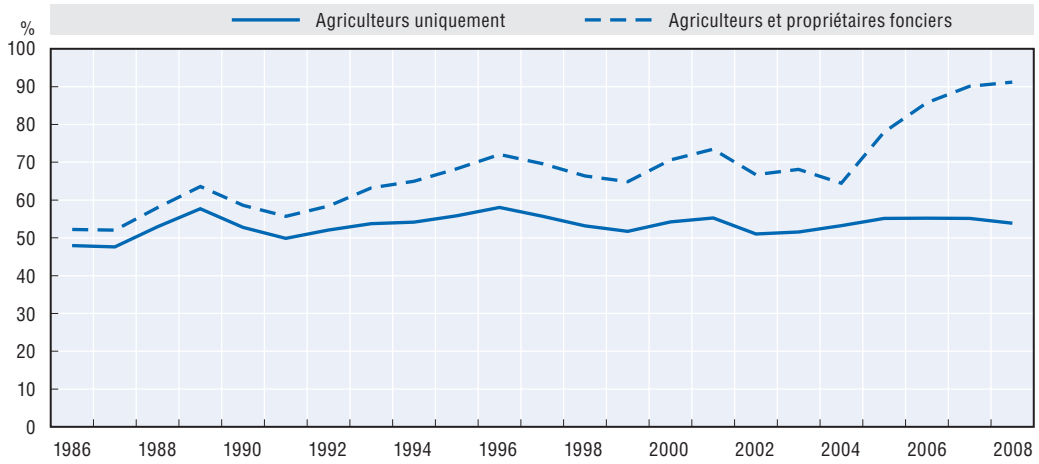
Incidence des réformes sur le soutien, les revenus et le bien-être

Impact sur le revenu agricole et le bien-être, 1986-2008

Comme on peut le voir au graphique 4.1, les simulations du MEP mettent en évidence que l'effet de la PAC sur le revenu agricole s'est accentué avec le temps, le phénomène s'accélérant à partir de l'introduction du régime de paiement unique. Cette tendance s'explique par la transition qui s'est opérée depuis le SPM vers les paiements budgétaires, lesquels transfèrent plus efficacement les revenus vers les destinataires visés. La part des transferts que reçoivent en définitive les agriculteurs et les propriétaires terriens est ainsi passée d'un peu plus de 50 % en 1986 à 90 % en 2008, les paiements uniques comptant pour une bonne part de cette hausse (graphique 4.8).

Graphique 4.8. **Estimation de l'efficience des transferts de la PAC, 1986-2008**

en pourcentage de l'ESP



Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477767

Depuis la réforme MacSharry, l'essentiel du soutien budgétaire est apporté au secteur en fonction des terres. Une question importante se pose : quelle part de ce soutien profite aux ménages agricoles, et quelle part aux propriétaires terriens généralement non agriculteurs ? L'indice du graphique 4.1, qui représente l'impact sur le revenu, traite le rendement de la terre de la même manière que le rendement des autres intrants détenus par l'exploitation : le transfert de revenu mesuré n'est nullement corrigé de sorte à tenir compte de l'intégration (ou non) de revenus liés à la location de terres[21]. Dans le MEP, la plupart des paiements basés sur les terres sont capitalisés dans leur valeur et transparaissent dans les taux de location. Par ailleurs, si les bénéficiaires visés des paiements de la PAC sont en principe les ménages agricoles, cela se trouve contredit par le fait que le régime de paiement unique par exploitation se base sur les terres et n'impose pas d'exigence de production commerciale, mais seulement le maintien des surfaces dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Le MEP ne distingue pas les terres qui sont détenues de celles qui sont louées. En vue de déterminer qui profite de la valeur de la terre, les taux de location moyens sont utilisés pour opérer une ventilation entre les agriculteurs propriétaires et les propriétaires louant leurs terres aux exploitants. Il apparaît ainsi que la part des terres louées a crû au fil du temps, passant de 29 % en 1986 à 50 % en 2008. En 2008, par exemple, la moitié de la rente foncière du producteur revenait aux agriculteurs et l'autre moitié à des propriétaires généralement non agriculteurs. On peut considérer qu'il s'agit là de la limite inférieure, car il est probable que certains contrats de fermage soient passés entre agriculteurs, le propriétaire et le locataire étant alors tous deux des exploitants. C'est par exemple le cas lorsque l'exploitation agricole est organisée juridiquement comme une entreprise qui appartient à la famille d'agriculteurs. De ce fait, le taux de location surestime la part revenant aux non agriculteurs.

Au cours des premières années de la période examinée, le SPM était le principal instrument de soutien. Or, celui-ci était moins lié aux terres qu'aux autres intrants détenus par l'exploitation. De ce fait, et comme les taux de location étaient généralement plus faibles, les agriculteurs captaient une part plus importante du soutien global que les propriétaires terriens. Avec l'introduction des paiements au titre de la superficie et l'importance croissante prise par cette forme de soutien, la part revenant aux propriétaires terriens qui en général ne sont pas exploitants a régulièrement augmenté. L'introduction du régime de paiement unique s'est également accompagnée d'une réduction des paiements fondés sur le nombre d'animaux ; les troupeaux sont considérés comme des intrants détenus en totalité par l'exploitation tandis qu'une partie des terres est détenue par des non agriculteurs. Enfin, la multiplication des contrats de location au cours de la période considérée a accru la part captée par les propriétaires terriens qui en général ne sont pas des agriculteurs. C'est ce facteur qui, plus que tout autre, explique la relative stabilité de l'efficience des transferts aux agriculteurs, illustrée par le graphique 3.8[22]

La manière dont fonctionnent les paiements uniques au titre du RPU en font une mesure très efficiente sur le plan des transferts. Leur principale incidence est sur le marché foncier et, de par leur application large, ils ne provoquent que peu de distorsions de marché, de sorte que les agriculteurs n'ont pas à assumer de dépenses supplémentaires pour répondre aux incitations. De ce fait, 99 % de la valeur des paiements uniques sont intégrés par les marchés fonciers, avec très peu de pertes sèches.

L'introduction progressive des paiements uniques à partir de 2004 a sensiblement modifié l'impact de la PAC sur le revenu agricole. Il apparaît ainsi que si celui-ci a été relativement constant en 1986 et 2002, il a connu depuis 2004 une singulière augmentation. Dans le même temps, le degré de distorsion de la production induit par la PAC a continué de baisser. Bien que la PAC comporte toujours une part importante de SPM, son impact sur la production a été réduit de plus des deux tiers entre 1986 et 2008, alors que le montant des revenus transférés a progressé de plus de 50 % au cours de la même période.

À partir de 2004, il devient difficile de distinguer les effets des forces multiples à l'œuvre dans le secteur agricole. L'examen des principales données factuelles permet toutefois de formuler les observations suivantes :

- L'ESP, du moins tel qu'on la retrouve dans le MEP, a été relativement constante sur la période. Elle a principalement varié en réaction à des évolutions de prix à la frontière ayant une incidence sur le SPM (en particulier pour le lait).
- L'intégration dans l'Union européenne de dix, puis douze, nouveaux États membres a fortement accru le nombre d'exploitants et les superficies agricoles couvertes par la PAC.

Il existe certaines différences dans la mise en œuvre des politiques dans les nouveaux États membres, et notamment un plus faible taux de soutien au titre du premier pilier.

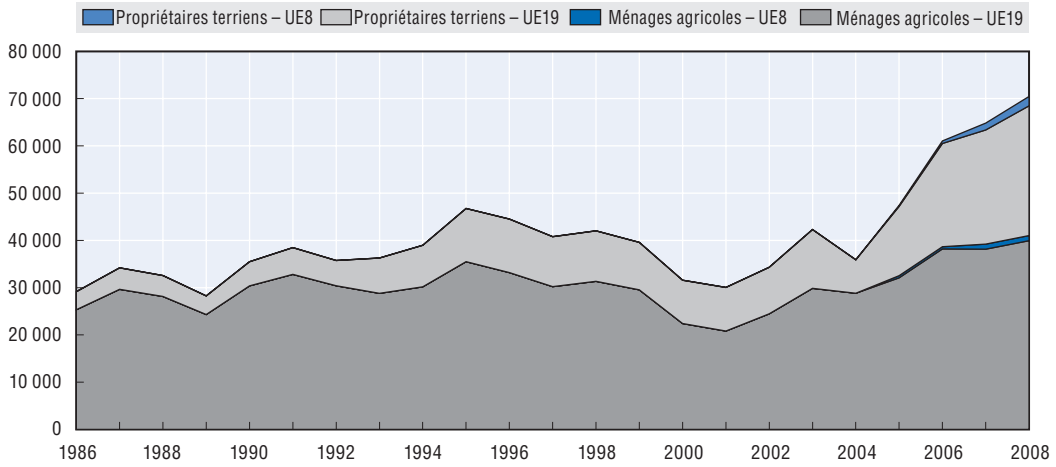
- Les prix du marché ont fortement augmenté en 2007 et 2008. Cela a entraîné une augmentation de la « taille » du secteur agricole telle qu'exprimée par la valeur de la production. Il est difficile de distinguer ce phénomène des effets de l'élargissement de l'Union européenne.
- L'évolution des politiques, notamment l'introduction des paiements uniques, a radicalement modifié la composition du soutien budgétaire de la PAC. Cela a d'importantes implications sur l'efficience des transferts mais aussi en ce qui concerne les bénéficiaires.

La liste ci-dessus présente trois évolutions qui sont intervenues pratiquement en même temps (augmentation du nombre d'États membres de l'Union européenne, prix du marché, forme prise par le soutien) et un phénomène distinct (évolution tendancielle du niveau de l'ESP). Il convient de noter que, si le montant des revenus transférés s'accroît, ils sont distribués à davantage de producteurs en raison de l'élargissement de l'Union européenne.

Les données disponibles tendent à indiquer que les résultats présentés s'expliquent davantage par l'évolution des prix sur la période que par l'élargissement de l'Union européenne. De surcroît, le montant du soutien reçu par les nouveaux États membres ne suffit pas à modifier le résultat global (graphique 4.9). Tandis que les données utilisées par le modèle classent nouveaux et anciens États membres dans les catégories UE15 et UE12, les données de l'ESP distinguent les États membres selon qu'ils appartiennent à l'OCDE (UE19) ou non (UE8)[23]. Cela conduit à se montrer prudents lorsqu'il s'agit déterminer l'importance de l'élargissement par rapport à d'autres facteurs tels que les prix et la composition, mais ne devrait probablement pas modifier les conclusions générales qui découlent des résultats de la simulation.

Graphique 4.9. **Estimation des revenus transférés par les politiques de la PAC**

En millions EUR



La version de la base de données des ESP utilisée par le MEP fait appel aux données de l'UE19 (pays de l'Union européenne membres de l'OCDE) et de l'UE8 (membres de l'Union européenne non membres de l'OCDE). Les résultats pour l'UE15 et l'UE12 ne devraient pas être très différents.

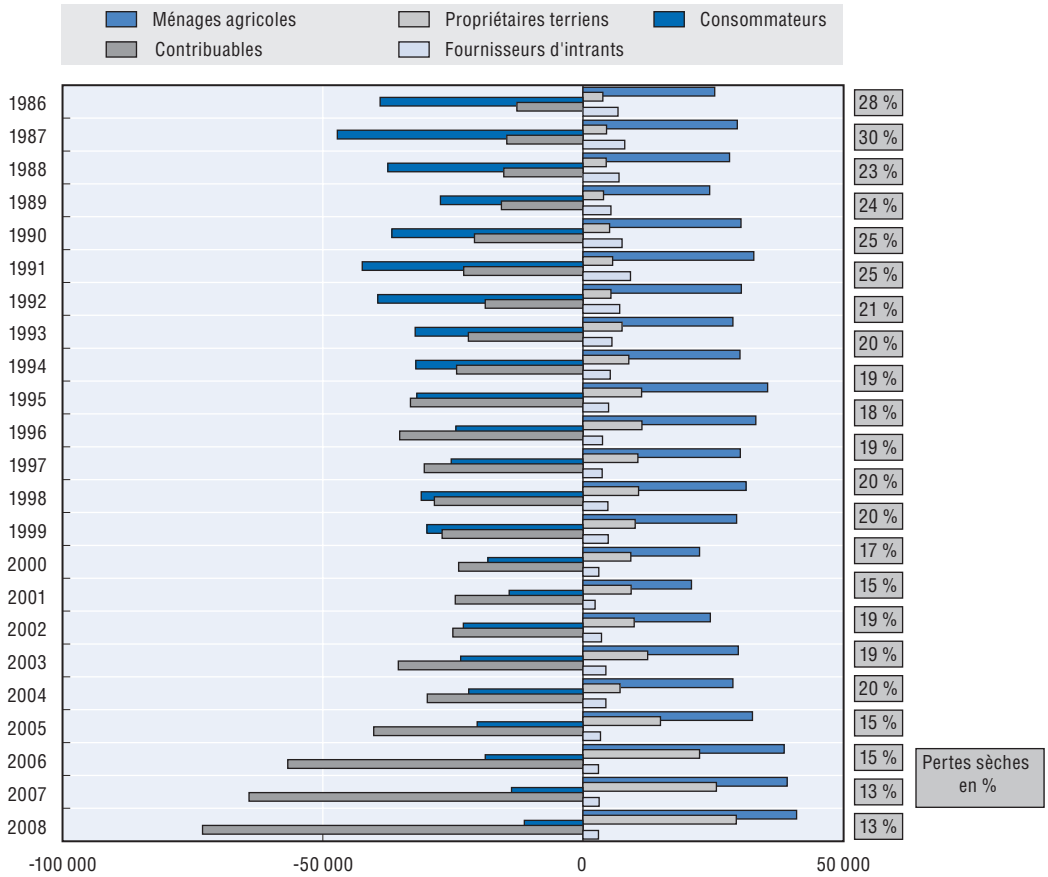
Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477786

Toutes les politiques imposent des pertes sèches dues aux distorsions de marché. Les transferts de revenus ne sont jamais parfaitement efficients et d'autres acteurs du secteur agricole peuvent capter une partie du soutien. Dans l'Union européenne, le coût de la PAC a été de plus en plus assumé par le contribuable, plutôt que par le consommateur, tandis que les agriculteurs ont su s'approprier une part croissante des montants transférés (graphique 4.10). Les pertes sèches ont reculé au ours de la période, en raison de la réduction des distorsions, mais demeurent significatives (13 % du total des transferts en 2008) (graphique 4.11).

Graphique 4.10. **Distribution estimée des coûts et avantages de la PAC, 1986-2008**

En millions EUR



Source : modèle MEP de l'OCDE.

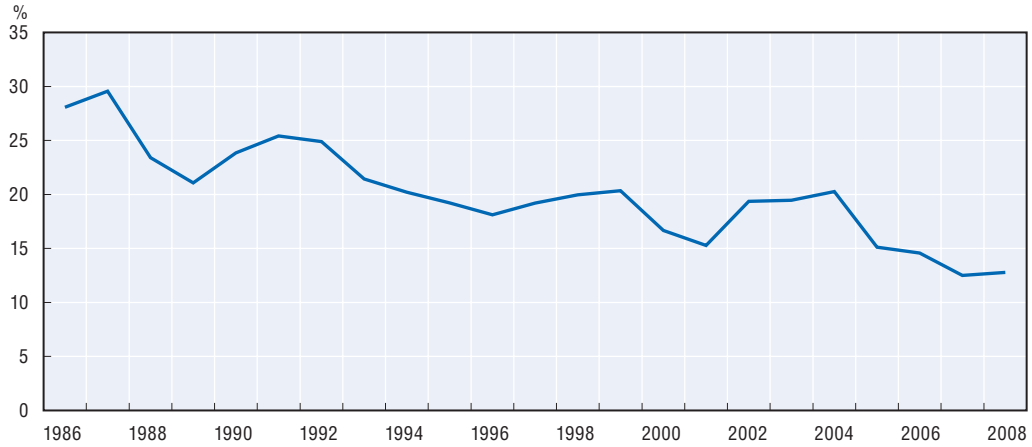
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477805

Comme on le voit ci-dessus, la distribution des avantages du paiement unique entre les agriculteurs et les propriétaires terriens dépend de la part des terres détenue par les premiers, laquelle varie fortement entre les États membres (graphique 4.11 dans Ciaian *et al.*, 2011). Dans certains pays, cette part peut être sous-estimée dans la mesure où les terres louées peuvent appartenir en fait à des agriculteurs dans le cadre d'échanges entre exploitants ou du fait du statut juridique de l'entreprise agricole. Le modèle retenu pour la mise en œuvre ne doit pas non plus être négligé : généralement, les propriétaires fonciers non agriculteurs profitent davantage du modèle régional que du modèle historique car il leur permet d'obtenir eux-mêmes des droits. Les données présentées par Ciaian *et al.* (2011) tendent à indiquer qu'en Allemagne, Irlande du Nord et Suède, ces derniers captent une part importante du RPU. C'est également

vrai pour l'Angleterre, la Finlande et l'Écosse, bien que dans une moindre mesure. Dans les autres pays (dans lesquels la location est moins courante ou le paiement unique moins capitalisé dans la valeur des terres), ce sont au contraire les agriculteurs qui en profitent le plus.

Graphique 4.11. **Estimation des pertes sèches découlant des transferts, 1986-2008**

En pourcentage de l'ESP



Source : modèle MEP de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477824

Effets des scénarios du modèle CAPRI en matière de revenu agricole et de bien-être[24]

Réforme de 2003 et bilan de santé tels que mis en œuvre

Les scénarios CAPRI élaborés pour les réformes récentes n'ont que peu d'incidence sur le revenu des exploitations (tableaux 4.4 et 4.5, graphique 4.12). La principale évolution par rapport au scénario de base (poursuite de l'Agenda 2000 en 2004, sans gel des terres)

Tableau 4.4. **Évolution des composantes du revenu pour certaines activités dans l'UE27**

	Scénario de référence : Agenda sans gel des terres (2004)				Scénario réforme de 2003 (2004)				Scénario Bilan de santé (2004)			
	Recettes	Primes	Coûts	Revenu	Recettes	Primes	Coûts	Revenu	Recettes	Primes	Coûts	Revenu
	EUR/tête				Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en % par rapport au scénario de référence			
Colza	694	304	648	350	6	-11	-1	5	10	-6	1	14
Avoine	405	194	381	217	-19	-2	-17	-8	12	18	2	34
Orge	447	219	392	274	9	2	7	6	12	0	4	14
Blé tendre	640	270	577	333	-1	-9	-6	2	9	-1	1	15
Seigle et méteil	311	186	355	142	-11	1	-15	15	9	11	1	31
Maïs	994	318	697	615	-13	-31	-18	-16	7	-11	0	5
Légumineuses	391	322	357	357	10	-26	-2	-11	13	-18	5	-8
Ovins et caprins	72	0	37	35	-10		0	-20	5		21	-13
Bovins	740	130	711	159	-4	-58	-10	-22	-2	-70	-8	-33

Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478356

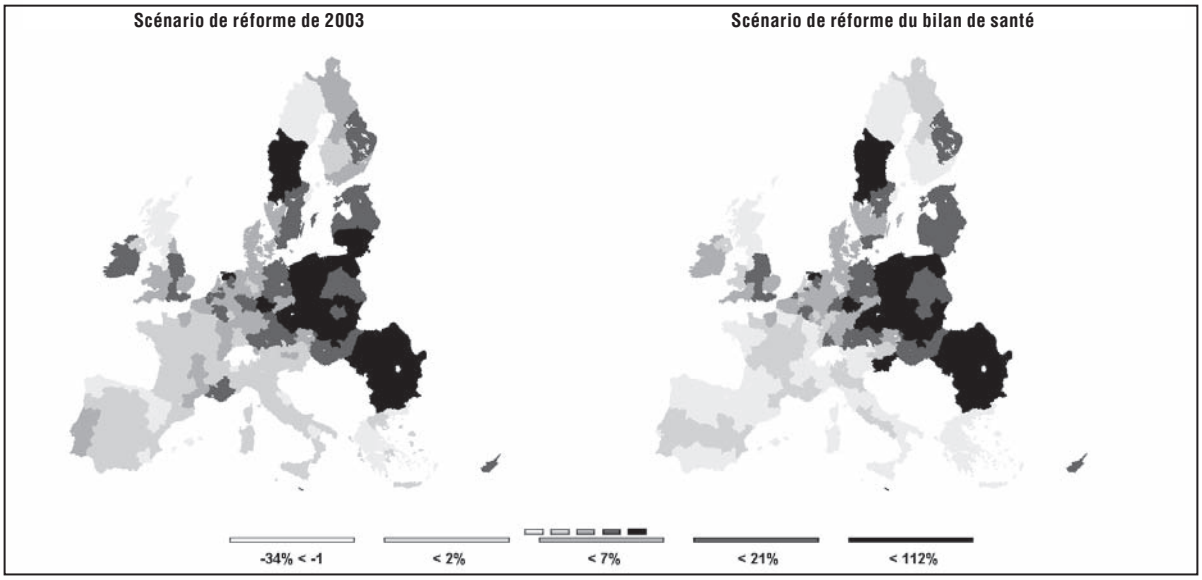
Tableau 4.5. **Évolution des composantes du bien-être pour certaines activités dans l'UE27**

	Scénario de référence : Agenda sans gel des terres (2004)				Scénario réforme de 2003 (2004)				Scénario Bilan de santé (2004)			
	Coût pour les contribuables	Coût pour les consommateurs	Revenu agricole	Total	Coût pour les contribuables	Coût pour les consommateurs	Revenu agricole	Total	Coût pour les contribuables	Coût pour les consommateurs	Revenu agricole	Total
	Milliards EUR				Variation en milliards EUR	Variation en % par rapport au scénario de référence			Variation en milliards EUR	Variation en % par rapport au scénario de référence		
UE15	35	5 638	141	5 771	1.4	-0.1	3.7	-0.04	1.8	-0.1	1.6	-0.05
UE10	3	292	11	303	2.7	-0.2	27.4	-0.01	2.8	-0.1	25.7	0.00
UE2	0.2	57	6.7	65	2.5	-0.2	38.2	-0.01	2.5	-0.1	37.5	-0.05
UE27	37	5 987	159	6 139	6.5	-0.1	6.9	-0.04	7.1	-0.1	4.9	-0.05

Le bien-être du consommateur est évalué par des mesures monétaires. Le revenu agricole représente le bien-être de l'agriculteur.
Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478375

Graphique 4.12. **Évolution relative de la somme de la valeur ajoutée brute agricole et du soutien du premier pilier, par hectare de terre agricole utilisée**



Cette carte est un support illustratif et ne préjuge pas du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.
Source : modèle CAPRI.

s'explique par l'augmentation des paiements directs dans les nouveaux États membres, dans lesquels les simulations de la réforme de 2003 et du bilan de santé retiennent les taux finaux de mise en œuvre et abolissent les paiements directs complémentaires d'origine nationale.

En raison de l'augmentation des prix, les consommateurs perdent environ 7 milliards EUR (0.1 %) dans le scénario de la réforme de 2003 et 4 milliards EUR (0.07 %) dans le scénario du bilan de santé (tableau 4.5). Au total, les pertes de bien-être sont plus importantes dans le scénario du bilan de santé du fait de la réforme du marché laitier. Le revenu agricole augmente, mais principalement dans les nouveaux États membres, où le paiement unique est pleinement mis en place dans les deux scénarios.

Rompre le lien entre le soutien et les paramètres de la production courante peut permettre d'économiser certains coûts d'exploitation et, comme il entraîne une hausse des prix, d'accroître les recettes de l'exploitation. Les revenus sont plus faibles avec le scénario du bilan de santé qu'avec le scénario de 2003, ce qui s'explique par la disparition des rentes de quota associées à la production laitière.

Effet de l'application de taux de paiement unique uniformes aux États membres

Un autre scénario simule l'incidence qu'aurait sur la distribution des paiements et des revenus le passage à une mise en œuvre de type RPUS dans tous les États membres de l'Union européenne. Avec celui-ci, pour chaque type d'utilisation des terres, le taux national par hectare serait uniforme dans tous les groupes d'exploitations du pays. Il est comparé au scénario d'origine du bilan de santé. Les réactions observées dans l'UE27 sur le plan de l'allocation sont relativement mineures : tous les types d'utilisation des terres enregistrent un très léger recul (entre -0.1 % et -0.5 %). Ces résultats reflètent bien le fait que, dans les nouveaux États membres (sauf à Malte et en Slovénie), les terres agricoles étaient régies par un système de primes nationales uniformes (RPUS), tandis que certains anciens États membres appliquaient des régimes forfaitaires au niveau régional. Le scénario à taux uniforme conduit à des ajustements de taux forfaitaires dans certaines régions ou selon le type d'exploitation, en fonction de l'option de mise en œuvre choisie par les différents États membres. Dans le modèle CAPRI, cependant, la réaction sur le plan de l'allocation se limite principalement à une évolution de la courbe d'offre foncière dans les régions perdant des primes, et à de légers effets de substitution là où des primes différentes s'appliquent aux terres arables et aux herbages. Les droits ont un effet limitatif dans les régions où les primes augmentent.

Les taux historiques et régionaux de paiement unique étant strictement corrélés au volume des paiements couplés et des autres types de soutien du premier pilier (par exemple, pour les fruits et légumes) qui ont été versés au titre de l'Agenda 2000, ils reflètent dans une mesure plus importante la productivité des régions et leur spécialisation. Les régions où les rendements céréaliers sont historiquement élevés et où les densités de charge de ruminants sont plus importantes sont également celles où les taux de paiement unique sont les plus élevés. L'application de primes uniformes par pays a donc généralement tendance à faire baisser le soutien dans les régions les plus productives et à l'augmenter dans les régions plus marginales. L'évolution des prix est modérée (en deçà de +/-1 %) mais généralement positive car les superficies et, partant, la production, se trouvent réduites.

On pourrait en conclure que, tant que le soutien du premier pilier est dans sa plus grande partie payé à un taux plus ou moins forfaitaire, et qu'il est assorti de certains critères de BCAE, l'impact du régime concerne principalement la distribution au sein du secteur agricole de l'Union européenne. Les effets sur la production sont très modérés, de telle sorte que la consommation et les échanges de produits agricoles sont peu affectés.

Pour l'ensemble des exploitations de l'UE25, la valeur ajoutée brute additionnée des primes augmenterait d'environ 1.5 milliards EUR si le RPU était mis en œuvre avec un taux par hectare uniforme par pays, en comparaison du Bilan de santé effectivement mis en

œuvre. Ce changement proviendrait d'une hausse modérée des prix, liée à une réduction de la production lorsque le soutien est transféré des zones productives aux zones marginales (tableau 4.6). En moyenne, les exploitations laitières, les élevages fondés sur le pâturage et les exploitations vinicoles percevraient un supplément de revenu tandis que les exploitations de grandes cultures y perdraient. Ce scénario a également de forts effets de redistribution au sein des États membres, en particulier ceux qui appliquent le paiement unique selon le modèle historique. Le tableau 4.7 montre que les variations de revenu des différentes catégories d'exploitations peuvent être très élevées principalement à cause de la redistribution des paiements, alors que les changements de prix n'ont que des effets modérés.

Tableau 4.6. **Évolution du revenu agricole par rapport au scénario du bilan de santé dans l'UE25, par type d'exploitation (année 2004)**

Type d'exploitation	Bilan de santé tel que mis en œuvre	Bilan de santé avec taux nationaux forfaitaires	Évolution en valeur absolue	Évolution en %
	Millions EUR	Millions EUR	Millions EUR	%
Céréales, oléagineux et protéagineux	15 179	13 969	-1 210	-8 %
Grandes cultures et cultures mixtes	18 566	18 364	-202	-1 %
Horticulture	802	804	2	0 %
Vignobles	4 123	4 308	185	4 %
Fruits et agrumes	2 498	2 498	-1	0 %
Olives	4 694	4 042	-652	-14 %
Combinaison de cultures permanentes	1 057	1 028	-29	-3 %
Production laitière	22 488	23 665	1 177	5 %
Élevage et engraissement de bovins	6 568	6 826	257	4 %
Ovins, caprins et autres herbivores	8 704	9 747	1 043	12 %
Granivores	7 771	7 741	-30	0 %
Élevage mixte	4 277	4 300	23	1 %
Exploitations mixtes production animale-végétale	15 279	15 085	-4	-1 %
Autres	45 570	46 681	1 111	2 %
Total UE25			1 481	1.46 %

Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478394

Environ 30 % de l'ensemble des exploitations, toutes catégories confondues, voient leur revenu baisser, pour 15 % d'entre elles ils varient peu tandis que pour les 55 % restantes, on prévoit une hausse des revenus (Tableau 4.7). Une large majorité d'exploitations d'élevage fondé sur le pâturage (lait, bovins. ovins et caprins, et une catégorie résiduelle) enregistrent des gains en revenu, dus essentiellement à la hausse des primes à l'hectare de prairie. Par contre, les exploitations de grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux, grandes cultures et cultures mixtes, et mixtes culture-élevage) sont en moyenne perdantes, même si environ 40 à 50 % d'entre elles ont des revenus plus élevés. Les exploitations viticoles ne recevaient pas de paiements directs et bénéficient du paiement uniforme par hectare. Ainsi, 95 % d'entre elles ont des revenus stables ou plus élevés. C'est le contraire pour les exploitations productrices d'olives dont le revenu moyen baisse car le soutien élevé dont elles bénéficiaient est réparti sur l'ensemble des terres agricoles.

Tableau 4.7. **Distribution des variations de revenu en valeur absolue dans l'UE25 par type d'exploitation (année 2004)**

Bilan de santé avec des taux fixes par pays par rapport au bilan de santé mis en œuvre

Type d'exploitation	% d'exploitations dont le revenu baisse	% d'exploitations dont le revenu reste stable	% d'exploitations dont le revenu augmente
Céréales, oléagineux et protéagineux	43	18	38
Grandes cultures et cultures mixtes	45	10	45
Horticulture	20	0	80
Vignobles	5	9	86
Fruits et agrumes	62	8	31
Olives	56	4	40
Combinaison de cultures permanentes	56	6	38
Production laitière	10	18	72
Élevage et engraissement de bovins	42	13	45
Ovins, caprins et autres herbivores	26	9	65
Granivores	30	31	39
Élevage mixte	31	29	40
Exploitations mixtes production animale-végétale	34	17	49
Autres	27	5	67
Total UE25	31	15	54

Source : modèle CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478413

Intégration complète de l'ensemble des paiements dans le paiement unique

Renwick *et al.* (2011) ont également utilisé le modèle CAPRI pour réaliser une simulation dans laquelle l'intégration de tous les paiements en un paiement unique est comparée à une situation pré-bilan de santé, où certains États membres de l'UE15 ont utilisé la possibilité qui leur était offerte de maintenir certains paiements à la surface et au nombre de têtes. Ils ont eux aussi constaté qu'inclure davantage de paiements pour des produits particuliers dans les paiements uniques aurait pour effet d'accroître dans tous les États membres le revenu agricole agrégé tel que mesuré par la valeur ajoutée brute de l'agriculture (sauf en Grèce, qui ne reçoit plus de paiements pour le coton et le tabac). Dans la plupart des cas, toute baisse prévue du nombre de têtes semble plus que compensée par l'augmentation des prix. L'augmentation du revenu agricole devrait entraîner d'importants gains de bien-être pour les producteurs, en particulier dans les pays n'ayant pas intégré l'ensemble des paiements dans le paiement unique. L'essentiel des gains totaux de bien-être revient à l'UE15. Il y a peu d'évolution pour les nouveaux États membres, qui n'avaient pas la possibilité de maintenir des paiements à des produits particuliers dans le cadre du RPUS.

Évolution de la composition du soutien et de sa part dans les recettes agricoles

Projection de l'ESP pour 2012

Les indicateurs du soutien de l'OCDE couvrent la période 1986-2009 et n'incluent donc pas le bilan de santé. Jusqu'en 2009, les réformes successives de la PAC ont réduit le niveau du soutien aux producteurs agricoles de l'Union européenne, qui est passé de 39 % des recettes agricoles en 1986-88 à 22 % en 2008-10 (chapitre 2). Dans le même temps, la part des formes de soutien de l'ESP les plus génératrices de distorsions a reculé, passant de

92 % à 34 % des recettes agricoles, tandis que la part de celles qui en produisent le moins (paiements sans exigence de production) a atteint 44 % en 2008-10 (OCDE, 2011e).

