



HAL
open science

Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France

Vincent Chatellier, W. Kleinhanss

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, W. Kleinhanss. Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France. 2002, pp.159-173. hal-02671076

HAL Id: hal-02671076

<https://hal.inrae.fr/hal-02671076>

Submitted on 31 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

A genda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France

Vincent CHATELLIER • Institut national de la recherche agronomique, UMR EDRA Économie - Droit rural et agro-alimentaire, Nantes

Werner KLEINHANSS • Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL), Braunschweig

Le mode de soutien à l'agriculture communautaire fait l'objet, depuis la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de Mac Sharry en mai 1992 puis celle décidée dans le cadre de l'Agenda 2000 en mars 1999, de profonds bouleversements. Ces deux réformes successives contribuent chacune à un renforcement significatif du rôle du contribuable dans le financement de la politique agricole (via l'octroi de paiements directs aux agriculteurs) et, du fait de la baisse des prix garantis, à une diminution de celui du consommateur (Conseil européen, 1999). Cette orientation, qui est récente eu égard à l'histoire déjà longue de la PAC, s'inscrit dans la logique des analyses économiques qui considèrent que l'orientation des productions agricoles doit davantage résulter du libre jeu du marché que de l'intervention étatique (OCDE, 1998)¹. En s'orientant dans cette voie, l'Union européenne entend mieux s'affranchir des contraintes imposées dans le cadre des négociations multilatérales (Desquilbet, Gohin, Guyomard, 1999).

Du fait de l'évolution de la contribution relative des États membres au financement et aux dépenses de l'Union européenne, l'Allemagne a joué un rôle déterminant dans la

phase de négociations du volet agricole de l'Agenda 2000 (Perraud, 1997). Ces négociations, qui se sont déroulées entre juillet 1997 et mars 1999, portaient, notamment, sur le montant futur des aides directes accordées aux agriculteurs (niveau de compensation des baisses de prix garantis), leurs conditions d'octroi (dégressivité temporelle, conditionnalité environnementale, modulation, etc.) et leurs modes de financement. Tout au long de cette période, l'Allemagne s'est montrée plutôt favorable au renforcement du principe de cofinancement de la politique agricole et à une réduction progressive de sa contribution au budget européen. Elle a rejeté fermement la proposition de la Commission européenne relative à l'application d'une modulation des aides directes au-delà d'un seuil fixé à 100 000 euros d'aides directes PAC par exploitation et s'est opposée à celle de la délégation française qui envisageait une dégressivité temporelle des paiements compensatoires.

La réforme de la PAC (Agenda 2000) sera mise en œuvre prochainement pour les Organisations communes de marchés (OCM) des grandes cultures et de la viande bovine (2001-2003) et, plus tardivement, pour celle du lait (2005-2008). Peu novatrice quant à ses grandes orientations, elle présente néanmoins une inflexion majeure liée à une plus forte mobilisation du principe de subsidiarité (Bontems, Bureau, 1996). Dans cette pers-

1. OCDE. *Politique agricole, la nécessité de poursuivre la réforme*. Document de synthèse préparé pour la réunion du comité de l'Agriculture au niveau des ministres, Paris, février 1998, 21 p.

pective, les États membres peuvent, par exemple, appliquer une modulation des paiements compensatoires de la PAC (article 4 du règlement horizontal). Contrairement à ce qui est observé en Allemagne, le gouvernement français a décidé de se saisir de cette opportunité en proposant dès le 24 mars 2000 un décret ministériel. Les crédits économisés grâce à la modulation seront mobilisés, au niveau national, pour cofinancer les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) inscrits dans la loi d'Orientation agricole.

Basé sur une valorisation des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA) et sur la construction d'un modèle de simulation des effets de l'accord de Berlin, cet article présente, dans un premier temps, une analyse de l'évolution des aides directes aux exploitations agricoles françaises et allemandes entre 1991 et 2008. Il aborde, dans un second temps, la question de la modulation des paiements compensatoires en soulignant les conséquences économiques potentielles du dispositif français sur les exploitations agricoles des deux pays. Ce regard croisé est d'autant plus intéressant que ces deux États défendent des positions divergentes sur le thème de la modulation et qu'ils continueront à jouer un rôle central dans les débats européens à venir sur l'orientation à donner aux paiements directs.

Les réformes successives de la PAC et l'augmentation des aides directes à l'agriculture

Cette première partie vise, tout d'abord, à rendre compte de l'évolution des aides directes octroyées aux agriculteurs français et allemands entre 1991 et 1995 puis, par simulation, entre 1995 et 2008. Elle tente, ensuite, de mettre en évidence l'impact redistributif potentiel des décisions prises dans le cadre de l'accord de Berlin. Elle présente, enfin, le poids des aides directes (à horizon 2004) pour cinq catégories d'exploitations.

