



**Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France**  
(Version révisée, 10 novembre 2005)

Pierre Boulanger<sup>1</sup>

**Introduction**

La dernière réforme en date de la Politique agricole commune (PAC) est en train d'être mise en place alors même que les évolutions du milieu rural européen comme des grandes données mondiales sont porteuses de changements structurels considérables. Après ses nombreuses réformes, la PAC est devenue un mécanisme distributif de plus en plus complexe, donc de moins en moins légitime et de plus en plus critiqué sur le plan économique, social, environnemental et territorial.

Quelles sont donc les réalités de la distribution des subventions agricoles en France, l'aspect le plus important de la PAC ? Cette note s'efforce de présenter une analyse clinique de la situation. Elle décline toutes les facettes des inégalités profondes qui caractérisent la distribution actuelle des subventions en France : par taille, par type de produits agricoles, par département, par utilisation des ressources environnementales comme l'eau, etc.

Ce faisant, la note souligne la nécessité d'une connaissance plus fine de la situation, donc d'une transparence bien plus grande que celle existant à l'heure actuelle, comparable à celle qui prévaut déjà dans de nombreux grands pays industrialisés, pour concevoir une politique agricole commune plus efficiente et équitable.

---

<sup>1</sup> Assistant de recherche au Groupe d'Économie Mondiale de Sciences Po (GEM)  
[pierre.boulanger@sciences-po.org](mailto:pierre.boulanger@sciences-po.org)

## 1. Des subventions très inégalitaires

La répartition (par tranche de montant de subvention) des paiements directs européens aux cultures arables et au bétail font apparaître d'énormes disparités, comme l'illustrent les figures 1.1 et 1.2 fondées sur les données les plus récentes de la Commission européenne (Commission européenne, 2005).

Ainsi, chacune des 30 plus grandes exploitations reçoivent, en moyenne, plus de 390.000 euros de paiements directs, soit 217 fois plus que la moyenne reçue par chacune des 182.270 plus petites exploitations (qui représentent presque 40% du total des exploitations françaises). Et 2530 exploitations (soit moins d'un pour cent du total des exploitations) reçoivent plus de 100.000 euros, et se partagent un montant total de paiements supérieur à celui que reçoivent les 182.270 petites exploitations mentionnées ci-dessus.

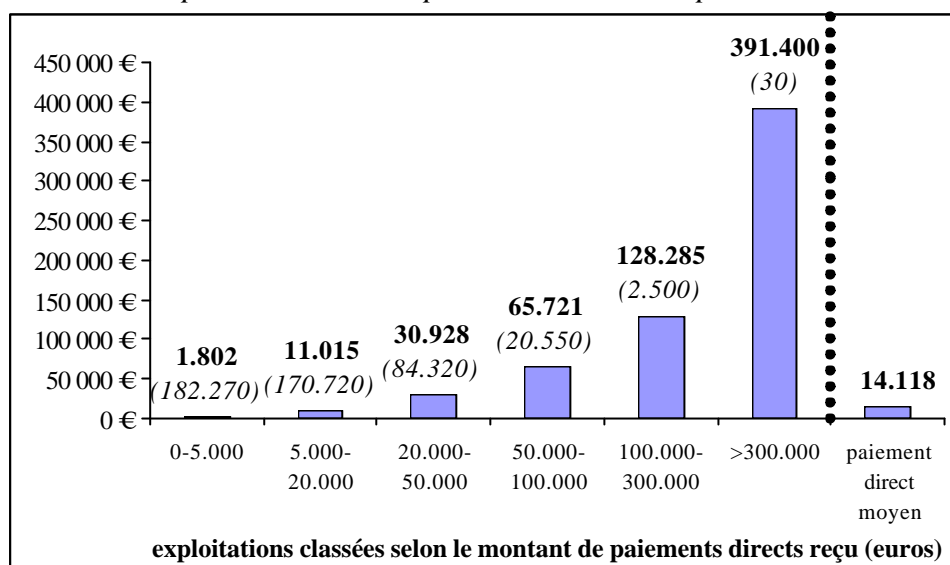
Pour bien apprécier ces chiffres, il faut préciser trois points.

- Premièrement, les paiements directs ne sont pas les uniques mesures de soutien que reçoivent les exploitations agricoles. Ils sont à considérer en sus des prix garantis de soutien. Mais, de par leur nature même, ces derniers jouent aussi plus favorablement pour les grandes que pour les petites exploitations. Existente également diverses et variées mesures institutionnelles. Les Annexes 1 et 2 présentent brièvement les concours publics communautaires et nationaux à l'agriculture française.

- Deuxièmement, les données par exploitation ne reflètent pas bien les entreprises en jeu. Une exploitation peut être le résultat du regroupement de plusieurs exploitants se partageant les paiements reçus. Inversement, un même exploitant peut officieusement gérer plusieurs exploitations et cumuler les subventions agricoles, un point important repris dans la section 6 ci-dessous.

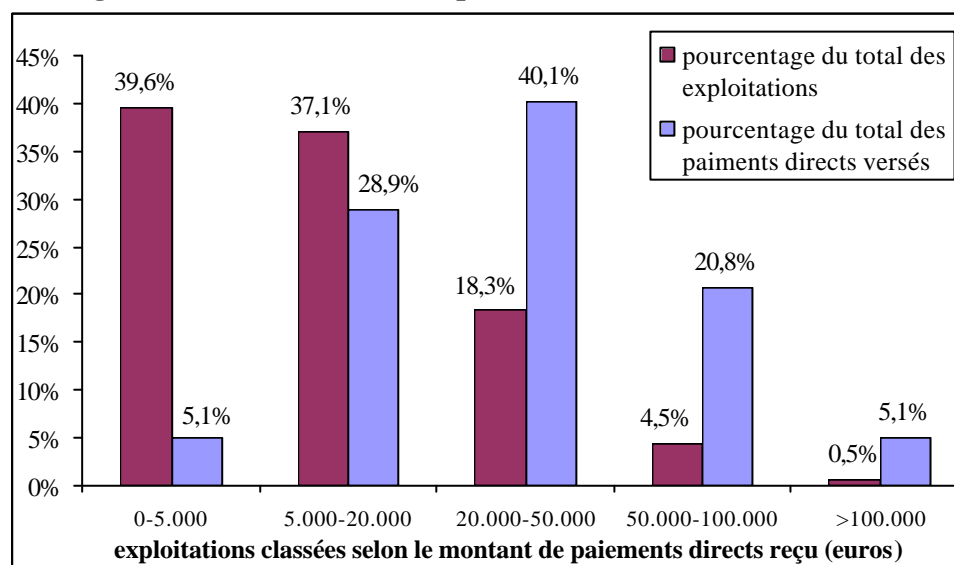
- Troisièmement, exploitation et agriculteur ne sont pas deux notions se recoupant parfaitement. Certains exploitants agricoles, plus particulièrement ceux gérant les exploitations de petite taille (dont le montant de paiement direct reçu est inférieur à 5000 euros) ne sont pas des agriculteurs à temps complet. Ils tirent une bonne part ou l'essentiel de leurs revenus d'activités professionnelles non liées à la production agricole (revenus ou salaires rémunérant une activité tierce), de revenus d'investissement (intérêts, dividendes, rentes, etc.) et de transferts sociaux (pensions, allocations, etc.).

**Figure 1.1. Paiement direct moyen par classe d'exploitation, 2001**  
 (le nombre entre parenthèses correspond au nombre d'exploitations de la classe)



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

**Figure 1.2. Distribution des paiements directs en France, 2001**



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

## 2. Des disparités distributives moins importantes que dans le reste de l'Europe ?

Cinq Etats membres de l'Union européenne (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Unis et Italie) reçoivent 80% des paiements directs européens. La France se distingue apparemment nettement des quatre autres Etats membres (cf. le détail en Annexe 3 des données de la Commission).

En effet, comparée aux autres Etats membres, elle dispose d'un tissu agricole composé majoritairement d'exploitations de taille moyenne, recevant annuellement entre 20.000 et 100.000 euros de paiements directs. Du coup, le montant alloué aux petites exploitations (celles, recevant entre 0 et 5000 euros) et aux grandes (celles recevant plus de 100.000 euros)

est faible, comparé à celui des autres pays. La spécificité française apparaît encore plus marquée, si l'on se concentre sur les très grandes exploitations recevant annuellement plus de 300.000 euros de paiements directs, comme l'illustre la figure 2.1. Ainsi, les 30 exploitations agricoles françaises les plus subventionnées ne représentent que 0,007% du total des exploitations. Par contre, l'Allemagne aurait par exemple 1430 exploitations (il est vrai, un héritage des fermes d'Etat de l'ex-RDA) obtenant en moyenne 527.234 euros de subventions chacun.

Avant d'interpréter cette situation particulière de la France, il faut souligner qu'elle n'est pas le résultat d'une seule évolution naturelle. Elle peut être largement imputée à la politique des structures dirigiste introduite par la Loi d'orientation agricole de 1960, complétée en 1962. Ces lois ajoutent aux objectifs fixés à la PAC par le Traité de Rome la prise en compte du « *caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture*<sup>2</sup> », en d'autres termes l'aspect familial que revêtent alors nombre d'exploitations agricoles. Cette politique des structures, spécifique à la France, repose sur deux instruments départementaux. D'une part, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) assurent un contrôle du marché foncier, en particulier à travers le droit de préemption. Elles peuvent aussi mener des actions de restructuration des exploitations, les exploitations jugées non viables pouvant bénéficier de subventions à la reconversion professionnelle et d'indemnités viagères de départ. D'autre part, les Contrôles administratifs des cumuls et réunions d'exploitations (devenu les Contrôles des structures)<sup>3</sup> contrôlent les installations, diminutions et augmentations d'exploitations, voire éventuellement peuvent les interdire<sup>4</sup>.

Si l'on prend en compte cette politique dirigiste des structures, la distribution plus équitable et solidaire des paiements directs entre exploitations agricoles en France, comparée aux autres pays européens, apparaît sujette à caution. Une telle politique n'a pu qu'accentuer le décalage entre exploitations et entreprises, les agriculteurs les plus efficaces cherchant à contourner les contraintes de la politique des structures par des montages sociétaux et/ou des localisations adaptés. La situation particulière de la France demande donc une confirmation sur la base de données par exploitation individuelle et sociétaire.

---

<sup>2</sup> Traité de Rome, article 39 alinéa 2a

<sup>3</sup> « *L'objectif prioritaire du contrôle des structures est de favoriser l'installation d'agriculteurs, y compris ceux engagés dans une démarche d'installation progressive. En outre, il vise :*

- *soit à empêcher le démembrement d'exploitations agricoles viables pouvant permettre l'installation d'un ou plusieurs agriculteurs ;*

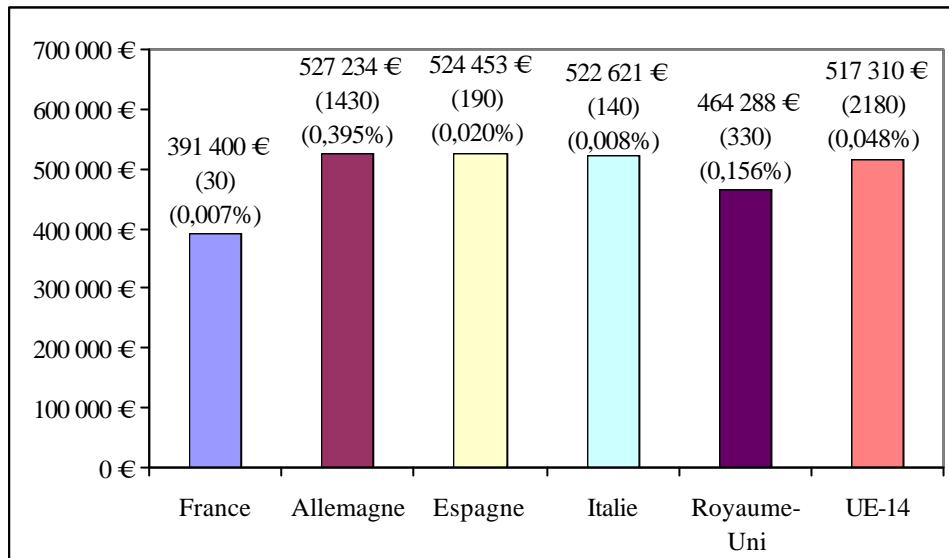
- *soit à favoriser l'agrandissement des exploitations agricoles dont les dimensions, les références de production ou les droits à subvention sont insuffisants au regard des critères arrêtés dans le schéma directeur départemental des structures ;*

- *soit à permettre l'installation ou conforter l'exploitation d'agriculteurs pluriactifs partout où l'évolution démographique et les perspectives économiques le justifient. »* Code rural, article L331-1.