Le niveau et la composition de l'ESP après la pleine mise en œuvre des réformes récentes (par exemple en 2012) peuvent être extrapolés en utilisant des projections de marché Aglink-Cosimo et en modifiant la classification des paiements pour refléter les décisions du bilan de santé. À cette échéance, l'ESP devrait se monter à quelques 87 milliards EUR. Ce niveau est similaire à celui de 2009 mais inférieur de 4 % à la moyenne 2007-09. L'ESP devrait représenter légèrement moins de 23 % des recettes agricoles brutes, contre 24 % en 2009. Le déclin graduel du soutien des prix du marché se poursuit mais il est compensé par l'augmentation du niveau des paiements, qui s'explique essentiellement par l'augmentation prévue des paiements uniques dans les nouveaux États membres au cours de la période de transition de dix ans qui suit l'adhésion (100 % du taux de l'UE15 contre 70 % en 2010 ; 70 % contre 40 % pour la Bulgarie et la Roumanie). Dans le même temps, les aides complémentaires nationales se trouvent limitées à 10 %, contre 30 % auparavant. La part des paiements uniques dans l'ESP passe de 40 % en 2009 à 45 % en 2012, et celle des paiements uniques dans le total des paiements aux producteurs de 52 % à 60 %. Cela résulte de l'inclusion dans le RPU des paiements qui, après la réforme de 2003, étaient restés fondés sur la superficie et le nombre de têtes, le paiement unique étant ensuite toutefois réduit de trois points de pourcentage pour tenir compte de la modulation additionnelle. Les paiements au titre de l'article 68 sont supposés inchangés, mais il est considéré que les fonds de modulation (environ 1 milliard EUR) profitent aux investissements agricoles, notamment dans le secteur laitier et l'irrigation (30 % en B2), la vulgarisation environnementale (10 % en B3), les dispositifs agroenvironnementaux et notamment la biomasse (30 % en C) et, enfin, les biens publics (10 % en F) et la recherche (20 % en ESSG). Les fonds nationaux sont ajoutés pour cofinancer les mesures du RDR. La part des formes de soutien de l'ESP les plus génératrices de distorsions a reculé, passant de 33 % en 2008 à 30 % en 2009 et 27 % en 2012 (contre 92 % en 1986-88).

Soutien selon le type et la taille de l'exploitation

Les réformes ont changé les modalités selon lesquelles le soutien est fourni dans l'objectif de compenser (au moins en partie) les pertes de revenu qui devraient découler de la réduction des anciennes formes de soutien. Elles ne devraient donc pas modifier de manière significative la distribution du soutien entre les exploitations[25]. Certains mécanismes récemment introduits pourraient toutefois avoir une incidence sur ce plan. C'est le cas des options de mise en œuvre des droits du RPU ; des règles européennes et nationales régissant la cessibilité des droits ou leur transfert, notamment par la gestion d'une réserve nationale (Boulanger, 2011) ; de la flexibilité donnée aux États membres pour utiliser une partie des fonds du RPU en faveur de certains types d'activités agricoles ou de régions, ce qui est important pour protéger ou améliorer l'environnement ou répondre à d'autres priorités, et de la modulation (encadré 3.3).

Les travaux entrepris dans le cadre du réseau de l'OCDE sur l'analyse au niveau des exploitations recouvrent une année précédant la mise en œuvre de la réforme de 2003 (2004) et deux années suivant celle-ci (2006, 2007). Ils apportent un éclairage sur les évolutions observées dans la distribution du soutien et des revenus, lesquelles peuvent être attribuées en partie à la réforme de 2003.

La dépendance au soutien est fonction du type d'exploitation. En moyenne, dans l'UE27, la part du soutien dans les recettes nettes est la plus faible pour les exploitations horticoles et la plus élevée pour les élevages bovins, ovins et caprins, catégories qui reçoivent des aides de SPM et des paiements significatifs, y compris au titre du deuxième pilier (tableau 4.8). Le soutien aux élevages avicoles prend principalement la forme de SPM, tandis que les cultivateurs reçoivent principalement des paiements au titre du premier pilier. Entre 2004 et 2007, la part des paiements et du SPM a évolué dans l'UE15 (tableau 4.9). Dans les États membres de l'Union européenne couverts

Tableau 4.8. **Part du soutien dans les recettes agricoles brutes par type d'exploitation dans l'UE27, 2007**

Type d'exploitation	Toutes exploit.	Grandes cultures	Pépinières, serres et floriculture	Fruits et légumes	Lait	Bovins	Porcins	Volaille/ oeufs	Ovins/ caprins	Autres
Part du soutien dans les recettes brutes 1	20	25	3	8	21	45	5	20	34	17
Tous paiements 2	14	19	1	7	14	29	4	2	25	12
Paiements du 1er pilier	12	17	1	6	11	22	3	2	17	10
Paiements du 2e pilier	2	2	0	1	3	7	1	0	8	2
Autres paiements	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soutien des prix du marché 3	6	6	2	1	7	16	1	18	9	5
Part du soutien dans le revenu agricole	71	81	19	20	75	166	36	136	102	65

Source : OCDE (2011b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478432

Tableau 4.9. **Soutien moyen par exploitation dans l'UE15, en fonction du type d'exploitation, 2004, 2006, 2007**

	Ensemble des exploitations			Exploitations des grandes cultures			Exploitations laitières			Élevages bovins			Élevage ovins et caprins		
	2004	2006	2007	2004	2006	2007	2004	2006	2007	2004	2006	2007	2004	2006	2007
Soutien total	22 625	20 996	19 061	21 811	21 748	24 068	58 113	51 940	37 994	33 871	38 303	35 223	21 494	24 519	23 704
Tous paiements 1	12 233	13 724	13 300	16 192	18 398	18 276	18 892	25 614	25 168	20 761	22 510	22 348	16 280	17 974	17 600
Paiements du 1er pilier	10 302	11 488	11 117	14 729	16 442	16 289	14 049	20 364	20 058	16 451	17 171	17 006	11 693	12 510	12 027
Paiements du 2e pilier	1 932	2 236	2 183	1 463	1 956	1 987	4 843	5 250	5 110	4 309	5 339	5 342	4 586	5 464	5 573
Soutien des prix du marché 3	10 391	7 273	5 761	5 619	3 350	5 792	39 221	26 326	12 826	13 111	15 793	12 875	5 214	6 545	6 104
Recettes brutes 4	82 038	86 779	95 762	73 352	80 005	94 303	138 314	156 413	179 752	64 972	75 284	74 354	59 708	64 905	67 033

Source : OCDE (2011b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478451

par le réseau de l'OCDE sur l'analyse au niveau des exploitations, la part du soutien dans les recettes agricoles varie de moins de 5 % dans la production de fruits et de légumes à plus de 50 % dans les élevages bovins, ovins et caprins (données de 2007, OCDE, 2011b). S'agissant des exploitations laitières, la situation varie beaucoup entre les États membres. La part du

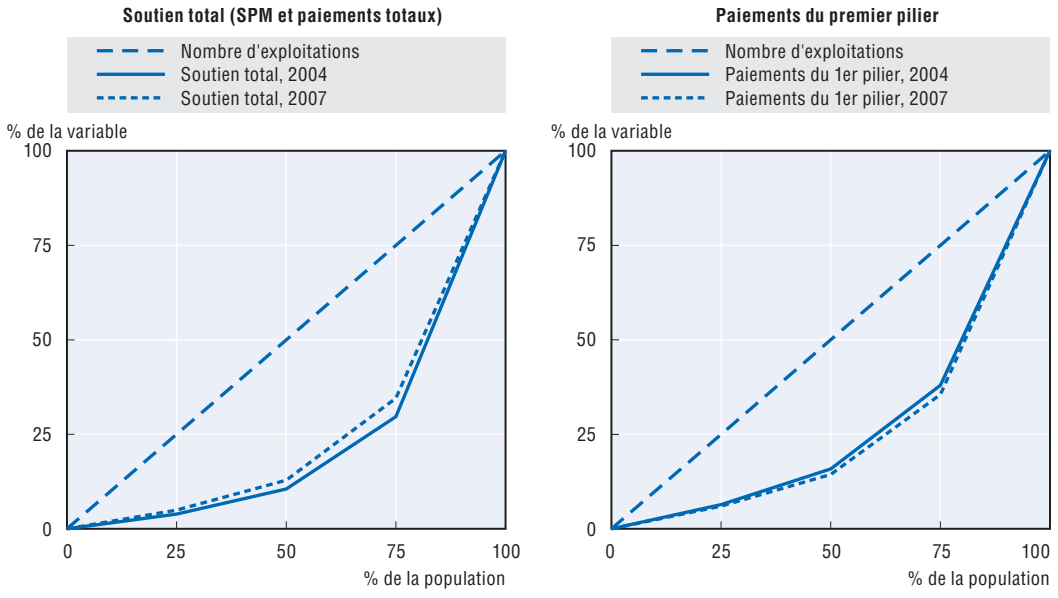
soutien dans les recettes agricoles brutes va de 15 % environ aux Pays-Bas à près de 40 % en Angleterre (elle est de quelque 20 % en Estonie et en Allemagne).

Le recul du soutien moyen par exploitation dans l'UE15, avant et après la mise en œuvre de la réforme de 2003, est en grande partie imputable à la baisse du SPM, l'écart entre les prix intérieurs et à la frontière se resserrant. L'augmentation des paiements au titre du deuxième pilier reflète sans doute le transfert vers celui-ci, avec l'introduction de la modulation, de fonds du premier pilier. La réforme du secteur laitier s'est traduite, entre 2004 et 2006, par une réduction du soutien des prix du marché et une hausse des paiements au titre du premier pilier. Cela a principalement touché les exploitations laitières, mais pourrait également avoir une incidence sur les élevages dont la production laitière n'est pas la principale activité. S'agissant des grandes cultures, l'augmentation des paiements moyens du premier pilier pourrait s'expliquer par la réforme du sucre mais aussi, comme pour les autres catégories, par l'augmentation de la taille des exploitations.

Dans tous les États membres de l'Union européenne analysés, le soutien représente une part plus importante des recettes agricoles brutes dans les petites exploitations que dans les grosses[26]. Cela se vérifie pour le soutien des prix du marché comme pour les paiements au titre du premier et du deuxième piliers (OCDE, 2011b).

Selon le graphique 4.13, l'inégalité de la distribution du soutien selon la taille des exploitations, y compris pour le SPM et les paiements totaux, se réduit dans l'UE15 après la réforme de 2003. Cela est dû au recul du SPM entre 2004 et 2007, lequel s'explique en partie par les réformes des secteurs sucrier et laitier, mais aussi par la hausse des prix

Graphique 4.13. **Comparaison de la distribution du soutien et des paiements en fonction de la taille de l'exploitation dans l'UE15, 2004, 2007**



Note : Courbes construites à partir de quartiles fondés sur la production agricole brute.
Source : OCDE (2010g).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477862

à la frontière. Dans l'UE15 prise globalement, la distribution des paiements du premier pilier ne connaît pas d'évolution notable. Cela tient au fait que la majorité des droits à

paiement du premier pilier restent fondés sur les droits historiques (modèles historique ou hybride) et les paiements uniques régionaux par hectare (modèles régional ou hybride), sur la taille de l'exploitation. De surcroît, les mutations structurelles tendent à accroître la concentration des terres et de la production agricole, ce qui a généralement pour effet de creuser les inégalités observées dans la distribution des paiements. Ainsi, les exploitations appartenant aux 25 % les plus importantes (la taille étant mesurée par la valeur de la production agricole brute) reçoivent 65 % du soutien total dans l'UE15, et 74 % dans l'UE27 car l'élargissement a accru la diversité des exploitations de l'Union européenne. Ces grandes exploitations captent une proportion équivalente du revenu agricole total. Il faut noter qu'obtenir une répartition égale du soutien n'est pas un objectif en soi et que les évolutions dans la distribution du soutien doivent être mises en regard des objectifs de la politique (chapitre 5).

Comme l'a montré Kleinhanss (2011), l'exemple de l'Allemagne illustre bien l'impact respectif des modèles régional et historique de mise en œuvre du RPU, le pays ayant adopté un système hybride dans lequel la part des droits à paiement déclenchés en vertu du modèle régional augmente régulièrement jusqu'en 2013, date à laquelle les droits historiques disparaissent (graphique 9.2, Kleinhanss, 2011). Étudiant l'évolution de la distribution des droits à paiement en fonction de la taille des exploitations, et ce dans quatre catégories (cultures arables, engraissement de bovins, vaches laitières, herbivores), Kleinhanss constate que sur la période 2004-13, d'importants transferts de droits interviennent depuis l'engraissement intensif de bovins et les exploitations laitières vers l'élevage extensif de bovins. Il note également qu'une légère redistribution régionale s'opère sur la période en faveur des régions souffrant de handicaps naturels. Des différences sont aussi à noter sur le plan de la taille des exploitations. Les droits reculent dans les petites exploitations arables, mais augmentent dans les exploitations laitières, en raison principalement du rehaussement des droits liés aux herbages. Ces droits devraient toutefois baisser dans les exploitations laitières de taille plus importante (25-100 vaches). L'analyse de l'évolution du revenu entre 2004 et 2009 laisse penser que les développements en matière de RPU ont eu jusqu'en 2007 une influence sur les revenus. Par exemple, ceux des exploitations laitières augmentent avec la mise en œuvre du paiement laitier. À partir de 2008, cependant, les changements observés dans les niveaux de revenu s'expliquent essentiellement par l'évolution des prix, les grandes exploitations s'adaptant plus facilement aux baisses des cours que les petites.

L'exemple de la France montre la manière dans laquelle la latitude prévue par le règlement régissant le RPU peut être mise à profit pour modifier la distribution des paiements. Ce pays a adopté le modèle historique, en vertu duquel les droits sont conservés par l'exploitation, mais s'appuie sur les articles 63 et 68 du règlement du bilan de santé (règlement 73/2009 du Conseil) pour soutenir les zones à handicaps naturels. Chatellier *et al.* (2011) ont montré que les mesures introduites par la France dans le cadre du bilan de santé devraient entraîner un transfert de paiements directs depuis les régions spécialisées dans les cultures arables vers celles souffrant de handicaps naturels, notamment les zones montagneuses, où prédomine l'élevage extensif d'herbivores. L'analyse montre que les paiements directs par exploitation baisseraient dans les exploitations comptant parmi les 30 % les plus importantes, mais augmenteraient dans toutes les autres catégories de moindre envergure.

Selon Boulanger (2011), plus de la moitié des droits découlant de l'intégration complète des paiements liés aux cultures arables dans les paiements uniques seront

redistribués au bénéfice des systèmes d'élevage herbagers et de la production de fourrage, du développement rural ainsi que des programmes de gestion des risques et de développement rural. Les exploitations arables devraient cependant bénéficier des mesures de gestion des risques et des programmes d'investissement.

Dans une étude consacrée à l'impact de la modulation additionnelle du bilan de santé, Nowicki *et al.* (2011) ont observé l'évolution du revenu en fonction de la taille des exploitations et de leur type. Dans l'UE15, la part de celles bénéficiant de revenus plus élevés du fait de la modulation est relativement stable dans les différents groupes, s'échelonnant de 9 à 18 %. La part de celles qui subissent une perte de revenu semble cependant progresser avec la taille, sauf dans le groupe des plus hauts revenus (graphique 15.5 dans Nowicki *et al.*, 2011). L'impact de la modulation dépend, dans les différentes catégories, de la part des paiements du premier pilier dans les recettes agricoles brutes et de la mesure dans laquelle les exploitations peuvent profiter des paiements agroenvironnementaux et de ceux prévus pour les zones défavorisées. L'horticulture, la viticulture, les cultures permanentes ainsi que les secteurs porcin et avicole sont peu touchés. Les deux tiers des exploitations de grandes cultures et d'élevage d'herbivores affichent un revenu stable ou croissant, la proportion de celles bénéficiant d'une hausse étant plus élevée dans la deuxième catégorie. La moitié environ des exploitations laitières ou mixtes enregistrent une hausse ou une stagnation, et l'autre moitié une baisse. Les résultats du modèle tendent à indiquer que la modulation entraînera une forte redistribution entre les différents types et tailles d'exploitation.

Variabilité du revenu

Le premier chapitre du présent rapport analyse la variabilité agrégée du revenu agricole et de ses composantes au cours de trois périodes définies en fonction de la réforme MacSharry et de celle de 2003 : 1982-92 ; 1993-2003 ; et 2004-09. En bref, rien ne permet d'affirmer que la variabilité du revenu se soit accrue au fil du temps, sauf dans les nouveaux États membres où le revenu a augmenté avec l'adhésion (graphique 2.15). La consommation intermédiaire est le principal facteur ayant contribué à la variabilité des revenus après 2004, avec une hausse très marquée des coefficients de variation des engrais et des aliments pour animaux. Dans l'UE15, les indices de prix et de volume de la production animale et végétale ont moins varié durant la période 2004-09 qu'en 1993-2003. Ces agrégats pourraient toutefois masquer les différences entre pays et produits, qui, pour partie au moins, se compensent mutuellement. Dans les deux périodes étudiées, la variabilité est plus élevée pour les prix que pour la production. Ces évolutions ne peuvent cependant pas être attribuées spécifiquement aux réformes de la PAC.

Variabilité des prix

Comme le montre le chapitre 1, la variabilité des revenus agricoles s'explique par celle du prix des produits et des intrants. L'exemple des cours du blé et de l'orge montre bien combien les réformes successives ont modifié les mécanismes selon lesquels la variabilité des prix se transmet depuis les marchés internationaux vers le marché intérieur de l'Union européenne. Les mécanismes d'intervention ont pour objet de réduire la variabilité des prix intérieurs par rapport aux cours internationaux en instaurant des prix planchers. Or, les réformes mises en œuvre depuis 1992 ont successivement réduit le niveau des prix d'intervention. Le tableau 4.10 montre cependant que les prix intérieurs du blé et de l'orge sont plus faibles que ceux des prix à la frontière dans chacune des quatre périodes retenues entre 1990 et 2008, ce qui suggère que le mécanisme d'intervention a atténué

la transmission du risque de prix depuis les marchés internationaux vers les marchés intérieurs. Le coefficient de variation des cours internationaux du blé et de l'orge est particulièrement élevé dans deux périodes : 1995-99 et 2005-08. Malgré l'augmentation de la variabilité des prix internationaux, celle des prix intérieurs à la production est restée presque inchangée entre 1990-94 et 1995-99. Elle a cependant fortement crû entre 2000-04 et 2005-08, en réaction à une nouvelle hausse des cours mondiaux. Cela laisse penser que la réforme de l'Agenda 2000 pourrait avoir accru le degré de transmission des prix entre les marchés internationaux et intérieurs de céréales, et montre également que, si l'intervention limite les baisses de prix, elle répercute les hausses.

Tableau 4.10. **Évolution de la variabilité des prix du blé et de l'orge, 1990-2008**

		1990-94	1995-99	2000-04	2005-08
Coefficient de variation du prix international mensuel					
Blé		0.16	0.32	0.19	n.d.
Orge		0.20	0.29	0.22	n.d.
Coefficient de variation du prix international trimestriel					
Blé		0.16	0.32	0.19	0.39
Orge		0.19	0.29	0.22	0.39
Coefficient de variation du prix intérieur mensuel					
Blé	Allemagne	0.10	0.09	0.11	n.d.
	Espagne	0.10	0.10	0.10	n.d.
	Royaume-Uni	0.09	0.08	0.13	n.d.
	France	0.12	0.10	0.04	n.d.
Orge	Allemagne	0.10	0.09	0.12	n.d.
	Espagne	0.10	0.10	0.10	n.d.
	Royaume-Uni	0.09	0.08	0.13	n.d.
	France	0.12	0.10	0.11	n.d.
Coefficient de variation du prix intérieur trimestriel					
Blé	Espagne	0.10	0.10	0.10	0.22
	France	0.12	0.10	0.09	0.35
Orge	Espagne	0.10	0.10	0.09	0.24
	France	0.12	0.10	0.12	0.35

Note : Le coefficient de variation est l'écart-type divisé par la moyenne.
Note : Les prix à la production intérieurs nominaux (1990-2005) proviennent des données d'Eurostat. Les séries de données 2005-08 sont établies à partir de l'indice trimestriel des prix à la production d'Eurostat. Les prix internationaux sont les prix de référence à la frontière utilisés dans la base de données des ESP pour calculer le soutien des prix du marché, c'est-à-dire le prix fob Rouen (France) du Conseil international des céréales (CIC) pour le blé et l'orge. Les prix intérieurs et internationaux sont libellés respectivement en EUR et USD.
Source : calculs du Secrétariat sur la base des prix d'Eurostat et du Conseil international des céréales (CIC).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932478470*

Le degré de parallélisme entre les prix internationaux et intérieurs peut être déduit de la corrélation différée (*lagged correlation*) entre deux séries de prix. Le tableau 4.11 présente l'évolution de la corrélation entre les prix intérieurs et internationaux dans quatre périodes comprises entre 1995 et 2008, en utilisant des données mensuelles et trimestrielles[27]. C'est dans la période 1990-94 que le coefficient de corrélation entre les prix intérieurs et internationaux était le plus faible dans tous les pays. Il était le plus élevé dans la période 2005-08 pour l'Espagne et la France, avec ou sans décalage temporel. Il ressort de l'analyse que les réformes successives de la PAC après 1992 ont augmenté la transmission des

prix de l'orge et du blé entre les marchés intérieurs et internationaux. La convergence entre les prix intérieurs et à la frontière est également illustrée par la réduction des coefficients nominaux de protection, c'est-à-dire le rapport entre les prix intérieurs et à la frontière, lequel était en moyenne de 1 au cours des dernières années. Il convient de noter, cependant, que si les résultats de cette analyse mettent évidence des corrélations, ils ne prouvent nullement l'existence d'un lien de causalité entre l'évolution des deux séries de prix. Des travaux économétriques plus rigoureux devraient être menés pour examiner ce lien éventuel, en tenant compte d'autres facteurs tels que le taux de change.

Tableau 4.11. **Corrélation entre les prix intérieurs et internationaux du blé et de l'orge, 1990-2008**

		Décalage	1990-94	1995-99	2000-04	2005-08
Coefficient de corrélation des prix internationaux et intérieurs (mensuels)						
Blé	Allemagne	0	0.40	0.72	0.55	n.d.
	Espagne	0	0.06	0.82	0.58	n.d.
	Royaume-Uni	0	0.10	0.75	0.55	n.d.
	France	0	0.31	0.86	0.81	n.d.
Orge	Allemagne	0	0.54	0.62	0.54	n.d.
	Espagne	0	0.33	0.71	0.54	n.d.
	Royaume-Uni	0	0.35	0.73	0.51	n.d.
	France	0	0.49	0.83	0.32	n.d.
Coefficient de corrélation des prix internationaux et intérieurs (trimestriels)						
Blé	Espagne	0	-0.05	0.84	0.59	0.96
		1	-0.17	0.63	0.60	0.81
	France	0	0.17	0.87	0.77	0.97
		1	0.13	0.73	0.54	0.73
Orge	Espagne	0	0.38	0.73	0.55	0.96
		1	0.40	0.59	0.62	0.85
	France	0	0.42	0.84	0.66	0.98
		1	0.50	0.71	0.41	0.74

n.d. : non disponible.

Source : calculs du Secrétariat sur la base des prix d'Eurostat et du Conseil international des céréales (CIC).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478489

Incidence des réformes successives de la PAC sur la performance environnementale de l'agriculture[28]

L'agriculture a une forte incidence sur l'environnement, à la fois positive et négative, principalement du fait de son utilisation des terres pour la production d'aliments, de fibres et d'énergie, et des différentes pratiques de gestion mises en œuvre. L'agriculture occupe actuellement 44 % de la surface des terres des 27 pays de l'Union européenne. Sur cette surface, les cultures arables et céréalières comptent pour 62 %, les pâturages pour 31 % et les cultures permanentes pour 6 % (Eurostat, 2009). L'affectation des terres agricoles influe sur le fonctionnement des systèmes naturels ainsi que sur la disponibilité des ressources naturelles. La grande variété des systèmes et des pratiques de gestion agricoles, la diversité de taille et de structure des exploitations dans les régions de l'Union européenne, ainsi que les caractéristiques biophysiques et climatiques locales, influencent de diverses façons la situation environnementale des paysages agricoles. Si elle exerce des pressions sur l'environnement, l'agriculture joue

également un rôle important pour atteindre les cibles environnementales européennes en matière de biodiversité, de qualité et de disponibilité de l'eau, de changement climatique ainsi que pour préserver certains aspects pour lesquels il n'existe pas d'objectifs officiels, s'agissant notamment des paysages culturaux, du stockage du carbone ou de la fonctionnalité des sols.

Les réformes de la PAC ont eu des répercussions sur la performance environnementale de l'agriculture en incitant les producteurs à choisir telle ou telle production et pratique de gestion. Au cours des 25 dernières années, la plupart des grands instruments ont été modifiés et certaines mesures nouvelles ont été adoptées permettant de mieux intégrer les préoccupations environnementales. Parmi celles-ci figurent la mise en place de dispositions destinées à limiter la production (par exemple quotas, gel des terres) et le passage du soutien des prix à des paiements par hectare et par tête de bétail, puis des paiements uniques, l'introduction de conditions environnementales à travers des instruments comme l'écoconditionnalité et l'instauration de paiements incitatifs pour encourager des pratiques de gestion bénéfiques à l'environnement. Parallèlement, le bilan des éléments fertilisants, l'utilisation de pesticides, d'eau et d'énergie, ainsi que les émissions d'ammoniaque et de gaz à effet de serre, ont globalement diminué dans l'UE15 (OCDE, 2008c). En revanche, l'achat d'intrants agricoles tels qu'engrais minéraux, pesticides, énergie et eau, devrait considérablement augmenter dans certains nouveaux États membres, avec pour conséquence possible une aggravation des risques de pollution de l'eau et des menaces sur la biodiversité, même si, dans ces États, l'utilisation des intrants devrait être moins importante que dans la plupart des pays de l'UE15. La pression environnementale sur les ressources en eau pourrait également croître à mesure qu'augmente la part des terres irriguées. Cependant, l'accroissement de la superficie irriguée et les investissements dans les systèmes d'irrigation sont de plus en plus associés à une rationalisation de l'utilisation de l'eau visant à une meilleure efficacité. Malgré l'évolution des politiques et une moindre utilisation d'intrants, plusieurs milieux naturels déjà affectés par les pratiques agricoles continuent de se dégrader. Des progrès ont été réalisés en matière de qualité de l'air, de fonctionnalité des terres au niveau régional, et sur le plan de la réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de l'agriculture, mais il est évident que de nombreux d'efforts restent à faire pour parvenir aux objectifs européens sur le changement climatique et la biodiversité. La situation de la plupart des espèces et des habitats reste une source de préoccupation. De plus, des problèmes importants de rareté de l'eau et de gestion des terres continuent de se poser (Cooper *et al.*, 2010 ; EEA, 2009a ; EEA, 2009b ; JRC, 2009 ; OECD, 2010f, g).

L'agriculture, en particulier par le biais de l'évolution de ses pratiques de gestion, joue un rôle important pour atteindre les objectifs environnementaux visés, bien qu'il soit parfois difficile d'établir dans quelle mesure. Même si les situations varient amplement au sein des régions ou exploitations ou entre celles-ci, la marginalisation ou l'abandon, d'une part, et l'intensification ou la concentration de la production, d'autre part, sont les deux phénomènes ayant les plus fortes conséquences sur l'environnement des zones agricoles. Ainsi, un examen récent des incidences des pratiques agricoles sur l'écologie terrestre et aquatique de plusieurs des États membres de l'Union européenne 27 a indiqué que « malgré les réformes successives de la PAC, les efforts d'amélioration de la viabilité écologique des systèmes agricoles sont compromis par l'intensification et l'abandon des terres » (Stoate *et al.*, 2009). Il reste néanmoins difficile de déterminer de manière empirique quels ont été les résultats des réformes de la PAC, en raison des différents facteurs exogènes qui influencent les pratiques de gestion agricole, comme les

prix des produits et des intrants, les évolutions technologiques, les exigences du marché, la réglementation environnementale et les diverses pressions comme le changement climatique ou la diversité des réactions des systèmes agricoles européens face aux différents instruments (Baldock *et al.*, 2002).

Cette section revient sur les réformes de la PAC des 25 dernières années afin d'examiner et de synthétiser les éléments relatifs à leur incidence sur la performance environnementale de l'agriculture. En se basant sur les travaux disponibles, y compris les évaluations des différentes mesures de la PAC, la présente section examine l'évolution des différents instruments mis en œuvre et leur rôle dans la réduction de l'empreinte environnementale de l'agriculture. L'annexe A fournit une brève vue d'ensemble de l'intégration des problèmes environnementaux à la politique agricole européenne et synthétise les aspects des réformes de la PAC qui ont influencé la performance environnementale de l'agriculture.

La mesure dans laquelle les réformes de la PAC ont amélioré la performance environnementale de l'agriculture est une question qui continue de faire débat. Non seulement il est difficile de distinguer clairement l'impact particulier des mesures et des facteurs externes sur la gestion agricole, mais la grande diversité avec laquelle les mesures de la PAC (en particulier celles relevant du deuxième pilier) sont financées, conçues et mises en œuvre aux niveaux national et régional peut entraîner un large éventail de conséquences dans les différentes régions de l'UE27. Il faut ajouter à cela le problème de la disponibilité des informations et des données. L'absence d'obligation de surveillance et d'évaluation des répercussions des principaux instruments d'aide de la PAC (relevant désormais des instruments du « premier pilier ») a pour corollaire un manque de données à jour sur leur impact sur l'environnement. On constate ainsi que les analyses disponibles sont généralement de nature prospective (voir notamment GFA-RACE et IPEE, 2003 ; CSL et CCRU, 2006 ; Sahrbacher *et al.*, 2007 ; Brady *et al.*, 2009 ; Brady, 2011 ; Schmid *et al.*, 2010 ; Sinabell et Schmid, 2011). Davantage d'informations sont toutefois disponibles sur l'incidence environnementale des mesures du deuxième pilier au cours des dernières années, en particulier grâce aux évaluations à mi-parcours et *ex post* des anciens et nouveaux programmes de développement rural et aux indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation du règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. Néanmoins, le degré de précision des données varie considérablement selon les États membres, ce qui rend difficile une évaluation à l'échelle de l'Union européenne entière.

Du soutien à la production aux paiements uniques

Au fil du temps, les instruments ont cherché à réduire le lien entre paiements et production courante, puis à le supprimer progressivement. Cela a entraîné des conséquences positives et négatives sur l'environnement. Lorsque les paiements dépendent de la production, ils peuvent jouer un rôle incitatif et exercer une influence considérable sur les systèmes agricoles et les pratiques adoptées (Baldock *et al.*, 2007), avec des répercussions contrastées sur le plan environnemental (Tucker *et al.*, 2010). S'agissant du secteur arable, il était attendu que les changements induits par la réforme MacSharry en matière d'aide aux marchés et aux prix réduisent certaines pressions à un accroissement continu de la production (Baldock *et al.*, 2002) et aient des effets positifs indirects sur l'environnement, comme la réduction de l'utilisation d'intrants (par exemple, les engrais inorganiques). Cependant, les prix élevés des céréales au début des années 90 ont, dans une large mesure, contré cet effet, et la hausse de la production s'est poursuivie. En 2000, la suppression du soutien des prix et la mise en place de paiements à l'hectare pour les cultures arables aurait

dû ralentir les incitations à convertir les pâturages en terres arables, en particulier du fait que les terres qui n'avaient pas été préalablement cultivées n'étaient pas concernées par ces paiements. Néanmoins, en raison de la difficulté à distinguer les terres affectées à la culture du maïs comme céréale de celles consacrées au maïs fourrager, il a été convenu de mettre en place une aide à la production de maïs fourrager. Cela a eu pour conséquence d'augmenter les surfaces consacrées à la production de maïs fourrager, lequel servait principalement d'aliment pour les troupeaux laitiers. Cet accroissement des surfaces a également eu des répercussions sur les terres, la qualité de l'eau, la biodiversité et les paysages et exercé de nouvelles pressions sur les herbages (Baldock *et al.*, 2002). Mais, en ce qui concerne les cultures arables, la disposition la plus importante de la PAC pour l'environnement, a sans doute été, à la fin des années 80, l'introduction du gel des terres en tant que mesure de contrôle de l'offre (voir ci-dessous).