<sup>4</sup> « *Sont soumises à autorisation préalable les opérations suivantes : les installations, agrandissements ou les réunions d'exploitations agricoles au bénéfice d'une exploitation agricole mise en valeur par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, lorsque la surface totale qu'il est envisagé de mettre en valeur excède le seuil fixé par le schéma directeur départemental des structures. Ce seuil est compris entre 0,5 et 1,5 fois l'unité de référence définie à l'article L.312-5. »* Code rural, article L331-2. L'unité de référence sus-mentionnée est la surface permettant d'assurer la viabilité de l'exploitation compte tenu des activités agricoles

**Figure 2.1. Paiement direct moyen aux exploitations recevant annuellement plus de 300.000 euros, 2001**

(le 1<sup>er</sup> nombre entre parenthèses correspond au nombre d'exploitations bénéficiaires ; le 2<sup>nd</sup> au pourcentage que représente cette catégorie d'exploitation dans le tissu agricole national)



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

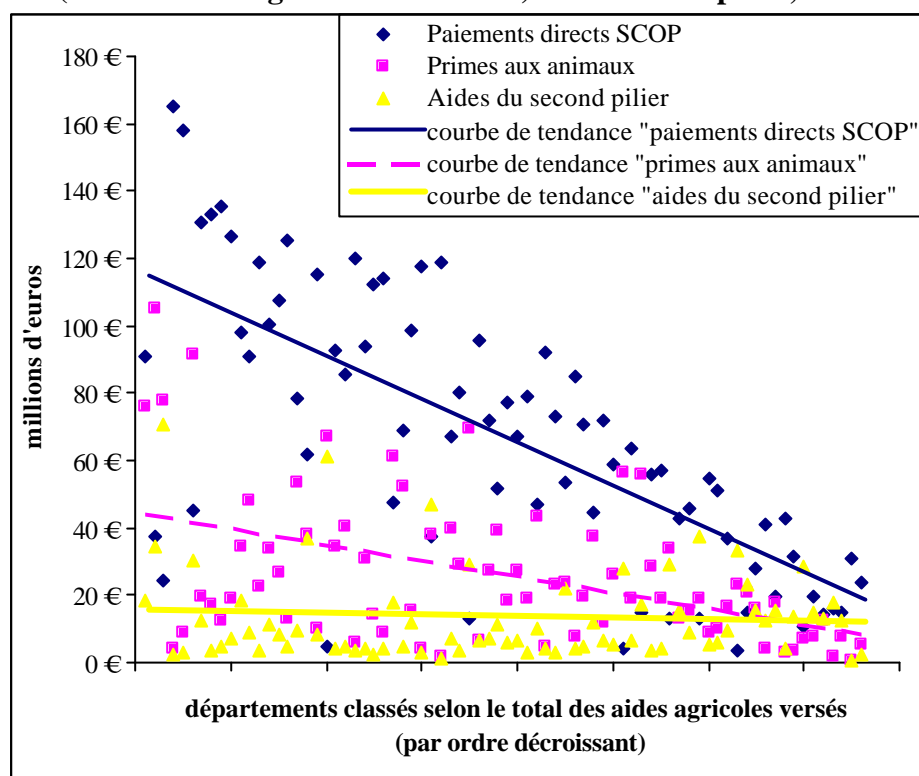
### 3. De fortes inégalités entre départements

Les fortes disparités dans la distribution des subventions entre exploitations ont engendré de fortes disparités entre départements. Une vision globale de la répartition des subventions par département est difficile compte tenu du très grand nombre d'organismes payeurs de subventions. Toutefois, certaines tendances peuvent être soulignées en se limitant aux trois grandes catégories de subventions suivantes :

- Paiements directs aux SCOP (Surfaces de Céréales, Oléagineux et Protéagineux).
- Primes aux animaux : PMTVA (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes), PSBM (Prime Spéciale Bovins Mâles), PAB gros bovins (Prime à l'ABattage), PAB veaux, fonds de flexibilité.
- Principales mesures du second pilier : PHAE (Prime Herbagère Agri-Environnementale), CTE (Contrat Territorial d'Exploitations), ICHN (Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels), mesures agro-environnementales du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et celles aux agriculteurs en difficulté.

« Paiements directs SCOP » et « primes aux animaux » sont assez largement corrélés, comme le montre la figure 3.1 qui présente la ventilation par département de ces trois catégories de subvention. (Sur cette figure, l'axe horizontal classe les départements français selon le montant total de subventions agricoles reçues, en partant, à partir de la gauche, du département dont l'agriculture est la plus subventionnée (la Vendée) pour aller vers la droite et arriver aux départements les moins subventionnés, bien sûr Paris et sa petite couronne). En effet, les courbes de tendance de ces deux types de subventions ont la même allure décroissante qui contraste avec l'allure presque plate des aides du second pilier.

**Figure 3.1. Répartition des subventions du premier pilier (subventions végétales et animales) et du second pilier, 2003**



\*Les paiements directs aux SCOP sont issus de « Les aides PAC aux surfaces, année 2003 » (ONIC/ONIOL, 2004).

Les primes aux animaux (*PMTVA, PSBM, PAB gros bovins, PAB veaux, fonds de flexibilité*) et les subventions du second pilier (*PHAE, CTE, ICHN, mesures agro-environnementales du CNASEA et celles aux agriculteurs en difficulté*) sont issues des données provisoires 2003 des SCEES-BCR-comptes départementaux.

Sources : SCEES-BCR-comptes départementaux, ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

Cette allure plate des subventions du second pilier reflète une bien moindre inégalité dans la distribution de ces subventions. Mais les paiements directs aux SCOP sont de loin les plus importants (plus de 62% du total), loin devant les primes animales (24%) et les subventions du second pilier (13%). En d'autres termes, les subventions du premier pilier disposent d'un volume financier tellement (6,4 fois) supérieur aux subventions du second pilier que leurs distributions inégalitaires dominent largement. Il faut d'ailleurs noter que, si l'on excluait les départements de Saône-et-Loire, Aveyron et Allier (départements cumulant des primes aux animaux et des subventions élevées relatives au développement rural), la courbe de tendance des subventions du second pilier de la figure 3.1 serait croissante, révélant une corrélation négative entre la totalité des subventions versées et les subventions au développement rural. L'Annexe 4 présente les 15 premiers et derniers départements bénéficiaires des subventions agricoles en France, illustrant des disparités inter-départementales profondes

Les subventions à la surface instaurées par la réforme de la PAC en 1992 avaient pour principal objectif de compenser la baisse des cours agricoles. Mais elles ont eu des effets contradictoires quant à la réduction des inégalités dans la distribution des subventions agricole. Dans la mesure où elles étaient proportionnelles à la surface agricole utilisée (SAU), elles devaient permettre une réduction des inégalités en rendant une partie du revenu de l'exploitation indépendante des résultats individuels de l'exploitation en termes de rendement

et d'efficacité dans les techniques de production. Mais le montant des subventions à l'hectare a, lui-même, été calculé en multipliant une indemnité nationale forfaitaire à la tonne par un rendement de référence variable selon le département (ou le sous-département) et correspondant au rendement moyen à l'hectare des années 1989, 1990 et 1991. Ce rendement de référence, étant fixe, a maintenu les inégalités, entre départements, des revenus de la période antérieure à la réforme de 1992 dans le secteur des COP (mais par contre il a réduit les inégalités intra-départementales)<sup>5</sup>. Par exemple, le rendement de référence des SCOP sèches dans l'Aisne est de 6,62 tonnes par hectare, de 5,38 dans la Vienne et 4,08 dans le Var.

Les mesures du second pilier, particulièrement les ICHN<sup>6</sup>, devaient permettre une diminution de ces disparités inter-départementales, d'où l'intérêt porté au développement rural, doté de moyens financiers accrus lors de la Réforme de 2003. Les premier et second piliers devaient donc jouer un rôle complémentaire au niveau de la répartition régionale des subventions. Mais ceci est difficile du fait du déséquilibre important existant entre les fonds alloués au premier et second piliers, de l'ordre de 1 à 10. Ceci dit, l'enveloppe budgétaire supplémentaire allouée aux mesures de développement rural doit en partie provenir de la réduction des subventions directes du premier pilier aux exploitations recevant annuellement plus de 5.000 euros, selon l'échéancier présenté dans le tableau 3.2.

**Tableau 3.1. Modulation des paiements directs**

Exercice budgétaire	2005	2006	2007	2008 à 2013
Exploitations recevant jusqu'à 5000 euros de paiements directs par an	0%	0%	0%	0%
Exploitations recevant plus de 5000 euros de paiements directs par an	3%	4%	5%	5%

Source : Commission européenne.

Le taux de réduction de 5% des subventions directes qui doit être appliqué à partir de 2007 devrait dégager 270 millions d'euros en France qui devrait financer des mesures de développement rural (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2003). Afin de protéger les plus petites exploitations, la modulation intègre un seuil de 5000 euros. Cependant, son application est linéaire et impose donc des adaptations d'ampleur égale aux moyennes et grandes exploitations. En d'autres termes, la diversité des exploitations touchant plus de 5000 euros n'est pas prise en compte.

Outre le défaut de progressivité dans la modulation, s'ajoute l'absence d'un plafonnement des subventions par exploitation bien que la réglementation des grandes cultures plafonne la SCOP totale du territoire français. Ce plafonnement, envisagé lors des négociations de la réforme de 1992 à 300.000 euros pour les subventions aux SCOP a été rapidement abandonné. Il aurait toutefois pu éviter des tendances d'accroissement systématique de la SAU par certaines exploitations et, sans doute, permis une meilleure allocation des subventions.

<sup>5</sup> Dans un souci d'équité, depuis 1999 le rendement de référence fait intervenir pour moitié le rendement départemental théorique et pour l'autre le rendement national. Avant cette date, le rendement théorique faisait intervenir pour deux tiers le rendement départemental et pour un tiers le rendement national.

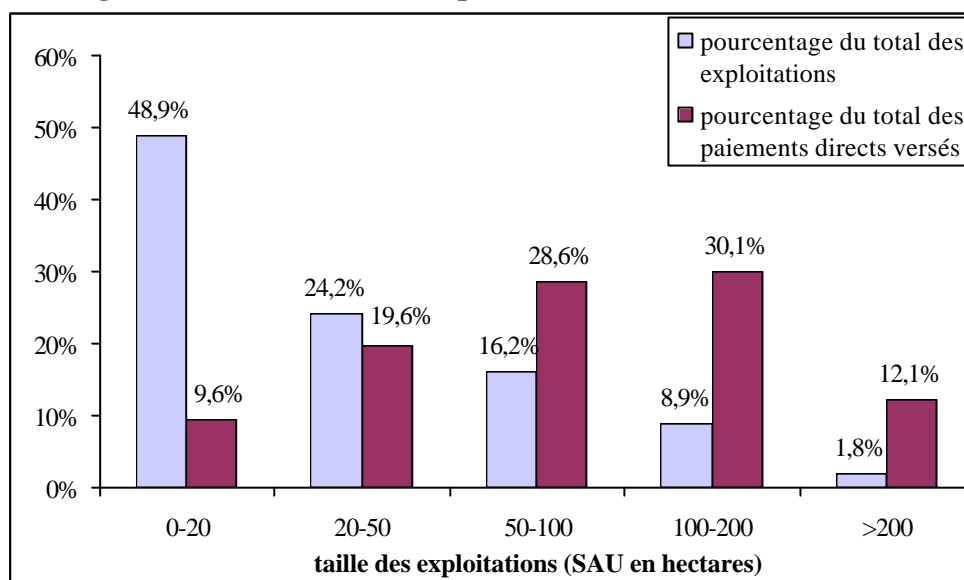
<sup>6</sup> Les ICHN, créées en 1975, sont des subventions versées aux agriculteurs des zones de montagne et des zones défavorisées.

En résumé, malgré les réformes successives de la PAC depuis 1992, la répartition territoriale des subventions reste, et restera avec l'entrée en vigueur du système des Droits à paiement unique (DPU), fortement influencée par les écarts de rendements théoriques entre départements ainsi que par la taille et le type de cultures des exploitations.

#### 4. Un coup de projecteur par secteur

Cette section se concentre sur la répartition du système de subventions directes aux SCOP. Ce secteur recevant plus de 60% du total des subventions agricoles versées en France, il est très important et significatif.

**Figure 4.1. Distribution des paiements directs aux SCOP, 2003**

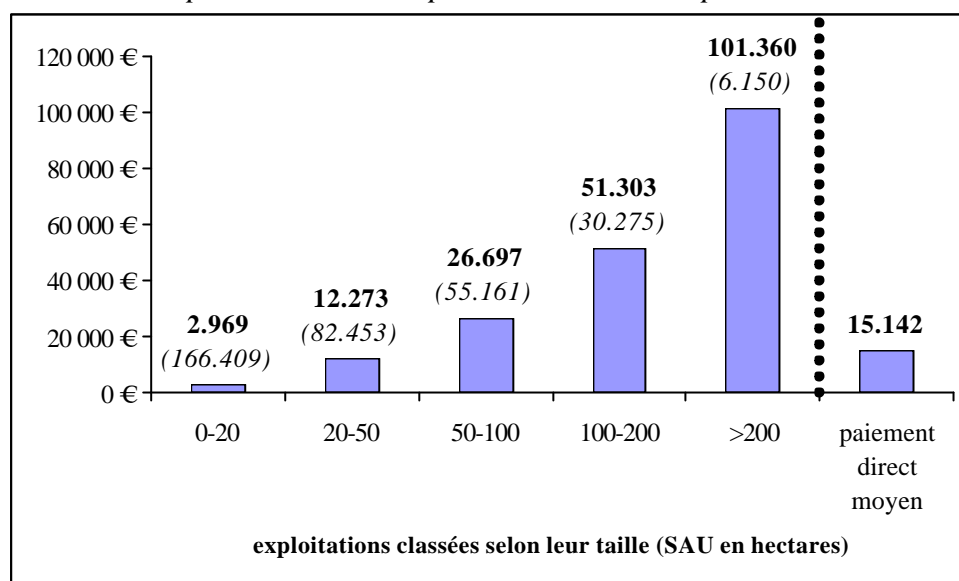


Source : ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

Les inégalités sont plus fortes que celles observées dans l'ensemble d l'agriculture. D'une part, plus de 73% des exploitations de COP reçoivent moins de 30% du total des paiements directs versés (cf. figures 4.1 et 4.2) et reçoivent même un montant inférieur au paiement moyen national. D'autre part, moins de 11% des exploitations reçoivent plus de 42% des subventions directes aux SCOP. Malheureusement, les données publiées par l'ONIC/ONIOL ne différencient pas les exploitations de plus de 200 hectares qui représentent moins de 2% des bénéficiaires, mais captent plus de 12% du paiement total, soit en moyenne 6,7 fois le paiement moyen. Or certaines de ces exploitations de plus de 200 hectares dépassent aisément le millier d'hectare, en Picardie, Bourgogne, Centre ou Poitou-Charentes.



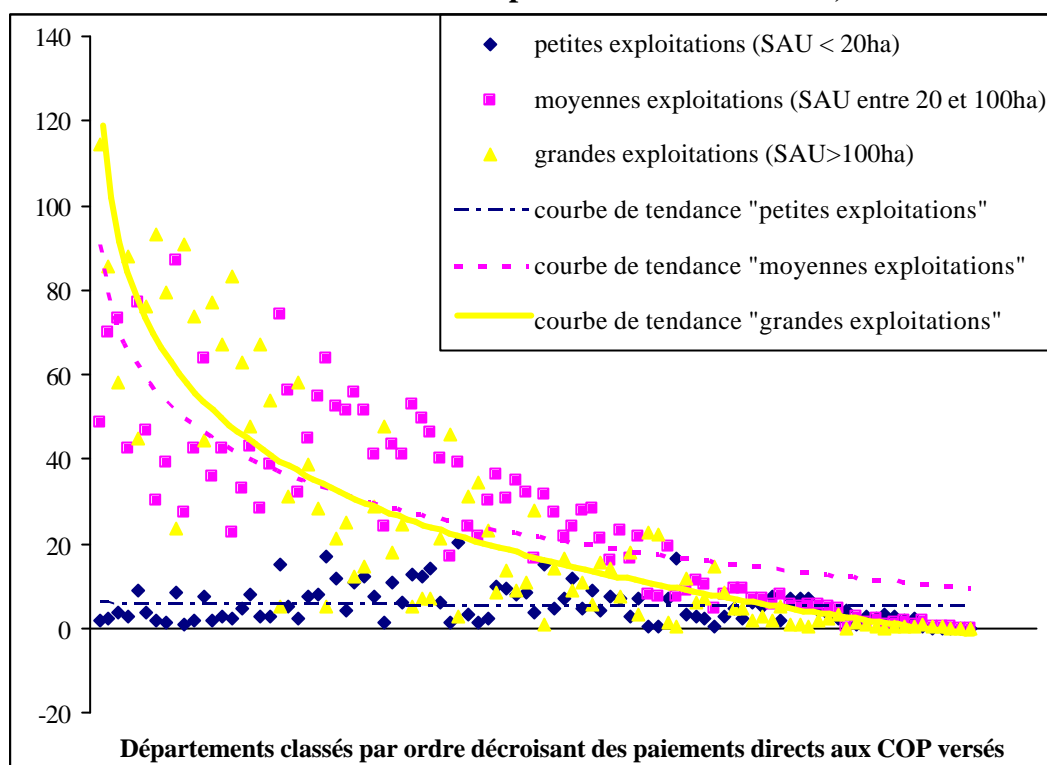
**Figure 4.2. Paiement direct moyen aux SCOP par classe d'exploitation, 2003**  
 (le nombre entre parenthèses correspond au nombre d'exploitations de la classe)



Source : ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la répartition départementale des subventions versées aux SCOP fait apparaître de fortes disparités entre départements. La Picardie, la Haute-Normandie, le Centre, le Nord - Pas de Calais et le Poitou-Charentes sont les régions les plus aidées. La figure 4.3 illustre la répartition des petites, moyennes et grandes exploitations sur l'ensemble du territoire. L'axe des abscisses classe les départements selon le montant des subventions versé aux SCOP, de l'Eure-et-Loire (département où en 2003 le plus de paiements directs ont été versés) à l'unique département n'ayant reçu aucune subvention aux COP (la Corse-du-Sud). Cette figure illustre parfaitement combien grandes et moyennes exploitations influent le versement des paiements directs dans le secteur des COP, les petites étant réparties de manière plus homogène sur le territoire.

**Figure 4.3. Répartition départementale des paiements directs aux SCOP, croisée avec la taille des exploitations bénéficiaires, 2003**



Source: ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

**Tableau 4.1. Les 15 premiers départements bénéficiaires des paiements directs aux SCOP, 2003**

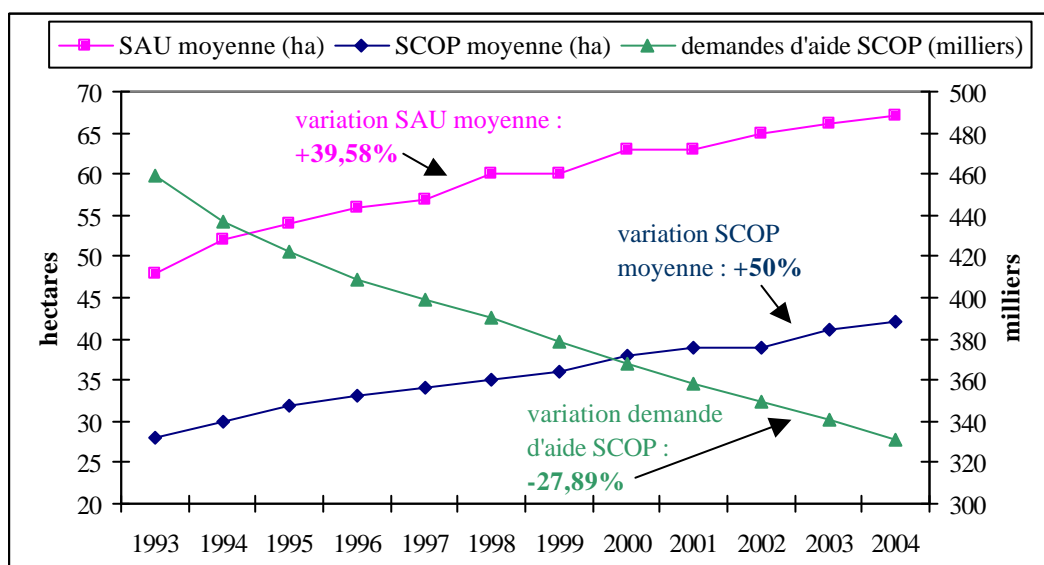
Départements	petites exploitations SAU < 20ha (millions d'euros)	moyennes exploitations SAU entre 20 et 100ha (millions d'euros)	grandes exploitations SAU > 100ha (millions d'euros)	Total des subventions aux surfaces versé par l'ONIC/ONIOL (millions d'euros)	(%)	(% cumulé)
Eure et loir	1,937	48,632	114,472	165,041	3,20%	3,20%
Marne	2,469	70,163	85,539	158,171	3,07%	6,27%
Somme	3,664	73,265	58,292	135,221	2,62%	8,89%
Aisne	2,706	42,717	87,726	133,149	2,58%	11,48%
Gers	8,826	77,175	44,768	130,769	2,54%	14,01%
Vienne	3,734	46,886	76,008	126,628	2,46%	16,47%
Yonne	1,867	30,17	93,157	125,194	2,43%	18,90%
Aube	1,444	39,266	79,495	120,205	2,33%	21,23%
Pas de Calais	8,507	86,973	23,508	118,988	2,31%	23,54%
Seine et Marne	0,81	27,181	90,931	118,922	2,31%	25,84%
Loiret	1,767	42,343	73,59	117,7	2,28%	28,13%
Charente-Maritime	7,416	63,63	44,435	115,481	2,24%	30,37%
Oise	1,549	35,824	76,838	114,211	2,22%	32,58%
Eure	2,82	42,525	66,937	112,282	2,18%	34,76%
Cher	2,109	22,538	83,077	107,724	2,09%	36,85%
<b>FRANCE</b>	<b>494,035</b>	<b>2 484,580</b>	<b>2 176,560</b>	<b>5 155,175</b>	<b>100,00%</b>	<b>/</b>

Source: ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

La logique du paiement compensatoire à l'hectare a restreint les incitations à l'intensification de la production pour les exploitations ayant une faible SAU. En effet, la baisse des prix de soutien et la hausse des subventions à l'hectare font que l'inégalité des revenus tend à s'aligner sur celle des surfaces. Ce poids croissant de la surface des exploitations dans les subventions reçues, et par voie de conséquence dans les inégalités entre bénéficiaires des subventions, a eu pour effet de pousser encore davantage à la concentration des exploitations. Si cette dernière peut, à un certain degré, être profitable en termes de gains d'efficacité, elle doit résulter du jeu de la concurrence non biaisée par des subventions publiques.

La figure 4.4 illustre ce lien entre la concentration accrue des exploitations françaises de COP et la contribution de la surface cultivée dans le montant des paiements directs reçus. En effet, suite à la réforme de 1992, la SAU moyenne en COP des exploitations agricoles est passée de 48 à 67 hectares, soit une hausse de presque 40%. Cette variation est encore plus marquée pour la SCOP moyenne qui a augmenté de 50%. Or, durant la même période, le nombre d'exploitations produisant des COP (mesuré par le nombre des dépôts de dossier afin d'obtenir un soutien direct aux SCOP) est passé de 459.000 à 331.000, soit une baisse d'un quart des exploitations produisant des COP depuis l'entrée en vigueur de la réforme.

**Figure 4.4. Evolution de la SAU moyenne, de la SCOP moyenne et des demandes de subvention aux SCOP, 1993-2004**



Source: ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

Cette concentration a un impact sur la valeur des terres agricoles. Selon la base de données Agreste, en 2004, les prix les plus élevés des terres agricoles (hormis celles situées dans des zones à vocation touristique comme les Bouches-du-Rhône et la Haute-Savoie) se trouvent dans les régions de grande culture, c'est à dire de COP. Ils atteignent 6200 euros par hectare dans la Somme et 6060 euros dans le Val d'Oise, deux départements dont la subvention moyenne à l'hectare de céréales est respectivement en 2004 de 422 et 412 euros. Par contre, les prix des terres agricoles restent très inférieurs dans des régions plutôt orientées vers l'élevage tels la Creuse ou la Saône-et-Loire avec un prix à l'hectare de 1580 et 1960 euros, pour une moyenne de subvention à l'hectare de céréales respectivement de 311,2 et 317,5 euros.

En d'autres termes, les paiements directs à l'hectare se capitalisent dans le prix du foncier. L'inflation du prix des terres agricoles a pour effet de freiner les installations des agriculteurs rendant nécessaires les mesures de soutien à l'installation des « jeunes exploitants ». De plus, lors d'une vente de terres, et ce malgré l'existence des Contrôles des structures et des SAFER, les grandes unités économiques sont privilégiées lors des opérations d'achat car elles ont une capacité financière supérieure—et une influence sur ces deux institutions.

Cette course à la concentration dans un secteur finalement très régulé ne peut que pousser à un endettement excessif pouvant même compromettre la viabilité financière des exploitations. Ainsi, certains agriculteurs ont poursuivi une politique d'agrandissement systématique et atteint des SAU considérables en courant de (trop) grands risques financiers. De plus, comme des exploitations ayant des SAU très importantes trouvent difficilement des acquéreurs à cause de leurs coûts fonciers élevés, il peut s'avérer nécessaire de les démanteler, ce qui peut exiger des subventions publiques supplémentaires.

## **5. Des incohérences relatives à l'irrigation**

Favoriser une agriculture plus soucieuse de l'environnement était un objectif de l'Agenda 2000. La création du second pilier de la PAC manifestait la volonté d'une réorganisation de la politique structurelle, en liant développement rural et multifonctionnalité de l'agriculture. Le premier pilier doit se concentrer sur le soutien au revenu des exploitants agricoles, et le second sur la fourniture de biens publics environnementaux et ruraux par les agriculteurs. La Réforme de 2003 a accentué la complémentarité entre ces deux volets de la PAC. Le transfert partiel des fonds du premier vers le second pilier grâce à la modulation des paiements directs, et une mobilisation financière plus importante de la part des Etats membres devraient permettre d'accroître les ressources du second pilier.

En théorie, ces nouvelles subventions devraient aider les agriculteurs à s'adapter aux normes européennes, à financer des mesures de développement rural centrées sur l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de sa multifonctionnalité, sur le développement durable et sur l'installation de nouveaux arrivants en zones rurales en particulier des jeunes agriculteurs. L'octroi intégral du paiement unique par exploitation et des autres subventions directes devrait être soumis au respect de normes européennes obligatoires et des « Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) » à savoir le maintien des terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes. Si les BCAE s'appliquent dès 2005 à l'ensemble des terres agricoles, la mise en place du principe d'éco-conditionnalité devrait se dérouler sur 3 ans avec l'entrée en vigueur dès cette année des normes environnementales et d'identification des animaux<sup>7</sup>.