Dans le secteur de l'élevage, notamment bovin, ovin et caprin, la mise en place des paiements directs en remplacement du soutien des prix a été plus complexe. Dans un premier temps, en 1992, les paiements par tête de bétail sont devenus la principale mesure de soutien, avec l'introduction, pour les élevages bovins, de quelques variations dans les niveaux de paiements en fonction du taux de chargement de l'exploitation, variations motivées en partie par les inquiétudes concernant les conséquences d'un chargement élevé sur l'environnement et en partie par un souci de maîtrise des coûts. En 2003, ces paiements ont été remplacés par le régime de paiement unique (RPU), les États membres étant toutefois autorisés à recevoir les paiements par tête de bétail pendant plusieurs années, option retenue par la plupart d'entre eux. De l'avis de beaucoup, les paiements par tête, en dépit des conditions de chargement qui leur étaient attachés (somme toute peu efficaces) continuaient d'inciter les agriculteurs à affecter les terres aux pâturages à un niveau insoutenable pour l'environnement, entraînant la dégradation d'habitats de grande valeur dans certaines régions montagneuses, notamment en Irlande et au Royaume-Uni, où le taux de chargement avait fortement progressé (Brown *et al.*, 2001). Des problèmes de pollution de l'eau dus aux déchets produits par les animaux et la production de fourrage, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre, ont également été constatés. Toutefois, ces paiements ont favorisé la poursuite du pâturage dans les régions agricoles économiquement marginales, ce qui, tant que le niveau de chargement en bétail était approprié, a permis de conserver des herbages semi-naturels, favorisant ainsi la biodiversité et la richesse paysagère (Alliance Environnement 2007, 2009).

La suppression des paiements par tête au titre des réformes de 2003, et leur remplacement par des paiements uniques pour lesquels la production n'est pas exigée dans presque tous les États membres, a accéléré le recul du nombre d'animaux, en particulier dans le secteur bovin, avec des répercussions encore mal connues sur l'environnement. Plusieurs études ont cherché à prévoir l'impact environnemental du régime de paiement unique (voir par exemple Alliance Environnement, 2007, 2009 ; Brady, 2011 ; Schmid *et al.*, 2010 ; Sinabell et Schmid, 2011). Elles tendent à indiquer qu'il devrait être supérieur dans les régions les moins productives, l'utilisation des terres demeurant largement inchangée dans les régions qui le sont le plus. Elles notent en particulier que, parallèlement à la diminution du nombre d'herbivores, on devrait probablement observer une légère baisse des surfaces arables avec une hausse concomitante des herbages, du fait de la moindre rentabilité des cultures céréalières. La baisse de l'élevage de pâture ne devrait pas s'accompagner d'une progression des autres secteurs de production animale (élevage porcin, aviculture). D'après ces projections, les conséquences positives pour l'environnement seraient notamment une

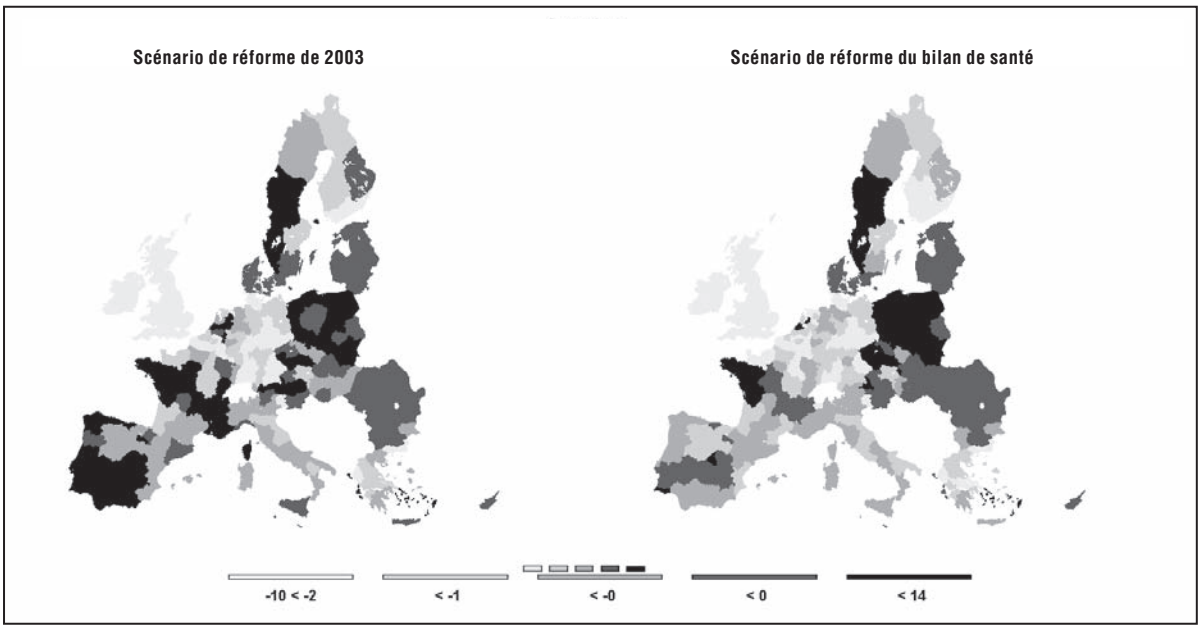
réduction des gaz à effet de serre et des excédents d'azote, une moindre pression pastorale et l'augmentation du taux de matière organique des sols. Cependant, dans certaines régions, des problèmes de sous-pâturage et l'amorce du processus d'abandon des terres suscitent des inquiétudes.

La rupture du lien entre paiements et production devrait également avoir des conséquences positives sur le plan de l'utilisation durable des ressources en eau (OCDE, 2010h, encadré 3.2). Avant la réforme de 2003, l'aide de la PAC bénéficiait à plusieurs cultures à forte intensité hydrique. Le maïs, considéré dans les pays tempérés comme une culture consommatrice d'eau, bénéficiait notamment de paiements spécifiques. Les paiements à l'hectare ayant été mis en place pour garantir un soutien aux revenus équivalent pour toutes les cultures de céréales, d'oléagineux et de protéagineux, ils ont encouragé les cultures du maïs, du riz, du coton ou du tabac, lesquelles nécessitent beaucoup plus d'eau que les oléagineux comme le tournesol ou le colza. L'introduction des paiements uniques a supprimé cette incohérence et l'utilisation de l'eau ne devrait plus, à l'avenir, être fonction des aides accordées aux différentes cultures. Garrido et Varela-Ortega (2008), par exemple, ont fait part des changements progressifs mais réguliers constatés en Espagne dans l'affectation des terres irriguées depuis la réforme de la PAC en 2003. On constate en particulier que davantage de ressources en terres irriguées ont été allouées aux vignobles, oliviers et agrumes (en particulier en Andalousie) et qu'elles ont été réduites pour certaines cultures gourmandes en eau comme le maïs, de même que pour d'autres cultures ciblées par la réforme, dont la betterave, le coton et le tabac. Lorsque les décisions du bilan de santé de la PAC seront pleinement mises en œuvre, à partir de 2012, les aspects économiques de l'irrigation dépendront davantage de la productivité des cultures et de l'accès à l'eau que des aides agricoles.

Le modèle CAPRI a permis de simuler les conséquences de la réforme de 2003 et du bilan de santé sur deux indicateurs de pression environnementale : les excédents d'azote au niveau des sols et les émissions de gaz à effet de serre[29]. Comme cela a été expliqué dans la première section, les scénarios se sont principalement intéressés aux conséquences du découplage du soutien de la production ainsi que, dans le cas du scénario du bilan de santé, de la suppression des quotas. Par rapport à une poursuite de l'application de l'Agenda 2000 sans gel des terres, la réforme de 2003 et le bilan de santé aboutiraient à des excédents d'azote plus faibles au niveau des sols (-2.2 % et -1.7 %, respectivement) et à une réduction des émissions de gaz à effet de serre (-1.6 % et -1.05 %, respectivement). Cela s'expliquerait principalement par la baisse du taux de chargement dans l'élevage bovin. Les réductions seraient moins importantes dans le scénario du bilan de santé, du fait de la hausse de la production laitière.

La réduction des excédents d'azote tient à la fois aux moindres épandages de fumier (-1.0 % et -0.5 %, respectivement) et d'engrais minéraux (-3.5 % par an) suite à la réduction des terres arables et au développement de la production extensive de fourrage. La redistribution de la production bovine observée dans le scénario de la réforme de 2003 vient du fait que certains pays ont conservé les primes à la vache allaitante ou aux bovins d'engraissement. Elle explique pourquoi, dans certaines régions des premiers États membres, les excédents d'éléments nutritifs continuent d'augmenter légèrement (graphique 4.14).

Graphique 4.14. **Évolution en valeur absolue des excédents d'azote des sols (en kg/ha), par rapport au scénario de base**



Note : Cette carte est un support illustratif et ne préjuge pas du statut ou de la souveraineté des territoires représentés.
Source : modèle CAPRI.

Article 68 – Aide pour les secteurs rencontrant des problèmes spécifiques

Parallèlement à la mise en place des paiements uniques, la réforme de la PAC de 2003 a assoupli le ciblage des paiements directs en permettant aux États membres de l'UE15, ainsi qu'à Malte et à la Slovénie, de réaffecter jusqu'à 10 % de leur budget du premier pilier à une « aide spéciale » en faveur de certains secteurs, notamment au titre de la protection et de l'amélioration de l'environnement[30]. À l'origine, les règles régissant ce mécanisme étaient restrictives, et seul huit États membres en ont profité. Dans ces pays, des aides ont été attribuées non seulement aux secteurs bovin et caprin, aux cultures arables et aux exploitations laitières mais aussi aux secteurs du sucre, du tabac, de l'huile d'olive et du coton. En raison de l'absence d'obligation de communication, très peu d'informations ont été publiées sur les conséquences de cette mesure. Une étude de 2008 indique toutefois qu'aucun effet positif notable n'a été constaté sur l'environnement (Hart et Eaton, 2008).

L'accord sur le bilan de santé de 2008 a également introduit une plus grande souplesse dans l'utilisation des paiements directs du premier pilier[31] en élargissant les options de réaffectation du budget du premier pilier et en appliquant la mesure à tous les États membres. Sur le plan environnemental, jusqu'à 3.5 % des paiements du premier pilier peuvent servir à financer certains types d'exploitations qui jouent un rôle important dans la protection ou l'amélioration de l'environnement, ou encore à améliorer le processus de commercialisation et/ou la qualité des produits agricoles. Jusqu'à 10 % de ces paiements peuvent, de surcroît, être utilisés pour financer des mesures agroenvironnementales supplémentaires. Si la majorité des États membres a décidé d'utiliser cette option, qui, à la différence des mesures du deuxième pilier, ne nécessite aucun financement national, la plupart proposent de s'en servir pour appuyer certains types de productions, en soutenant des secteurs considérés comme économiquement vulnérables (secteur laitier, en particulier) ou en aidant les exploitations à

se prémunir contre les risques. Quelques pays, cependant, prévoient de l'utiliser pour instaurer de nouvelles mesures agroenvironnementales (par exemple, l'Italie, le Portugal, le Danemark, l'Espagne et la France) ou pour instaurer des paiements au bénéfice de certains types de productions jouant un rôle important pour l'environnement, en particulier l'agriculture biologique ou le pâturage extensif (par exemple, l'Irlande, la France, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Finlande) (Hart *et al.*, 2010). L'obligation de communication, de surveillance ou d'évaluation associée à cette mesure devrait fournir des renseignements sur les conséquences environnementales des choix opérés.

Mesures visant à maîtriser l'offre

Mise hors culture

Dans l'Union européenne, le gel obligatoire des terres n'a pas été instaurée pour des raisons environnementales mais en vue de contrôler l'offre. Cependant, en pratique, cette mesure a eu des conséquences importantes sur l'environnement (tableau 4.12).

Tableau 4.12. **Résumé des principaux avantages environnementaux du gel des terres au sein de l'Union européenne**

Indicateur environnemental	Attributs de la jachère présentant des avantages pour l'environnement (type, lieu et mode de gestion)
Biodiversité	
Plantes	Par rapport aux cultures arables, les jachères fixes naturellement régénérées accroissent la diversité des espèces et profitent à la faune et à la flore. La diversité des espèces présentes sur ces sols augmente au fil du temps et devient caractéristique des herbages. La valeur botanique des cultures de couverture dépend du mélange de semences utilisé, du mode de gestion et des conditions naturelles. Les bandes en jachère protègent par ailleurs les plantes des haies bocagères et les autres habitats de la dispersion des engrais pulvérisés. Les herbicides non sélectifs utilisés pour lutter contre les adventices tuent, pour leur part, toute espèce végétale et diminuent la valeur de la jachère pour l'environnement.
Oiseaux	En hiver, les jachères naturellement régénérées fournissent des ressources alimentaires aux oiseaux, et notamment à l'alouette et à la linotte. Les densités de ces animaux y sont plus élevées que dans les cultures traditionnelles. Par ailleurs, les jachères rotationnelles naturellement régénérées sont un important habitat de nidification pour diverses espèces, qui y sont plus nombreuses que dans les terres arables. Certaines, telle l'outarde canepetière (caractéristique des prairies), privilégient les terres mises en jachère rotationnelle à plus long terme. Les bandes de terres en jachère situées en bordure des champs profitent, pour leur part, à des espèces telles que le bruant jaune mais ne sont fréquentées ni par l'alouette ni par le vanneau huppé, qui leur préfèrent des champs entièrement en friche. Il est par ailleurs possible d'accroître les ressources alimentaires des oiseaux sauvages en y répandant des mélanges de graines.
Mammifères	Les mammifères profitent beaucoup plus de la jachère fixe dont l'habitat est plus proche des herbages. Les campagnols et les souris profitent de la jachère fixe sans fauchage et constituent eux-mêmes des aliments en amont de la chaîne alimentaire, pour les oiseaux de proie par exemple.
Invertébrés	Les invertébrés se développent davantage dans les terres en friche que cultivées ; leur diversité et leur densité s'accroissent avec la durée de la jachère. Les araignées s'y réfugient notamment au cours de l'hiver. Il apparaît par ailleurs que d'importantes populations de papillons profitent des terres mises en jachère fixe, se nourrissant du pollen et du nectar des plantes qui y poussent. Les bordures herbeuses les attirent particulièrement, notamment celles où poussent des fleurs sauvages, où leur nombre est abondant et où coexistent de nombreuses espèces.
Eau	La jachère permet de réduire l'utilisation d'engrais et de pesticides. La jachère fixe à long terme élimine presque totalement le lessivage des nitrates sur les sols sans fumier ; en réduisant le phénomène de détachement, elle permet également de diminuer les pertes de phosphore (15-10 %), réduction qui s'accentue avec l'ancienneté de la jachère (jusqu'à 50 %). Maintenir d'importantes jachères dans les zones sensibles de captage d'eau semble également entraîner des bénéfices significatifs. Ainsi, conserver des bandes tampon permanentes le long des cours d'eau diminue le ruissellement des éléments nutritifs et évite la dérive de pesticides.
Sol	La jachère peut diminuer le risque d'érosion des sols mais uniquement lorsque les cultures de couverture nécessaires sont implantées et que des règles de gestion appropriées sont appliquées. Les surfaces herbeuses fixes dans les zones présentant un risque d'érosion élevé donnent les meilleurs résultats.
Changement climatique	La jachère à long terme peut contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre comme le dioxyde de carbone (CO_2) et l'hémioxyde d'azote (N_2O). Les bandes de jachère et les bordures de champ devraient favoriser les liens entre les habitats, facilitant ainsi le mouvement des espèces, nécessaire à leur adaptation au changement climatique.

Source : IPEE (2008).

Le gel des terres a été mis en place en 1988 sous la forme d'un régime volontaire pour cinq ans : en l'échange d'un paiement annuel, les producteurs pouvaient geler 15 % ou plus de leurs terres arables. Le système a peu été appliqué et, en 1992, une disposition a contraint les cultivateurs de céréales, oléagineux et protéagineux à mettre en jachère une partie définie de leurs terres pour bénéficier de paiements directs, cette proportion variant d'année en année en fonction de l'évolution des marchés céréaliers (de 0 % à 17.5 %). Ce gel pouvait soit concerner différentes parcelles de terres, par un système de rotation, soit se limiter à une même parcelle. En outre, les agriculteurs pouvaient décider de placer en jachère volontaire jusqu'à 50 % des terres pour lesquelles ils recevaient des paiements (Hodge *et al.,* 2006). Certaines terres pouvaient être cultivées si la production était vendue aux marchés industriels, d'où une forte progression des cultures de colza dans certains États membres comme l'Allemagne. Même si les conséquences du gel des terres sur l'environnement ont été contrastées, les études ont montré qu'elles ont eu sur ce plan certaines conséquences positives significatives, en particulier dans les États membres où le gel des terres obligatoire concernait d'importantes surfaces, comme en Allemagne, en Angleterre et en Espagne (IPEE, 2008). Parmi ces effets figurent : la création d'habitats pour les espèces sauvages dans les paysages agricoles, ce qui a augmenté la biodiversité ; la fourniture d'habitat et de nourriture pour les oiseaux des terres agricoles (Colston et Perring, 1995 ; Bracken et Bolger, 2006 ; Sotherton, 1998 ; Henderson et Evans, 1999 ; Henderson et al., 2000a,b ; Firbank *et al.*, 2003 ; Vaughan *et al.*, 2003 ; Hodge *et al.,* 2006 ; Curry, 2008) ; la diminution de la pollution diffuse grâce à une réduction de l'utilisation d'intrants (pesticides et engrais) et à la protection active des cours d'eau contre le lessivage des éléments fertilisants (Cumulus Consultants, 2007) ; la prévention de l'érosion et l'amélioration de la structure et de la fertilité des sols (Boellstorff et Benito, 2005 ; Cumulus Consultants, 2007 ; Oreade Breche, 2002). Le gel des terres a également aidé à atténuer le changement climatique et à s'adapter à ses effets. Les conséquences du gel des terres sur l'environnement dépendent de divers facteurs, notamment de la question de savoir si la terre est mise ou non en rotation, si elle reste nue, si de la végétation peut y pousser librement ou si une culture de couverture est plantée durant la période de jachère. La localisation des zones de jachère au sein de l'exploitation, leur structuration (concerne-t-elle des champs entiers ou des bandes de terre ?) ainsi que leur gestion (par exemple, des herbicides sont-ils utilisés pour lutter contre les plantes adventices, la végétation est-elle fauchée ?) entrent également en ligne de compte (IPEE, 2008).

Suite aux réformes de la PAC de 2003, le gel des terres n'a plus été considérée comme justifiée en tant que mesure de contrôle de la production, et elle a été définitivement supprimée dans le bilan de santé de 2009. Cela a entraîné une perte importante de bénéfices environnementaux, en particulier dans les régions où prédominent les cultures arables, de grandes superficies anciennement gelées se trouvant réaffectées à la production céréalière. Les organisations environnementales et les gouvernements ont été ainsi amenés à chercher de nouvelles politiques permettant de compenser ces pertes ou de maintenir certains effets positifs de la mesure.

Quotas

Dans l'Union européenne, la production laitière a été soumise à des quotas depuis 1984 tandis que le marché du sucre a fait l'objet d'une forte intervention qui revenait à appliquer un système de ce type. Ces régimes n'étaient nullement motivés

par des considérations écologiques mais ont indéniablement eu des répercussions sur l'environnement. Dans le secteur laitier, ils ont, en particulier, limité la production et entraîné sa concentration au niveau régional, selon le même schéma qu'aux États-Unis. Une certaine concentration locale s'est ainsi opérée au sein des États membres, même si de nombreux pays comme la France ont mis en place des réglementations visant à inciter les producteurs laitiers à rester dans les régions les moins compétitives, notamment montagneuses. Une concentration plus grande encore aurait accentué la pression sur l'environnement dans certaines zones, pesant en particulier sur la qualité de l'eau, et accéléré le déclin du pâturage en plein air, déjà amorcé dans la plus grande partie de l'Europe. Mais elle aurait aussi donné l'occasion aux exploitations les plus grosses et les plus rentables d'investir davantage dans leur gestion du fumier et des éléments fertilisants.

Dans presque toute l'Europe, la production laitière est désormais intensive, à petite ou grande échelle, et les formes de pâturages plus traditionnels, bien que considérés comme ayant une grande valeur pour la nature, sont rares. Les conséquences qu'aura sur l'environnement la suppression des quotas prévue en 2015 sont incertaines. Elle engendrera certainement une redistribution substantielle des schémas de production à travers l'Europe, avec une concentration accrue dans les régions les plus productives et une baisse continue des systèmes basés sur les herbages (Alliance Environnement, 2009).

L'évolution de la conditionnalité environnementale dans le cadre de la PAC

C'est au début des années 90 qu'a débuté le débat autour de la mise en place de conditions environnementales régissant le bénéfice des aides agricoles (« écoconditionnalité »), l'objectif principal étant d'assurer un meilleur respect des normes environnementales par les exploitations. Les réformes de la PAC de 1992 et de 2000 ont donné la possibilité aux États membres qui le souhaitaient de faire dépendre le versement de certains paiements de la PAC du respect de diverses normes environnementales. Par exemple, dans le cadre des réformes MacSharry (1992), les États membres pouvaient supprimer les paiements par tête pour les bovins et les ovins si le bénéficiaire ne respectait pas les « mesures environnementales appropriées » définies par l'État membre (règlement n°125/93 du Conseil). Néanmoins, cette possibilité n'a été que très rarement appliquée (tableau 4.13).

Afin d'encourager une production plus extensive de viande de bœuf et de veau, l'Agenda 2000 a fixé une limite maximum de chargement pour toutes les primes. Une prime additionnelle à l'extensification était versée aux producteurs qui parvenaient à une densité moyenne de 1.4 UGB (unité de gros bétail) par hectare ou moins (Baldock et Lowe, 2000). Par ailleurs, afin de garantir un certain niveau de protection de l'environnement, l'Agenda 2000 exigeait des États membres que tous les bénéficiaires des paiements directs respectent les mesures environnementales appropriées dans le cadre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (conformément au règlement n°1259/99 du Conseil). C'était la première fois que l'écoconditionnalité était étendue à d'autres secteurs que les cultures arables et l'élevage bovin et ovin. Les États membres bénéficiaient d'une certaine latitude pour déterminer les exigences à

Tableau 4.13. **L'évolution de la conditionnalité environnementale dans le cadre de la PAC**

Date	Type d'aide	Secteurs	Conditions
1992 Réforme de la PAC dite « MacSharry » Mise en œuvre à partir de 1994	Paiements par tête de bétail ; Gel des terres.	Bovin et ovin	« *Mesures environnementales appropriées* » Les États membres ont la possibilité de conditionner l'attribution de paiements au respect de « mesures environnementales ». *Chargement en bétail maximum* Les bénéficiaires des paiements à la viande bovine doivent respecter taux de chargement maximum.
		Cultures arables	Les États membres doivent appliquer les mesures appropriées garantissant que la jachère est gérée de façon à protéger l'environnement.
1999 Agenda 2000 Réforme de la PAC Mise en œuvre à partir de 2000	Paiements essentiellement basés sur la superficie des terres cultivées ou sur le cheptel	Tous les secteurs bénéficiant de paiements directs.	« *Exigences en matière de protection de l'environnement* » Les États membres devaient mettre en place des mesures appropriées pour l'environnement, notamment : – des exigences environnementales générales obligatoires. – des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs. Ils avaient la possibilité d'appliquer des sanctions (réduction ou suppression des paiements) en cas de non respect des exigences environnementales.
		Agriculteurs bénéficiant de l'indemnité compensatoire dans le cadre du soutien en faveur des zones défavorisées ou bénéficiant d'aides agroenvironnementales	« *Bonnes pratiques agricoles habituelles* » Les agriculteurs touchant l'une ou l'autre de ces aides étaient obligés de recourir « à des bonnes pratiques agricoles habituelles, compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de la préservation de l'espace naturel, notamment à celles de l'agriculture durable ».
2003 Réforme de 2003 Mise en œuvre à partir de 2005	Paiements uniques	Tous les secteurs qui bénéficient des paiements directs dans le cadre du régime du paiement unique et du régime du paiement unique à la surface	« *Écoconditionnalité* » Les agriculteurs recevant les paiements directs doivent respecter : – les exigences réglementaires en matière de gestion (SMR) – les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Les paiements directs sont réduits ou supprimés si l'agriculteur ne respecte pas les SMR ou les BCAE.

Source : Hart *et al.* (2011).

appliquer, « selon l'occupation des sols et la production concernée » (article 3 du règlement n°1259/99 du Conseil). Pour la première fois également, les bénéficiaires des aides accordées aux zones défavorisées et des mesures agroenvironnementales du deuxième pilier de la PAC devaient respecter un ensemble de « bonnes pratiques agricoles habituelles ». Concernant les terres mises hors culture (voir plus haut), les États membres devaient appliquer des « mesures appropriées (…) pour garantir la protection de l'environnement » (règlement n° 2293/92 de la Commission) et réduire ou supprimer les avantages reçus pour ceux qui ne respectaient pas lesdites mesures.

La réforme de la PAC de 2003 rend obligatoire pour les États membres d'appliquer les dispositions relatives à l'écoconditionnalité. Il s'agissait non seulement de mieux faire respecter les normes de référence inscrites dans la législation européenne, mais aussi de promouvoir une agriculture plus durable et, en tant que mesure d'accompagnement, de corriger les effets indésirables de l'introduction des paiements uniques, en particulier la fin de la

« gestion active » des terres agricoles et le risque d'abandon, en s'efforçant de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). En cas de non respect des dispositions relatives à l'écoconditionnalité, la réforme donnait aux États membres l'autorité nécessaire pour diminuer ou supprimer les paiements directs au titre de la PAC.

Les premières mesures prises pour conditionner l'attribution des paiements directs au respect des exigences environnementales n'ont eu qu'un faible impact sur la performance environnementale de l'agriculture, en partie du fait qu'elles dépendaient de la volonté des États membres d'utiliser les options à leur disposition.

Ainsi, si les « bonnes pratiques habituelles » (réforme de l'Agenda 2000) constituaient bien une tentative de durcir les normes environnementales de référence, aucun cadre systématique ne fut instauré au niveau européen pour leur mise en œuvre. En conséquence de quoi, les États membres adoptèrent un éventail divers de bonnes pratiques couvrant la gestion des éléments fertilisants, l'utilisation des pesticides, l'irrigation, la gestion des sols, l'élevage, la biodiversité et les paysages, normes qui correspondaient en grande partie à des dispositions de la législation nationale ou communautaire auxquelles les agriculteurs étaient déjà liés (IPEE, 2006a). L'introduction de ces pratiques a accentué la pression sur les agriculteurs pour qu'ils se conforment aux normes environnementales de référence et a contribué à leur faire mieux connaître la législation environnementale (Hart *et al.*, 2010).

Depuis la mise en place de l'écoconditionnalité en 2005, la superficie des terres soumises aux exigences de base en matière de gestion environnementale a indéniablement augmenté. Le principe de l'écoconditionnalité est, de surcroît, plus concret et plus ciblé que les « bonnes pratiques habituelles ». Les exigences environnementales sont désormais mieux connues et certains États membres, comme l'Angleterre et la France, les ont considérablement durcies, profitant de la souplesse leur étant accordée pour définir les « bonnes conditions agricoles et environnementales » en fonction de priorités nationales ou régionales. Cela n'a pas, pour autant, rendu populaire le principe d'écoconditionnalité. D'un côté, les organisations agricoles ont fait part de leur insatisfaction quant à la charge que cette mesure représentait pour les agriculteurs (Alliance Environment, 2007a). De l'autre, les organisations environnementales ont fait valoir que le potentiel du mécanisme de l'écoconditionnalité n'était pas pleinement exploité, ce que plusieurs rapports ont mis en évidence (par exemple, BirdLife International, 2009). Des questions ont notamment été soulevées quant à son degré de respect et d'application et aux lacunes observées sur le plan de la surveillance et de l'évaluation (ECA, 2008). Dans un champ plus large que celui de l'Union européenne, un rapport de l'OCDE (2010c) évoque différents avantages et inconvénients de l'écoconditionnalité. S'agissant de la performance environnementale, il convient notamment de se demander « dans quelle mesure les approches de l'écoconditionnalité conduisent à (…) la certitude d'obtenir des résultats en matière d'environnement si les mesures d'écoconditionnalité sont plus générales et moins ciblées sur la situation de chaque exploitation (…) la performance environnementale s'il existe des obligations homogènes pour tous les agriculteurs mais que les différents agriculteurs ont des coûts de mise en conformité différents.

Les résultats de la simulation effectuée par Brady (2011) indiquent que l'introduction conjointe du RPU et de règles d'écoconditionnalité a eu des répercussions limitées dans les régions relativement productives, l'utilisation des terres y demeurant largement inchangée. Dans les régions agricoles marginales, cependant, elle aurait eu un effet négatif sur la biodiversité et la diversité des paysages du fait de l'homogénéisation de l'affectation des terres résultant du retrait de la production agricole de certaines d'entre elles. Le

chercheur en conclut que, par rapport à un taux forfaitaire, des mesures spécifiques et ciblées seraient plus efficaces que l'écoconditionnalité pour améliorer la performance environnementale de l'agriculture, étant donné la formidable hétérogénéité des conditions agroenvironnementales dans l'Union élargie. Selon un scénario réalisé dans le cadre du projet Scenar 2020, qui explore l'impact d'une suppression des paiements du premier pilier et des conditions de maintien de « bonnes conditions agricoles et environnementales » qui leur sont associées, un abandon structurel des terres s'ensuivrait, accompagné d'une baisse de la qualité environnementale. En outre, les mesures du deuxième pilier visant à améliorer l'environnement perdraient la référence à leurs fournisseurs de services écologiques liés aux pratiques agricoles extensives sur ce type de terres[32].

Mesures incitant à une meilleure gestion de l'environnement

La PAC permet depuis 1985 de verser aux agriculteurs des paiements incitatifs pour encourager des pratiques de gestion bénéfiques pour l'environnement. Possibilité a alors été donnée pour la première fois aux États membres de mettre en place des programmes agroenvironnementaux, financés à l'origine exclusivement par les budgets nationaux. Depuis lors, l'éventail de mesures disponibles comme le budget correspondant ont considérablement augmenté (en particulier depuis la mise en œuvre de la modulation obligatoire en 2005), avec des effets parallèles sur la performance environnementale de l'agriculture.

Les **mesures agroenvironnementales**, désormais inscrites dans le deuxième pilier de la PAC aux côtés des autres mesures de gestion des terres de l'Axe 2, constituent les plus anciennes dispositions visant à atteindre des objectifs environnementaux dans les paysages cultivés. Ce sont également les plus importantes, que l'on considère la couverture géographique des programmes comme les ressources qui leur sont allouées. D'abord limitées à quelques pays où les questions environnementales étaient particulièrement préoccupantes, elles sont devenues un pilier des politiques de développement rural mises en œuvre dans l'Union européenne, où elles favorisent une meilleure gestion des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, du sol et de la diversité génétique.