Toutefois, la réalité est bien souvent différente de la théorie, la préservation de l'eau développé ci-dessous illustre une des incohérences du régime des subventions. Les subventions actuelles incitent à consommer « trop » d'eau réduisant à néant tous les efforts

---

<sup>7</sup> Sur 19 règlements européens, 9 sont applicables dès 2005 : 4 se rapportent à l'identification et l'enregistrement des animaux et 5, à l'environnement : Directive « oiseaux » concernant la conservation des oiseaux sauvages, Directive « habitat » concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Directive « eaux souterraines » concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, Directive « sols et épandage » relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, Directive « nitrates » concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

visant à une économie des ressources aquacoles. Ces subventions induisent également des disparités au profit des grandes exploitations et de certains départements tandis que l'ensemble de la société doit se soumettre aux mesures restrictives prises en situations de sécheresse.

### Préservation de l'eau et agriculture

L'eau est longtemps apparue comme une ressource abondante. Cependant, depuis une décennie, sa préservation et sa qualité sont devenues des objectifs fondamentaux, au niveau national, communautaire et international. L'UE n'est pas épargnée par une diminution de ses ressources aquatiques, en effet « *sous le double effet des pointes de la demande en eau dues au tourisme et aux besoins d'irrigation agricole certains Etats membres européens méridionaux connaissent un épuisement inquiétant de leurs réserves en eaux* » (Commission européenne, 1999). A l'échelle européenne, 54% de l'eau est consommé par l'industrie, 26% par l'agriculture et 20% pour des usages domestiques. Cette ventilation moyenne peut varier sensiblement d'un pays à l'autre, elle ne reflète pas le cas français. En effet, selon le Ministère français de l'écologie et du développement durable, l'eau consommée<sup>8</sup> par l'agriculture représente en moyenne annuelle environ 50% de l'eau consommée en France et 80 % en période estivale.

La Directive du 23 octobre 2000 établit un *cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* (Directive 2000/60/CE). Ce cadre ne se limite pas à la lutte contre la pollution<sup>9</sup> mais se veut établir un plan d'action d'ici à 2015 en vue de réformer la gestion de ce secteur (eaux intérieures de surface, eaux de transition, eaux côtières et eaux souterraines). Le préambule de cette directive souligne la nécessité d'intégrer la protection et la gestion de l'eau dans les politiques communautaires, telle la politique agricole.

On peut donc s'attendre à un conflit avec la PAC actuelle dans la mesure où le dédommagement financier des coûts induits par l'irrigation (et le cautionnement d'un usage intensif de l'eau) constitue une incitation à la consommation aquacole. Encouragement, et cela malgré l'existence de problèmes de sécheresse récurrents des cours d'eau (eaux intérieures de surface) et des nappes phréatiques (eaux souterraines) d'où l'eau est tirée à des fins d'irrigation agricole.

Or, la France détient l'accroissement des surfaces irriguées le plus élevé des Etats membres de l'UE. Cette surface a augmenté de 25.000 ha/an entre 1961 et 1980, 48.000 ha/an entre 1980 et 1996 avec un pic de 59.000 ha durant les années 90 (Institute for European Environmental Policy, 2000). Comme le montre le tableau 5.1, si le secteur énergétique extrait la plus grande quantité d'eau, il en restitue après usage plus de 93% du volume prélevé. A l'inverse, l'irrigation des cultures, si elle représente moins de 15% du prélèvement total d'eau, est le premier poste de consommation d'eau en France, avec quasiment 50% du volume total consommé. L'impact des prélèvements d'eau à des fins d'irrigation est inquiétant car, contrairement aux autres usages, ils ont lieu principalement l'été c'est à dire en période d'étiage (période où le niveau des cours d'eau est au plus bas).

---

<sup>8</sup> L'eau prélevée est rejetée dans le milieu aquatique après usage, à l'inverse de l'eau consommée qui constitue une ponction non transitoire mais définitive.

<sup>9</sup> « 60% des terres cultivées européenne contiennent des engrais et des pesticides à des niveaux dangereux pour la qualité des aquifères souterrains » (Commission européenne, 1999).

**Tableau 5.1. Répartition des volumes prélevés et consommés par usage, 2001**

Usages	Production d'énergie	Eau potable	Irrigation	Industrie	Total
Prélèvements (millions m3) (% du prélèvement total)	19161 57,12%	5966 17,79%	4767,681 14,21%	3650 10,88%	33544,681 100,00%
dont volumes restitués au milieu aquatique après usage (millions m3) (% du prélèvement de l'usage) (% du volume restitué total)	17890 93,37% 64,33%	4534,16 76,00% 16,31%	1989,181 <b>41,72%</b> <b>7,15%</b>	3394,5 93,00% 12,21%	27807,841 82,90% 100,00%
dont volumes consommés (millions m3) (% du prélèvement de l'usage) (% du volume consommé total)	1271 6,63% 22,16%	1431,84 24,00% 24,96%	2778,5 <b>58,28%</b> <b>48,43%</b>	255,5 7,00% 4,45%	5736,84 17,10% 100,00%

Sources : agences de l'Eau - RNDE - IFEN, 2003.

### Trop d'eau pour les grandes exploitations : le cas des SCOP

L'irrigation des SCOP absorbe la majorité de l'eau consommée par l'agriculture, et la culture de maïs totalise plus de 80% des SCOP irriguées. Or le maïs est une céréale, qui pour des raisons de rendement et de qualité, nécessite un important volume d'eau et principalement au moment de la floraison, à savoir en été... A l'origine céréale exotique, le maïs ne couvrait que 300.000 hectares de cultures en 1939, alors qu'il en couvre plus de 3,1 millions en 2003.

Aussi est-il important d'estimer le soutien agricole directement lié à l'irrigation. Depuis la réforme de la PAC de 1992, le plan de rendement céréales couvrant les céréales à paille, le maïs, la jachère et les protéagineux, repose sur un découpage départemental et sous-départemental<sup>10</sup>.

Un exemple permet d'illustrer la méthodologie à suivre afin d'estimer les subventions à l'irrigation. Le département de la Vienne (appliquant un plan de rendement céréalier de type B) appartient à la région Poitou-Charentes, région dont la surface irriguée a été décuplée au cours de la période 1961-1996. En prenant en considération la surface déclarée irriguée des cultures céréalières ouvrant droit à une subvention aux surfaces basée sur les rendements irrigués, il est possible d'estimer la prime à l'irrigation versée aux producteurs irriguant poitevins. Le tableau 5.2 présente le calcul de la prime à l'irrigation proposée dans ce département tandis que le tableau 5.3 applique cette prime aux cultures en bénéficiant. Il en résulte que plus de 8 millions d'euros ont été versés en 2003 dans le département de la Vienne afin de rétribuer l'irrigation. Ce n'est pas un abus de langage que d'affirmer qu'un usage intensif de l'eau est encouragé. A noter que les producteurs de maïs captent près de 90 pour cent du montant total de ces subventions à l'irrigation.

<sup>10</sup> Le plan de rendement céréales distingue : 38 départements ou sous-départements ayant un rendement des SCOP unique ne subventionnant pas l'irrigation (Rdt A), 57 départements ou sous-départements ayant distingué l'irrigation et la subventionnant à un taux unique quelque soit la culture (Rdt B), 12 départements ayant un rendement basé sur la culture du maïs c'est à dire garantissant un taux de subvention particulier pour l'irrigation des surfaces de maïs et un taux distinct plus faible ou nul pour les autres types de culture irriguées (Rdt C).

**Tableau 5.2. La Prime à l'irrigation dans la Vienne, 2003**

	Céréales non irriguées	céréales irriguées	prime à l'irrigation
subventions compensatoires (€/t)	63	63	
rendements théoriques (t/ha)	5,38	8,55	3,17
Montants prévisionnels de subventions (€/ha)	338,94	538,65	<b>199,71</b>

Source : DDAF Vienne. Calculs de l'auteur.

**Tableau 5.3. Soutien à l'irrigation dans la Vienne, 2003**

	céréales	dont maïs	soja	protéagineux	Total COP
subvention cultures sèches (€/ha)	338,94		338,94	338,94	
subventions cultures irriguées (€/ha)	538,65		538,65	538,65	
prime à l'irrigation (€/ha)	199,71		199,71	199,71	
surfaces déclarée irriguées (ha)	35.779	35.568	99	4.233	40.111
<b>prime à l'irrigation versés (€)</b>	<b>7.145.424</b>	<b>7.103.285</b>	<b>19.771</b>	<b>845.372</b>	<b>8.010.568</b>

Sources : ONIC/ONIOL, DDAF de la Vienne. Calculs de l'auteur.

Appliquée aux trois rendements théoriques possibles (A, B et C) du plan céréales pour chaque département et sous-département, il est possible d'estimer le montant total des primes à l'irrigation versé en France à partir des informations fournies par l'ONIC/ONIOL et le réseau des DDAF.

Pour la campagne 2003, plus de 148 millions d'euros ont été versés aux exploitants agricoles afin de compenser les coûts induits par l'irrigation. Or, au cours de cette même année, moins de 90 millions d'euros ont été consacré à la protection de l'eau et des milieux aquatiques en France (28,4 millions issus du budget du Ministère de l'écologie et du développement durable et 61,4 millions issus du prélèvement de solidarité sur les Agences de l'eau).

Non seulement, il existe un «déficit» global de 59 millions d'euros, soit les deux-tiers des sommes consacrées à la protection de l'eau, mais les quelques 150 millions d'euros de primes à l'irrigation sont, de plus, la source de deux inégalités.

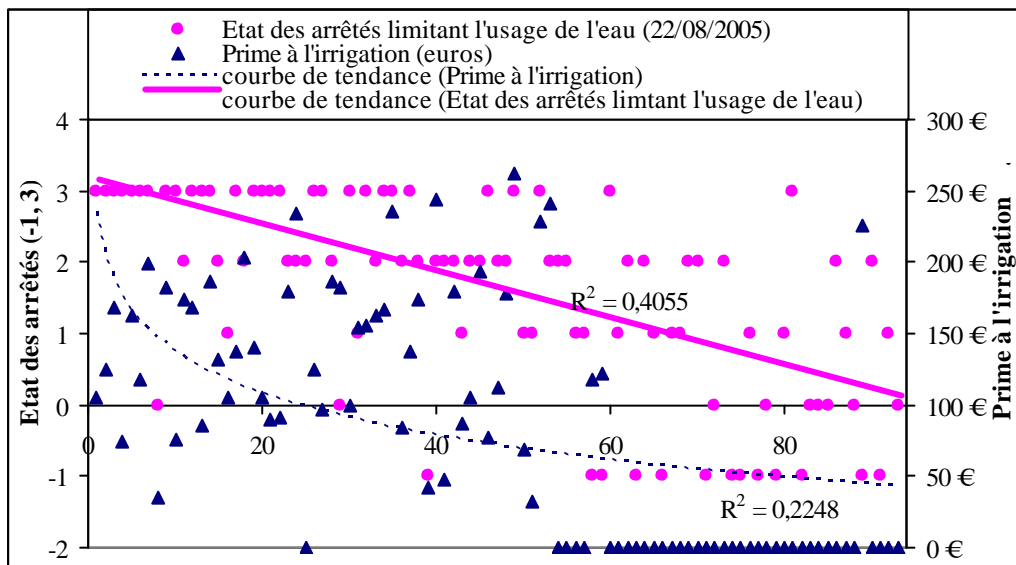
La première inégalité est d'ordre économique. Les exploitations considérées comme grandes selon l'ONIC/ONIOL c'est à dire ayant une production théorique supérieure à 92 tonnes, sont les principaux bénéficiaires de ces primes à l'irrigation. Elles cultivent plus de 95% de la SCOP déclarée irriguée et concourent à quasiment 80% des exploitations pratiquant l'irrigation.

La seconde inégalité est d'ordre géographique. Quinze départements concentrent 70% de ce montant soit plus de 104 millions d'euros. Les surfaces ouvrant droit au rendement irrigué sont concentrées surtout au Centre et à l'Ouest (les 8 premiers départements bénéficiaires appartiennent au Centre-Ouest et Sud-Ouest). Les départements où l'irrigation est subventionnée ont connu une diminution des surfaces irriguées maraîchères, horticoles et de vergers mais un accroissement des SCOP irriguées, ces dernières bénéficiant d'un fort soutien de la PAC (Institute for European Environmental Policy, 2000).

## Corrélation : irrigation intensive et sécheresse

L'été 2005 a été particulièrement sec. Au 22 août 2005, 72 départements étaient concernés par au moins un arrêt préfectoral limitant certains usages de l'eau. Les données en notre disposition sur les primes à l'irrigation en 2003 révèlent une intéressante superposition entre départements irriguants et départements sinistrés. Des études économétriques approfondies seront menées pour tester la robustesse de la corrélation illustrée par la Figure 5.1.

**Figure 5.1. Corrélation entre Arrêtés préfectoraux limitant l'usage de l'eau au 22 août 2005 et différentiel entre rendement maïs sec et irrigué, 2005**  
(Les départements sont classés selon la taille de la surface de maïs irrigué ouvrant droit à la subvention à l'irrigation 2003, par ordre décroissant)



\*La variable « arrêté préfectoral » est déclinée en 5 échelons, reprenant la classification officielle du Ministère de l'écologie et du développement durable:

-1 : Aucun arrêté.

0 : Mesures planifiées : mesures de limitation des usages non effectives mais des mesures ont été planifiées à long terme en cas de nécessité (arrêtés cadre).

1 : Mesures effectives limitées : toute mesure de limitation des usages inférieurs ou égales à 1j/7 ou à 15% du volume sur au moins un bassin versant.

2 : Mesures effectives fortes : mesure de limitation des usages supérieurs ou égales à 1j/7 sur au moins un bassin versant mais inférieurs à 7j/7.

3 : Restrictions totales : restriction totale sur au moins un bassin versant.