Instaurées pour la première fois en 1985 en tant que mesure volontaire sous la pression du Royaume-Uni et des Pays-Bas, les mesures agroenvironnementales ont progressivement gagné en importance au sein de la PAC. Depuis les réformes de 1992, dites MacSharry, tous les États membres doivent les appliquer et elles constituent la seule mesure obligatoire de la politique de développement rural. Si la réglementation au niveau de l'Union européenne est assez peu fournie, elle exige cependant que les paiements versés aux agriculteurs soient basés sur les principes de compensation des pertes de revenus, des coûts encourus, et depuis quelques années, d'une partie des coûts de transaction. Des programmes détaillés sont élaborés aux niveaux national et régional et bénéficient des aides de la PAC lorsqu'ils ont été approuvés par un mécanisme de l'Union européenne. Dotées d'une subsidiarité élevée, les mesures agroenvironnementales sont un moyen de répondre aux priorités environnementales de la Communauté tout en faisant face à la diversité des situations environnementales, des conditions naturelles, des structures agricoles et des types d'exploitations. Le budget disponible pour les financer a augmenté au fil du temps et constitue désormais la principale source du financement environnemental dans de nombreux États membres, avec des dépenses publiques totales estimées à 34 milliards EUR pour la période de programmation 2007-13 (cofinancement national y compris), soit 23 % du budget total du deuxième pilier. Au cours de cette période, ce sont presque trois millions

d'exploitations qui devraient conclure des accords agroenvironnementaux, portant à quelque 39 millions d'hectares (22 % de la superficie agricole totale utilisée) la superficie bénéficiant d'une forme de gestion environnementale (Cooper *et al*., 2010).

Ce sont les États membres qui élaborent, ciblent et mettent en œuvre les programmes et qui calculent les taux des paiements, ce qui leur permet de les adapter à leurs besoins et priorités environnementales et, bien sûr, à leurs capacités institutionnelles. Cette liberté de choix est importante car la réalisation des objectifs environnementaux dépend de la capacité à adapter les mesures incitatives à un large éventail de facteurs locaux, qui peuvent varier fortement au sein d'une même région (OCDE, 1993 ; OCDE, 2010i). En conséquence, les programmes agroenvironnementaux actuellement en vigueur dans l'UE27 sont extrêmement variés. Cela est approprié, mais la latitude laissée aux États membres risque de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de programmes entraînant, en pratique, peu d'effets favorables sur l'environnement. Et il n'est pas aisé de suivre attentivement la situation au sein de l'Union européenne. Les différences entre les programmes agroenvironnementaux concernent plus particulièrement certains grands paramètres :

- les ressources qui leur sont affectées dans les dispositifs de développement rural ;
- les objectifs retenus, compte tenu des priorités environnementales et des modalités de gestion (par exemple, maintenir les habitats ou paysages existants, ou bien les améliorer, les remettre en état et les créer) ;
- la couverture géographique (par exemple, tous les agriculteurs du pays/de la région sont-ils concernés ou seulement certains habitats, zones ou types d'exploitations ?) ;
- la réglementation de référence, car la législation nationale et les normes BCAE peuvent varier selon les États membres.

Les programmes agroenvironnementaux relèvent généralement de deux grandes catégories : ceux qui cherchent à maintenir un faible niveau d'intrants et des modèles de production extensifs, en particulier herbagers, et concernent souvent les exploitations dans leur globalité ; et ceux qui se concentrent sur des exigences de gestion généralement plus complexes nécessaires à l'entretien ou la restauration d'habitats, d'espèces ou de zones géographiques donnés. De nombreux États membres associent ces deux approches, et mettent en œuvre des programmes de plus en plus pluridimensionnels qui s'articulent autour de mesures « de portée générale » et d'éléments plus ciblés (voir les dispositifs existants en Allemagne, en France, en Italie, en Suède, en République tchèque et au Royaume-Uni).

Les priorités traitées par les programmes agroenvironnementaux se sont élargies au fur et à mesure des années et leur articulation s'est renforcée au niveau de l'Union européenne. Depuis les années 80, assurer le bon état des paysages culturaux, les améliorer et protéger la biodiversité des terres agricoles figurent parmi les axes majeurs de la plupart des programmes agroenvironnementaux mis en œuvre dans l'Union européenne. Les programmes récents partagent ces objectifs et sont plus spécialement axés sur la biodiversité, notamment la protection des « terres agricoles de grande valeur pour la nature » en Roumanie et en Bulgarie ou sur la conservation des espèces rares (par exemple, celle des oiseaux des terres agricoles en Pologne et en République tchèque). La plupart des États membres se servent également des mesures agroenvironnementales pour encourager l'agriculture biologique. D'autres priorités ont progressivement gagné en importance, comme l'amélioration de la qualité de l'eau et de la fonctionnalité des

sols ainsi que le maintien de ressources durables en eau. Ces deux derniers objectifs constituent le principal axe du programme de certains États membres (Finlande, Grèce, Hongrie, République tchèque par exemple) tandis que dans d'autres (par exemple, Autriche, Suède, France, Irlande et Angleterre), la gestion durable des ressources naturelles vient en complément des objectifs existants en matière de paysage et de biodiversité (OCDE, 2008c, plans de développement rural pour 2007-13).

Bien que de nombreuses pratiques de gestion déjà encouragées par l'éco-conditionnalité et les programmes agroenvironnementaux contribuent à réaliser des objectifs en ce domaine (par exemple, la réduction des apports en engrais, l'augmentation des niveaux d'eau dans les sols tourbeux), celles-ci n'ont pas été élaborées dans cette visée (Cooper *et al.*, 2010). L'inclusion du changement climatique parmi les « nouveaux défis » à relever par les plans de développement rural, de même que son intégration à l'accord sur le bilan de santé de décembre 2008, devraient toutefois conférer à ce thème un degré de priorité accru à l'avenir.

Il existe un système de surveillance et d'évaluation qui a été renforcé au fil du temps. Mais la mesure dans laquelle les programmes ont engendré, en pratique, des avantages environnementaux – notamment dans le domaine particulièrement complexe de la biodiversité –, fait l'objet d'intenses débats (voir par exemple, Bocaccio *et al.*, 2009 ; Kleijn et Sutherland, 2007). Cet aspect est, en effet, particulièrement difficile à évaluer (CEA, 2005 ; Kleijn *et al.*, 2006 ; CSL et CCRI, 2008). D'une manière générale néanmoins, les évaluations réalisées sur les mesures agroenvironnementales ont montré qu'elles avaient des effets positifs sur la diversité biologique, ou qu'elles avaient au moins permis de ralentir les pertes en ce domaine. Cela s'explique principalement par l'accent porté par de nombreux programmes sur l'entretien des systèmes agricoles peu intensifs existants, sur l'extensification de la production et sur la réduction des intrants agrochimiques (EPEC, 2004 ; Oréade-Brèche, 2005 ; Kleijn *et al.*, 2006 ; CSL et CCRI, 2008). De récentes évaluations (Oréade-Brèche, 2005 ; Natural England, 2009) ont également indiqué que ces programmes avaient, de manière générale, contribué à conserver les caractéristiques des paysages – en particulier à travers leur entretien, leur restauration et leur recréation, le maintien des habitats, la reconversion de terres arables en herbages, l'entretien des herbages extensifs et, dans certains cas, des mesures préventives efficaces contre l'abandon des terres. En revanche, du fait de l'insuffisance des données disponibles, les études d'évaluation comportent moins d'informations sur les conséquences des programmes agroenvironnementaux sur la qualité des sols et de l'eau (EPEC, 2004). Lorsque des avantages sont observés, ils découlent principalement de mesures impliquant la réduction des intrants, l'utilisation de cultures de couverture sur les terres arables, la mise en place de rotations appropriées, la conversion de terres arables en herbages, le recours à l'agriculture biologique et la mise en place de bandes de terre tampon de différentes largeurs le long des cours d'eau (Primdahl *et al.*, 2003 ; EPEC, 2004 ; Agra CEAS, 2005 ; JRC, 2009 ; Oréade-Brèche, 2005).

L'une des principales critiques formulées par la Cour des comptes européenne concerne le caractère inadapté des indicateurs utilisés pour évaluer le succès des programmes agroenvironnementaux (CCE, 2005). Cependant, l'élaboration récente de nouveaux indicateurs intégrant davantage la problématique environnementale de l'agriculture (ECE, 2010), de même que la mise en place d'un cadre commun de suivi et d'évaluation au titre de la politique de développement rural, devraient pallier ce problème en permettant de collecter des données sur les programmes et mesures et sur leurs impacts. Il s'agit là d'un

volet important de l'élaboration d'une politique environnementale associant flexibilité et efficacité tout en maintenant un degré acceptable de transparence.

Résumé des incidences

Un regard sur les 25 dernières années montre que d'immenses défis doivent encore être relevés en matière d'environnement mais que des avancées, quoique graduelles, ont été réalisées dans la performance environnementale du secteur agricole. Rompre le lien entre le soutien et les paramètres de la production courante a des effets positifs sur l'extensification mais il peut également accroître la concentration géographique avec, en l'absence d'autres mesures, les dangers que l'on sait pour l'environnement. Peu à peu, l'écoconditionnalité s'est imposée comme un outil permettant d'assurer une gestion environnementale minimale dans les zones agricoles, des tensions contradictoires apparaissant toutefois entre, d'une part, le fait que la majorité des agriculteurs doivent juridiquement s'engager dans certaines pratiques environnementales fondamentales, et d'autres part, les pressions en faveur de la simplification et, donc, de la réduction des charges réglementaires pesant sur les exploitants. Au fil des ans, la portée géographique et les objectifs environnementaux des mesures agroenvironnementales se sont élargis et les financements disponibles se sont accrus. Ces programmes devront cependant évoluer, tirer parti de leurs résultats, s'améliorer dans leur conception, la définition de leurs cibles et leur mise en œuvre, s'ils entendent apporter toutes les améliorations nécessaires aux paysages cultivés. Il importera à chaque fois de surveiller les conséquences des nouvelles politiques et de tirer les enseignements de l'expérience.

Incidence des réformes récentes sur certains aspects du développement rural

L'impact du RPU et du renforcement des mesures du deuxième pilier sur l'économie rurale dépend de la situation de l'agriculture dans la région avant la réforme et de ses liens avec les autres secteurs, s'agissant notamment des industries en amont et en aval. On peut trouver dans OCDE (2009a) une vue d'ensemble du rôle de l'agriculture et des activités connexes dans l'économie rurale des pays de l'OCDE, qui met en exergue une grande diversité régionale. Le nombre d'exploitations et d'emplois agricoles a diminué tandis que le PIB agricole augmentait, avec d'importantes variations selon les pays. Parallèlement, dans la plupart des régions, la part de l'agriculture dans le PIB et l'emploi régional est faible et décroissante, même si dans certaines d'entres elles, une part important de la population rurale demeure tributaire de l'agriculture. De plus, dans presque toutes les régions, celle-ci occupe une grande partie des terres.

Cette section examine les conséquences des réformes de la PAC sur certains aspects du développement rural comme la localisation du secteur agricole et de l'industrie agroalimentaire, l'emploi régional et la diversification des revenus des ménages agricoles. L'implantation régionale des activités agricoles dépend de l'évolution de l'utilisation des terres, laquelle a des conséquences sur les paysages et sur l'environnement, abordées plus en détail dans les précédentes sections.

Implantation régionale des secteurs

L'implantation des secteurs dépend de la structure relative de la compétitivité régionale (coûts de production, marges) et de la distance entre les zones de production et de vente

(coûts de transport). Le soutien lié aux produits influe également sur l'avantage compétitif des différents secteurs, tandis que les quotas de production limitent les ajustements. Dans la mesure où les sous-secteurs de produits utilisent une répartition différente des intrants, les subventions aux intrants jouent également un rôle sur le plan de l'avantage compétitif. Enfin, des mesures de soutien spécifiques permettent de maintenir la production dans certaines régions (zones défavorisées, par exemple).

Les réformes de la PAC ont modifié les niveaux de protection et de soutien entre produits en réduisant les prix réglementés dans certains sous-secteurs et en découplant le soutien accordé à certains produits. La suppression progressive des quotas laitiers devrait également influencer l'implantation régionale des producteurs laitiers. Daniel *e al.* (2008) ont comparé la concentration de la production dans 30 régions de l'UE15 entre 1983 et 2004, observant que celle-ci est fortement liée à la disponibilité des terres. Les produits qui ont le plus bénéficié d'aides de la PAC, comme les céréales, le lait et la viande bovine, sont les moins concentrés géographiquement. Ils nécessitent des surfaces plus importantes que l'élevage intensif ou l'horticulture, lesquels reçoivent moins d'aides et sont beaucoup plus concentrés. Au cours de la période étudiée, la concentration de la production céréalière, laitière et bovine ne s'est pas accrue, principalement du fait que les paiements ou les quotas ont ralenti le processus. Les productions horticole, porcine et avicole sont par contre devenues plus concentrées, un mouvement inverse étant observé pour les fruits. Ce dernier correspond à une transition depuis le sud (régions productrices traditionnelles) vers le nord de l'Europe (Belgique et Pays-Bas).

L'étude indique également qu'en matière de production, les transitions géographiques ont été lentes dans les années qui ont suivi la réforme de 1992. Cela tend à indiquer que le passage du soutien des prix aux paiements basés sur la superficie effective cultivée et sur le nombre d'animaux n'a pas eu pour effet d'augmenter l'influence des signaux du marché dans l'implantation de la production, les aides demeurant liées à des facteurs de production, et donc à la localisation des exploitations. La PAC a également maintenu la production de certains produits subventionnés dans des régions aux coûts plus importants, lesquelles ont eu tendance à se spécialiser dans ces secteurs et à devenir de plus en plus dépendantes des aides. La capitalisation du soutien dans le prix de la terre a également contribué à réduire la compétitivité de régions déjà désavantagées par des coûts de transport élevés.

La suppression progressive des quotas laitiers avec la mise en œuvre du bilan de santé devrait concentrer la production laitière dans des régions compétitives affichant des coûts de production plus faibles. Cette plus grande concentration devrait à son tour réduire les coûts de collecte du lait, la densité de production au km^2 augmentant de même que, probablement, la taille des exploitations. À situation et conditions égales, l'inverse devrait se produire dans les régions désavantagées.

À l'aide d'un nouveau modèle de géographie économique, Daniel et Kilkenny (2009) ont comparé l'impact qu'auraient le paiement unique sans obligation de production et les anciens paiements (basés sur la superficie effective cultivée et le nombre d'animaux) sur la répartition entre zones rurales et urbaines des exploitations, de l'agro-industrie et des activités non agricoles. D'après les résultats obtenus par les chercheurs, les deux types de paiement peuvent réduire l'agglomération spatiale et encourager les exploitants à s'installer dans des régions plus faiblement peuplées. Le découplage du soutien d'avec la production effective a favorisé la diversification des exploitations à la fois dans les zones rurales et urbaines, mais entraîné dans les premières une réduction de la culture des

produits de base. Cela s'est accompagné d'un déclin de l'agro-industrie rurale, entraînant également une baisse de la population rurale.

Dans leur examen de la distribution spatiale et de la dynamique régionale de la production agricole en France de 1990 à 2006, Ben Arfa *et al.* (2011) ont observé que la production des produits bénéficiant d'une aide de la PAC est moins concentrée et que la concentration a, pour la plupart d'entre eux, légèrement augmenté entre 1990 et 2006 (tableau 4.14). Ils ont également noté que la production est regroupée par ensembles de régions contiguës. C'est le cas pour les exploitations laitières qui mutualisent ainsi infrastructures et services. Ben Arfa *et al.* (2011) se sont intéressés plus particulièrement aux facteurs influençant l'implantation géographique des exploitations laitières, observant à ce sujet une mutation structurelle entre 1995 et 2005. Celle-ci s'explique en partie par la réforme de la PAC de 2003 qui encourage les agriculteurs à adapter leur production aux demandes du marché. Ainsi, les prix du lait n'étaient pas en 1995 un critère déterminant de l'implantation géographique des exploitations, mais le sont devenus en 2005.

Tableau 4.14. **Concentration de la production dans les régions françaises, 1990, 2006**

Secteurs	GINI 1990	GINI 2006	Évolution[1]	PAC[2]
Production céréalière	0.42	0.40	0.02	Aides accordées
Élevage bovin	0.50	0.51	0.05	Aides accordées
Production laitière	0.57	0.58	0.05	Aides accordées
Horticulture/ cultures maraîchères	0.55	0.57	0.22	Aides non accordées
Aviculture	0.70	0.71	0.00	Aides non accordées
Fruits	0.72	0.75	0.14	Aides non accordées
Élevage porcin	0.73	0.75	0.18	Aides non accordées
Vin de qualité	0.86	0.86	-0.05	Aides non accordées
Autres types de vin	0.90	0.92	0.10	Aides non accordées
Autres	0.45	0.51	0.33	
Agriculture (tous secteurs confondus)	0.35	0.36	0.11	

1. L'évolution est calculée par régression. Nous utilisons la pente de cette courbe de régression, comprise entre [-1,1].
2. La mention « aides accordées » signifie que, pour ces produits, les producteurs ont bénéficié de soutien des prix ou de paiements à la superficie et par tête avant 2005. Les autres produits portent ainsi la mention « aides non accordées ».

Source : tableau 16.2 dans Ben Arfa *et al.* (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478546

De par son impact sur les revenus, la modulation additionnelle prévue par le bilan de santé devrait modifier la distribution régionale de la production. Par exemple, les fonds seraient transférés du nord-ouest au sud de l'Europe. Les régions productrices de viande bovine seraient pénalisées car les primes sont maintenues mais réduites par la modulation (Nowicki *et al.*, 2011).

Emploi

Il n'existe que peu de données sur l'impact des réformes de la PAC au-delà du secteur agricole. Mattas *et al.* (2011) ont observé et évalué leurs effets sur l'emploi régional dans cinq régions relativement rurales aux caractéristiques géographiques et économiques variées, situées en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni.

Les auteurs ont appliqué la programmation mathématique positive aux données du réseau d'information comptable agricole afin de simuler l'impact de l'introduction des paiements uniques sur l'affectation des terres, la marge brute et l'emploi. Le remplacement des paiements par hectare et par tête de bétail par des paiements uniques devrait diminuer la part des terres affectées aux céréales et aux oléagineux, au bénéfice des cultures fourragères. La production céréalière se poursuivrait toutefois, essentiellement concentrée dans les exploitations les plus productives. Les productions laitière et ovine demeuraient pour leur part inchangées tandis que celle de viande bovine chuterait. Ces changements devraient entraîner une baisse de l'emploi agricole et non agricole, tous types d'exploitations et de régions confondus (tableau 4.15).

Tableau 4.15. **Impacts de la PAC sur l'emploi agricole et non agricole en fonction du type d'exploitation**

Variation exprimée en pourcentage

Type d'exploitation	Type de main-d'œuvre	Émilie-Romagne	Macédoine orientale et Thrace	Est du pays de Galles	Kassel	Östergötland
Grandes cultures	Familiale	-0.1	0.0		-5.2	-0.3
	Extra-familiale	-3.8	-1.4		-26.4	-21.9
Horticulture	Familiale	-0.9				
	Extra-familiale	-3.9				
Production animale	Familiale	-6.2	-13.1	0.0	-0.4	0.0
	Extra-familiale	-48.4	-67.9	-35.1	12.2	-.6
Granivores	Familiale	-0.2				
	Extra-familiale	-0.6				
Cultures mixtes	Familiale	-1.2			-0.4	0.0
	Extra-familiale	-8.0			-9.0	-24.4
Polyélevage	Familiale	-1.7			-0.3	
	Extra-familiale	-32.6			-34.6	
Cultures mixes	Familiale	-1.2	-0.1	0.0	-2.7	0.0
Polyélevage	Extra-familiale	-26.7	-50.2	-22.8	-14.4	-22.3

Source : Mattas et al. (2011).

Les résultats de la programmation mathématique positive sont ensuite traités par des modèles régionaux entrées-sorties afin de calculer l'impact global sur la production, l'emploi et les revenus des ménages. L'introduction des paiements uniques n'a vraisemblablement entraîné que des évolutions mineures dans les économies régionales (pertes en particulier). Cela peut s'expliquer par la part minime de l'agriculture dans l'emploi et par le fait que ses multiplicateurs d'emploi sont faibles dans la plupart des régions.

La mesure dans laquelle le renforcement des mesures du deuxième pilier via la modulation pourrait stimuler l'emploi régional et, en particulier, atténuer les effets négatifs du plus grand découplage sur celui agricole, est difficile à déterminer car cela dépend des actions menées par les pays et de leur capacité à privilégier les secteurs et les domaines aux plus forts multiplicateurs[33].

Diversification

Le nombre de ménages agricoles diversifiant leurs sources de revenus avec des activités menées sur et à l'extérieur de l'exploitation a augmenté, mais la part des exploitations de la première catégorie est toujours limitée dans de nombreux États membres de l'Union européenne (OCDE, 2009a). Il est difficile d'établir jusqu'où les réformes, en particulier l'introduction des paiements uniques pour lesquels aucune production n'est exigée, influent sur la diversification extra-agricole des ménages.

Examinant les obstacles et les incitations à la diversification, l'OCDE (OCDE, 2009a) a noté qu'il existait une volonté d'inciter les agriculteurs à compléter et stabiliser leurs revenus. L'étude indique que le régime de paiement unique représente une source de revenus stables et que les réformes récentes ont eu un effet positif sur ce plan. Mais elle remarque également que ces deux facteurs ont, de par cette incidence favorable, réduit la nécessité de diversification. Dans le même temps, la suppression du lien entre soutien et production devrait encourager certaines activités de production non agricole. Parmi les obstacles à la diversification figure le manque de compétence et la rareté des débouchés commerciaux et des emplois hors de l'exploitation. Tandis que la diversification sur l'exploitation est encouragée dans de nombreux États membres de l'Union européenne (par le biais du budget du deuxième pilier), certains pays restreignent l'accès aux fonds agricoles ou aux dégrèvements d'impôts pour les agriculteurs à temps partiel.

Comme nous l'avons vu plus haut, aucune exigence de production ne conditionnant l'octroi des paiements uniques, de nombreux agriculteurs non compétitifs pourraient bien poursuivre leurs activités sans chercher à développer de nouvelles sources de revenu. Les exploitants interrogés par Brady *et al.* (2011) ne sont d'ailleurs guère enthousiastes à l'idée de se diversifier, en particulier dans les nouveaux États membres, ce qui amène les auteurs à la conclusion suivante : « *La stratégie de diversification des revenus reste un problème difficile pour un nombre important d'agriculteurs européens. Cela s'explique en partie par la croyance selon laquelle les agriculteurs devraient se concentrer sur la production d'aliments et de fibres et en partie par un manque de compétences et de débouchés. Plus de 40 % des personnes interrogées pensent qu'elles ne trouveraient pas facilement de travail en dehors de l'exploitation ou qu'elles ne pourraient pas facilement augmenter le nombre d'heures consacré à ces activités. Cela souligne une nouvelle fois les limites des politiques de développement rural exclusivement tournées vers la communauté agricole. Il est peu probable que les agriculteurs parviennent à créer un nombre important de nouveaux emplois par la diversification de leurs entreprises, laquelle est bien souvent impossible. Leur avenir dépend en fait des emplois disponibles dans l'économie non agricole et rurale. Le pessimisme qui prévaut quant aux possibilités de diversification ne se limite pas aux États membres les plus pauvres. Ainsi, les agriculteurs anglais des herbages de montagne sont les plus inquiets quant à leur capacité à s'adapter.* »

Il existe de nombreux liens entre l'agriculture et l'économie rurale. En se fondant sur les informations disponibles, la présente section a retenu trois aspects importants qui pourraient être affectés par la réforme de la politique agricole. Il convient toutefois de garder à l'esprit que la politique agricole fait partie d'un ensemble de politiques générales, régionales et sectorielles ayant des conséquences sur la viabilité rurale et qu'elle n'est certainement pas la plus importante, que ce soit sur le plan des dépenses publiques engagées comme des résultats obtenus.

Notes

1. L'analyse fondée sur le MEP a été menée au sein du Secrétariat. Voir OCDE (2010d) pour un descriptif du modèle et des indicateurs.
2. L'analyse fondée sur le modèle CAPRI a été réalisée par des consultants. Le système de modélisation est décrit sur *www.capri-model.org/index.htm*.
3. Ces indices sont calculés en convertissant le groupe de mesures existantes en une politique unique (SPM). Le volume de SPM reproduisant un impact donné du groupe de mesures peut être utilisé comme indicateur de l'incidence relative spécifique de l'ensemble de politiques (sur le plan du niveau de production, du bien-être, etc.), au cours de l'année et par rapport à la période de référence (ici, 1986). Pour en savoir plus sur le mode de calcul de cet indice, voir OCDE (2010d).
4. Il est difficile de déterminer si les bénéfices revenant aux propriétaires terriens sont un effet indésirable ou un objectif valide des politiques. Cela dépend de la part des propriétaires terriens qui sont également des exploitants, ce que permet de mesurer de manière imparfaite la part de terres louées. Cela dépend également de la nature de ces propriétaires terriens — s'agit-il de ruraux ayant des liens avec le monde agricole, ou de résidents urbains sans aucune relation de ce type ? L'indice permettant d'évaluer l'impact sur les revenus est établi en partant de l'hypothèse qu'il est légitime que les politiques ciblent les propriétaires fonciers. Cette distribution de bien-être entre les agriculteurs et les propriétaires terriens est abordée plus en détail dans la section sur l'impact sur les revenus et le bien-être.
5. Les produits représentés dans le MEP sont le blé ; l'orge et le maïs (ensemble : céréales secondaires) ; le colza, le tournesol et le soja (ensemble : oléagineux) et, enfin, le riz, le lait et la viande bovine. Tous les résultats indiqués ici se réfèrent au soutien spécifique à ces produits ou à des politiques d'ordre général qui les englobent.
6. L'impact de la PAC sur les échanges est estimé en utilisant une simulation qui supprime toutes les formes de soutien et en observant l'évolution des exportations nettes (voir le graphique).
7. Cela vaut pour tous les résultats de simulation ici présentés.
8. Cette section, qui présente les résultats d'une analyse de scénarios menée avec le modèle CAPRI, se fonde sur un rapport préparé pour l'OCDE par Wolfgang Britz, Alexander Gocht et Ignacio Pérez Domínguez.
9. Pour une synthèse des options de mise en œuvre dans les États membres de l'UE, voir : ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/process_fr.htm.
10. Pour plus d'informations sur le Global Trade Analysis Project (GTAP), voir *www.gtap.agecon.purdue.edu*.
11. Un indice de Shannon plus faible indique une plus forte spécialisation.
12. EDIM est un modèle spatial d'équilibre partiel qui a été mis au point dans le cadre d'un projet collaboratif de recherche sur l'économie du secteur laitier européen. Cinq partenaires, provenant d'Allemagne, de France, d'Italie et des Pays-Bas, ont participé à ce programme, qui s'est déroulé d'avril 2004 à septembre 2005 avec le soutien de la CE. EDIM permet de modéliser de manière très détaillée les différentes politiques. Il a également comme avantage d'englober un grand nombre de produits laitiers (14) et de préserver leurs contraintes d'équilibre.
13. Comme indiqué ci-dessous dans l'analyse CAPRI, cette hausse estimée au niveau agrégé dissimule des évolutions très contrastées entre pays et régions. La sous-utilisation du quota laitiers était de 6 % dans la zone UE15 et de 13 % dans la zone UE12 pour l'année de campagne 2009/10 (CE, 2010). Selon les plus récentes perspectives sur les marchés de l'UE, la production de lait devrait recommencer à augmenter à partir de 2010, mais une hausse progressive des coûts de production du lait limite un plus grand essor. La suppression des quotas devrait avoir une incidence limitée sur les livraisons de lait au niveau agrégé de l'UE et à la fin de la période de projection, elles resteraient considérablement inférieures au niveau du quota (expiré) (CE, 2010).
14. Ce concept est étudié plus avant dans OCDE (2003) où l'on trouve des estimations de différents types de soutien.
15. Dans le modèle AgriPoliS, le marché foncier est un marché de location des terres dans lequel l'allocation des terres disponibles se fait par enchères. Les prix de location des herbages n'augmentent pas en Bretagne car, en France, les Safer réglementent les transactions ; dans ce modèle, les agriculteurs ont plus de poids que les propriétaires dans la négociation des contrats de location.
16. Les terres admissibles pour lesquelles les droits à paiement unique ne sont pas activés sont considérées comme des terres « nues ». Leur volume total est généralement plus faible avec le modèle hybride (ou régional) qu'avec le modèle historique. Cela s'explique par le fait que, dans le modèle hybride, le nombre total de droits est égal à l'ensemble des terres disponibles au moment de la mise en œuvre du

RPU alors que dans le modèle historique, au contraire, ils sont liés au nombre d'hectares ayant donné lieu à subvention durant la période de référence. Il s'ensuit que le modèle hybride devrait en principe exercer une pression plus forte sur la capitalisation du paiement unique dans la valeur des terres.

17. *ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index_en.htm*.

18. Le projet IDEMA (*www.agrifood.se\IDEMA*) a été financé par le sixième programme-cadre de la Communauté européenne. L'objectif était de quantifier l'impact qu'aurait le regroupement des paiements à la surface et au nombre de têtes de l'Agenda 2000 en un paiement unique découplé, les aspects étudiés étant : l'offre, la demande, les échanges et les prix des principaux produits ; la localisation de la production ; le marché foncier et le prix des terres ; le revenu agricole et l'ajustement structurel des exploitations ; les arrivées et les départs dans le secteur agricole ; enfin, l'utilisation des terres et ses conséquences sur l'environnement.

19. Les résultats du modèle ESIM en matière de prix à la production sont incorporés à AgriPoliS. Voir Banse *et al.* (2005) pour une description du modèle ESIM (European Simulation Model).

20. Mattas *et al.* (2011) font état d'un même recul de l'emploi agricole.

21. Cet indice a été élaboré dans le cadre de comparaisons internationales dans lesquelles la distinction entre terres louées et possédées n'est pas pertinente. Il est cependant possible de créer un indice tenant compte de cette variable en intégrant certaines hypothèses de comptabilisation de la propriété foncière. C'est ce que nous nous sommes employés à faire dans les décompositions de revenu présentées plus bas.

22. Cas limite : si les agriculteurs possédaient toutes les terres agricoles, les lignes « agriculteurs uniquement » et « agriculteurs et propriétaires terriens » du graphique 3.4 seraient confondues.

23. Selon la composition de l'OCDE en 2009. En 2010, deux nouveaux États membres (l'Estonie et la Slovénie) ont rejoint l'Organisation.

24. Cette section se fonde sur un rapport préparé pour l'OCDE par Wolfgang Britz, Alexander Gocht et Ignacio Pérez Domínguez. Les sections du présent rapport consacrées aux impacts sur le marché et l'environnement renvoient également à d'autres parties du rapport CAPRI.

25. Il convient de noter que l'ajustement structurel à long terme a accru la concentration du soutien.

26. Les exploitations sont classées par quartiles en fonction de leur production agricole brute (recettes de marché aux prix du marché intérieur).

27. Le tableau présente uniquement ici la corrélation non différée, mais une analyse de corrélation différée à 1, 2 et 3 mois a également été menée sur la base des prix mensuels. Dans la plupart des cas, plus le décalage retenu est important plus le coefficient de corrélation décroît, mais l'ampleur de la corrélation reste identique.

28. Cette section provient en grande partie d'un rapport préparé pour l'OCDE par Kaley Hart et David Baldock de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement, IPEE.

29. Pérez Domínguez (2006) présente la méthode permettant de calculer ces indicateurs.

30. Article 69 du règlement n°1782/2003 du Conseil.

31. Un « soutien spécifique » peut être accordé dans certaines circonstances définies dans l'article 68 du règlement n°74/2009 du Conseil.

32. Scenar 2020-II, "Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study: Preparing for change", ECNC, LEI, ZALF, décembre 2009. *ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm*

33. Le rapport OCDE (2009a) examine les données issues d'études sur les effets des multiplicateurs régionaux de l'agriculture et des industries agroalimentaires dans les régions de l'Union européenne. Il en ressort que les industries de transformation agroalimentaire ont généralement une plus forte incidence sur l'économie régionale que les industries primaires et que la taille des multiplicateurs agricoles et agroalimentaires varie en fonction du sous-secteur : ainsi, est-elle plus importante dans ceux à forte intensité de main d'œuvre. Cependant, il est difficile d'estimer l'importance des multiplicateurs économiques sur l'agriculture et les industries connexes. Par exemple, pour une même étude portant sur différentes petites régions de France, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal et du Royaume-Uni, les multiplicateurs de la production dérivés d'une MCS pour l'agriculture primaire varient de 1.05 et 2.94 selon la région (Mayfield *et al.*, 2005). Les multiplicateurs de la production au Pays de Galles varient entre 1.06 pour les céréales et 2.67 pour la viande porcine (Midmore *et al.*, 2007). Les études montrent qu'en général, les effets d'entraînement sont plus importants pour l'élevage intensif et les industries laitières et d'abattage et de conditionnement de la viande, que pour les productions végétales. Enfin, les services, notamment les fonctions résidentielles et récréatives, semblent exercer des effets régionaux sur l'emploi supérieurs à ceux d'autres secteurs, notamment primaires (Vollet, 2006).