Sources : ONIC/ONIOL, DDAF, Ministère de l'écologie et du développement durable. Calculs de l'auteur.

L'axe horizontal de la figure 5.1 classe les départements selon la taille décroissante (de gauche à droite) de la surface de maïs irriguée ouvrant droit aux subventions à l'irrigation en 2003 (les Landes sont le premier département tandis que 22 départements n'ont pas de cultures irriguées de maïs). Pour l'ensemble de la France, les surfaces de maïs irriguées représentent près de 80 pour cent de la SCOP irriguée totale et captent autant des primes à l'irrigation versées. L'axe vertical gauche représente la situation état des arrêtés préfectoraux, passant d'un niveau 1 (aucun arrêté) au niveau 3 (restriction totale). L'axe vertical droit indique la prime à l'irrigation versée par hectare de maïs dans chaque département. La figure 5.1 donne deux résultats.



Il existe une corrélation certaine entre la prise d'arrêtés préfectoraux limitant l'usage de l'eau et l'usage de l'irrigation dans les cultures de maïs<sup>11</sup>. Le niveau d'alerte le plus élevé (niveau 3) est atteint pour la quasi-totalité des départements ayant recours à une irrigation soutenue des cultures de maïs. Il est également intéressant de faire référence à une enquête réalisée en 2005 par l'Association de consommateurs UFC Que Choisir<sup>12</sup> soulignant que les Agences de l'eau, établissements publics, imposent un « *coefficient de redevance pour prélèvement et consommation aux irrigants nettement plus faible dans les bassins où l'irrigation et la sécheresse sont élevées* ».

En d'autres termes, la politique actuelle cumule les inconvénients de l'accélérateur et du frein. Et même si l'accroissement des surfaces irriguées s'est récemment stabilisé, l'impact des ponctions existantes demeure.

## 6. Un échantillon des principaux bénéficiaires

En France, la loi « Informatique et Libertés » qui interdit les données nominatives semble s'appliquer aux bénéficiaires des subventions agricoles. Pourtant ce qui précède suggère qu'il est légitime de réclamer une transparence accrue dans l'usage des subventions publiques. La lourde charge imposée aux contribuables et consommateurs français devrait lui permettre de connaître le fonctionnement détaillé d'un système de redistribution gérant plusieurs milliards d'euros au bénéfice de particuliers et d'entreprises.

Le secteur agricole bénéficie d'un statut particulier qui ne doit pas risquer de créer une scission entre mondes urbain et rural, entre secteurs industriel et tertiaire d'une part et agricole d'autre part. Toute société ou toute entreprise ayant une activité commerciale est enregistrée au Greffe du tribunal de commerce, ou au Répertoire de métiers si l'activité est artisanale. Ces données sont consultables par tous. Les personnes physiques et morales, exerçant à titre principal des activités agricoles doivent quant à elles s'enregistrer à la Chambre d'agriculture. Ces données, qui ne semblent pas relever d'une quelconque confidentialité, sont toutefois tenues secrètes au tout un chacun. Enfin, la transparence des subventions publiques s'impose aux entreprises industrielles, mais non aux entreprises agricoles.

Afin de prétendre à des subventions agricoles, un exploitant agricole doit remplir annuellement un dossier complet, qu'il soit à la tête de 20 ou 2000 hectares, qu'il dirige un cheptel de 20 ou 2000 têtes. Les Chambres d'agriculture offrent assistance à sa constitution. Ce service se révèle souvent nécessaire pour les petits exploitants qui ne connaissent souvent qu'*ex-post* le montant de subvention auxquels ils peuvent prétendre. Pour d'autres, principalement les grosses exploitations, ce montant de subvention fait partie intégrante du choix d'assolement. Une fois complétée, ces dossiers sont transmis aux Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) concourant à la gestion des crédits nationaux ou communautaires accordés par l'Etat et l'Union européenne. Ces dernières peuvent également, le cas échéant, assister les exploitants dans leurs préparations de demandes de subventions. Enfin, les Offices publics d'intervention se chargent par la suite, dans une optique sectorielle, de la mise en oeuvre de l'Organisation Commune du Marché pour des produits bien déterminés et du versement des subventions individuelles<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Le coefficient de détermination R<sup>2</sup> est relativement élevé compte tenu de la non responsabilité exclusive de l'irrigation lors d'un état déclaré de sécheresse.

<sup>12</sup> Voir le site internet : [www.quechoisir.org](http://www.quechoisir.org).

<sup>13</sup> Ci-dessous se trouvent listées les différents offices publics d'intervention, certains ont fusionné :

La Cour de comptes a dans ses rapports annuels de 2001 et 2003 dressé un bilan très critique de la gestion des subventions nationales et européennes versées aux agriculteurs par ces Offices agricoles. Elle souligne, entre autres, le manque de transparence, la difficulté d'exercer efficacement des contrôles et les inégalités dans la répartition des subventions. L'ONIC-ONIOL, premier Office européen en volume de subventions versés (soit 5,2 milliards d'euros versée en 2004 à 330.000 producteurs de COP dans le cadre des subventions aux surfaces prévues par la PAC), est particulièrement visé : « *Le montant élevé des sommes maniées par l'ONIC-ONIOL, qui se sont considérablement accrues depuis dix ans, rend indispensable qu'il soit mis fin aux irrégularités comptables et aux approximations juridiques qui caractérisent, dans son champ de compétence, la gestion des aides nationales et communautaires* » (Rapport annuel de la Cour des comptes, 2003, page 493). De plus, ce même rapport dénonce les disparités induites par le système de répartition des paiements compensatoires : « *la disparité des aides payées, qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs centaines de milliers d'euros, invite à s'interroger sur l'opportunité de régler des aides dont l'intérêt économique est faible comme sur l'opportunité de mettre en œuvre l'écrêtement prévu par les règlements européens* » (Rapport annuel de la Cour des comptes, 2003, page 493).

La gestion des subventions du premier pilier, découplées (faisant l'objet du paiement unique) ou non, sera transférée à l'Agence unique de paiement (AUP) à l'horizon 2007. Dans un premier temps, cette nouvelle agence sera adossée à l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales) qui, regroupé avec l'ONIOL (en 1999) et le FIRS (en 2004), assurera le paiement de la subvention découplée. Les Offices publics d'intervention existants devront alors se regrouper en trois pôles<sup>14</sup> et se recentrer sur leurs seules missions d'étude, d'expertise et de promotion des filières.

Le magazine Capital a publié, dans sa livraison de novembre 2005, les subventions perçues par onze grands bénéficiaires français—en elle-même une illustration de la non-transparence du système puisque le Ministère de l'Agriculture a répondu positivement à la requête d'un journaliste, mais négativement, au nom du respect de la vie privée, aux requêtes similaires faites par des économistes et des agriculteurs au cours des derniers mois.<sup>15</sup> Ce magazine a obtenu les 35 plus importants montants versés par l'ONIC/ONIOL et les 10 plus grosses primes versées par l'OFIVAL. Ces données ont été transmises sous forme anonyme tant par le

---

Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)  
Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM)  
Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)  
Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)  
Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL)  
Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM)  
Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)  
Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL)  
Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS)  
Office national interprofessionnel du lait et des produits agricoles (ONILAIT)

<sup>14</sup> Un pôle végétal regroupera l'ONIC, l'ONIOL et le FIRS, un pôle animal l'OFIVAL et l'ONILAIT et un pôle cultures spécialisées l'ONIFLHOR et l'ONIVINS. L'ONIPPAM n'est pas concerné par la réforme. Quant à l'OFIMER et à l'ODEADOM, ils devraient simplement participer à la recherche de synergies sur des fonctions communes à l'ensemble des offices

<sup>15</sup> En août 2005, 31 requêtes similaires ont été déposées, auprès des autorités françaises, par le Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Po. Celui-ci conduit depuis plusieurs mois un programme de recherche sur la PAC ayant pour but d'accroître la transparence dans l'utilisation des fonds public, de fournir une évaluation plus rigoureuse de la PAC, et de formuler des propositions concrètes de réformes dans un esprit non-partisan.

nom, la situation géographique que l'assolement (seul le type de prime est indiqué par l'OFIVAL).

Les enquêtes sur le terrain à notre disposition permettent d'ajouter treize grands bénéficiaires supplémentaires (cf. tableau 6.1.), avec des estimations de subventions fondées sur les taux de soutien départementaux et communautaires, les estimations de surfaces et d'assolements ainsi que les montages sociétaires connus. Ce dernier point est fondamental car la France est l'unique pays en Europe ayant une politique des structures régulant étroitement, au niveau départemental, la taille et la viabilité des exploitations, comme il l'a été souligné plus haut. Les très puissantes Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) contrôlent le marché foncier agricole et la restructuration des exploitations tandis que les Contrôles des Structures surveillent étroitement, dans chaque département, les installations, diminutions et augmentations d'exploitations, et peuvent les interdire. A l'évidence, ce micro-management ne peut que refléter les plus gros intérêts agricoles du département, ceux ayant des relations étroites avec les autres institutions agricoles (Chambres d'Agriculture, coopératives locales, Crédit Agricole, etc.) ou capables de faire des montages sociétaires permettant de contourner le Code rural. Dès lors, il n'est pas étonnant que les statistiques officielles globales ne reflètent guère la réalité agricole française, et notamment les principaux bénéficiaires des subventions de la PAC. La divulgation des bénéficiaires individuels et sociétaires ainsi que les montants reçus permettraient de recouper la totalité des subventions reçues par une même entité.

**Tableau 6.1. 58 grands bénéficiaires des subventions agricoles en France, 2004  
(données disponibles au 4 novembre 2005)**

Subventions reçues (euros, 2004)	Superficie (hectares)	Principales cultures et productions	Régions	Sources
866 290	1 733	riz	non disponible	ONIC/ONIOL
811 755	1 500	maïs irrigué	Aquitaine	CP-GEM
733 211	1 067	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
686 056	1 897	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
634 788	1 800	céréales	Bourgogne et Centre	CP-GEM
604 422	2 000	céréales	Poitou-Charentes	CP-GEM
603 463	944	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
593 646	830	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
587 322	1 456	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
570 654	1 856	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
546 174	7 186	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
504 682	1 349	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
500 472	1 200	céréales	Picardie	CP-GEM
494 424	1 200	céréales	Picardie	CP-GEM
454 707	515	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
445 511	1 100	M&P irrigués, céréales	Poitou-Charentes	CP-GEM
431 591	496	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
424 620	6 587	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
420 116	5 528	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
404 784	nd	bovins	non disponible	OFIVAL
382 795	430	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
377 107	998	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL

371 144	685	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
370 254	437	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
362 791	939	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
358 085	nd	bovins	non disponible	OFIVAL
352 913	1 047	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
352 860	646	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
352 776	678	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
344 397	646	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
342 611	657	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
337 103	975	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
326 956	609	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
324702	600	maïs irrigué	Aquitaine	CP-GEM
323 481	618	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
318 478	574	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
314 138	581	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
313 782	597	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
313 645	574	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
311 462	831	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
301 022	593	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
297 161	600	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
287 308	700	céréales	Picardie	CP-GEM
285 828	520	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
284 960	753	non disponible <sup>(1)</sup>	non disponible	ONIC/ONIOL
277 746	nd	bovins, vaches allaitantes	non disponible	OFIVAL
270 585	500	maïs irrigué	Aquitaine	CP-GEM
263 978	739	céréales	Centre	CP-GEM
244 173	nd	bovins, vaches allaitantes, B-C	non disponible	OFIVAL
241 765	nd	bovins	non disponible	OFIVAL
230 908	nd	bovins	non disponible	OFIVAL
221 916	nd	bovins, vaches allaitantes	non disponible	OFIVAL
215 676	nd	bovins	non disponible	OFIVAL
206 860	550	céréales	Basse-Normandie	CP-GEM
206 205	nd	brebis et/ou chèvres	non disponible	OFIVAL
202 329	400	M&P irrigués, céréales	Poitou-Charentes	CP-GEM
199 626	nd	bovins, vaches allaitantes, B-C	non disponible	OFIVAL
167 269	364	M&P irrigués, céréales	Aquitaine	CP-GEM

\*M&P irrigués, céréales : maïs et protéagineux irrigués et céréales (secs).

\*non disponible (1) : compte tenu de l'Office payeur, les cultures sont : céréales, oléagineux, protéagineux, légumineuses à grains (lentilles, pois chiches et vesces) et/ou riz.

\*B-C : brebis et/ou chèvres.

Sources : ONIC/ONIOL, OFIVAL : montants obtenus par le magazine Capital, cités partiellement dans la livraison de ce magazine de novembre 2005.

CP-GEM : estimations fondées sur des enquêtes sur le terrain, Confédération Paysanne et Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Po, calculs de l'auteur.

Nos estimations prennent en considération les différents montages sociétaires mis en place par des exploitants agricoles, c'est à dire la possession directe de plusieurs exploitations au statut juridique divers ou la possession indirecte c'est à dire une exploitation pour laquelle le conjoint, l'enfant ou le parent est utilisé comme prête-nom.

## 7. Conclusion : la nécessité d'une transparence accrue

A ce jour, dans un souci de transparence dans la destination de fonds publics, nationaux ou communautaires, une dynamique européenne s'est engagée afin de rendre publics les montants des paiements directs versés au titre de la PAC aux exploitations agricoles.

Le Danemark a été le premier pays européen à rendre publique ces informations en juin 2004. Les données officielles ont aussi été rendues publiques pour l'Angleterre<sup>16</sup>, l'Irlande du Nord et trois Régions espagnoles<sup>17</sup> (Castille-La-Manche, Extremadura, Andalousie). En Suède, toute information individuelle détenue par le Gouvernement peut être obtenue sur simple demande.