© OCDE 2011

Chapitre 5

Évaluation d'ensemble et perspectives

Ce chapitre évalue la mesure dans laquelle les réformes de la PAC ont suivi les principes pour la réforme de la politique agricole établis par les ministres de l'OCDE. Plusieurs recommandations sont formulées en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience avec lesquelles les politiques, dans un environnement en mutation, parviennent à répondre aux objectifs définis pour le secteur

Vingt ans de réformes

Les réformes successives de la PAC ont accentué l'orientation commerciale du secteur en permettant aux producteurs de prendre leurs décisions de production en fonction des signaux de marché plutôt que des mesures de soutien. Introduites de manière graduelle, elles ont progressivement réduit les niveaux de subvention et augmenté la part des aides les moins génératrices de distorsions. Les deux principales étapes ont été le remplacement en 1992 du soutien des prix du marché par les paiements directs au titre de la superficie ou du nombre d'animaux et en 2003 le découplage de la plupart des paiements d'avec les facteurs de production courants (processus de découplage). La part du soutien liée aux produits a fortement décru, tandis que celle des aides n'imposant aucune exigence de production connaît une progression graduelle, appelée à se poursuivre avec la pleine application des réformes récentes et l'instauration progressive des paiements dans les nouveaux États membres.

L'ampleur et le rythme des réformes ont varié selon les secteurs. Les cultures oléagineuses ont ouvert la voie, suivies des céréales, tandis que les secteurs sucrier et laitier n'ont été réformés que plus tardivement. Ces dernières années, le soutien des prix du marché – un des mécanismes les plus générateurs de distorsions – a été très faible pour de nombreux produits, dans un contexte de prix mondiaux relativement élevés. La couverture comme l'ampleur des mécanismes intérieurs d'intervention ont été réduits, même s'ils continuent d'instaurer des prix-plancher dans divers secteurs. Certaines productions animales bénéficient toutefois encore de niveaux de protection élevés, par le biais de mesures commerciales. Si les subventions à l'exportation ont été faibles au cours des dernières années — elles représentaient 1 % des fonds du premier pilier en 2010, ce mécanisme perdure dans la plupart des secteurs.

Tandis que les distorsions de la production et des échanges se sont réduites, l'efficience des transferts de revenus s'est accrue. Ceux opérés en faveur des agriculteurs ont ainsi été maintenus, en dépit du recul des niveaux de soutien et de l'augmentation de la part des terres louées. Cette plus grande efficience s'explique par le recul des pertes globales pour l'économie – les « pertes sèches » – et les moindres déperditions vers les secteurs d'amont et d'aval. Sur le plan du bien-être, la distribution des coûts et bénéfices a également été profondément modifiée : le coût s'est réduit pour le consommateur (du fait de la baisse du soutien des prix du marché), même si la charge supportée par le contribuable a augmenté avec l'instauration des paiements directs. Au fil des ans, les paiements ont été de plus en plus liés à un intrant, la terre, ce qui a profité aux propriétaires terriens. La part du fermage augmentant, une portion croissante de ces bénéfices est revenue aux propriétaires non agriculteurs, de plus en plus nombreux à louer des terres. Il convient cependant de noter que certains accords de location se font entre agriculteurs, de sorte qu'à la fois le propriétaire terrien et le locataire sont des agriculteurs. C'est par exemple le cas lorsque l'exploitation agricole est organisée juridiquement comme une entreprise qui loue les terres appartenant à l'exploitant et sa famille.

La distribution du soutien reste inégale au sein du secteur, la plupart des aides profitant aux grandes exploitations bénéficiant de revenus agricoles supérieurs à la moyenne (OCDE, 2011b). Les mesures de soutien améliorent cependant légèrement la distribution du revenu

à l'aune du poids économique. La forte corrélation entre celles-ci et le poids économique de l'exploitation s'explique par le fait que la plupart des aides ne sont pas associées à des objectifs spécifiques. En particulier, celles directes au revenu du premier pilier, qui ont remplacé en partie le soutien des prix du marché, ne ciblent aucune variable du revenu et restent liées à la taille de l'exploitation. Il en découle des pertes d'efficience, une part importante profitant à des bénéficiaires non souhaités, c'est-à-dire des agriculteurs n'ayant pas nécessairement des bas revenus. En effet, les plus grandes exploitations reçoivent l'essentiel du soutien alors que leur revenu est supérieur à la moyenne de l'ensemble des exploitations.[1] Les travaux antérieurs de l'OCDE (OCDE, 2003, 2007d) suggèrent que les pertes générées par le soutien au revenu sont élevées, mais pour les estimer, il faudrait définir précisément ce qu'on entend par revenu adéquat et collecter des informations sur le niveau des revenus. Le soutien des prix du marché étant distribué plus équitablement que les paiements directs à assise large, les réformes qui en réduisent la part ont pour effet d'améliorer la répartition globale des aides. Il n'était pas attendu que l'introduction du paiement unique améliore la ventilation des aides du premier pilier. En effet, le régime est mis en œuvre soit sur la base de l'historique de l'exploitation, sans modification de la répartition, soit sous la forme d'un paiement forfaitaire. Dans ce dernier cas, des modifications importantes sont possibles dans la répartition des droits entre les exploitants, mais le lien avec la taille de l'exploitation demeure. Les données du RICA soulignent qu'après 2005, la distribution du soutien s'est légèrement améliorée à l'aune du poids économique de l'exploitation. Il existe toujours d'importantes différences sur le plan du soutien lié aux produits, les réformes ayant affecté les secteurs à des degrés et des rythmes divers. Cela se traduit par des écarts d'aides selon le type d'exploitation et certains types de production animale extensive restent donc très tributaires du soutien.

L'amélioration de la compétitivité des exploitations figure depuis l'origine parmi les objectifs de la PAC. Les élargissements successifs n'ont fait que renforcer cet aspect. Or, la dépendance aux aides compromet la compétitivité sur le marché mondial. Il est désormais admis que des ajustements sont nécessaires pour l'améliorer et que certaines exploitations ne pourront pas y procéder. Certaines mesures du deuxième pilier prévoient d'aider les exploitants à cesser leur activité et à se diversifier vers d'autres activités sur leur exploitation. D'autres prévoient un soutien à l'investissement pour moderniser les exploitations, les adapter aux nouvelles normes et créer de nouvelles entreprises. Il est difficile de dire dans quelle mesure elles compensent les carences des marchés de crédit et pourraient, dans certains cas, ralentir le processus d'ajustement. Si l'orientation vers le marché contribue à améliorer la compétitivité en concentrant la production dans les exploitations et régions les plus efficientes, le lien entre le régime de paiement unique et les terres ralentit le processus d'ajustement structurel car il permet à des agriculteurs peu productifs de poursuivre leurs activités.

Les biens publics fonciers ont fait l'objet d'une attention croissante au cours des 25 dernières années, comme en témoignent l'évolution des mesures du deuxième pilier et l'introduction de l'écoconditionnalité. Si des efforts ont permis d'améliorer progressivement la performance environnementale de l'agriculture, l'agriculture de l'Union européenne est confron tée à des défis environnementaux et il faut encore renforcer l'efficacité de la PAC en ce domaine. L'écoconditionnalité permet d'améliorer la cohérence des politiques, d'augmenter les surfaces concernées par les bonnes pratiques de gestion et de sensibiliser les agriculteurs aux problèmes environnementaux. Mais il reste difficile d'en évaluer l'application et la pénalité n'est pas liée aux problèmes environnementaux et aux coûts de mise en conformité. Il est également nécessaire d'améliorer la qualité des informations nécessaires pour évaluer l'impact environnemental des mesures du premier et du deuxième pilier.

La part de l'agriculture primaire dans le PIB et dans l'emploi a fortement chuté au cours du dernier quart de siècle et reste faible dans beaucoup de régions. Cependant, la présence d'un secteur agricole compétitif et dynamique continue à jouer un rôle important dans l'économie de nombreuses zones rurales, en particulier les zones essentiellement rurales dans lesquelles le secteur primaire représente environ 5 % de la valeur ajoutée et 16 % de l'emploi, ainsi que dans les nouveaux États membres. En outre, l'agriculture entraîne d'autres activités économiques et ses liens avec la transformation des aliments, le tourisme et le commerce sont particulièrement forts. L'agriculture continue aussi d'être un grand utilisateur de terres et, de par son impact sur leur gestion et sur l'environnement, influe sur l'attractivité des zones rurales. Tandis que l'amélioration de sa performance environnementale a eu des effets positifs sur les zones rurales, l'augmentation du découplage devrait entraîner une concentration de la production dans les régions compétitives avec, potentiellement, une incidence négative sur la viabilité des régions non compétitives, lesquelles devraient cependant bénéficier de mesures spécifiques au titre du renforcement du deuxième pilier.

Défis à venir

La PAC devra continuer à poursuivre un certain nombre d'objectifs économiques, environnementaux et sociaux, et s'adapter à l'évolution des priorités. La croissance de la demande et l'augmentation des prix vont ouvrir des perspectives prometteuses au secteur agricole de l'Union européenne, mais il devra également relever des défis considérables (sécurité alimentaire, utilisation durable des ressources, atténuation du changement climatique et adaptation à ses effets, volatilité du marché, etc.). Ces questions ont été examinées par les ministres des pays de l'OCDE en février 2010 (OCDE, 2010i). Les réformes devront être utiles sur ces deux plans. Dans le même temps, des pressions identiques à celles ayant motivé les réformes précédentes vont s'exercer, et pourraient même s'intensifier. C'est en particulier le cas des contraintes budgétaires, la crise économique mondiale ayant fortement creusé les déficits de bien des États membres. La plus grande transparence actuelle soumet également la PAC à un examen plus étroit et entraîne, chez le grand public, un intérêt pour la finalité des aides et la manière dont elles sont distribuées. Certains agriculteurs et gouvernements d'États membres exhortent en outre à réduire les coûts de transaction associés à la mise en œuvre des politiques. Cela rend d'autant plus nécessaire de définir des objectifs clairs et précis et de surveiller l'efficacité et l'efficience des politiques mises en œuvre pour les réaliser.

Dans l'Union européenne, les politiques agricoles sont de plus en plus en plus fréquemment évaluées, que ce soit dans le cadre des processus de réforme comme de leur procédure ordinaire de mise en œuvre. Mais il reste une certaine marge pour améliorer la pertinence de l'évaluation. Outre les problèmes techniques qui se posent pour démêler les effets des politiques de ceux des autres facteurs, l'évaluation présente deux principales difficultés : tout d'abord, le manque d'objectifs clairs – en particulier pour les mesures du premier pilier –, deuxièmement, les carences en information statistique (par exemple sur la transmission des prix, les revenus et le patrimoine des agriculteurs, ou encore l'état de l'environnement). Clarifier ces objectifs, leur associer des mesures et collecter des informations utiles pour en évaluer l'efficacité et l'efficience sont autant de préalables indispensables à toute nouvelle amélioration de la PAC.

Plusieurs suggestions prenant en compte les défis auxquels la filière alimentaire est confrontée sont formulées ci-après dans la ligne des principes ministériels de l'OCDE pour la réforme des politiques agricoles.

Renforcer l'orientation vers le marché et réduire à un minimum les distorsions commerciales et de production

Les réformes à venir devront tirer parti des réussites antérieures et renforcer l'orientation de marché du secteur agricole. Elles devront également s'attaquer aux défaillances de marché qui pèsent sur la compétitivité du secteur alimentaire et agricole de l'Union européenne. L'impact des paiements budgétaires sur la production et les échanges est assez faible dans l'Union européenne et les évolutions à venir ne devraient avoir que des effets minimes. Pour réduire encore l'impact des aides sur le marché, il faudra abaisser le niveau du SPM, une des formes de soutien qui génère le plus de distorsions et représente toujours aujourd'hui une part importante de l'ESP. Cela ne sera possible que si les réformes nationales s'accompagnent d'une réduction des barrières commerciales, notamment en améliorant l'accès au marché et en abolissant les subventions à l'exportation. Comme les agriculteurs se fondent de plus en plus sur les signaux de prix nationaux, il est d'autant plus important de s'assurer que les marchés intérieurs fonctionnent correctement et ne les perturbent pas. Il conviendrait donc de surveiller plus étroitement la transmission des prix entre les frontières et le long de la chaîne alimentaire et de l'améliorer en cas de problème. De la même manière, les marchés de contrats à terme devraient jouer un rôle croissant dans la fourniture d'information de prix et la stabilisation. Il est important de s'assurer qu'ils fonctionnent de manière fiable et transparente, et notamment qu'ils prévoient des règles d'exécution des contrats. Tout en augmentant l'orientation par le marché de la PAC et en améliorant le fonctionnement des marchés, il faut considérer avec attention les interactions avec les objectifs environnementaux et ruraux et les mesures qui leur sont associées.

Changement structurel et compétitivité

Il est impératif de renforcer la cohérence des politiques conduites en la matière, au sein du premier pilier, entre le premier et le deuxième piliers, et avec les autres politiques qui exercent une influence forte sur le secteur (notamment foncières, sociales et relatives à la main-d'œuvre). La première étape pour améliorer la compétitivité serait d'améliorer le fonctionnement du marché en supprimant certains obstacles possibles, tels que les restrictions pesant sur la production et les droits à paiement, ou encore les entraves à la transmission des prix le long de la chaîne alimentaire. Ces dernières relèvent de la politique de la concurrence. L'investissement dans les infrastructures contribuerait également à un meilleur fonctionnement des marchés et des échanges. Améliorer les systèmes d'information de marché représenterait un moyen d'aider le secteur agricole à capter une part plus importante de la valeur issue de la chaîne de production alimentaire et de commercialisation. Il serait également important de préserver la stabilité de l'environnement relatif à l'investissement et l'entreprise, en donnant des perspectives claires sur l'avenir de la PAC. Enfin, la recherche et la vulgarisation publique et privée jouent un rôle bien connu dans l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. À ce titre, la PAC pourrait contribuer à soutenir les systèmes de connaissance agricole – recherche, vulgarisation, formation, conseil, information de marché, technologies de l'information –, en coordination avec d'autres systèmes de recherche nationaux et communautaires.

Gestion des risques

Avec la réduction des interventions sur le marché, les agriculteurs pourraient avoir besoin de nouveaux instruments pour gérer les risques associés à leur activité. Les politiques ne devraient pas porter sur la gestion du risque « normal », qui doit incomber à l'agriculteur.

Mettre en place des systèmes d'information et des formations permettrait d'aider les ménages agricoles à maîtriser certains risques et accroître la demande pour les solutions de marché. En cas de dysfonctionnement des marchés, le soutien apporté en relation aux outils de gestion (systèmes d'assurance, contrats à terme et autres) devrait être de préférence temporaire afin de permettre le développement de solutions privées plutôt que le décourager, et devrait se concentrer sur la correction des déficits d'information, car tout appui permanent aurait pour effet de décourager l'élaboration de solutions de marché. Les risques de catastrophe exigent de concevoir en amont des définitions et des protocoles limitant la portée de l'assistance *ex post*. Cela peut être le cas dans le cadre de systèmes d'assurance dans lesquels la subvention ne s'appliquerait qu'aux risques non assurables par le marché et qui seraient capables de discipliner l'ensemble du soutien lié aux catastrophes. L'exposition aux risques et la législation varient si largement entre pays et régions que l'Union européenne devrait suivre le principe de subsidiarité et se cantonner à l'établissement de règles générales d'intervention. Il serait préférable que les systèmes sociaux nationaux continuent d'assumer les conséquences qu'ont les évènements les plus dramatiques en matière structurelle, sociale et de pauvreté.

Revenus et équité

Si les réformes ont bien amélioré l'efficience du transfert du soutien aux agriculteurs, deux problèmes importants demeurent en relation aux objectifs de revenus. Premièrement, compte tenu du lien entre les paiements et la terre, une partie du soutien est capitalisée soit dans la valeur des droits, soit dans celle de la terre, en fonction de sa disponibilité relative. Si l'on veut comprendre l'impact des mesures actuelles, il est indispensable de surveiller l'évolution des marchés fonciers et des marchés de droits. À court terme, rendre les facteurs de production plus largement cessibles (notamment les droits à paiement) aurait pour effet de réduire la mesure dans laquelle le soutien est capitalisé dans les actifs. De grandes différences existent entre États membres en termes d'échanges de droits. Les réglementations communautaires permettent d'échanger les droits sous certaines contraintes. Dans ce cadre, certains États membres ont introduit des restrictions particulières (Ciaian *et al.*, 2010). Réduire progressivement les droits à paiement jouerait également un rôle positif sur ce plan. Deuxièmement, des questions d'équité et d'efficience relatives à la distribution du soutien se posent. La distribution du soutien reste inégale car un quart des exploitations les plus grandes, dont les revenus sont supérieurs à ceux de la moyenne de l'ensemble des exploitations, reçoivent près des trois-quarts du soutien, en particulier le soutien des prix du marché. Étant donné que les paiements directs au revenu représentent une large part du soutien, cela laisse à penser que des sommes considérables sont captées par des bénéficiaires non visés, ceux qui perçoivent un soutien qui n'est pas nécessaire à la réalisation des objectifs. S'agissant des aides au revenu, les restreindre à ceux qui en ont besoin permettrait d'en faire plus avec moins de moyens. Modifier la répartition des paiements en imposant des plafonds par exploitation ou en excluant les fermes d'agrément ne permettrait pas de résoudre le problème de fond : les aides au revenu ne se réfèrent à aucune cible de revenu définie dans le cadre des objectifs de la politique. Plafonner les paiements pourrait également affecter les stratégies de restructuration des exploitations et encourager la scission des plus grandes exploitations.

Les objectifs en termes de revenu sont définis en termes vagues : il s'agit d'assurer à la population agricole « un niveau de vie équitable », sans que le sens de cette expression ne soit précisé. De surcroît, on ne dispose pas d'informations statistiques sur le patrimoine et les revenus d'origine non agricole des agriculteurs à l'échelle de l'Union européenne dans son ensemble. Si l'on entend formuler des politiques efficaces, c'est-à-dire pouvoir proposer des

options correspondant aux situations particulières, il est indispensable de mieux comprendre l'incidence et la cause des bas revenus en agriculture. Alors que de plus en plus de citoyens se soucient du bon usage de l'argent public, il importe de clarifier les objectifs de la PAC en matière de revenus et, en particulier, de déterminer quels sont les types et les niveaux de revenus ciblés.

Environnement

Dans le domaine de l'environnement également, la cohérence est essentielle au succès, et ce entre les politiques agricoles et agroenvironnementales et avec les autres politiques environnementales communautaires. L'impact des mesures environnementales du deuxième pilier doit être surveillé et évalué, mais également celui des mesures actuelles et futures du premier pilier, en particulier si les paiements sont ciblés ou si le lien avec la gestion des terres est supprimé. Comme les politiques agroenvironnementales concernent un nombre croissant de régions et visent des objectifs toujours plus larges, elles sont appelées à faire l'objet d'un suivi de plus en plus étroit. Des règlements ont permis d'établir des normes minimales de qualité environnementale, mais il est nécessaire de définir des cibles plus claires pour les autres services environnementaux fournis pas les agriculteurs et les autres fournisseurs fonciers tels que les forestiers. Le principe pollueur-payeur doit être mis en œuvre plus largement dans l'agriculture, notamment en mettant à profit des techniques permettant de les identifier. Ce sont les autorités locales qui devront veiller à son application, de sorte à tenir compte de la diversité spatiale de la qualité environnementale. Dans le même temps, l'Union européenne devra s'assurer que les institutions locales ou régionales sont bien incitées à appliquer les normes. Des conseils devront être donnés aux producteurs sur les services environnementaux additionnels requis au-delà du niveau minimal de bonnes pratiques agricoles et environnementales dont ils doivent s'acquitter à leurs propres frais (niveau de référence). Lorsque les résultats environnementaux ne peuvent être directement ciblés, il est possible de s'appuyer sur certaines pratiques éprouvées de gestion agricole. Pour inciter les agriculteurs, les groupes d'agriculteurs ou les organismes de conservation à fournir des services environnementaux, il sera plus efficace d'utiliser des systèmes de soumissions (enchères) que d'offrir une compensation forfaitaire au titre de l'augmentation des coûts ou des pertes de revenus. D'autres mécanismes mettant en valeur l'offre et la demande en services environnementaux additionnels seraient utiles. Il apparaît également nécessaire de développer la recherche et la vulgarisation pour inciter les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles durables à bases factuelles, en vue notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'accroître la séquestration du carbone.

Développement rural

La diversité des zones rurales dans l'Union élargie impose d'adopter des approches locales ciblées. Les objectifs de développement rural doivent donc s'appuyer sur des définitions précises et des priorités claires, aux niveaux régional et local. Une approche régionale qui prenne en compte l'ensemble des politiques horizontales et sectorielles qui affectent les zones rurales serait, en la matière, préférable à une approche sectorielle, car de nombreuses politiques exercent une influence simultanée. La plupart des actions de l'Union européenne en matière de développement régional passe par les politiques de cohésion, qui financent principalement de vastes projets, alors que les axes 3 et 4 du deuxième pilier financent des projets de portée plus locale en adoptant une approche régionale. Il conviendrait d'améliorer la cohérence entre toutes les actions publiques communautaires et nationales. Les politiques agricoles jouent généralement un rôle important dans la gestion des terres et le dynamisme rural mais leur incidence potentielle sur l'emploi et le PIB au

niveau global est plus limitée. Les politiques concourant à une meilleure intégration des ménages agricoles dans l'économie locale et fournissant des avantages environnementaux axés sur la terre auront une incidence favorable. Pour des raisons d'équité et d'efficience, les mesures d'incitation et le soutien en faveur des activités de développement rural doivent profiter de manière égale à l'ensemble des agents ruraux. Cela nécessite, lorsque possible, de cibler les revenus plutôt que les moyens, de sorte à fournir des services locaux au coût le plus faible. Il convient de supprimer tout obstacle susceptible, dans les législations nationales, d'empêcher les ménages agricoles de se diversifier dans d'autres activités rurales tout en veillant, par le biais de règlements et de politiques, à ce que tous les agents ruraux soient placés sur un pied d'égalité. Enfin, il faudrait améliorer la cohérence entre les politiques agricoles et les politiques qui ont une incidence sur le développement des zones rurales.

Perspectives

Le débat actuel sur l'avenir de la PAC après 2013 représente une occasion unique pour l'Union européenne de s'appuyer sur les considérables succès des réformes passées et d'aligner ses futurs instruments de politique sur ses objectifs pour l'avenir. Cela est particulièrement important au vu de la perspective d'une forte croissance de la demande et d'une hausse des prix réels de nombreux produits agricoles au cours de la prochaine décennie, ainsi que les défis majeurs d'aujourd'hui — de la sécurité alimentaire mondiale et de la volatilité des prix à la rareté des terres et de l'eau, et au changement climatique.

De grands progrès ont déjà été réalisés mais des actions supplémentaires permettraient d'améliorer le fonctionnement des marchés au sein de l'Union européenne et à ses frontières (voir ci-dessus). Il est également utile d'investir davantage dans l'innovation ; la recherche et le développement agricoles, le transfert de technologie, l'éducation et les services de vulgarisation ont visiblement des rendements élevés et pourraient faire beaucoup pour améliorer la croissance de la productivité et l'utilisation durable des ressources. Tout un ensemble d'instruments pourrait cibler à la fois les incidences positives et négatives de l'agriculture : paiements directs, création de marchés, taxes, réglementations, services de formation et de vulgarisation, et information sont appropriés dans différentes circonstances. En même temps, un cadre efficace pour la politique pourrait être introduit pour la gestion du risque pour le producteur ; il prendrait en considération toute la gamme des politiques qui affectent le risque et ferait la distinction entre les risques que les agriculteurs peuvent gérer eux-mêmes de manière efficace et ceux qui demandent un soutien public. Enfin, il serait important pour l'avenir du secteur agricole que la filière de l'offre alimentaire soit compétitive et fonctionne bien. Pour cela, il faudrait entre autres améliorer les mécanismes de détermination et de transmission des prix, la concurrence, les relations contractuelles et la transparence tout au long de la filière alimentaire.

Quelle que soit l'orientation prise prochainement pour l'avenir de la PAC, il est également important de maintenir et d'améliorer le système d'information à l'échelle communautaire qui permette les observations et les analyses permettant d'informer les décisions futures en matière de politique agricole.

Note

1. Dans la zone UE15, les 25 % d'exploitations les plus grandes avaient en 2007 un revenu agricole moyen annuel d'environ 73 000 EUR par ferme (28 000 EUR par unité de main d'œuvre, ce qui représente le double du salaire minimum en France), et correspondait à près de 3 fois le revenu moyen de l'ensemble des exploitations et 16 fois celui des 25 % d'exploitations les plus petites (respectivement 1.5 et 5.5 fois en considérant le revenu par unité de main d'œuvre).

Références

Agence européenne pour l'environnement (2009 b), *Water Resources across Europe – confronting water scarcity and drought*, Rapport n° 2/2009 de l'AAE, Copenhague.

Agence européenne pour l'environnement (2009a), *Progress towards the European 2010 Biodiversity target*, Copenhague.

Agra CEAS (2005), *Synthesis of rural development mid-term evaluations Lot I EAGGF Guarantee*, rapport préparé pour la Commission de l'Union européenne, Bruxelles.

Alliance Environnement (2007), *Évaluation de l'impact environnemental des mesures de la PAC (Politique agricole commune) concernant les secteurs de la viande bovine et du lait*, rapport final soumis à la DG de l'Agriculture dans le cadre de l'avis de marché 30-CE-0101431/00-04.

Alliance Environnement (2009), *Evaluation of the Environmental Impact of Milk Quotas*, rapport final soumis à la DG de l'Agriculture.

Andersen, E., Rutherford A. et Winter M. (2000), « The Beef Regime », in Brouwer F. et Lowe P. (dir. pub.) (2000), *CAP regimes and the European Countryside*, CAB International, Wallingford, pp. 55-70.

Arfini, F. et M. Donati (2011), « Impact of the Health Check on structural change and farm efficiency: a comparative assessment of three European agricultural regions », *in* OCDE (2011a).

Baldock D. (2004), « Agricultural policies sustaining the European countryside », in *Cultural Landscapes and Land use: the Nature Conservation – Society Interface*, M. Dieterich et J. van der Straaten Dordrecht (dir. pub.), Kluwer Academic Publishers.

Baldock D., Dwyer J. et Sumpsi Vinas J.M. (2002), Environmental Integration and the CAP, rapport préparé pour la Commission européenne, DG de l'Agriculture.

Baldock, D. et Lowe, P. (2000), « Integration of Environmental Objectives into Agricultural Policy Making », in Brouwer F. et Lowe P. (dir. pub.), *CAP Regimes and the European Countryside*, CABI Publishing.

Ball, E., Butault, J.-P., San Juan Mesonada, et C., Mora, R. (2006), *Productivity and International Competitiveness of European Union and United States Agriculture, 1973-(2002),* Document présenté lors de la réunion internationale de l'AIEA2 « Competitiveness in agriculture and the food industry: US and EU perspectives », qui s'est tenue à Bologne au mois de juin.

Banse, M., Grethe, H. et Nolte, S. (2005), European Simulation Model (ESIM) in GAMS : *User Handbook*, Göttingen et Berlin.

Ben Arfa, N., Daniel, K., Rodriguez, C. et S.J. Shonkwiler (2011), « Spatial Structure of Agricultural Production in France : the role of the Common Agricultural Policy », *in* OCDE (2011a).

Boellstorff D. et Benito, G. (2005), « Impacts of set-aside on the risk of soil erosion in central Spain Agriculture », *Ecosystems and Environment*, vol. 107, n° 2-3, pp. 231-243.

Boulanger, P. (2011), « Distribution of agricultural direct payments: The case of France », *in* OCDE (2011a).

Bracken, F. et Bolger, T. (2006), « Effects of set-aside management on birds breeding in lowland Ireland. Agriculture », *Ecosystems and Environment*, vol. 117, pp. 178-184

Brady, M. (2011), « Impact of CAP reform on the environment: Some regional results », *in* OCDE (2011a).

Brady, M., K. Kellermann, C. Sahrbacher et L. Jelinek (2009), « Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results, » *Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, n° 3, pp. 563-585.

Brady, M., S. Ekman et E. Rabinowicz (2010), « Impact of decoupling and modulation in the European Union: A sectoral and farm level assessment » in OCDE (2010d).

Britz, W. et P. Witzke (ed.) (2008), *CAPRI modelling system documentation*, Université de Bonn, disponible à l'adresse : *www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri/capri-documentation.pdf.*

Britz, W. et R. Keeney (2010), « the CAPRI model – an overview with a focus on comparison to GTAP », document présenté lors de la treizième conference annuelle sur l'analyse économique mondiale intitulée « Trade for Sustainable and Inclusive Growth and Development », qui s'est déroulée à Penang en Malaisie, du 9 au 11 juin 2010.

Brown, A., Hall, R. et Townshend, D. (dir. pub.) (2001), *State of Nature. The upland challenge*, Peterborough, English Nature.

Carson R. (1962), *Silent Spring*, Penguin Books, Londres.

Centre commun de recherche (2009a), *Final report on the project 'sustainable agriculture and soil conservation (SoCo)*, Bruxelles.

Chatellier, V. et H. Guyomard (2011), « The CAP Health Check in France: A significant redistribution of payments? », *in* OCDE (2011a).

Ciaian, P., Kancs, D. et J.F.M. Swinnen, J. (2010), *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, CEPS, Bruxelles.EPS, Bruxelles, disponible à l'adresse : *www.ceps.eu/book/eu-land-markets-and-common-agricultural-policy*.

Ciaian, P., Kancs, D., Swinnen, J.F.M. et L. Vranken (2011), « EU land markets and the Common Agricultural Policy », *in* OCDE (2011a).

Coelli, T.J. et D.S. Prasada Rao (2005), « Total factor productivity growth in agriculture: A Malmquist index analysis of 93 countries, 1980–2000 », *Agricultural Economics*, vol. 32, pp. 115-134, disponible à l'adresse : *ideas.repec.org/a/bla/agecon/v32y2005is1p115-134.html*.

Colston, A. et Perring, F. (dir. pub.) (1995), *Insects, plants and set-aside*, Londres, Botanical Society of the British Isles.

Commission européenne (2002), Règlement (CE) n° 1444/2002 de la Commission du 21 juillet modifiant la décision 2000/115/CE de la Commission concernant les définitions des caractéristiques, les exceptions aux définitions ainsi que les régions et circonscriptions pour les enquêtes sur la structure des exploitations agricoles, *Journal officiel de l'Union européenne*, 12 août 2002.

Commission européenne (2009a), « The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation », *Agricultural Policy Perspectives*, premier rapport de la série (décembre), Direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural. Disponible à l'adresse : *ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf*.

Commission européenne (2010a), *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010–2020*, DG-AGRI *http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/fullrep_en.pdf*

Commission européenne (2010b), *Linkages between agriculture and the wider rural economy*, European Network for Rural Development *http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg2/en/twg2_home_en.cfm*

Commission européenne (2010c), *The reform of the CAP towards 2020: Consultation document for impact assessment http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/consultation-document_en.pdf*

Cooper T., Hart K. et Baldock D. (2010), *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, rapport préparé pour la DG de l'Agriculture et du Développement rural. Avis de marché n° 30-CE-0233091/00-28. Londres : Institut pour une politique européenne de l'environnement.

Cour des comptes européenne (2005), « Rapport spécial n° 3/2005 relatif au développement rural: la vérification des dépenses agroenvironnementales accompagné des réponses de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, C279/01.

Courleux, F., Guyomard, H., Levert, F. et L. Piet (mai 2008), « How the EU Single Farm Payment should be modelled: lump-sum transfers, area payments or… what else? », document de travail SMART – LERECO N° 08-01, UMR INRA-Agrocampus Ouest SMART (Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires), UR INRA LERECO (Laboratoires d'Etudes et de Recherches Economiques).

CSL et CCRI (2008), A review of environmental benefits supplied by agri-environment schemes, rapport preparé pour le Groupe chargé de la politique d'affectation des sols, Londres.

CSL et CCRU (2006), *The environmental implications of the 2003 CAP Reforms in England: Synthesis report from external observatory projects OBS1, 2, 3*, rapport soumis au programme d'observation des évolutions agricoles et de l'environnement (Agricultural Change and Environment Observatory Programme), Royaume-Uni.

Curry, D. (2008), Final Report of High Level Group on set-aside, Londres, Defra.

Daniel, K. et M. Kilkenny (2009), « Agricultural Subsidies and Rural Development », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, n° 3, pp. 504–529.

Daniel, K., Chatellier, V. et E. Chevassus-Lozza (2008), « Localisation des productions agricoles dans l'Union européenne : l'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale », *Chambres d'Agriculture*, n° 969, janvier.

EPEC (Consortium pour l'évaluation des politiques européennes) (2004), *Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy*, rapport préparé pour la DG de l'Agriculture et du Développement rural, Bruxelles.

EUROSTAT (2009), base de données sur l'utilisation des sols.

Firbank, L., Smart, S., Crabb, J., Critchley, C.N.R., Fowbert, J.W., Fuller, R.J., Gladders, P., Green, D.B., Henderson, I. et Hill, M.O. (2003), «Agronomic and ecological costs and benefits of set-aside in England», *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 95, pp. 73–85.

Garrido, A. et C. Varela-Ortega (2008), Economía del Agua en la agricultura e integración de políticas sectoriales, Panel Científico técnico de seguimiento de la política de aguas, Université de Seville et ministère de l'environnement, Séville, Espagne, janvier.

GFA-RACE et IPEE (2003), *The Potential Environmental Impacts of the CAP Reform Agreement*, rapport final préparé pour le Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (Royaume-Uni), étude GRP-P-172.

Gocht, A. et W. Britz (2010), « EU-wide farm types supply in CAPRI – how to consistently disaggregate sector models into farm type model », document sélectionné pour le 50e anniversaire de la Société pour les sciences économiques et sociales en agriculture (GEWISOLA), du 29 septembre au 1er novembre 2010, Braunschweig, Allemagne.

Gudoshnikov, S. (2011), « Impact of the EU sugar reform on the sugar processing sector », *in* OCDE (2011a).

Hart K., Farmer, M., et Baldock, D. (2011), « The role of cross compliance in greening EU agricultural policy », in Brouwer V. (dir. pub.), *The Economics of Regulation*, CABI.

Hart, K. et Eaton, R. (2008), *Options for using national envelopes in the UK as part of Common Agricultural Policy reform*, document pour le Groupe chargé de la politique d'affectation des sols, Institut pour une politique européenne de l'environnement, Londres.

Hart, K., Rayment. M. et Lee, H. (2010), *Achieving a Transition Away from CAP Direct Payments*, document pour le Groupe chargé de la politique d'affectation des sols, Institut pour une politique européenne de l'environnement, Londres.

Henderson, I.G. et Evans, A.D. (1999), « Responses of farmland birds to set-aside and its management », in Aebischer, N.J., Evans, A.D., Grice, P.V. et Vickery, J.A. (dir. pub.), *Ecology and Conservation of Lowland Farmland Birds*, pp. 69–76, Tring, British Ornithologists' Union.

Henderson, I.G., Cooper, J., Fuller, R.J. et Vickery, J. (2000a), « The relative abundance of birds on set-aside and neighbouring fields in summer », *Journal of Applied Ecology*, vol. 37, pp. 335–347.

Henderson, I.G., Vickery, J.A. et Fuller, R.J. (2000b), « Summer bird abundance and distribution on set-aside fields on intensive arable farms in England », *Ecography*, vol. 23, pp. 50–59.

Hennessy, T.C. et F.S. Thorne (2005), « How Decoupled are Payments? The Evidence from Ireland », *Eurochoices*, vol. 4, n° 3, pp. 30-35.

Hodge, I., Reader, M., Revoredo, C., Crabtree, B., Tucker, G. et King, T. (2006), *Project to assess future options for set-aside*, rapport final préparé pour le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, Cambridge, Université de Cambridge, Department of Land Economy.

Institut pour une politique européenne de l'environnement (2008), *The Environmental Benefits of Set-Aside in the EU*, A summary of evidence, rapport preparé pour le Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (Royaume-Uni).

Institut pour une politique européenne de l'environnement (2010), *Agri-Environment Policies in the EU*, rapport préparé pour le Gakushuin Women's College, Tokyo.

Jansson *et. al.* (2003), Auswirkungen der Mid-Term Review Beschlüsse auf die Landnutzung in Europäischen Regionen und Betrieben – Eine Quantitative Analyse mit dem CAPRI Modellsystem, document présenté lors de la réunio 2003 GEWISOLA, Hohenheim, 29 septembre au 1er octobre 2003.

Jongeneel, R. (2011), « European Union dairy policy reform: impacts and challenges », *in* OCDE (2011a).

Kilian, S. et K. Salhofer (2008), « Single Payments of the CAP: Where Do the Rents Go? », *Agricultural Economics Review*, vol. 9, n° 2, pp. 96-106.

Kleijn, D., Baquero, R.A., Clough, Y., Diaz, M., de Esteban, J., Fernandez, F., Gabriel, D., Herzog, F., Holzschuh, A., Johl, R., Knop, E., Kruess, A., Marshall, E.J.P, Steffan-Dewenter, I., Tscharntke, T., Verhulst, J., West, T.M. et Yela, J.L. (2006), « Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries », *Ecology Letters*, vol. 9, pp. 243-254.

Kleinhanss, W. (2011), « Impacts of SPS implementation options on the distribution of support », *in* OCDE (2011a).

Lelyon, B., V. Chatellier et K. Daniel (2011), « Impact of decoupling and price variation on dairy farmers' strategy: overview of theoretical and real effects », *in* OECD (2011a).

LPO (2007), *Importance of CAP set-aside for the conservation of the Little Bustard, tetrax tetrax*, Ligue pour la protection des oiseaux, Attie, C., Rochefort.

Mattas, K., Arfini, F. Midmore, P., Schmitz, M. et Y. Surry (2010), « CAP's impacts on regional employment: A multi-modelling cross country approach » in OCDE (2010d).

Natural England (2009), *Agri-Environment Schemes in England 2009: A review of results and effectiveness*, Natural England.

Nowicki, P., Hart, H. et H. van Meijl (2010), « Impact of modulation as a policy instrument » in OCDE (2010d).

OCDE (1993), *L'intégration des politiques de l'agriculture et de l'environnement*, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), *Le revenu des ménages agricoles: problèmes et réponses*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Analyse de la réforme de la PAC 2003* [AGR/CA/APM(2003)16/FINAL] disponible à l'adresse : *www.oecd.org/document/2/0,3343,fr_33873108_33873325_32040258_1_1_1_1,00.html*

OCDE (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico – Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Évaluation des réformes de la politique agricoles en Corée* [TAD/CA/APM/WP(2007)32/FINAL] disponible à l'adresse : *www.oecd.org/dataoecd/38/49/40398356.pdf*

OCDE (2007b), *Politiques agricoles des pays non membres de l'OCDE : Suivi et évaluation 2007*, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *Réforme des politiques sucrières dans l'Union européenne et sur les marchés mondiaux*, OCDE, Paris.

OCDE (2007d), *Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : Quel niveau d'administration ?* [AGR/CA/APM(2005)19/FINAL] disponible à l'adresse : http://www.oecd.org/dataoecd/20/22/40789479.pdf

OCDE (2008b), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan* [TAD/CA/APM/WP(2008)11/FINAL], disponible en anglais à l'adresse : *oecd.org/dataoecd/26/45/42791674.pdf.*

OCDE (2008c), *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, disponible à l'adresse *: oecd.org/tad/env/indicators*.

OCDE (2009a), « Le rôle de l'agriculture et des ménages agricoles dans l'économie des régions rurales : État des lieux et conséquences initiales pour l'action publique » [TAD/CA/APM/WP(2009)2/FINAL], disponible à l'adresse : *oecd.org/agriculture/policies/rural.*

OCDE (2009b), « Méthodes de suivi et d'évaluation des incidences des politiques agricoles sur le développement rural » [TAD/CA/APM/WP(2009)3/FINAL], disponible à l'adresse : *oecd.org/agriculture/policies/rural.*

OCDE (2009c), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2009 : Suivi et évaluation*, OCDE, Paris, disponible à l'adresse : *oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33773_43202422_1_1_1_37401,00.html.*

OCDE (2010a), « Compétitivité, productivité et efficacité dans les secteurs agricole et agroalimentaire : définition, mesure et informations résultant de l'analyse de travaux antérieurs » [TAD/CA/APM/WP(2010)20/FINAL], disponible à l'adresse : *oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/competitivite-productivite-et-efficacite-dans-les-secteurs-agricole-et-agroalimentaire_5km91nj6929p-fr.*

OCDE (2010b), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2010 : Panorama,* OCDE, Paris.

OCDE (2010c), *Écoconditionnalité dans le secteur agricole*, OCDE, Paris.

OCDE (2010d), « Évolutions à long terme des performances de l'action publique » [TAD/CA/APM/WP(2010)19/FINAL].

OCDE (2010e), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019*, OCDE, Paris.

OCDE (2010g), *Lignes directrices pour des mesures agroenvironnementales efficaces*, OCDE, Paris.

OCDE (2010h), *Gestion durable des ressources en eau dans le secteur agricole*, OCDE, Paris.

OECD (2010i), Communiqué des Ministres – Réunion du Comité de l'agriculture au niveau ministériel, 25-26 février 2010, disponible à l'adresse : *oecd.org/agriculture/ministerial*.

OCDE (2011a), *Disaggregated impacts of CAP reforms*, OCDE, Paris.

OCDE (2011b), « Distribution du soutien et des revenus dans certains pays de l'OCDE : rapport du réseau sur l'analyse au niveau de l'exploitation », [TAD/CA/APM/WP(2010)/38/FINAL].

OECD (2011c), *Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis*, OECD, Paris.

OECD (2011d), *Évaluation des réformes de la politique agricole en Turquie*, OECD, Paris.

OECD (2011e), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE et des économies émergentes 2011*, OECD, Paris.

OMC (2009), *Examens des politiques commerciales : Union européenne*, disponible à l'adresse : *wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp314_f.htm*.

Oréade-Brèche (2002), Evaluation of Community Measures on Set-Aside, Report to DG Agriculture, Oréade-Brèche, Paris.

Oréade-Brèche (2005), Evaluation of agri-environmental measures, Rapport prepare pour la DG de l'Agriculture et du Développement rural : Bruxelles.

Pérez Domínguez I. (2006), *Greenhouse Gases: Inventories, Abatement Costs And Markets For Emission Permits In European Agriculture – A Modelling Approach*, Peter Lang, European University Studies, ISBN 3-631-55082-0, 213 pp.

Primdahl, J., Peco, B., Schramek, J., Andersen, E. et Onate, J.J. (2003), « Environmental effects of agri-environment schemes in Western Europe », *Journal of Environmental Management*, vol. 67, pp. 129–138.

Ratcliffe, D.A. (1967), « Decrease in eggshell weight in certain birds of prey », *Nature*, pp. 215, 208-210.

Renwick, A., Jansson, T., Thompson, S, Revoredo-Giha, C., Barnes, A. et G. Schwarz (2011), « The economic impact of allowing partial decoupling under the 2003 Common Agricultural Policy reforms », *in* OCDE (2011).

Réseau européen de développement rural (ENRD) (à paraître), *A Pan European Overview of how Member States Approach the Delivery of Environmental and Social Public Goods through the 2007–13 Rural Development Programmes*, projet de document analytique pour le Groupe de travail thématique du Réseau européen de développement rural concernant les biens publics et les interventions publiques, 2010, ENRD.

Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP) (1979), *Agriculture and Pollution*, 7e rapport, Cmnd 7644, Londres, HMSO.

Rungsuriyawiboon, S. et A. Lissitsa (2006), « Agricultural productivity growth in the European Union and transition countries », IAMO, document de réflexion n° 94, disponible à l'adresse : *www.nesdb.go.th/econSocial/macro/TNCE/Download/1/supawat.pdf*.

Sahrbacher, C., H., Schnicke, K. Happe et M. Graubner (2005), *Adaptation of the agent-based model AgriPoliS to 11 study regions of the enlarged European Union*, produit 10 du projet IDEMA, IAMO, Halle, Allemagne, disponible à l'adresse : *www.agrifood.se/IDEMA*.

Schmid, E., Sinabell, F. et Hofreither, M.F. (2007), « Phasing out of Environmentally Harmful Subsidies: Consequences of the 2003 CAP Reform », *Ecological Economics*, vol. 60, pp. 596-604.

Sinabell, F. et E. Schmid (2011), « Environmental consequences in Austria of the 2003 CAP reform », *in* OCDE (2011a).

Sotherton, N.W. (1998), « Land use changes and the decline of farmland wildlife: An appraisal of the set-aside approach », Biological Conservation, vol. 83, pp. 259–268.

Stoate, C., Báldi, A., Beja, P., Boatman, N.D., Herzon, I., van Doorn, A.,de Snoo, G.R., Rakosy, L. et Ramwell, C. (2009), « Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review », Journal of Environmental Management, vol. 91, n° 1, pp. 22-46.

Vaughan, N., Lucas, E.-A., Harris, S. et White, P.C.L. (2003), « Habitat associations of European hares Lepus europaeus in England and Wales: implications for farmland management », *Journal of Applied Ecology*, vol. 40, pp. 163–175.

ANNEXE A

L'intégration de la question environnementale à la politique agricole européenne : rappel historique

Jusqu'au milieu du XXème siècle, les objectifs agricoles et environnementaux semblaient pour l'essentiel compatibles en Europe, n'était-ce le phénomène d'érosion des sols, lequel concernait des surfaces importantes, en particulier dans certaines régions méditerranéennes (Baldock et Lowe, 2000). Les mutations techniques, notamment l'usage à grande échelle d'engrais inorganiques, de pesticides et le développement de l'élevage intensif, allaient changer la donne.

L'impact environnemental défavorable de certaines pratiques de gestion agricole est apparu de plus en plus clairement durant les années 60 (Ratcliffe, 1967 ; RCEP, 1979), l'usage des pesticides commençant notamment à faire débat aux États-Unis (Carson, 1962). Au sein de la Communauté européenne, les inquiétudes à ce sujet sont devenues de plus en plus vives, ce qui a conduit à élaborer au cours des années 70 une politique environnementale à part entière – option préférée à celle consistant à intégrer la question environnementale aux politiques sectorielles – , dans l'optique de garantir une protection de base. Plusieurs mesures ont ainsi été adoptées, dont certaines revêtant un intérêt particulier pour l'agriculture, telles que les directives sur les oiseaux, l'eau potable et l'eau[1], subséquemment appuyées par le Traité de Rome. En 2000, la directive sur l'eau a établi le cadre général des politiques des États membres dans le domaine de l'eau, s'agissant notamment des questions de tarification et des objectifs environnementaux[2]. Au cours des années 80, il est devenu évident que l'on ne pouvait s'appuyer exclusivement sur la législation environnementale européenne et que les politiques sectorielles – notamment la politique agricole – devaient intégrer les préoccupations environnementales. Dans le secteur agricole, cela est apparu d'autant plus vrai qu'il était de plus en plus largement admis que le soutien lié à la production prévu par la PAC encourageait le recours à certaines pratiques de gestion nuisibles pour l'environnement, notamment la qualité de l'eau, la biodiversité et les paysages culturels.

Il fallut attendre 1985 pour que soit prises les premières initiatives tendant à intégrer les objectifs environnementaux à la PAC, la Commission indiquant alors dans son livre vert sur l'avenir de la PAC que la politique agricole devait « prendre en compte la politique environnementale, tant pour lutter contre les pratiques nuisibles que pour favoriser celles respectueuses de l'environnement »[1] (Commission européenne, 1985). Cela fut suivi, en 1987, par l'obligation juridique d'incorporer la protection de l'environnement à toute la législation communautaire, au titre de l'Acte unique européen. Les réformes subséquentes de la PAC – depuis celle de 1992 (MacSharry) jusqu'au bilan de santé de 2009 en passant

par l'Agenda 2000 et la réforme de 2003 – ont progressivement intégré la problématique, qui a pris une importance de plus en en grande dans le dispositif (tableau annexe A.1). Plusieurs changements ont ainsi visé à améliorer la viabilité environnementale de l'agriculture, notamment l'application croissante de l'écoconditionnalité aux paiements directs et l'introduction de mesures incitatives (agroenvironnementales, notamment). D'autres mesures, telles que celles visant à restreindre la production (quotas, gel des terres) ou à supprimer le lien entre les paiements et la production courante (introduction des paiements uniques), ont également eu une incidence sur l'environnement, même s'il ne s'agissait pas là de leur principal objectif.

Tableau annexe A.1. **Mesures des réformes de la PAC ayant influé sur la performance environnementale de l'agriculture**

Année	Principales réformes	Mesures environnementales
1985	Règlement CEE n° 797/85 du Conseil	L'article 19 prévoit des dispositions permettant aux États membres d'introduire dans certaines zones écologiquement sensibles des régimes visant à protéger les habitats et paysages agricoles des menaces associées à l'intensification agricole.
1987	Règlement CEE n° 1760/87 du Conseil	Autorise les États membres mettant en œuvre des régimes au titre de l'article 19 à imputer jusqu'à 25 % du coût des paiements sur le budget de la PAC.
1992	Réformes MacSharry – introduction du règlement n° 2078/92	– La mesure agroenvironnementale acquiert une importance plus centrale dans la PAC en rejoignant les « mesures d'accompagnement ». Il devient obligatoire pour tous les États membres de mettre en œuvre des programmes environnementaux prévoyant des paiements visant à favoriser « une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique » (article 1c). – L'article 1e prévoit des dispositions relatives à la mise en jachère volontaire à long terme de terres agricoles pour des raisons environnementales. – Introduction des paiements par tête dans l'élevage, notamment avec la prime spéciale viande bovine et la prime à la vache allaitante.
1999	Agenda 2000 – introduction du règlement n° 1259/1999 du Conseil	– Plusieurs mesures environnementales et socioéconomiques sont rassemblées dans le règlement de développement rural, et obtiennent une place plus importante dans la PAC en tant que « deuxième pilier ». – Introduction de la modulation, sur une base volontaire. – Les paiements accordés aux élevages des zones défavorisées sont basés sur la surface et non plus sur le nombre de têtes.
2003	Réforme de 2003 – introduction du règlement n° 1782/2003 du Conseil	Introduction des éléments suivants : – paiements uniques du premier pilier (selon des modalités et des calendriers variables) ; – écoconditionnalité ; – article 69, lequel prévoit que jusqu'à 10 % des paiements uniques puissent être utilisés pour « des types particuliers d'agriculture et de productions de qualité » ; – modulation obligatoire pour l'UE15 (3 % en 2005 puis 5 % en 2007). Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne sont autorisés jusqu'en janvier 2007 à poursuivre la modulation volontaire pour honorer leurs engagements.
2005	Instauration du Fonds européen agricole pour le développement rural – Règlement n° 1698/2005 du Conseil	S'appuie sur le règlement de développement rural. Les mesures relèvent de trois axes : compétitivité, environnement, qualité de vie. Les États membres doivent dépenser au minimum 25 % de leur budget dans la gestion des terres, y compris des mesures environnementales relevant de l'Axe 2.
2007	Règlement n° 378/2007 du Conseil	Le Royaume-Uni et le Portugal sont autorisés à appliquer des taux additionnels de modulation durant une période limitée, en vue de répondre à leurs engagements existants en matière de développement rural. Le Portugal a ensuite choisi de ne pas appliquer de modulation volontaire.
2008	Bilan de santé de la PAC Règlement n° 73/2009 du Conseil remplaçant le règlement n° 1782/2003 du Conseil ; Règlement n° 74/2009 du Conseil remplaçant le règlement n° 1698/2005 du Conseil	– Abolition du gel des terres. – Renforcement des paiements uniques par incorporation de la majorité des secteurs, sauf primes pour la vache allaitante, la brebis et la chèvre. – L'article 68 sur les « types particuliers d'agriculture et de productions de qualité » est rendu plus souple et porte désormais sur le « soutien à des zones spécifiques ». – Élargissement des critères d'écoconditionnalité. – Modulation obligatoire – augmentation des taux standard (jusqu'à 10 % en 2012), et introduction d'un élément de progressivité (taux plus élevés pour les grandes exploitations). Élargi à l'UE10, puis à la Roumanie et à la Bulgarie à partir de 2012. Obligation d'affecter les recettes de la modulation additionnelle à de « nouveaux défis » tels que la biodiversité, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables et le secteur laitier.

Source : d'après Tucker *et al.* (2010).

Notes

1. Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (version codifiée de la directive du Conseil 79/409/CEE telle que modifiée) ; directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. See *europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/l28046_fr.htm* and *europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28079_en.htm*.
2. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html*.

ANNEXE B

Tableaux et graphiques annexes du chapitre 2

Tableau annexe B.1. **Importance relative des différentes activités au sein des exploitations de l'Union européenne qui exercent une autre activité lucrative qui leur est directement liée, 2005**

Pourcentage des exploitations exerçant une autre activité lucrative [1]

Type de production	Agriculture	Continuation	Continuation/ autre	Autre				Autre[9]	Total
Facteur(s)	Terre	Main d'œuvre et capital	Main d'œuvre	Terre	Main d'œuvre et capital				
Autre activité lucrative	Production d'énergie renouvelable[2]	Transformation de produits de la ferme[3]	Travaux à façon[4]	Aquaculture[5]	Tourisme, logement et autres activités de loisir[6]	Artisanat[7]	Transformation du bois[8]		
Autriche	6.2	44.2	28.7	0.8	35.0	0.9	3.2	0.0	119.0
Belgique	0.5	20.6	25.2	0.9	20.1	6.1	2.8	42.5	118.7
République tchèque	0.7	25.3	0.0	0.0	8.0	2.9	21.1	51.8	109.8
Danemark	12.1	3.2	43.8	0.0	4.6	8.9	0.0	43.2	115.8
Finlande	7.4	4.3	55.9	0.4	10.0	1.3	5.1	39.9	124.4
France	0.2	36.2	16.3	0.1	12.6	1.4	3.1	71.8	141.8
Allemagne	18.2	38.3	19.8	1.7	17.1	1.2	3.2	24.7	124.2
Grèce	0.2	37.2	55.4	0.4	5.0	1.1	0.6	1.8	101.6
Hongrie	38.3	62.7	0.0	2.0	3.3	0.9	1.9	4.5	113.5
Irlande	2.2	3.6	32.3	2.0	19.6	3.9	3.1	43.5	110.2
Italie	0.2	84.0	2.4	0.1	12.1	0.9	1.2	5.0	105.9
Luxembourg	52.8	25.0	13.9	0.0	16.7	2.8	8.3	5.6	125.0
Pays-Bas	11.5	5.8	19.7	0.3	15.5	0.0	0.0	70.4	123.2
Pologne	0.2	4.0	23.6	10.2	6.8	1.6	6.8	51.1	104.3
Portugal	0.6	86.2	5.7	0.0	2.7	0.5	2.4	4.7	102.9
République slovaque	0.6	18.0	33.5	1.2	9.3	5.6	5.6	54.0	128.0
Espagne	0.8	42.8	10.4	0.2	13.1	1.0	0.4	35.0	103.7
Suède	8.7	11.1	46.7	1.8	22.8	5.6	9.8	21.2	127.8
Royaume-Uni	0.9	5.0	33.6	0.6	46.8	1.5	2.3	36.5	127.2
UE15	4.4	41.4	19.8	0.5	18.1	1.4	2.5	33.9	122.1
UE19	5.3	35.7	19.5	2.3	15.3	1.4	3.3	35.7	118.5

1. Exploitations agricoles familiales dans lesquelles un membre travaillant sur l'exploitation entreprend également d'autres activités lucratives, c'est-à-dire toute activité autre que celles liées au travail agricole, menée contre rémunération.
2. Production d'énergies renouvelables pour le marché, entre autres, éolienne et biogaz produisant de l'électricité, vente de produits agricoles, paille ou bois pour la production d'énergie, etc.
3. Toute transformation d'un produit agricole en un produit transformé secondaire sur l'exploitation, que le produit brut soit produit sur l'exploitation ou apporté d'ailleurs. Cela inclut, entre autres, la transformation de viandes, la fabrication de fromage, la production de vin etc. La vente directe de produits agricoles aux consommateurs est considérée dans cette catégorie, sauf si aucune transformation du produit n'a pris place sur l'exploitation.
4. Travaux à façon, qui font généralement appel à des équipements de l'exploitation et concernent ou pas le secteur agricole, par exemple le déneigement, les travaux de transport, la préservation du paysage, les services agricoles et environnementaux, etc.
5. Production d'écrevisses, etc. sur l'exploitation.
6. Toutes les activités touristiques, comme les services liés à l'hébergement, les visites de l'exploitation pour touristes ou d'autres groupes, les activités sportives et récréatives, etc. qui impliquent une utilisation soit de la superficie, des bâtiments ou d'autres ressources de l'exploitation.
7. Artisanat soit produit sur l'exploitation par l'exploitant ou des membres de sa famille, ou par une main d'œuvre extérieure à la famille à la condition qu'elle soit aussi occupée aux travaux agricoles, quel que soit le lieu de vente des produits.
8. Transformation du bois brut sur l'exploitation pour le marché (sciage, bois d'œuvre, etc.). Une transformation plus avancée comme la production de meubles à partir du bois d'œuvre, est considérée comme de l'artisanat.
9. Autres activités lucratives non spécifiées ailleurs, entre autres, l'élevage d'animaux à fourrure et l'hébergement de chevaux.

UE15 : pays membres de l'Union européenne entre 1995 et 2003.

UE19 : pays membres de l'Union européenne qui sont également membre de l'OCDE, c'est-à-dire UE15 plus la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque qui sont devenus membres de l'Union européenne en 2004.

Source : EUROSTAT, *Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles*, définitions de CE(2002).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478603

Tableau annexe B.2. **Part des États membres dans la valeur des produits agricoles, 2009**

	Tous produits agricoles confondus	Cultures	Céréales	Oléagineux	Produits de l'élevage	Lait	Bovins	Viande porcine
Valeur totale (en milliards EUR)	304	171	35	8	133	41	27	31
Part de la production (en pourcentage) :								
Autriche	2	2	1	1	2	2	3	2
Belgique	2	2	1	0	3	2	4	5
Bulgarie	1	1	2	4	1	1	0	1
République tchèque	1	1	2	5	1	1	1	1
Chypre	0	0	0	0	0	0	0	0
Danemark	2	2	3	3	4	3	1	8
Estonie	0	0	0	0	0	0	0	0
Finlande	1	1	1	1	1	2	1	1
France	18	20	24	27	17	18	25	9
Allemagne	14	12	15	22	15	17	13	20
Grèce	3	4	2	0	2	3	1	1
Hongrie	2	2	4	6	2	1	0	2
Irlande	2	1	0	0	3	3	5	1
Italie	12	14	8	2	11	10	12	8
Lettonie	0	0	0	1	0	0	0	0
Lituanie	0	0	1	1	0	1	0	0
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0
Malte	0	0	0	1	0	0	0	0
Pays-Bas	6	6	1	0	6	8	6	8
Pologne	5	4	7	7	6	7	3	7
Portugal	2	2	0	0	2	2	2	2
Roumanie	4	5	6	5	3	3	1	4
République slovaque	1	0	1	2	1	1	0	0
Slovénie	0	0	0	0	0	0	0	0
Espagne	12	13	9	3	10	6	8	14
Suède	1	1	1	1	2	2	1	1
Royaume-Uni	7	5	9	7	9	8	13	4
UE15	85	84	76	67	85	85	93	83
UE10	10	9	16	24	11	11	5	12
UE2	5	7	8	9	4	4	1	4

1. La note de la Turquie :
   Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
2. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne :
   La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : EUROSTAT, *Comptes économiques de l'agriculture*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478622

Tableau annexe B.3. **Évolution de la composition de la valeur de la production (par produit), 1987-89, 1997-99, 2007-09**

	1987-89	1997-99	2007-09	
	UE15	UE15	UE15	UE27
Production végétale	**53.9**	**55.2**	**56.6**	**57.0**
Céréales	14.0	10.4	12.3	13.6
– Blé tendre	5.6	4.3	5.5	5.9
– Blé dur	0.8	0.6	0.8	0.7
– Orge	3.9	2.4	2.8	2.8
– Maïs	2.4	2.0	2.1	2.7
– Riz	0.3	0.3	0.3	0.3
Oléagineux	2.2	1.3	2.0	2.5
– Colza	1.0	0.8	1.6	1.8
– Tournesol	0.7	0.3	0.3	0.6
– Soja	0.4	0.1	0.0	0.1
Protéagineux	0.5	0.3	0.2	0.2
Betterave	2.2	2.2	1.0	1.0
Fruits et légumes	18.0	21.0	23.0	21.9
– Fruits	5.7	6.4	7.2	6.9
– Légumes	12.2	14.7	15.8	15.0
Autre production végétale	17.1	20.1	18.1	17.8
– Pommes de terre	2.0	2.4	2.6	3.1
– Huile d'olive	1.3	1.8	1.6	1.3
– Vin	4.6	6.7	5.7	4.9
Production animale	**45.9**	**44.8**	**43.4**	**43.0**
Viande bovine	11.6	9.7	9.5	8.6
Viande porcine	9.1	9.3	9.4	9.5
Volaille et œufs	5.9	6.4	6.6	7.3
Lait	15.7	15.8	14.7	14.6
Autre production animale	3.6	3.5	3.3	3.1

Source : EUROSTAT, *Comptes économiques de l'agriculture* (prix à la production).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478641

Tableau annexe B.4. **Évolution de la productivité des consommations intermédiaires (par État membre), 1990, 1995, 2000, 2005, 2009**

	1990	1995	2000	2005	2009
UE27	n.d.	n.d.	n.d.	100	102
UE15	n.d.	91	99	100	102
Belgique	27	45	81	100	91
Bulgarie	n.d.	n.d.	56	100	107
République tchèque	n.d.	n.d.	91	100	104
Danemark	95	99	96	100	102
Allemagne	n.d.	94	97	100	102
Estonie	n.d.	100	106	100	111
Irlande	113	108	103	100	89
Grèce	n.d.	102	100	100	96
Espagne	93	85	105	100	116
France	95	95	98	100	103
Italie	60	90	97	100	99
Lettonie	n.d.	n.d.	112	100	107
Lituanie	n.d.	83	96	100	115
Hongrie	n.d.	n.d.	83	100	108
Malte	n.d.	n.d.	106	100	95
Pays-Bas	93	101	104	100	102
Autriche	106	94	101	100	107
Pologne	n.d.	n.d.	87	100	97
Portugal	108	97	103	100	104
Roumanie	n.d.	n.d.	108	100	102
Slovénie	n.d.	86	92	100	89
République slovaque	n.d.	108	93	100	114
Finlande	98	108	99	100	102
Suède	99	86	87	100	107
Royaume-Uni	88	86	94	100	98

n.d. : non disponible.

Source : EUROSTAT, *Comptes économiques de l'agriculture.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478660

Tableau annexe B.5. **Évolution de la productivité totale des facteurs (en pourcentage, par État membre), 1980-2000**

	Évolution de l'efficience	Évolution technique	Évolution de la productivité totale des facteurs[1]
Belgique	0.0	-0.4	-0.4
Bulgarie	1.4	0.6	2.0
Danemark	0.9	2.2	3.2
Allemagne	0.3	1.1	1.3
Irlande	0.0	1.1	1.1
Grèce	0.7	1.0	1.7
Espagne	0.9	0.1	1.0
France	0.0	2.0	2.0
Italie	0.0	0.9	0.9
Hongrie	0.0	0.3	0.3
Pays-Bas	0.0	2.2	2.2
Autriche	0.0	1.4	1.4
Pologne	1.5	0.7	2.1
Portugal	1.9	0.7	2.6
Roumanie	0.8	1.5	2.3
Finlande	0.2	0.9	1.1
Suède	-0.8	1.2	0.3
Royaume-Uni	0.1	1.3	1.4

n.d. : non disponible.