Suite à « l'affaire Veerman » (du nom du Ministre de l'Agriculture néerlandais qui perçoit un montant de subventions agricoles de 185.000 euros) le gouvernement des Pays Bas s'est engagé à rendre publique les montants versés à ses exploitants agricoles. Cees Veerman, qui reçoit 168.000 euros dont plus de 40.000 euros uniquement du fait que son exploitation irrigue ses cultures grâce à un forage privé, n'est pas le seul ministre européen compromis dans la PAC (des cas similaires au Danemark et en Slovaquie ont été révélés).

La Belgique a quant à elle publié le 20 octobre 2005 les montants des subventions et restitutions à l'exportation versés en 2004, les Offices régionaux en charge de verser les paiements directs vont être certainement incités à en faire de même. L'Estonie procure des informations partielles à savoir la liste des bénéficiaires sans toutefois indiquer le montant des subventions versées. En 2006, suite à l'entrée en vigueur d'une loi sur la liberté d'information, une procédure légale devrait être lancée en Allemagne. Des initiatives afin d'obtenir les montants individuels versés au titre de la PAC ont été entreprises dans d'autres pays européens (Finlande, Grèce, et Pologne notamment)<sup>18</sup>.

Cette dynamique rencontre le soutien direct des membres du Parlement européen et plus timidement de la Commission. L'Intergroupe pour l'utilisation des terres et la politique alimentaire (LUFPIG) est une association non officielle de députés européens se réunissant régulièrement pour discuter des moyens d'améliorer la PAC. Le groupe lui-même n'a aucune attache politique, et ses membres proviennent presque de l'ensemble de l'échiquier politique du Parlement européen. Dans un communiqué de mai 2005<sup>19</sup>, il soutient l'initiative visant à accroître la transparence relative aux bénéficiaires de subventions agricoles européennes et la création d'une base de données regroupant ces informations, à l'image de celle existante aux Etats-Unis gérée et obtenue par le *Environmental Working Group (EWG)*.

Quant à la Commission européenne, elle défend le droit relatif à chaque Etat membre de publier ou non ces données bien qu'elle ait défini la transparence comme un des objectifs de son mandat. Il est toutefois intéressant de souligner que la Commissaire en charge de l'agriculture et du développement rural, Mariann Fischer Boel, en qualité de Ministre danois de l'agriculture, a défendu la transparence des montants individuels versés et a permis au Danemark d'être le premier pays européen à publier officiellement ces informations. Siim Kallas, Vice Président de la Commission européenne et Commissaire en charge de

---

<sup>16</sup> Une étude publiée en janvier 2004 par Oxfam Royaume-Uni a permis de justifier une requête adressée au gouvernement britannique (Oxfam UK, 2004).

<sup>17</sup> Voir l'étude publiée en mars 2005 par Oxfam Espagne (Intermon Oxfam, 2005).

<sup>18</sup> Pour plus d'informations, consulter le site : [www.eucoherence.org](http://www.eucoherence.org).

<sup>19</sup> Disponible sur le site : [www.lufpig.org/documents/LUFPIGBriefingMay2005.doc](http://www.lufpig.org/documents/LUFPIGBriefingMay2005.doc).

l'administration, l'audit et de la lutte anti-fraude est un fervent défenseur de la transparence. Il est à l'origine d'une initiative communautaire visant à amplifier la transparence. Il s'est prononcé en faveur de la publicité des bénéficiaires de la PAC et des montants reçus<sup>20</sup> et a également déclaré : *«L'un de mes vœux les plus chers serait de voir la France publier, à destination de tous les citoyens, la liste des bénéficiaires des fonds européens »* en ajoutant *« la publication de ces données permettrait de dépasser le stade de la suspicion généralisée et de déclencher un débat fructueux [...] Dans certains Etats où ces données ont été rendues publiques, une discussion s'est engagée lorsqu'il est apparu que toutes les aides ne finissaient pas forcément entre les mains de ceux qui en avaient le plus besoin... »*.<sup>21</sup>

Aux Etats-Unis, l'Organisation non gouvernementale EWG a exercé un lobbying intense depuis dix ans afin d'obtenir les paiements individualisés versés par le Ministère de l'Agriculture américain. Ce dernier a finalement communiqué ces informations, désormais accessibles en ligne<sup>22</sup>.

La France est de loin le premier pays bénéficiaire du soutien financier issu de la PAC absorbant près d'un quart de son budget. Elle ne peut rester en retrait de ce mouvement de transparence. C'est dans cet esprit que, outre une collecte directe d'informations par enquête sur le terrain, une procédure pour obtenir ces informations par voie légale, a été initiée en août 2005 par le Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Po, et sera poursuivie dans les mois qui viennent.

---

<sup>20</sup> Siim Kallas, "The need for a European transparency initiative", The European Foundation for Management, Nottingham Business School, 3 March 2005.

<sup>21</sup> Entretien réalisé par le Quotidien économique et financier *La Tribune*, jeudi 3 novembre 2005.

<sup>22</sup> Voir le site : [www.ewg.org](http://www.ewg.org).

## ANNEXE 1. Le soutien communautaire à l'agriculture européenne

De nombreux travaux descriptifs ou scientifiques traitent de la PAC depuis son instauration en 1962. Elle a tour à tour connu succès et échecs, éloges et critiques tant dans ses objectifs que ses réalisations. Le système actuel de la PAC repose fondamentalement sur la Réforme de 1992, Réforme dite « Mc Sharry » du nom du Commissaire européen en charge de l'agriculture de l'époque. Son principe est élémentaire : accompagner la baisse des prix garantis par la mise en place d'un système de paiements directs compensatoires permettant d'assurer une stabilité du revenu agricole. L'objectif est d'assurer la compétitivité de l'agriculture européenne tout en permettant un rapprochement des prix européens et des prix mondiaux. La reconquête du marché européen, en particulier celui des céréales destinées à l'alimentation animale est également un objectif sous-jacent. Cette réforme, sous l'ère du Cycle d'Uruguay, a pour fin ultime l'adaptation du système de soutien agricole européen aux négociations commerciales multilatérales. En témoigne l'Accord de Blair House entre l'UE et les Etats-Unis quelques mois suivants la Réforme (novembre 1992), qui débloque les négociations internationales sur l'agriculture et préfigure les termes finaux de l'Accord agricole du Cycle d'Uruguay. Cet Accord entérine les principes du découplage entre les subventions et la production et en définit les modalités. De plus, une clause de paix jusqu'en 2003 interdit de remettre en cause les subventions compensatoires européennes décidées par la Réforme « Mc Sharry ». En mars 1999, la réforme adoptée au Sommet de Berlin entérine le tournant amorcé en 1992 en approfondissant les baisses de prix garantis. Cet « Agenda 2000 » est nécessaire dans les perspectives de l'élargissement de l'UE et d'un nouveau Cycle de libéralisation à l'OMC (contraintes externes) et afin de réconcilier l'agriculture européenne avec les attentes du citoyen/consommateur/contribuable (contrainte interne). Il introduit une dichotomie des subventions agricoles en favorisant, parallèlement aux subventions à la production et au soutien des marchés (1<sup>er</sup> pilier), des objectifs de développement rural (2<sup>ème</sup> pilier) consacrant le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Depuis sa mise en place en 1962, la PAC est financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Ce dernier est composé de deux sections : la section « Garantie » et la section « Orientation ». Les financements effectués par ces deux Fonds ont évolué avec les différentes réformes de la PAC, les élargissements ou les crises agricoles (par exemple celle de l'ESB).

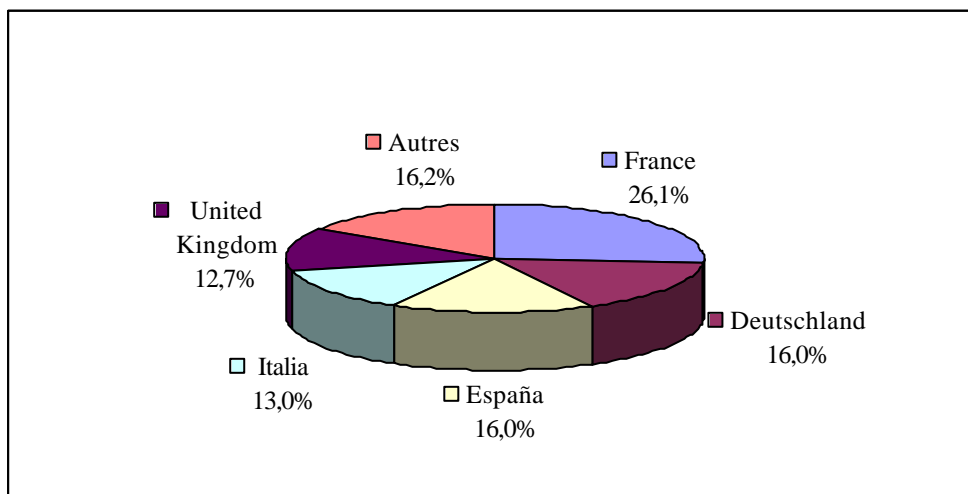
La section « Garantie » du FEOGA finance les Organisations communes des marchés (OCM) agricoles (paiements directs, restitutions à l'exportation, achats à l'intervention), certaines dépenses dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire, les mesures relatives à l'information et à l'évaluation de la PAC. Elle finance également les mesures spéciales en faveur du développement rural (mesures agro-environnementales, indemnités compensatoires pour les zones défavorisées, reboisement, préretraites) ainsi que des mesures d'investissements dans les régions qui ne sont pas les plus en retard en matière de développement. En effet, dans le cadre de l'Agenda 2000, la création du 2<sup>d</sup> pilier de la PAC a incorporé la réforme de la politique structurelle régionale et reconnu compétence à la PAC pour contribuer au développement rural. Trois objectifs d'action se substituent aux précédents : le développement des régions en retard (objectif 1), la reconversion des zones en difficulté (objectif 2) et le développement des ressources humaines (objectif 3). Quant à la section « Orientation », elle finance les actions de développement rural qui ne sont pas couvertes par la section « Garantie » c'est à dire les mesures mise en œuvre dans les régions en retard de

développement (relevant de l'objectif 1, *cf supra*) ainsi que le programme d'initiative communautaire Leader.

Plusieurs typologies dans la distribution des subventions agricoles au niveau européen peuvent être considérées. Nous nous limitons ici à une typologie selon l'origine du financement (la section «Orientation» ou «Garantie» du FEOGA), la finalité en terme de pilier et le caractère direct ou non du soutien.

Selon le Rapport financier de la DG Agriculture pour l'année 2003, les dépenses afférentes à la PAC concourent à 48% du budget communautaire<sup>23</sup>. En 2001, les dépenses de la section «Garantie» du FEOGA s'élèvent à 44,1 milliards d'euros tandis que celles de la section «Orientation» s'élève à 3,1 milliards. La répartition du FEOGA entre ses deux sections est donc de l'ordre de 93,4% et 6,6%. Il convient toutefois d'analyser avec précaution cette répartition car, depuis 2001, plusieurs dispositifs jusqu'alors cofinancés par la section «Orientation» du FEOGA et les Etats membres sont désormais du ressort de la seule section «Garantie». Il est instructif d'analyser les dépenses de la section «Garantie» du FEOGA par Etat membre, ces dernières sont directement liées aux productions nationales. Dans cette optique, la France, 1<sup>er</sup> producteur européen de céréales et de viande bovine, secteurs mobilisant les crédits les plus importants de l'UE, est logiquement le 1<sup>er</sup> pays bénéficiaire de ce Fond. La figure A1.1 indique qu'au titre de l'année financière 2001 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles), cinq pays, la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Unis et l'Italie reçoivent plus de 80% des paiements directs. La distribution entre les Etats membres a sensiblement évolué au bénéfice de la France et de l'Espagne. En revanche, la France reçoit relativement peu de crédits de la section «Orientation» (derrière l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce), les départements d'outre-mer, la Corse et le Hainaut (ces deux dernières zones à titre provisoire) étant les seuls zones du territoire français appartenant à l'objectif 1.