1. Dans les enquêtes sur la structure des exploitations agricoles de l'Union européenne, une exploitation correspond à une unité simple sur les plans technique et économique, à gestion unique, qui produit des produits agricoles et qui dispose : d'une superficie agricole utile de 1 ha ou plus ou une superficie agricole utile de moins de 1 ha si elle commercialise un produit à une certaine échelle ou si son unité de production dépasse un certain seuil naturel.
2. La hausse de la part des petites exploitations au Royaume-Uni s'explique par un changement de définition du terme « exploitation » au cours de l'enquête.

Source : Coelli et Prasada Rao (2005).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932478679*

Tableau annexe B.6. **Évolution de la productivité totale des facteurs (en pourcentage, par État membre)**

	Évolution de l'efficience	Évolution technique	Évolution de l'efficience d'échelle	Évolution de la productivité totale des facteurs[1]
UE15	-0.1	1.4	0.1	1.3
UE10	0.1	1.3	0.0	1.4
Belgique	0.2	1.3	0.1	1.6
Bulgarie	0.1	3.8	-0.2	3.7
République tchèque	-0.4	1.6	0.1	1.3
Danemark	0.3	2.1	0.2	2.6
Allemagne	0.3	0.6	0.1	1.0
Estonie	2.0	4.3	-0.9	5.3
Irlande	-1.3	1.0	-0.2	-0.5
Grèce	-0.4	3.3	-0.3	2.6
Espagne	-0.9	2.2	0.1	1.4
France	0.2	1.4	0.0	1.6
Italie	-0.2	1.4	-0.1	1.0
Lettonie	0.7	4.3	-0.6	4.4
Lituanie	-0.8	3.4	-0.1	2.5
Hongrie	-0.6	2.8	0.0	2.2
Malte	-0.5	3.8	0.0	3.3
Pays-Bas	0.2	0.3	0.4	0.9
Autriche	0.0	2.5	-0.2	2.4
Pologne	0.5	0.1	0.0	0.6
Portugal	-0.7	1.5	0.0	0.8
Roumanie	0.1	1.8	0.0	1.9
Slovénie	1.1	3.8	-0.6	4.2
République slovaque	-0.4	2.3	0.1	2.1
Finlande	-0.6	2.7	0.0	2.0
Suède	-0.4	2.9	0.0	2.5
Royaume-Uni	-0.6	1.4	0.1	1.0

n.d. : non disponible.

1. Indice de productivité de Malmquist calculé à partir de la méthode d'enveloppement.

Source : Rungsuriyawiboon et Lissitsa (2006).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478698

Tableau annexe B.7. **Évolution du nombre d'exploitations au sein des États membres de l'Union européenne, 1995, 2003, 2007**

	Nombre d'exploitations[1] (en milliers)			Pourcentage annuel d'évolution			Pourcentage total d'évolution 1995-2007
	1995	2003	2007	1995 à 2007	1995 à 2003	2003 à 2007	
Autriche	222	174	165	-2	-3	-1	-25
Belgique	71	55	48	-3	-3	-3	-32
Bulgarie	n.d.	666	493	n.c.	n.c.	-6	n.c.
République tchèque	n.d.	46	39	n.c.	n.c.	-3	n.c.
Danemark	69	49	45	-3	-4	-2	-35
Estonie	n.d.	37	23	n.c.	n.c.	-9	n.c.
Finlande	101	75	68	-3	-3	-2	-32
France	n.d.	614	527	n.c.	n.c.	-4	n.c.
Allemagne	567	412	370	-3	-3	-3	-35
Grèce	802	824	860	1	0	1	7
Hongrie	n.d.	773	626	n.c.	n.c.	-5	n.c.
Irlande	153	136	128	-1	-1	-1	-16
Italie	2 482	1 964	1 679	-3	-3	-4	-32
Lettonie	n.d.	127	108	n.c.	n.c.	-4	n.c.
Lituanie	n.d.	272	230	n.c.	n.c.	-4	n.c.
Luxembourg	3	2	2	-2	-3	-2	-28
Pays-Bas	113	86	77	-3	-3	-3	-32
Pologne	n.d.	2 172	2 391	n.c.	n.c.	3	n.c.
Portugal	451	359	275	-3	-3	-6	-39
Roumanie	n.d.	4 485	3 931	n.c.	n.c.	-3	n.c.
République slovaque	n.d.	72	69	n.c.	n.c.	-1	n.c.
Slovénie	n.d.	77	75	n.c.	n.c.	-1	n.c.
Espagne	1 278	1 141	1 044	-2	-1	-2	-18
Suède	89	68	73	-2	-3	2	-18
Royaume-Uni	235	281	300	2	2	2	28
UE15	7 370	6 239	5 662	-2	-2	-2	-23
UE27	n.d.	15 021	13 700	n.c.	n.c.	-2	n.c.

n.d. : non disponible ; n.c : non calculable.

1. Dans les enquêtes sur la structure des exploitations agricoles de l'Union européenne, une exploitation correspond à une unité simple sur les plans technique et économique, à gestion unique, qui produit des produits agricoles et qui dispose : d'une superficie agricole utile de 1 ha ou plus ou une superficie agricole utile de moins de 1 ha si elle commercialise un produit à une certaine échelle ou si son unité de production dépasse un certain seuil naturel.

Source : EUROSTAT, *Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478717

Tableau annexe B.8. **Évolution de la répartition des exploitations par pays, 1990, 2000, 2007**

Part en pourcentage des exploitations d'une catégorie donnée dans le nombre total d'exploitations[1]

	1990				2000				2007			
Hectares	*0-2*	0-20	20-100	≥100	*0-2*	0-20	20-100	≥100	*0-2*	0-20	20-100	≥100
Autriche	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*15*	78	21	1	*12*	73	25	2
Belgique	*22*	72	27	1	*17*	61	37	2	*14*	54	42	4
Bulgarie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*87*	98	1	1
République tchèque	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*34*	72	17	11
Danemark	*1*	42	54	4	*2*	40	49	11	*2*	42	40	18
Estonie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*13*	76	17	7
Allemagne	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*8*	59	36	5	*7*	55	36	9
Irlande	*3*	54	44	2	*2*	44	53	3	*1*	43	53	4
Grèce	*45*	97	3	0	*49*	97	3	0	*50*	96	4	0
Espagne	*35*	87	11	2	*33*	83	13	4	*28*	80	15	5
France	*15*	52	43	5	*17*	49	39	12	*13*	44	39	17
Italie	*56*	95	4	1	*57*	94	5	1	*50*	93	6	1
Lettonie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*27*	91	8	1	*17*	85	13	2
Lituanie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*14*	91	8	1
Luxembourg	*14*	45	52	3	*12*	40	50	10	*10*	35	47	18
Hongrie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*82*	97	3	0	*82*	96	3	1
Pays-Bas	*18*	70	29	1	*16*	64	35	1	*14*	58	39	3
Pologne	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*44*	95	5	0
Portugal	*59*	96	3	1	*55*	94	5	1	*47*	92	6	2
Roumanie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*65*	99	1	0
Slovénie	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*27*	98	2	0	*25*	96	4	0
République slovaque	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*80*	96	3	3	*72*	94	3	3
Finlande	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*3*	49	49	2	*3*	44	51	5
Suède	*n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	*3*	50	42	8	*2*	53	36	11
Royaume-Uni[2]	*6*	42	42	16	*14*	47	36	17	*28*	60	27	13

n.d. : non disponible.

1. Dans les enquêtes sur la structure des exploitations agricoles de l'Union européenne, une exploitation correspond à une unité simple sur les plans technique et économique, à gestion unique, qui produit des produits agricoles et qui dispose : d'une superficie agricole utile de 1 ha ou plus ou une superficie agricole utile de moins de 1 ha si elle commercialise un produit à une certaine échelle ou si son unité de production dépasse un certain seuil naturel.
2. La hausse de la part des petites exploitations au Royaume-Uni s'explique par un changement de définition du terme « exploitation » au cours de l'enquête.

Source : EUROSTAT, *Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478736

Tableau annexe B.9. **Évolution de la part des agriculteurs âgés de plus de 65 ans, 1995, 2003, 2007**

	Part des exploitants agricoles âgés de 65 ans et plus (en %)		
	1995	2003	2007
Autriche	10	9	11
Belgique	17	20	21
Bulgarie	n.d.	41	45
République tchèque	n.d.	18	19
Danemark	23	16	20
Estonie	n.d.	28	33
Finlande	7	7	6
France	n.d.	16	15
Allemagne	7	6	7
Grèce	31	36	37
Hongrie	n.d.	30	28
Irlande	21	20	25
Italie	37	40	45
Lettonie	n.d.	27	29
Lituanie	n.d.	38	41
Luxembourg	19	17	16
Pays-Bas	17	17	18
Pologne	n.d.	15	16
Portugal	35	46	48
Roumanie	n.d.	39	45
République slovaque	n.d.	26	32
Slovénie	n.d.	34	35
Espagne	30	34	37
Suède	22	18	22
Royaume-Uni	25	29	33
UE15	28	31	34

n.d. : non disponible.

Source : EUROSTAT, *Enquêtes sur la structure des exploitations agricoles.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478755

ANNEXE C

Tableaux et graphiques annexes du chapitre 3

Tableau annexe C.1. **Distribution des fonds des PDR au niveau national et de l'Union européenne selon les axes et par État membre, 2007-13**

	Axe 1		Axe 2		Axe 3		Axe 4 – LEADER		Assistance technique[1]		Total initial		Nouveaux fonds		Total final	Nouveaux fonds
	Millions EUR	Taux de cofinan-cement européen %	Millions EUR	Taux de cofinan-cement euro-péen %	Millions EUR	Taux de cofinan-cement euro-péen %	Millions EUR	Taux de cofinan-cement européen %	Millions EUR	Taux de cofinan-cement euro-péen %	Millions EUR	Taux de cofinan-cement euro-péen %	Millions EUR	Taux de cofi-nancement européen %	Millions EUR	en pourcentage du total final
Autriche	1 079	50	5 662	50	506	50	423	51	153	49	7 822	50	152	75	7 975	2
Belgique	671	30	300	50	97	38	57	37	19	50	1 145	37	92	75	1 237	7
Bulgarie	1 205	80	777	82	878	80	77	80	123	80	3 242	80	44	75	3 104	1
Chypre	141	50	141	50	29	50	9	50	6	50	325	50	3	75	328	1
République tchèque	840	75	1 945	80	635	75	175	80	18	72	3 615	78	57	75	3 670	2
Danemark	176	50	512	55	47	50	78	55	18	50	830	54	178	75	1 008	18
Estonie	348	75	334	80	119	75	86	80	38	75	925	77	12	75	937	1
Finlande	505	45	5 407	28	433	45	242	45	40	45	6 683	31	101	75	6 729	2
France	4 621	52	5 817	55	799	52	584	56	122	53	11 943	54	1 524	75	13 468	11
Allemagne	3 694	60	5 504	60	3 052	65	753	64	208	65	13 210	61	1 293	75	14 504	9
Grèce	2 255	71	1 715	76	710	72	295	76	103	75	5 078	73	266	75	5 344	5
Hongrie	2 366	72	1 627	77	691	72	272	77	203	75	5 159	74	72	75	5 231	1
Irlande	482	50	3 385	55	0	0	425	55	6	50	4 299	54	206	75	4 505	5
Italie	6 444	48	6 981	51	1 421	49	1 291	52	496	43	16 603	50	981	75	17 615	6
Lettonie	649	75	365	80	260	75	33	80	56	75	1 362	76	18	75	1 379	1
Lithuanie	930	75	825	80	276	75	137	80	93	75	2 260	77	30	75	2 291	1
Luxembourg	128	20	212	25	16	40	13	40	0	--	369	24	7	75	375	2
Malte	34	75	25	80	33	75	4	80	4	75	100	76	1	75	102	1
Pays-Bas	291	50	289	50	290	50	97	49	6	50	973	50	143	75	1 116	13
Pologne	7 187	75	5 546	80	3 430	75	788	80	267	75	17 218	77	225	75	17 443	1
Portugal1	2 350	76	1 974	82	19	81	497	80	135	75	4 974	79	189	75	5 162	4
Roumanie	3 967	80	2 293	82	2 474	80	235	80	376	80	9 971	80	136	75	9 482	1
Slovénie	399	75	588	80	132	75	34	79	6	67	1 159	78	21	75	1 180	2
République slovaque	835	74	1 242	79	358	74	75	79	53	74	2 563	77	37	75	2 601	1
Espagne	6 625	48	5 126	54	618	51	1 402	58	66	55	15 800	46	1 119	75	14 956	7

Tableau annexe C.1. **Distribution des fonds des PDR au niveau national et de l'Union européenne selon les axes et par État membre, 2007-13** *(suite)*

	Axe 1		Axe 2		Axe 3		Axe 4 – LEADER		Assistance technique[1]		Total initial		Nouveaux fonds		Total final	Nouveaux fonds
	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	Taux de cofinancement européen %	Millions EUR	en pourcentage du total final
Suède	555	50	2 702	47	326	45	264	40	70	50	3 917	47	169	75	4 086	4
Royaume-Uni	911	58	6 561	49	675	59	474	58	14	43	8 635	51	228	75	8 862	3
UE27	49 687	62	67 857	58	18 322	67	8 820	62	2 699	65	150 179	60	7 304	75	154 689	5
UE15	30 786	54	52 148	52	9 008	57	6 897	58	1 456	54	102 280	52	6 646	75	106 941	6
UE10+2	18 902	76	15 709	80	9 313	76	1 924	79	1 243	77	47 900	77	658	75	47 748	1

UE10+2 : représente les 12 États qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 (10 en 2004 et 2 en 2007)
UE15 : représente les 15 États membres entre 1995 et 2004
UE27 : représente les 27 États membres depuis 2007.

1. Ces montants n'incluent pas tous les programmes d'assistance technique mis en œuvre dans les États membres.
2. La note de la Turquie :
   Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
3. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne :
   La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : site Internet de la Commission européenne : *ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/index_en.htm* actualisé sur la base de la décision du 7 juillet 2009 (2009/545/CE) de la Commission.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478774

Tableau annexe C.2. **Mesures sélectionnées par les États membres dans les PDR pour la période 2007-13**

	Axe 1	AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	EST	ESP	FIN	FRA	GRC	HUN	IRL	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	NLD	POL	PRT	ROU	SWE	SVN	SVK	GBR
111	Formation professionnelle et actions d'information, y compris en ce qui concerne la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices, pour les personnes actives dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier	x	x	o	o	x	x	x	x	x	x	x	o	x	x	x	o	o	o	o	x	o	o	o	x	o	x	x
112	Installation de jeunes agriculteurs	x	x	x	o	x	x	x	x	x	x	x	o	x	x	x	x	o	o			x	o	o	x	x		o
113	Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles				o	x	x	x		x	x	x	o	o	x	x	x		x			x	x			x		
121	Modernisation des exploitations agricoles	x	x	o	x	x	x	x	x	x	x	x	o	x	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	x	x	x	x
114	Recours aux services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs		x		o	x	x	o	x	x		o	o	x		x	o	o	o	o	x	o	o				o	o
115	Mise en place de services d'aide à la gestion agricole, de remplacement sur l'exploitation et de conseil agricole ainsi que de services de conseil dans le secteur forestier						x			x		o				o				o			o					x
122	Amélioration de la valeur économique des forêts	x		o		x	o		o	x		x	o	o		x	o	x	o				o	o		x	o	x
123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	x	x	o	o	x	x	x	o	x	x	x	o	o		x	x	o	o	o	o	o	o	x	x	x	x	x
124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	x				o	x	x	o	x	x	o				o				o	x		o		x			x
125	Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	x	x		o	x	x	x	x	x		x	o	o		x	x	x	o	o	x	o	x	o	x	x	o	x
126	Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place de mesures de prévention appropriées						x	o		o		x	o			x							o					
131	Aide permettant aux agriculteurs de s'adapter aux normes exigeantes fondées sur la législation communautaire				x				o	o			x			o			o				o			x		
132	Aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité alimentaire	x	o		o		o	o		x		x	o			o				o	x	o	o			o		x
133	Soutien des groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	o	o		o		o	x		x		o	o			o				o	o	o	o			x		
141	Aide aux exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration			o					o					x			x		x			x		o			o	
142	Mise en place de groupements de producteurs			o	o	x								x					x	o		x		o		x	o	
143	Services de conseil et de vulgarisation en Bulgarie et en Roumanie			x																				o				

Tableau annexe C.2. **Mesures sélectionnées par les États membres dans les PDR pour la période 2007-13** *(suite)*

	Axe 2	AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	EST	ESP	FIN	FRA	GRC	HUN	IRL(1)	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	NLD	POL	PRT	ROU	SWE	SVN	SVK	GBR
211	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels	x		x	x	x	x			x	x	x	x			x							x	o		x	x	
212	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que les zones de montagne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	o	x	x	x	o	x	x	x	x
213	Paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE	o	x			x	x		x	x			o	o	o	o	x		x				o				o	
214	Paiements agroenvironnementaux	x	x	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	o	o	x	x	x	o	x	x	x	x
215	Paiements en faveur du bien-être des animaux	x					x		o	x	x					x											o	x
216	Aide aux investissements non productifs	o	o				x	x	o	x	o	x	x	o		x					x		o					x
221	Premier boisement de terres agricoles	x	x		o	x	x	x	o	x	x	x	x	x		x	o				x	x	x	o			o	x
222	Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles				o					o		o		o		o							o					
223	Premier boisement de terres non agricoles			o	o		x			x		x	o	o		o	o		o				o					x
224	Paiements Natura 2000	o				o	x		o				o			o	x		o				o				o	
225	Paiements sylvoenvironnementaux	o			o	o	x	x		x		o		o		x	x	x					x				o	x
226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention	x		o	o	x	x	x		x		x	o	o		x	o		o			o	o				x	
227	Aide aux investissements non productifs en sylviculture		x		o	x	x	x		x		x	o	o		x	o	o					o		o			x
	Axe 3	**AUT**	**BEL**	**BGR**	**CYP**	**CZE**	**DEU**	**DNK**	**EST**	**ESP**	**FIN**	**FRA**	**GRC**	**HUN**	**IRL(2)**	**ITA**	**LTU**	**LUX**	**LVA**	**MLT**	**NLD**	**POL**	**PRT(2)**	**ROU**	**SWE**	**SVN**	**SVK**	**GBR**
311	Diversification vers des activités non agricoles	x	x	o		x	x	x		x	x	x	o	o	o	x	o	x			x	o			x	x	o	x
312	Aide à la création et au développement des microentreprises	x	o	o		x	x		o	x	x	x	o	o	o	x	o	o	x		x	o		o	x	x		x
313	Encouragement des activités touristiques	x	x	o	o	x	x	x		x	x	x	o	o	o	x	o	x	o	o	x			o	x		o	x
321	Services de base pour l'économie et la population rurale	x	x	o	o	x	x	x		x	x	x	o	o	o	x		x	o		x	o	o		x		o	o
322	Rénovation et développement des villages	x	x	o	o	x	x	x	x	x	x	o	o	o	o	x	o	x			x	o		o	x	o	o	x
323	Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	x	x		o	x	x	x		x	o	x	o	o	o	x		x	o	o	x		o		x	o		x
331	Formation et information des acteurs économiques	x	x			x	x	o		o	o	o		o	o	o		o							x		o	x
341	Acquisition de compétences et animation en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie	x			o		x			o	o	x	o	x	o	o				o	o				x		o	x

Tableau annexe C.2. **Mesures sélectionnées par les États membres dans les PDR pour la période 2007-13** *(suite)*

	Axe 4 (LEADER)	AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	EST	ESP	FIN	FRA	GRC	HUN	IRL(2)	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	NLD	POL	PRT(2)	ROU	SWE	SVN	SVK	GBR
411	Stratégies locales de développement – compétitivité	x	o	o	o	o	x	o	o	x	x	o	o	o		o		o	o	o	o			o	o	o	o	x
412	Stratégies locales de développement – environnement/ gestion des terres	x	o	o	o	o	x			o	o	o		o		o		o		o	o			o	x	o		o
413	Stratégies locales de développement – qualité de la vie/diversification	x	o	o	o	o	x	x	o	x	x	o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	o	o	x	o		x
421	Coopération transnationale et interrégionale	o	o	o	o	o	x	o	o	x	o	o	o	o		o	o	o	o	o	x	o	o	o	o	o	o	o
431	Fonctionnement du groupe d'action locale, acquisition de compétences, animation	x	x	o	o	x	x	x	o	x	x	o	o	o		o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	o	x
	Assistance technique	AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	EST	ESP	FIN	FRA	GRC	HUN	IRL	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	NLD	POL	PRT	ROU	SWE	SVN	SVK	GBR
511	Assistance technique	x	x	o	o	x	x	x	x	x	x	x	o	x	x	x	x		o	o	x	o	x	o	x	x	x	x
	Paiements en Roumanie et en Bulgarie	AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	EST	ESP	FIN	FRA	GRC	HUN	IRL	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	NLD	POL	PRT	ROU	SWE	SVN	SVK	GBR
611	Paiements directs en Bulgarie et en Roumanie			x																				x				

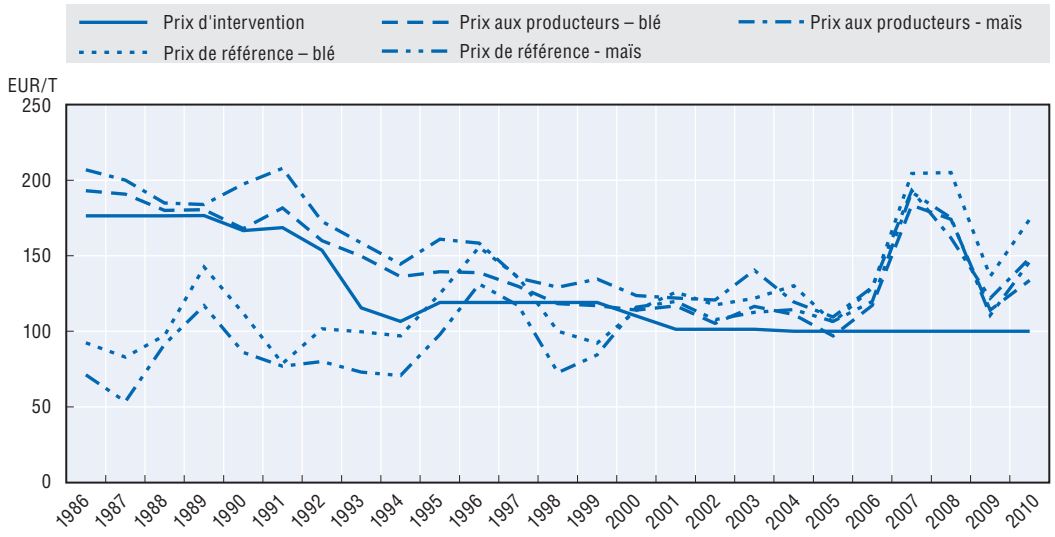
Note : Les mesures sélectionnées sont assorties d'une croix (x) lorsque des fonds ont été versés en 2008 et d'un zéro (o) lorsque la mesure a été choisie mais qu'aucun fonds n'a été versé en 2008.

1. En Irlande, les mesures liées à la foresterie ne relèvent pas du plan de développement rural.
2. Les mesures de l'axe 3 sont mises en œuvre via une approche LEADER au titre de l'axe 4.
3. Voir notes 2 et 3 du tableau annexe C.1.

Source : dépenses du FEADER.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478793

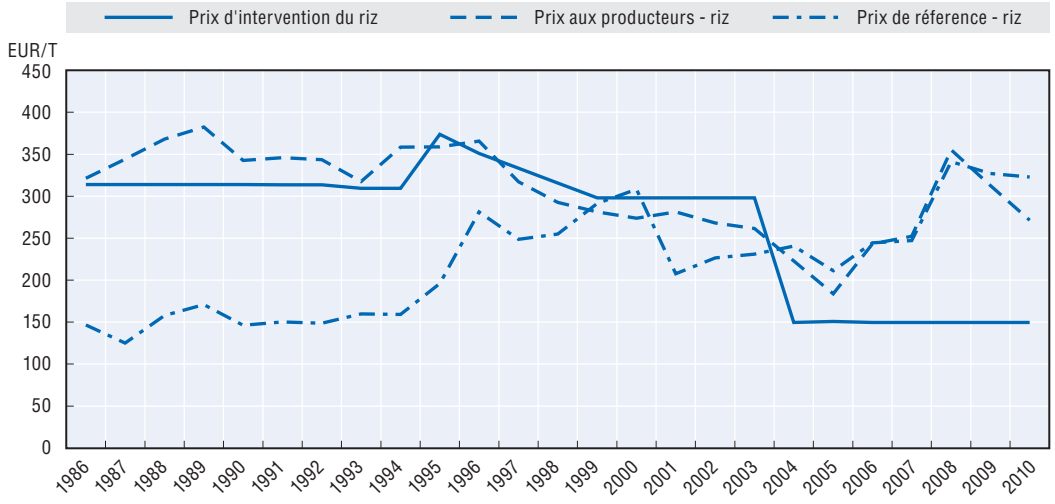
Graphique annexe C.1. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du blé et du maïs, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477900

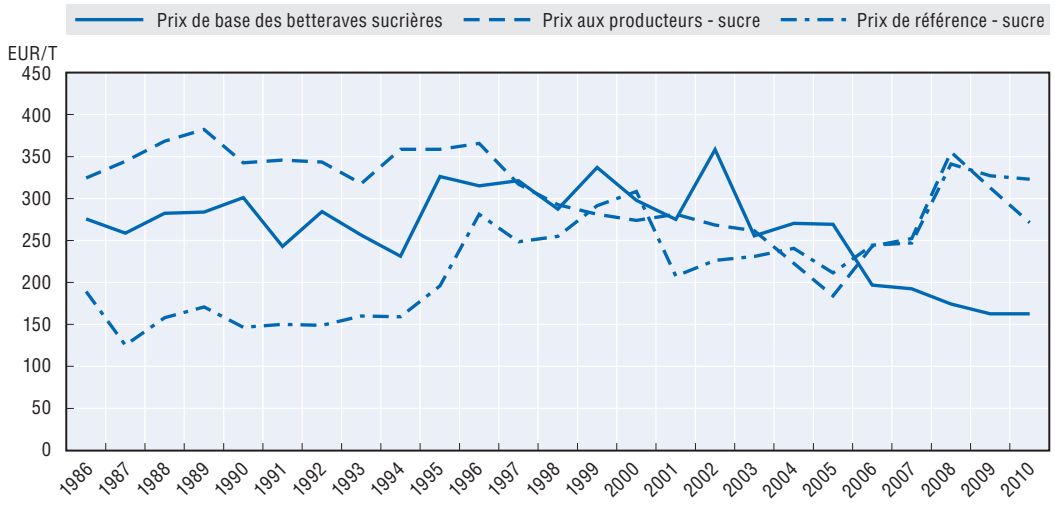
Graphique annexe C.2. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du riz, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477919

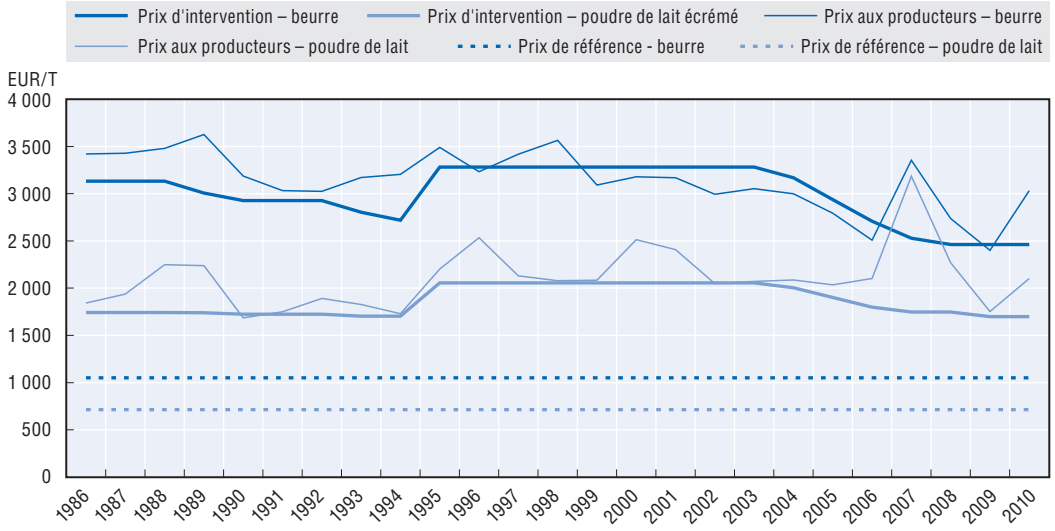
Graphique annexe C.3. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du sucre, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477938

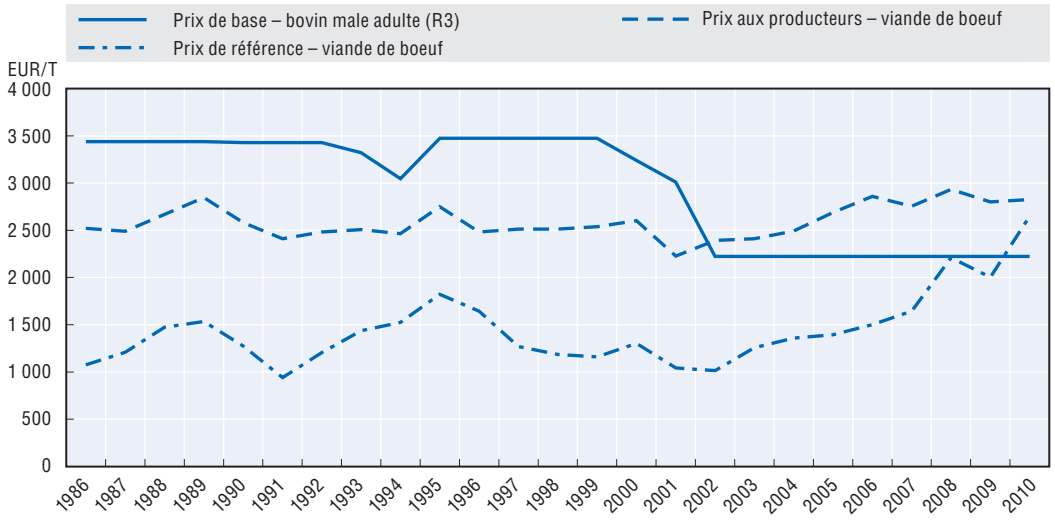
Graphique annexe C.4. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière des produits laitiers, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477957

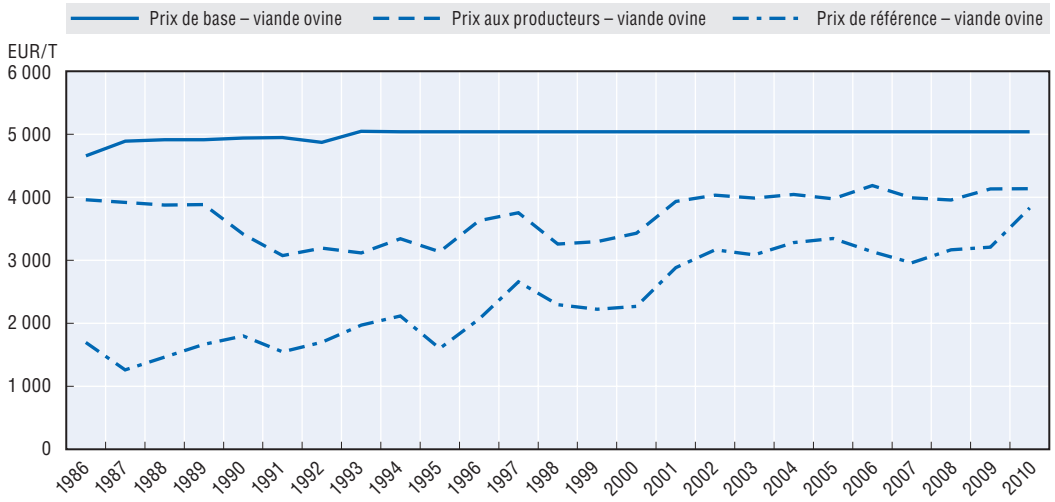
Graphique annexe C.5. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière du bœuf, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477976