**Figure A1.1.**  
**Répartition par pays des paiements directs du FEOGA-Garantie, 2001**



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

A présent intéressons-nous à la répartition des dépenses du FEOGA à partir du financement des mesures relatives au 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier. Le soutien au marché (1<sup>er</sup> pilier) est la finalité prépondérante des dépenses du FEOGA (83% du total des dépenses), essentiellement à travers

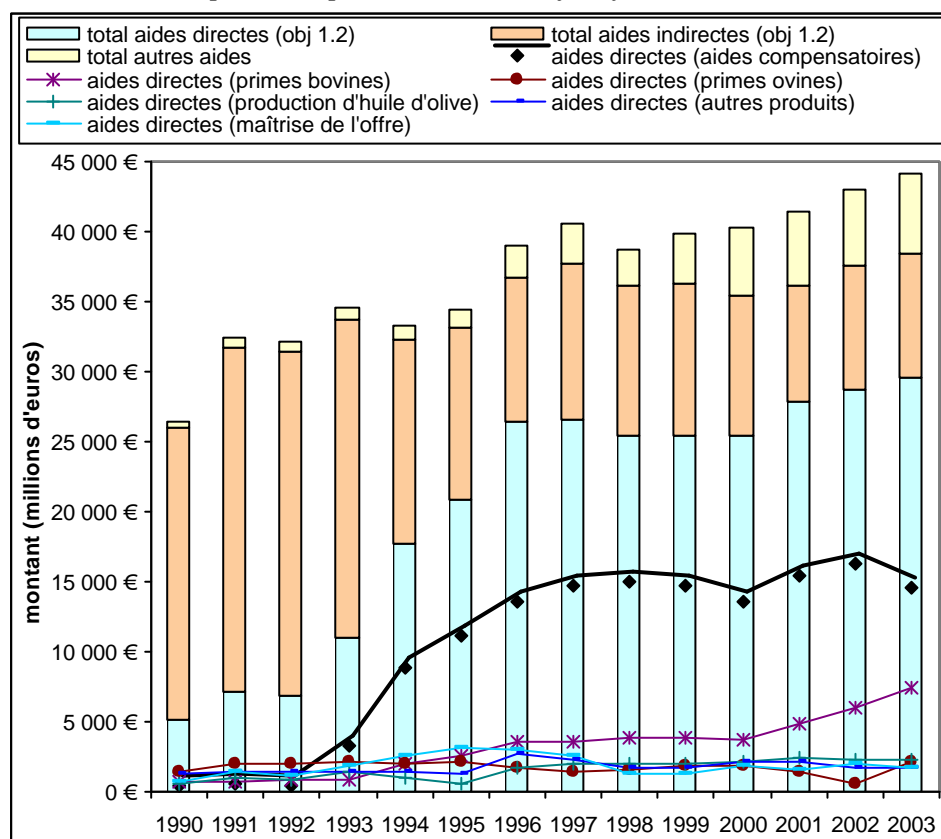
<sup>23</sup> Sont exclues les dépenses au titre de la PAC afférentes à la DG Santé et protection des consommateurs et la DG Pêche et affaires maritimes.



le financement des OCM. Il convient de noter que le rapport des dépenses du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> pilier est variable selon les Etats Membres. Le poids financier du second pilier représente plus de 40% en Autriche et en Finlande, près de 16% en Allemagne, Espagne et Italie et encore moins en France et au Royaume-Uni. La mise en œuvre de la modulation obligatoire des subventions doit permettre de réorienter une partie des subventions directes en faveur du développement rural c'est à dire du deuxième pilier de la PAC.

Enfin, en se centrant sur l'aspect direct ou non des subventions, le montant des paiements directs, suite aux réformes de 1992 et de 1999, s'est fortement accru. Afin de déconnecter les subventions de la production et ainsi minimiser les effets de distorsion induits sur les marchés agricoles, il a été multiplié par près de 5 entre 1990 et 2002. Cette évolution a été en grande partie tirée par l'instauration des subventions compensatoires aux grandes cultures à partir de 1992 (cf. figure A1.2).

**Figure A1.2. Evolution des dépenses du FEOGA-Garantie, 1990-2003**  
Répartition par domaine : Objectif 1.2 et autres



\*« total autres subventions » se rapporte aux dépenses du FEOGA-Garantie non relatives à la régulation des marchés, aux subventions aux produits et à la maîtrise de l'offre dans l'UE (objectif 1.2), tels les mesures relevant du 2<sup>nd</sup> pilier (agro-environnementales ou à la compensation des handicaps naturels). « aides directes (maîtrise de l'offre) » se rapporte au retrait des terres, cessation d'activités laitières et arrachage des vignes et des vergers.

Sources : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Commission européenne. Calculs de l'auteur.

La substitution des subventions directes aux mécanismes de soutien par les prix qui existaient jusque-là pour les COP et la viande bovine a permis de mettre un frein à la croissance soutenue des dépenses agricoles. Les concours publics dont bénéficient les exploitations agricoles n'ont cependant pas exclusivement une origine communautaire. L'étude des concours publics à l'agriculture française illustre la complexité des réseaux de financement.

## ANNEXE 2. Les concours publics à l'agriculture française

Le concept d'intervention des pouvoirs publics en matière agricole remonte en France à l'époque de la Restauration. La loi douanière de 1819 incorpore le concept de mise en place d'un prix de soutien déconnecté des cours mondiaux. En effet, la France, bien avant la signature du Traité de Rome en 1956, est intervenue sur les marchés agricoles. Dès 1936, fut créé l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB) devenu en 1953 l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) qui aujourd'hui réparti plus de 5 milliards d'euros entre les exploitations agricoles. A partir de 2006, l'ONIC sera l'agence responsable du versement des Droits à Paiement Unique (DPU) ou autrement dit, l'Unique agence de paiements...

En 2003, selon le Blanc agriculture<sup>24</sup>, le financement communautaire a participé à hauteur de 35,7% du concours publics destinés à l'agriculture française<sup>25</sup>. Le financement communautaire est concentré dans le domaine des Activités agricoles (I) et fondamentalement dans la Régulation des marchés, subventions aux produits et maîtrise de l'offre (1.1), soient plus de 88% des fonds européens versés directement aux OCM (cf. tableau A2.1). En revanche, les domaines Protection sociale et solidarité, Recherche et enseignement, Services généraux relèvent quasi-exclusivement de la compétence nationale.

---

<sup>24</sup> Depuis 1994, l'analyse des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture française fait l'objet d'un document annuel publiant les dépenses nationales et communautaires réellement constatées. Les principaux résultats de ce « Blanc agriculture » ou « Les concours publics à l'agriculture » sont intégrés en annexe de la « Loi de finance » ou « Bleu budgétaire » soumis au Parlement afin de voter les crédits nationaux de l'année suivante.

<sup>25</sup> Il est à souligner que les dépenses nationales françaises (Etat, collectivités territoriales) et européennes (FEOGA) sont classées selon la même nomenclature. Toutefois, les données du FEOGA -Garantie relatives à la France sont légèrement différentes de celles proposées par le «Blanc agriculture ». En effet, si le « Blanc agriculture » se base sur les données calendaires de l'Agence Centrale des Organismes d'intervention dans le secteur Agricole (ACOFA), c'est à dire pour l'année n : du 1/01/n au 31/12/n ; les données de la Commission européenne se réfèrent aux exercices budgétaires de la Commission , c'est à dire pour l'année n : du 15/10/(n-1) au 14/10/n. Cette appréciation temporelle distincte peut entraîner des différences de données significatives, notamment concernant les paiements à la surface des grandes cultures.

**Tableau A2.1.**  
**Les concours publics à l'agriculture (millions d'euros), 2003**

<i>Domaines des concours publics à l'agriculture</i>		<i>budget total 2003 (millions d'euros)</i>	<i>budget national 2003 (millions d'euros)</i>	<i>(%)</i>	<i>budget commun- autaire 2003 (millions d'euros)</i>	<i>(%)</i>
<b>I.</b>	<b>Activités agricoles</b>	<b>12118,3</b>	<b>2238,3</b>	<b>18,5%</b>	<b>9880</b>	<b>81,5%</b>
1.1	Installations et modernisation des exploitations	711,2	473,4	66,6%	237,8	33,4%
1.2	Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	9490,7	404,2	4,3%	9086,5	95,7%
1.3	Compensation de handicaps naturels et d'éloignement	463,6	233,1	50,3%	230,5	49,7%
1.4	Mesures agri-environnementales	602	323,7	53,8%	278,3	46,2%
1.5	Calamités agricoles	305,1	305,1	100,0%	0	0,0%
1.6	Lutte contre les maladies (...) et service public de l'équarissage	533,7	491,6	92,1%	42,1	7,9%
1.7	Autres financements aux activités agricoles	12,1	7,2	59,5%	4,8	39,7%
<b>II.</b>	<b>Industries agroalimentaires et actions de promotion</b>	<b>171,1</b>	<b>131,6</b>	<b>76,9%</b>	<b>39,4</b>	<b>23,0%</b>
2.1	Promotion des produits et de la qualité	104,1	98,1	94,2%	6	5,8%
2.2	Financement en faveur de IAA	67	33,5	50,0%	33,4	49,9%
<b>III.</b>	<b>Espace rural et activités hippiques</b>	<b>492,5</b>	<b>280,3</b>	<b>56,9%</b>	<b>212,2</b>	<b>43,1%</b>
3.1	Aménagement et protection de l'espace rural	352,4	140,3	39,8%	212,2	60,2%
3.2	Activités hippiques	140	140	100,0%	0	0,0%
<b>IV.</b>	<b>Gestion durable de la forêt</b>	<b>421,6</b>	<b>362,1</b>	<b>85,9%</b>	<b>59,4</b>	<b>14,1%</b>
74.1	Financement en faveur de la forêt productive	394,5	335,1	84,9%	59,4	15,1%
4.2	Aménagement et protection de l'espace forestier	27	27	100,0%	0	0,0%
<b>V.</b>	<b>Recherche et enseignement</b>	<b>1871</b>	<b>1868</b>	<b>99,8%</b>	<b>3,1</b>	<b>0,2%</b>
5.1	Enseignement technique	1029,1	1029,1	100,0%	0	0,0%
5.2	Enseignement supérieur	149	149	100,0%	0	0,0%
5.3	Recherche et appui technique	667,1	667,1	100,0%	0	0,0%
5.4	Apprentissage, formation continue et autres	25,8	22,7	88,0%	3,1	12,0%
<b>VI.</b>	<b>Protection sociale et solidarité</b>	<b>12308,4</b>	<b>12216,1</b>	<b>99,3%</b>	<b>92,3</b>	<b>0,7%</b>
6.1	Protection sociale en agriculture	12101,4	12101,4	100,0%	0	0,0%
6.2	Cessation d'activité en agriculture	100,1	89,6	89,5%	10,5	10,5%
6.3	Aide alimentaire	106,8	25	23,4%	81,8	76,6%
<b>VII.</b>	<b>Services généraux</b>	<b>1448,7</b>	<b>1439,4</b>	<b>99,4%</b>	<b>9,2</b>	<b>0,6%</b>
7.1	Personnels	1184,9	1184,9	100,0%	0	0,0%
7.2	Autres frais de fonctionnement	263,8	254,6	96,5%	9,2	3,5%
<b>TOTAL</b>		<b>28831,5</b>	<b>18535,9</b>	<b>64,3%</b>	<b>10295,5</b>	<b>35,7%</b>

Source : les concours publics à l'agriculture en 2003, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Pour 2004, les estimations fournies par le MAAPAR permettent d'évaluer le montant de l'ensemble des concours publics à l'agriculture à 29,4 milliards d'euros (cf. tableau A2.2). Il s'avère qu'en omettant les dépenses de protection sociale, l'UE participe à 62,2% des concours publics à l'agriculture française, principalement à des fins de régulation des marchés, de subvention aux produits et de maîtrise de l'offre.

**Tableau A2.2.**  
**Budget public de l'agriculture (millions d'euros), 2004**

		<i>part (%)</i>	<i>part excluant la Protection sociale agricole (%)</i>
Protection sociale agricole	12 500	42,5%	
Budget communautaire	10 500	35,7%	62,2%
Budget MAAPAR	4 880	16,6%	28,9%
Contribution d'autres ministères	600	2,0%	3,6%
Contribution des collectivités territoriales	900	3,1%	5,3%
<b>Total</b>	<b>29 380</b>	<b>100,0%</b>	

*Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Calculs de l'auteur.*

La contribution des autres ministères correspondent aux dotations à l'Institut national de recherche agronomique (INRA), au Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et des forêts (CEMAGREF) etc. inscrites au budget du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