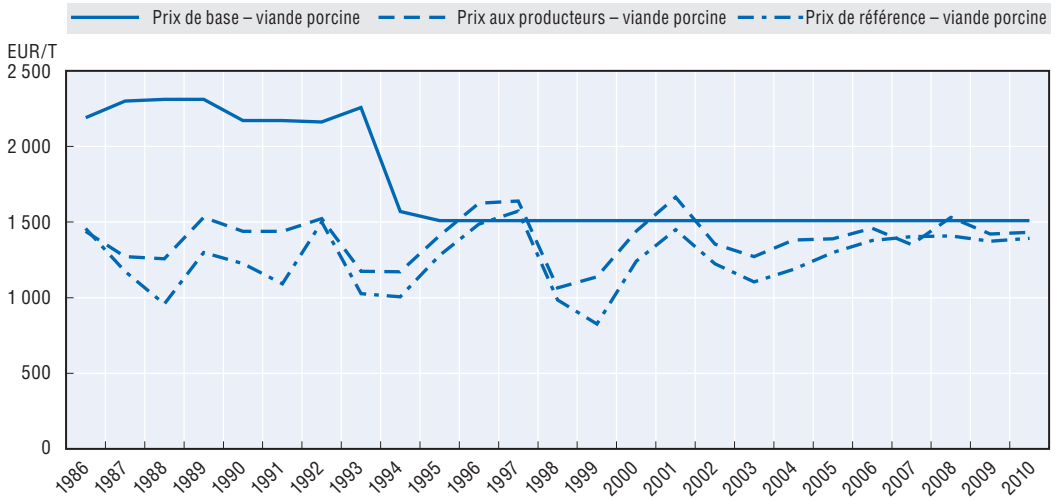
Graphique annexe C.6. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière de la viande ovine, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932477995

Graphique annexe C.7. **Évolution des prix réglementés, des prix intérieurs à la production et des prix de référence à la frontière de la viande porcine, 1986-2010**



Source : base de données des ESP et des ESC et Aglink.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478014

Tableau annexe C.3. **Paiements directs de la PAC en pourcentage du taux plein communautaire**

Pour les États ayant rejoint l'Union européenne en mai 2004			
Années	Contribution de l'Union européenne	Complément national	Taux global de paiement maximal
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100
Pour la Bulgarie et la Roumanie			
Années	Contribution de l'Union européenne	Complément national	Taux global de paiement maximal
2007	25	30	55
2008	30	30	60
2009	35	30	65
2010	40	30	70
2011	50	30	80
2012	60	30	90
2013	70	30	100
2014	80	20	100
2015	90	10	100
2016	100	0	100

Source : règlements de l'Union européenne.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478812

Tableau annexe C.4. **Part minimale et maximale des paiements qui peuvent rester spécifiques à un produit**

Paiements pour les :	Proportion du paiement qui doit rester spécifique au produit	Proportion du paiement qui peut rester spécifique au produit
Réforme 2003 de la PAC		
Céréales et oléagineux	0	25
Blé dur	0	40
Riz	42	42
Protéagineux (paiement additionnel)	100	100
Pommes de terre féculières	60	60
Fourrages séchés	0	0
Fruits à coques	100	100
Cultures énergétiques	100	100
Ovins	0	50
Bovins		
Prime à l'abattage pour les veaux	0	100
et prime à la vache allaitante	0	100
et prime à l'abattage des bovins adultes	0	40
ou Prime à l'abattage	0	100
ou Prime spéciale bovins mâles	0	75
Lait	0	0
Aides au séchage, aux régions isolées	100	100
Réforme 2004 de la PAC		
Tabac à partir de 2010[1]	50	50
Tabac à partir de 2009	60	60
Coton	35	35
Huile d'olive	0	40

1. Pour l'aide à la restructuration au titre des mesures de développement rural.

Source : OCDE (2004) sur la base du Règlement (CE) 1782/2003 du Conseil et OCDE (2007).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478831

Encadré annexe C.1. **Liste des mesures disponibles en 2000-06 dans le cadre du RDR et des programmes de développement régional des régions relevant de l'objectif 2 des fonds structurels**

a) Investissements dans les exploitations agricoles[1]

b) installation de jeunes agriculteurs

c) Formation

d) Retraite anticipée

e) Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales

f) Mesures agroenvironnementales

g) Investissement dans la transformation et la commercialisation

h) Boisement des terres agricoles

i) Autres activités forestières

j) Amélioration des terres[1]

k) Remembrement[1]

l) Instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole[2]

m) Commercialisation de produits agricoles de qualité[1]

n) Services essentiels pour la population et l'économie rurales[2]

o) Rénovation et valorisation des villages, protection et conservation du patrimoine rural[1]

p) Diversification des activités agricoles et des activités proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples et des revenus de remplacement

q) Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture[1]

r) Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture[2]

s) Encouragement des activités touristiques et artisanales

t) Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture, l'entretien des paysages naturels, et l'amélioration du bien-être des animaux[1]

u) Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés[2]

v) Ingénierie financière[2]

w) Contrôle et évaluation[1]

Note : Les mesures j à v correspondent à l'article 33, qui regroupe celles qui ne sont pas spécifiquement destinées aux agriculteurs.

1. RDR et fonds de l'objectif 2.

2. Fonds de l'objectif 2 uniquement.

Source : PDRN 2000-06 de la France, dans OCDE (2005).

ANNEXE D

Tableaux et graphiques annexes du chapitre 4

Tableau annexe D.1. **CAPRI : évolution des superficies fourragères et en jachère, par État membre**

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)						Scénario réforme de 2003 (2004)						Scénario Bilan de santé (2004)					
	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres
	'000 ha						Variation en % par rapport au scénario de référence						Variation en % par rapport au scénario de référence					
Autriche	74	1	160	1 893	2 127	937	-16.8	17.9	24.0	7.5	7.9	2.8	-14.3	19.6	23.9	7.9	8.4	3.0
Belgique-Lux.	178	5	96	594	872	293	-6.2	15.7	6.4	7.6	4.7	-4.6	-5.2	14.1	6.4	8.8	5.7	-7.3
Danemark	133	6	363	192	695	92	-15.0	14.6	12.4	88.9	28.4	15.5	-14.5	14.8	12.0	90.5	28.7	12.1
Finlande	0	2	25	602	629	301		41.2	-15.1	13.7	12.7	6.7		39.6	-17.1	13.5	12.4	5.9
France	1 475	42	3 360	10 078	14 956	5 003	-11.2	8.8	25.6	7.9	10.0	3.9	-16.8	9.3	32.1	15.6	16.1	4.1
Allemagne	1 248	10	491	4 978	6 726	2 468	-8.8	8.6	16.0	22.3	16.1	-2.6	-6.6	8.8	16.7	21.8	16.2	0.4
Grèce	7	0	297	1 799	2 103	896	22.9	25.0	30.6	18.7	20.4	6.0	26.5	25.0	36.0	24.6	26.2	7.9
Irlande	15	6	822	3 102	3 944	1 537	-18.2	20.9	1.7	3.4	3.0	-34.2	-15.8	22.2	1.5	4.5	3.8	-35.3
Italie	280	1	1 558	4 416	6 256	2 184	-15.5	0.0	13.0	18.7	15.7	-6.3	-13.4	0.0	14.5	22.1	18.6	-7.4
Pays-Bas	226	1	217	779	1 222	386	-6.6	9.2	7.1	4.1	2.7	-1.6	-2.3	9.2	10.4	5.0	4.6	3.6
Portugal	114	8	434	1 485	2 041	734	-6.2	34.2	24.4	0.4	5.3	1.3	-4.3	37.8	30.0	3.9	9.1	-1.6
Espagne	86	50	926	10 552	11 614	5 180	-11.2	26.9	21.1	12.2	12.8	5.7	-19.1	31.3	25.4	19.0	19.3	3.1
Suède	10	0	1 011	506	1 527	250	-4.0		10.2	33.0	17.7	-2.9	-4.7		9.7	33.1	17.4	-8.4
Royaume-Uni	127	59	1 200	10 036	11 422	4 932	-29.3	18.4	5.7	5.6	5.3	-28.5	-29.6	19.5	5.7	5.4	5.1	-28.1
UE15	3 972	190	10 961	51 011	66 134	25 192	-10.9	18.7	16.6	11.1	10.7	-6.1	-11.9	20.4	19.6	14.7	13.9	-6.4
Chypre	0	0	24	0	25	0	0.0	0.0	0.2	-3.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.1	0.0	0.0
République tchèque	226	1	192	867	1 286	431	1.1	0.7	-2.4	-1.8	-1.4	0.1	2.0	1.4	-2.9	-2.3	-1.6	0.3
Estonie	1	0	182	247	430	123	0.0	-4.2	-5.9	8.3	2.3	2.5	0.0	-4.2	-5.6	8.3	2.4	4.8
Hongrie	132	1	241	1 075	1 449	535	-4.5	-3.8	-25.7	21.9	11.6	7.4	-3.9	-3.8	-25.7	21.5	11.3	8.0
Lettonie	2	6	325	622	955	310	-7.2	-1.3	-3.7	7.6	3.6	0.4	-6.0	-1.1	-3.5	7.6	3.7	2.6
Lituanie	14	18	305	941	1 279	467	-2.4	-2.3	-13.3	11.8	5.4	2.4	-1.3	-1.8	-12.7	11.9	5.7	5.3
Malte	0	0	5	0	5	0		0.0	0.0		0.0			0.0	1.3		1.3	
Pologne	282	49	452	3 355	4 138	1 676	2.4	1.0	1.2	0.6	0.8	1.1	3.4	1.3	1.3	0.5	0.8	1.7
République slovaque	94	2	152	613	861	306	-2.6	-2.0	-1.9	5.2	3.1	4.4	-1.9	-1.5	-1.9	4.9	2.9	5.3
Slovénie	54	4	5	321	383	160	2.3	0.0	-0.4	-0.7	-0.2	0.6	7.0	2.2	2.4	4.5	4.8	2.6

Tableau annexe D.1. **CAPRI : évolution des superficies fourragères et en jachère, par État membre** *(suite)*

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)						Scénario réforme de 2003 (2004)						Scénario Bilan de santé (2004)					
	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres	Maïs fourrager	Tubercules fourragers	Autres fourrages cultivés	Prairies	Tous fourrages	Jachères et gel des terres
	'000 ha						Variation en % par rapport au scénario de référence						Variation en % par rapport au scénario de référence					
10 nouveaux États membres	806	81	1 884	8 041	10 811	4 010	0.2	-0.1	-6.8	5.6	3.0	2.2	1.3	0.3	-6.6	5.6	3.1	3.3
Bulgarie	40	3	94	1 835	1 972	917	20.6	-4.9	-7.3	-0.8	-0.6	-15.5	21.2	-6.0	-5.2	0.3	0.4	-15.5
Roumanie	32	24	852	4 824	5 733	2 412	9.6	-0.7	-1.2	-2.7	-2.4	-7.5	13.1	-0.5	-0.2	-0.7	-0.6	-7.3
Bulgarie/Roumanie	72	27	947	6 658	7 705	3 330	15.7	-1.1	-1.8	-2.1	-1.9	-9.7	17.6	-1.1	-0.7	-0.4	-0.3	-9.5
UE27	4 850	299	13 791	65 710	84 650	32 531	-8.7	11.8	12.1	9.1	8.6	-5.5	-9.2	13.0	14.6	12.0	11.2	-5.6

1. La note de la Turquie :
   Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
2. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne :
   La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : scénarios CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478850

Tableau annexe D.2. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les céréales, par État membre**

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 ha	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
Autriche	86	826	5 103	5 424	-321	7.5	-13.3	-8.2	-6.8	-49	8.4	-12.6	-6.7	-6.8	23
Belgique-Lux.	94	352	2 741	4 123	-1 382	7.2	-6.5	-3.2	-2.4	12	8.2	-4.4	-1.1	-1.8	44
Danemark	102	1 567	9 773	9 280	493	7.1	-8.3	-5.4	-3.6	-196	8.2	-7.9	-4.7	-3.2	-155
Finlande	91	1 224	4 044	3 617	427	7.4	0.9	3.6	-2.2	225	8.6	1.4	4.5	-3.6	310
France	100	9 477	65 447	50 430	15 017	7.0	-7.9	-3.7	-3.4	-745	8.0	-13.2	-8.1	-6.4	-2 099
Allemagne	94	7 137	47 870	45 546	2 324	7.2	-9.1	-5.6	-4.8	-495	8.3	-9.2	-5.3	-4.7	-388
Grèce	153	1 255	4 380	5 427	-1 047	7.4	-26.4	-25.1	-15.9	-238	8.4	-26.1	-23.5	-18.0	-52
Irlande	86	310	2 353	2 596	-243	7.0	-31.1	-25.8	-13.7	-252	8.1	-24.7	-19.3	-11.0	-167
Italie	142	4 207	21 052	23 232	-2 180	10.5	-22.9	-18.7	-12.7	-989	11.1	-21.0	-16.3	-12.5	-534
Pays-Bas	100	232	1 796	4 591	-2 794	7.4	-11.6	-8.3	-3.9	32	8.5	-7.0	-3.5	-2.8	66
Portugal	142	444	1 167	2 875	-1 707	12.5	-23.4	-12.5	-5.0	-1	13.9	-32.6	-15.1	-8.0	54
Espagne	125	6 857	20 971	26 037	-5 066	8.1	-14.9	-10.1	-7.1	-260	9.6	-20.6	-15.4	-8.8	-946
Suède	86	1 134	5 635	4 919	716	7.7	-13.8	-8.5	-4.9	-242	8.8	-11.4	-5.8	-3.6	-150
Royaume-Uni	102	3 194	22 677	22 958	-281	7.0	-12.0	-7.9	-5.5	-531	8.1	-11.5	-7.1	-4.9	-470
UE15	106	38 215	215 009	211 053	3 956	6.9	-12.4	-7.6	-6.0	-3 728	7.9	-14.4	-8.7	-6.8	-4 463
Chypre	209	67	108	671	-563	2.6	2.4	3.8	-0.9	10	2.7	2.4	3.9	-0.9	10
République tchèque	96	1 603	7 375	6 749	626	2.2	2.2	3.0	0.6	182	2.4	2.1	3.0	0.5	181
Estonie	73	268	706	723	-17	2.3	-1.9	-1.0	-1.3	3	2.5	-2.1	-1.1	-0.7	-3
Hongrie	94	2 876	13 997	10 098	3 899	2.6	-3.5	-1.7	-3.0	62	2.9	-3.4	-1.4	-3.0	104
Lettonie	77	442	1 162	1 175	-13	2.1	-0.8	0.2	-1.0	14	2.3	-0.9	0.1	-0.8	11
Lituanie	77	895	3 017	2 930	86	2.2	-2.7	-1.2	-1.0	-6	2.4	-3.1	-1.4	-0.9	-17
Malte	106	0	0	111	-110	1.9	0.0	2.2	0.0	0	2.2	0.0	2.2	0.4	0
Pologne	74	8 260	28 987	29 247	-261	2.2	2.2	3.0	0.3	796	2.4	2.1	3.0	0.4	772
République slovaque	91	804	3 289	2 751	538	2.3	-2.3	-1.0	-2.3	v31	2.5	-2.3	-0.9	-2.4	38
Slovénie	106	97	520	907	-387	2.3	3.1	4.3	-1.4	36	2.8	11.2	12.0	-0.9	70

Tableau annexe D.2. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les céréales, par État membre** *(suite)*

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial	Prix des céréales	Superficie en céréales	Production	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 ha	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
10 nouveaux États membres	83	15 313	59 159	55 361	3 798	2.2	0.5	1.4	-0.6	1 127	2.5	0.4	1.5	-0.5	1 167
Bulgarie	83	1 707	6 167	6 097	69	1.1	4.0	4.2	2.4	109	1.3	2.3	3.3	2.6	47
Roumanie	128	5 819	19 498	18 582	916	1.1	2.6	2.8	1.2	319	1.2	0.1	1.4	1.3	34
Bulgarie/Roumanie	117	7 526	25 664	24 679	985	1.0	2.9	3.1	1.5	428	1.1	0.6	1.9	1.6	81
UE27	102	61 053	299 832	291 093	8 739	5.2	-7.3	-4.9	-4.3	-2 173	6.0	-8.8	-5.8	-4.9	-3 214

Voir notes du tableau annexe D.1.

Source : scénarios CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478869

Tableau annexe D.3. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les oléagineux, par État membre**

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 ha	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
Autriche	258	110	232	387	-155	5.1	-13.4	-14.9	-1.9	-27	6.2	-11.3	-12.2	-2.2	-20
Belgique-Lux.	213	29	36	2 040	-2 004	7.9	-1.1	-1.3	-1.3	26	9.4	-0.3	1.6	-1.3	28
Danemark	216	116	401	757	-356	7.9	-3.6	-1.7	-2.5	12	9.4	-2.4	-0.1	-2.7	20
Finlande	220	83	93	267	-174	7.9	-0.2	1.8	-1.6	6	9.4	0.0	2.5	-2.0	8
France	190	1 954	5 776	4 248	1 528	6.3	-11.9	-9.2	-3.2	-397	7.6	-19.0	-16.0	-3.8	-761
Allemagne	199	1 307	4 558	9 337	-4 779	7.8	-9.8	-6.9	-2.1	-121	9.3	-7.5	-4.2	-2.3	18
Grèce	255	7	7	399	-392	3.0	14.3	16.6	-0.8	4	3.7	17.9	21.1	-0.8	5
Irlande	230	2	7	47	-40	7.9	-31.7	-26.8	-3.0	0	9.4	-24.6	-19.5	-2.7	0
Italie	197	303	794	2 115	-1 321	2.5	-2.7	-4.0	-1.6	2	2.7	-0.5	-1.5	-1.6	23
Pays-Bas	169	7	6	4 461	-4 455	7.5	-3.8	-9.9	-1.0	42	9.0	-2.8	-6.1	-0.9	41
Portugal	263	18	8	1 144	-1 136	3.0	-30.6	-29.6	-0.9	8	3.7	-19.9	-18.6	-0.9	9
Espagne	289	703	653	3 928	-3 275	3.0	-4.4	-2.6	-0.6	6	3.7	-7.0	-4.8	-0.7	-4
Suède	200	84	185	298	-113	7.9	-3.4	-0.6	-3.2	8	9.4	0.0	3.6	-3.6	18
Royaume-Uni	225	569	1 820	2 522	-702	7.9	-7.5	-5.9	-1.9	-60	9.4	-6.3	-4.2	-2.0	-26
UE15	204	5 290	14 577	31 951	-17 375	6.8	-8.9	-7.2	-1.8	-491	8.3	-10.9	-8.6	-1.9	-643
Chypre	0	0	0	4	-4	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
République tchèque	208	403	804	650	154	4.2	5.8	9.2	-0.8	80	5.0	6.8	11.0	-0.8	94
Estonie	216	48	73	75	-1	4.7	2.5	3.5	-1.0	3	5.6	3.2	4.5	-1.0	4
Hongrie	218	665	1 378	701	678	2.7	-0.6	0.0	-1.2	8	3.0	-0.3	0.4	-1.2	14
Lettonie	183	53	95	84	11	4.6	4.2	5.2	-1.4	6	5.6	5.1	6.4	-1.5	7
Lituanie	191	95	174	52	122	4.7	4.1	5.3	-1.9	10	5.6	5.1	6.5	-2.0	12
Malte	0	0	0	8	-8	0.0	0.0	0.0	-0.7	0	0.0	0.0	0.0	-0.7	0
Pologne	187	528	1 298	1 198	100	4.7	5.5	6.8	-1.4	106	5.6	6.4	8.1	-1.5	122
République slovaque	187	207	409	280	130	3.7	-0.3	1.0	-1.0	7	4.3	0.6	2.1	-1.0	11
Slovénie	214	6	7	24	-17	4.0	2.1	5.1	-0.7	1	4.6	4.9	11.0	-0.8	1

Tableau annexe D.3. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les oléagineux, par État membre** *(suite)*

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial	Prix des olégineux	Superficie en oléagineux	Production	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 ha	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
10 nouveaux États membres	202	2 005	4 239	3 074	1 164	3.7	2.8	4.4	-1.2	221	4.4	3.5	5.4	-1.2	266
Bulgarie	169	647	960	635	325	0.6	3.6	3.6	1.1	28	0.4	3.7	3.7	1.1	28
Roumanie	180	1 260	1 831	1 378	453	0.6	3.6	3.7	1.2	52	0.4	4.8	4.9	1.2	73
Bulgarie/ Roumanie	176	1 907	2 791	2 013	778	0.6	3.6	3.7	1.1	81	0.4	4.4	4.5	1.2	101
UE27	200	9 203	21 606	37 039	-15 432	5.2	-3.8	-3.5	-1.5	-190	6.2	-4.6	-4.2	-1.7	-276

Voir notes du tableau annexe D.1.

Source : scénarios CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478888

Tableau annexe D.4. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour les produits laitiers, par État membre**

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)				Scénario réforme de 2003 (2004)				Scénario Bilan de santé (2004)			
	Prix du lait	Cheptel laitier	Rendement	Production	Prix du lait	Cheptel laitier	Rendement	Production	Prix du lait	Cheptel laitier	Rendement	Production
	EUR/T	'000 têtes	kg/tête	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en % par rapport au scénario de référence			
Autriche	283	552	5 196	2 869	0.14	0.00	0.00	0.00	-9.95	4.64	0.13	4.77
Belgique-Lux.	272	611	5 310	3 243	0.17	0.01	-0.01	0.00	-10.52	4.37	0.28	4.66
Danemark	314	580	7 780	4 510	0.16	-0.01	0.01	0.00	-7.37	1.78	0.05	1.83
Finlande	349	327	7 354	2 404	0.11	-0.02	0.02	0.00	-6.04	-0.57	0.03	-0.54
France	286	3 938	6 010	23 670	0.16	-0.01	0.01	0.00	-12.42	2.90	0.13	3.04
Allemagne	292	4 312	6 410	27 642	0.17	-0.01	0.01	0.00	-10.55	4.17	0.10	4.27
Grèce	343	154	4 776	735	1.12	-0.29	0.10	-0.19	-6.31	-1.41	0.10	-1.31
Irlande	260	1 140	4 641	5 290	0.15	-0.02	0.02	0.00	-7.29	2.67	0.08	2.75
Italie	348	2 034	5 397	10 978	0.27	-0.01	0.01	0.00	-8.19	1.31	0.11	1.43
Pays-Bas	324	1 518	7 063	10 721	0.12	0.01	-0.01	0.00	-8.26	6.79	0.12	6.92
Portugal	311	325	6 005	1 949	0.10	-0.01	0.01	0.00	-9.44	2.39	0.09	2.48
Espagne	289	1 105	5 706	6 308	-0.04	-0.03	0.03	0.00	-8.87	1.15	0.09	1.25
Suède	315	401	7 933	3 179	0.13	0.02	-0.02	0.00	-7.20	-0.03	-0.01	-0.04
Royaume-Uni	258	2 109	6 840	14 423	0.18	0.00	0.00	0.00	-12.77	3.91	0.09	4.00
UE15	296	19 105	6 172	117 918	0.17	-0.01	0.01	0.00	-10.09	3.22	0.16	3.39
Chypre	425	26	5 282	137	0.01	0.00	0.00	0.00	-5.04	2.39	0.07	2.47
République tchèque	245	415	6 298	2 611	0.14	0.00	0.00	0.00	-7.68	1.99	0.02	2.01
Estonie	226	112	5 032	564	0.11	-0.01	0.00	0.00	-6.64	2.06	0.03	2.09
Hongrie	269	291	6 123	1 785	0.08	0.01	-0.01	0.00	-6.16	1.69	0.01	1.71
Lettonie	196	170	3 591	612	0.13	0.00	0.00	0.00	-6.93	1.30	0.04	1.33
Lituanie	188	424	3 413	1 448	0.13	0.01	-0.01	0.00	-8.16	1.56	0.04	1.60
Malte	371	6	5 936	38	0.09	0.00	0.00	0.00	-7.01	2.02	0.02	2.15
Pologne	191	2 578	4 170	10 747	0.13	0.00	0.00	0.00	-8.18	1.86	0.05	1.91
République slovaque	253	156	5 752	896	0.10	0.01	0.00	0.00	-7.33	1.67	0.04	1.71
Slovénie	284	130	4 210	545	0.08	0.00	0.00	0.00	-7.17	1.95	0.04	1.99
10 nouveaux États membres	214	4 308	4 499	19 384	0.12	0.00	0.00	0.00	-7.65	1.81	0.05	1.86
Bulgarie	203	363	3 479	1 263	0.88	-0.32	0.01	-0.31	-2.46	-0.55	0.00	-0.55
Roumanie	191	1 489	3 367	5 014	0.94	-0.36	0.01	-0.36	-1.88	-0.47	0.00	-0.47
Bulgarie/Roumanie	193	1 852	3 389	6 276	0.93	-0.35	0.01	-0.35	-2.01	-0.49	0.00	-0.49
UE27	280	25 265	5 683	143 579	0.19	-0.04	0.02	-0.02	-9.52	2.71	0.29	3.01

Voir notes du tableau annexe D.1.
Source : scénarios CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478907

Tableau annexe D.5. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour la viande bovine, par État membre**

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Production	Demande	Solde commercial	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Production	Demande	Solde commercial	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Production	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 têtes	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
Autriche	2 818	657	211	147	65	2.3	3.0	-0.3	-0.4	0	1.8	1.0	-0.6	-0.3	-1
Belgique-Lux.	2 927	813	310	208	102	2.3	-4.8	0.6	-0.3	3	1.8	-11.5	-2.3	-0.3	-7
Danemark	1 859	433	142	147	-5	2.3	6.0	4.5	-0.5	7	1.8	-12.9	-6.8	-0.3	-9
Finlande	2 272	240	92	99	-6	2.3	-0.2	3.4	-0.3	3	1.8	-17.3	-10.1	-0.1	-9
France	3 434	6 680	1 831	1 605	226	2.3	4.4	1.6	-0.4	37	1.8	3.1	1.2	-0.4	28
Allemagne	2 156	3 099	1 300	1 017	283	2.3	-9.8	-6.3	-0.3	-79	1.8	-9.0	-2.9	-0.2	-36
Grèce	4 441	292	50	181	-131	2.3	-1.6	-6.5	-1.0	-1	1.8	-1.6	-3.9	-0.7	-1
Irlande	2 317	2 655	571	75	495	2.4	-15.2	-9.0	-0.2	-51	1.8	-15.9	-6.4	-0.1	-37
Italie	3 217	2 700	970	1 385	-415	2.3	-4.6	-2.0	-0.6	-11	1.8	-3.6	0.2	-0.5	8
Pays-Bas	3 301	161	377	326	51	2.3	1.8	8.2	-0.7	33	1.8	-8.8	5.2	-0.5	21
Portugal	3 510	623	117	194	-77	2.3	4.0	-0.7	-0.8	1	1.8	2.1	-1.0	-0.5	0
Espagne	2 863	4 170	681	659	22	2.3	1.7	0.0	-0.9	6	1.8	-0.5	0.1	-0.6	5
Suède	2 568	451	141	217	-76	2.3	5.3	6.7	-0.4	10	1.8	-2.5	-0.4	-0.3	0
Royaume-Uni	2 897	3 897	848	1 196	-348	2.3	-15.2	-9.2	-0.6	-71	1.8	-15.7	-6.9	-0.4	-54
UE15	2 899	26 870	7 643	7 455	188	2.8	-3.8	-2.0	-0.5	-114	2.2	-5.3	-1.6	-0.4	-91
Chypre	2 548	11	4	6	-2	1.9	2.0	1.2	-0.3	0	1.3	1.7	1.7	-0.3	0
République tchèque	1 446	292	100	93	8	1.9	0.9	0.9	-0.9	2	1.3	-0.1	1.1	-0.5	2
Estonie	1 048	49	18	15	4	1.9	-2.1	-1.4	-0.9	0	1.3	-2.3	-0.8	-0.6	0
Hongrie	2 025	90	45	37	8	1.9	-6.2	-0.2	-1.4	0	1.3	-7.2	0.4	-1.0	1
Lettonie	1 345	61	20	21	-1	1.9	-28.6	-15.2	-0.4	-3	1.3	-28.7	-14.4	-0.2	-3
Lituanie	1 214	150	51	40	11	1.9	-12.2	-6.4	-0.3	-3	1.3	-12.3	-5.5	-0.2	-3
Malte	2 806	3	1	11	-10	1.9	1.8	0.8	-0.3	0	1.3	1.2	1.6	-0.2	0
Pologne	1 562	818	361	290	71	1.9	1.8	1.1	-0.6	6	1.3	1.5	1.9	-0.4	8
République slovaque	2 625	68	41	41	-1	1.9	1.5	0.9	-0.9	1	1.3	0.7	1.3	-0.6	1
Slovénie	2 082	138	55	58	-4	1.9	0.9	1.1	-0.6	1	1.3	0.5	1.3	-0.4	1

Tableau annexe D.5. **CAPRI : évolution du prix moyen à la production et des équilibres de marché, pour la viande bovine, par État membre** *(suite)*

	Scénario de référence : Agenda 2000 sans gel des terres (2004)					Scénario réforme de 2003 (2004)					Scénario Bilan de santé (2004)				
	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Produc-tion	Demande	Solde commercial	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Production	Demande	Solde commercial	Prix de la viande bovine	Cheptel bovin viande1	Produc-tion	Demande	Solde commercial
	EUR/T	'000 têtes	'000 t	'000 t	'000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t	Variation en % par rapport au scénario de référence				Variation en '000 t
10 nouveaux États membres	1 641	1 680	696	612	84	2.1	-1.3	-0.1	-0.7	3	1.5	-1.8	0.5	-0.4	6
Bulgarie	2 417	125	46	73	-27	2.0	-0.3	0.2	-0.8	1	1.8	-0.3	-0.1	-0.8	1
Roumanie	1 708	977	233	228	5	2.0	-0.9	-0.6	-0.7	0	1.8	-0.9	-0.7	-0.6	0
Bulgarie/Roumanie	1 825	1 102	279	301	-22	2.1	-0.8	-0.5	-0.7	1	1.8	-0.9	-0.6	-0.7	0
UE27	2 763	29 652	8 619	8 367	251	2.7	-3.5	-1.8	-0.6	-110	2.1	-4.9	-1.4	-0.4	-84

1. « Cheptel bovin » = vaches allaitantes + bovins adultes d'engraissement.
2. Voir notes du tableau annexe D.1.

Source : scénarios CAPRI.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932478926

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et des préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problème communs ; d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membre de L'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada ; le Chili ; la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membre.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
51 2011 072 ISBN 978-92-64-11213-1 – n° 58086 2011

Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne

Ce rapport présente la structure et les principales caractéristiques de la Politique agricole commune (PAC) en cours et fait le point des réformes successives de ces 25 dernières années, dans un environnement en constante évolution à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Il analyse les conséquences des changements de politiques sur la production, les échanges, l'utilisation des terres, la structure des exploitations, l'environnement et certains aspects du développement rural. Il recommande en outre d'améliorer l'orientation par le marché, la compétitivité et la gestion des risques tout au long de la chaîne alimentaire, de mieux définir les liens entre mesures et objectifs en ciblant plus précisément les interventions, et de renforcer les informations sur lesquelles doivent reposer les politiques.

Sommaire

Chapitre 1. Objectifs et contenu de l'étude

Chapitre 2. Tour d'horizon de l'évolution du secteur agricole européen

Chapitre 3. Réforme de la politique agricole de l'Union européenne

Chapitre 4. Incidence des réformes des politiques agricoles sur la performance économique et environnementale de l'agriculture

Chapitre 5. Évaluation d'ensemble et perspectives

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264112148-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-11213-1
51 2011 07 2 P

9 789264 112131