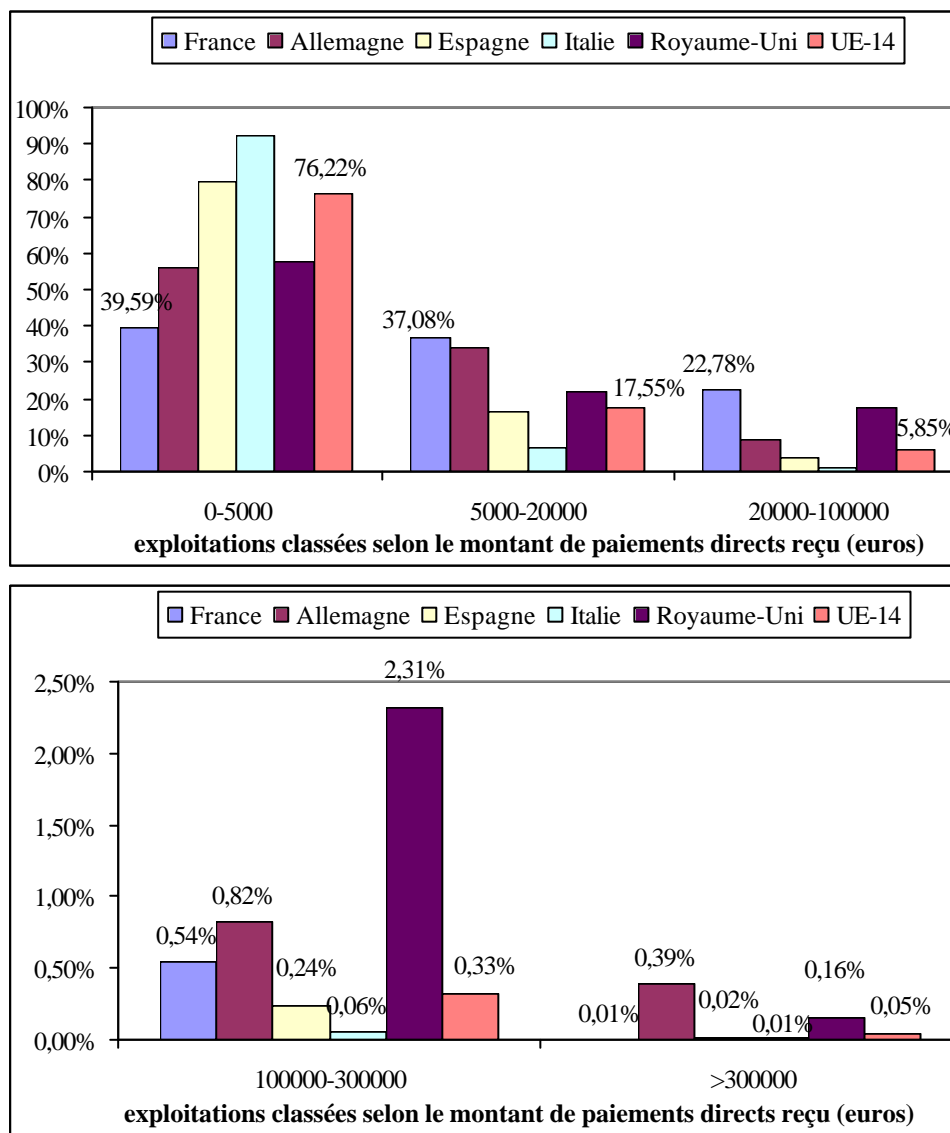
La contribution des collectivités territoriales correspond aux dépenses des Conseils généraux (départements) et des Conseils régionaux (régions). Elle est principalement orienté vers les activités agricoles (installation et modernisation des exploitations agricoles, aménagement foncier et hydraulique, remembrement, lutte contre les maladies des animaux et de végétaux, structures d'encadrement du secteur agricole) et l'enseignement (enseignement technique, apprentissage et formation continue). Ces deux domaines regroupent 84% des dépenses en 2002 et résultent des compétences respectives des collectivités territoriales issues des lois de décentralisation et des contrats de plan Etat-Régions. Entre 2000 et 2002, les dépenses en faveur des signes de qualité (label, AOC, etc.) la promotion des productions locales (subventions à la distribution, publicité, etc.) se sont accrues de 27%, celles consacrées à la gestion durable des forêts de 18% tandis que la progression globale des subventions territoriales a été de 5,5% entre ces deux années. L'action des collectivités territoriales tend dorénavant à privilégier les actions de développement rural en adéquation avec les objectifs du 2<sup>nd</sup> pilier défini dans l'Agenda 2000. Il convient de souligner que depuis un arrêté du 16 octobre 2000, le CNASEA est l'organisme payeur de quasiment toutes les mesures relatives au 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC.

### ANNEXE 3. Comparaison européenne de la distribution des paiements directs

Cette annexe présente la répartition des paiements directs pour les cinq Etats membres principaux bénéficiaires, ainsi que pour l'ensemble des Etats membres (U-14, les données relatives à la Grèce étant indisponibles lors de l'opération statistique conduite par la Commission européenne en 2001).

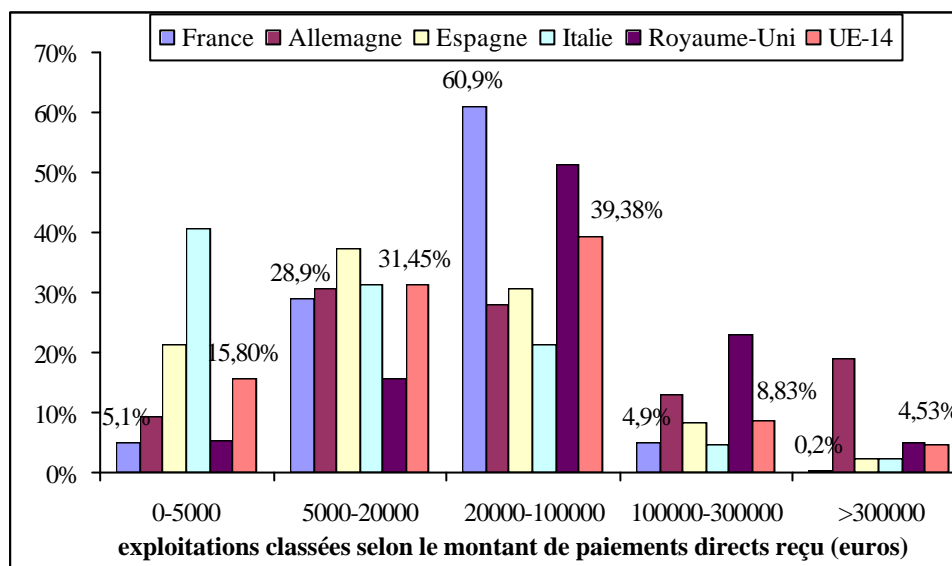
**FigureA3.1.**

#### Répartition des bénéficiaires de paiements directs versés par grands Etat membre, 2001



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

**Figure A3.2.**  
**Répartition du montant de paiements directs versé, comparaison européenne, 2001**



Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

## ANNEXE 4. Répartition départementale des subventions agricoles

**Tableau A4.1.**

**Les 15 premiers et derniers départements bénéficiaires des subventions agricoles, 2003**  
(le montant total est décomposé entre subventions du premier pilier (subventions végétales et animales) et du second pilier ainsi que le classement départemental correspondant)

	Total des aides (millions d'euros)		Paielements directs SCOP (millions d'euros)		Primes aux animaux (millions d'euros)		Aides du second pilier (millions d'euros)	
Vendée	185,4	#1	91,1	#24	76,1	#4	18,2	#16
Saône et Loire	177,5	#2	37,4	#55	105,4	#1	34,7	#6
Aveyron	172,8	#3	24,3	#62	78,0	#3	70,5	#1
Eure et loir	171,7	#4	165,0	#1	4,2	#73	2,5	#85
Marne	169,7	#5	158,2	#2	8,6	#61	2,9	#81
Allier	166,6	#6	44,9	#50	91,2	#2	30,4	#8
Gers	162,9	#7	130,8	#5	19,6	#37	12,6	#31
Aisne	154,1	#8	133,2	#4	17,4	#45	3,5	#78
Somme	152,7	#9	135,2	#3	12,7	#53	4,8	#62
Vienne	152,6	#10	126,6	#6	19,0	#41	7,0	#47
Côte d'Or	150,6	#11	98,2	#18	34,3	#21	18,1	#17
Deux-Sèvres	148,3	#12	91,1	#23	48,0	#12	9,2	#40
Pas de Calais	145,6	#13	119,0	#9	22,9	#34	3,8	#76
Indre	145,3	#14	100,2	#16	34,0	#23	11,0	#36
Cher	142,5	#15	107,7	#15	26,6	#29	8,3	#43
Hautes-Alpes	26,7	#78	4,1	#85	3,1	#77	19,5	#15
Bouches du Rhône	26,5	#79	18,9	#67	1,7	#83	6,0	#55
Gard	26,3	#80	18,5	#68	1,4	#84	6,3	#53
Haute-Savoie	25,3	#81	4,7	#83	3,0	#78	17,6	#20
Ardèche	24,3	#82	4,7	#82	4,9	#69	14,7	#26
Savoie	22,9	#83	3,6	#86	3,6	#76	15,7	#22
Val d' Oise	20,2	#84	19,3	#66	0,4	#88	0,5	#90
Hérault	17,9	#85	10,0	#79	1,4	#85	6,6	#50
Haute-Corse	16,6	#86	0,7	#89	9,9	#58	6,0	#56
Vaucluse	15,5	#87	11,5	#77	0,0	#91	4,1	#71
Pyrénées-Orientales	10,7	#88	0,5	#91	2,5	#80	7,7	#44
Corse du Sud	8,8	#89	0,0	#93	4,4	#71	4,4	#65
Var	7,6	#90	4,8	#81	0,0	#92	2,8	#83
Territoire de Belfort	4,9	#91	2,7	#88	1,3	#86	0,8	#89
Alpes-Maritimes	3,3	#92	0,0	#92	0,0	#90	3,2	#80

\*Les données concernent 92 départements français, hors DOM. Les départements : Seine-Saint-Denis, Val de Marne, Hauts-de-Seine et Ville-de Paris ont été exclus de part le faible montant de subventions imparti.

\*Les paiements directs aux SCOP sont issus de « Les aides PAC aux surfaces, année 2003 », (ONIC/ONIOL, 2004). Les primes aux animaux (PMTVA, PSBM, PAB gros bovins, PAB veaux, fonds de flexibilité) et les subventions du second pilier (PHAE, CTE, ICHN, mesures agro-environnementales du CNASEA et celles aux agriculteurs en difficulté) sont issues des données provisoires 2003 des SCEES-BCR-comptes départementaux.

Sources : SCEES-BCR-comptes départementaux, ONIC/ONIOL. Calculs de l'auteur.

ANNEXE 5. Répartition départementale des primes à l'irrigation

**Tableau A5.1.**  
**Les 20 premiers départements bénéficiaires des primes à l'irrigation, 2003**

Départements	Surface irriguée maïs grain et ensilage (ha)	SCOP irriguée hors maïs grain et ensilage (ha)	Prime irrigation maïs grain et ensilage (€/ha)	Prime irrigation hors maïs (€/ha)	Prime irrigation totale versée (€)	Prime irrigation totale cumulée (%)
Gers	61 332	21 473	167,58	167,58	<b>13 876 462</b>	
Lot et Garonne	50 941	9 897	162,54	162,54	<b>9 888 609</b>	16,01%
Landes	88 605	9	105,21	0	<b>9 322 132</b>	22,29%
Haute-Garonne	29 982	19 348	173,88	173,88	<b>8 577 500</b>	28,06%
Charente-Maritime	48 343	18 346	124,11	124,11	<b>8 276 772</b>	33,64%
Tarn et Garonne	31 370	12 885	182,07	182,07	<b>8 057 508</b>	39,07%
Vienne	35 568	4 543	199,71	199,71	<b>8 010 568</b>	44,46%
Charente	27 553	2 979	185,85	185,85	<b>5 674 372</b>	48,28%
Maine et Loire	28 313	5 064	168,84	168,84	<b>5 635 373</b>	52,08%
Drôme	19 566	6 943	203,49	203,49	<b>5 394 316</b>	55,71%
Vendée	41 579	3 693	117,81	117,81	<b>5 333 494</b>	59,31%
Loiret	31 772	35 773	74,97	74,97	<b>5 063 849</b>	62,72%
Isère	14 766	2 574	233,73	233,73	<b>4 052 878</b>	65,45%
Tarn	14 964	7 104	179,55	179,55	<b>3 962 309</b>	68,12%
Dordogne	25 154	1 930	137,34	119,70	<b>3 685 671</b>	70,60%
Hautes-Pyrénées	27 516	29	132,30	0	<b>3 640 367</b>	73,05%
Eure et loir	20 155	23 944	75,60	75,60	<b>3 333 884</b>	75,30%
Deux-Sèvres	20 048	2 807	140,49	140,49	<b>3 210 899</b>	77,46%
Pyrénées-Atlantiques	26 366	51	105,21	0	<b>2 773 967</b>	79,33%
Allier	12 318	1 257	187,11	187,11	<b>2 540 018</b>	81,04%
autres (72 depts.)	229 562	44 779	65,83 <sup>a</sup>	62,52 <sup>a</sup>	<b>28 151 409</b>	100%
<b>France</b>	<b>885 773</b>	<b>225 428</b>	/	/	<b>148 462 358</b>	/

\*Les données concernent 93 départements français, hors DOM. Les départements : Seine-Saint-Denis, Val de Marne, Hauts-de-Seine et Ville-de Paris sont agrégés en un seul département.

<sup>a</sup>Les deux primes irrigation « maïs grain et ensilage » et « hors maïs » des « autres départements » présentées dans le tableau sont le résultats d'une moyenne simple des primes des 72 départements ayant servies aux calculs exacts par département, agrégés ici dans « autres départements ».

Sources : ONIC/ONIOL, DDAF. Calculs de l'auteur.



## BIBLIOGRAPHIE

Buteault J.-P., 2004. *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, Institut National de la Recherche Agronomique Editions, Paris.

Commission européenne, 1999. *Gestion durable et qualité de l'eau*, DG Recherche, RDT Infos n°21, février 1999.

Commission européenne, 2005. *L'Agriculture dans l'Union européenne, informations statistiques et économiques 2004*, Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural, février 2005.

Institute for European Environmental Policy, 2000. *The environmental impacts of irrigation in the European Union*, Rapport pour la Direction Générale de l'Environnement de la Commission européenne, mars 2000.

Intermón Oxfam, 2005. *Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, Informe de Intermón Oxfam n°4, mars 2005.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2003. *La nouvelle politique agricole commune – Accord de Luxembourg – 26 juin 2003*, encart spécial du Magazine de l'Agriculture et de la Pêche, BIMA n°1502, juillet 2003.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2005. *La valeur vénale des terres agricoles en 2004*, Agreste Primeur n°167, septembre 2005.

OECD, 2003. *Farm Household Income. Issues and policy responses*, OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris.

ONIC/ONIOL, 2004. *Les aides PAC aux surfaces, année 2003*, Les cahiers de l'ONIC, ONIC/ONIOL-SCEEC/DPEI, mai 2004.

ONIC/ONIOL, 2005. *Les aides PAC aux surfaces, année 2004*, Les cahiers de l'ONIC, ONIC/ONIOL-SCEEC/DPEI, juin 2005.

Oxfam UK, 2004. *Spotlight on subsidies. Cereal injustice under the CAP in Britain*, Oxfam Briefing Paper n°55, janvier 2004.