1. L'agriculture des deux pays est devenue fortement dépendante des aides directes

L'analyse de l'évolution des aides directes distingue deux périodes: la première porte sur les données de 1991 et de 1995 observées dans le RICA (annexe I); la seconde porte sur les données obtenues à partir d'une simulation des conséquences de la réforme de la PAC (Agenda 2000) sur une situation de référence 1995. L'année 2004 s'entend après application complète de la réforme des OCM grandes cultures et viande bovine alors que l'année 2008 est complétée par la réforme de l'OCM lait et produits laitiers. Reposant sur une méthode identique entre les deux États, la simulation est réalisée à structures et productivité constantes, sans tenir compte de l'adaptation potentielle des exploitations agricoles à la nouvelle donne. Cette option invite à une interprétation prudente des résultats car la poursuite du rythme de restructuration des exploitations, même à un niveau inférieur à celui observé depuis quelques années, pourrait induire une augmentation plus rapide du montant d'aides directes par exploitation que celle obtenue par simple simulation statique.

Entre 1991 et 1995, le montant moyen d'aides directes² par exploitation «professionnelle» du RICA est passé, toutes orientations de production confondues, de 3 000 à 15 700 euros en France et de 2 600 à 17 500 euros en Allemagne (tableau 1). Cette progression tient aux choix de politique agricole arrêtés dans le cadre de la réforme de la PAC de Mac Sharry en mai 1992 (baisse des prix d'intervention de 35 % en céréales et de 15 % en viande bovine; attribution de paiements compensatoires assis sur les surfaces ou le cheptel). Elle a été accélérée par la diminution rapide du nombre d'exploitations qui

2. Le terme «aides directes» correspond à l'ensemble des subventions sur les opérations courantes liées à la production. Il regroupe les paiements compensatoires de la PAC, les aides directes cofinancées entre l'État et l'Union européenne et les autres aides directes provenant de financements nationaux, régionaux ou locaux.

s'est traduit par une forte croissance de la dimension économique des unités restantes.

Le montant moyen d'aides directes par actif agricole est, en 1995, proche entre les deux pays étudiés. En étant plus intensives dans l'utilisation du foncier (surtout dans le secteur laitier) et en bénéficiant d'un montant plus élevé d'aides directes provenant de fonds nationaux et régionaux (comme c'est notamment le cas en Bavière), les exploitations agricoles allemandes ont, en revanche, un montant d'aides directes par hectare de surface agricole utile supérieur à la France (339 contre 273). En 1995, les aides directes représentent l'équivalent de 17 % de la valeur de la production agricole dans les deux pays, mais la dépendance des résultats économiques à l'égard du soutien direct est, en moyenne, plus forte en Allemagne. Les aides directes qui représentaient 9 % de l'Excédent brut d'exploitation (EBE) de la «ferme moyenne» allemande en 1991 en représentent 43 % quatre ans plus tard (cette proportion est passée de 10 % à 35 % en France) (tableau 1)

La réforme de la PAC décidée lors du Conseil européen de Berlin conduit à une nouvelle augmentation du poids des aides directes dans la formation du revenu de la plupart des agriculteurs européens (Blanc *et al.*, 2000). Cette hausse des aides directes est, néanmoins, plus faible que celle observée au cours la réforme précédente et elle est davantage liée au secteur de l'élevage (Chatellier, Colson, 1999).

En France, le montant moyen d'aides directes par exploitation agricole progresse de 15 700 en 1995 à 19 700 en 2008 (soit 46 % de l'EBE). La progression est comparable en Allemagne où ce montant passe de 17 500 en 1995 à 22 500 en 2008 (soit 59 % de l'EBE). La diminution attendue du nombre d'agriculteurs et la relative constance de l'enveloppe budgétaire allouée à l'agriculture sur cette période (les perspectives financières étant actées jusqu'en 2006) devraient néanmoins contribuer à ce que la hausse soit, en réalité, encore plus rapide.

Dans l'hypothèse où le nombre d'exploitations agricoles diminuerait de 3 % par an (soit un rythme inférieur à celui observé au cours des dix dernières années), le montant moyen d'aides directes 2008 par exploitation serait plutôt proche de 26 000 en France et de 30 000 en Allemagne. La part des aides directes dans le revenu est, quant à elle, moins sensible au rythme de restructuration. Sans mécanisme de plafonnement, les exploitations épargnées du mouvement de restructuration bénéficieraient, à terme, d'un montant accru d'aides directes, mais la croissance des moyens de production est supposée générer conjointement des améliorations de revenu.

Tableau 1. Évolution du montant d'aides directes entre 1991 et 2008. € et %

France	1991	1995	2004	2008
France				
Nombre d'exploitations	549 000	429 600	-	-
Aides directes /exploitation	3 000	5 700	18 200	19 700
Aides directes /UTA	1 850	9 200	10 600	11 500
Aides directes /ha de SAU	67	273	320	343
Aides directes /product. agric.	4 %	17 %	21 %	23 %
Aides directes /EBE	10 %	35 %	42 %	46 %
Allemagne				
Nombre d'exploitations	365 300*	308 300	-	-
Aides directes /exploitation	2 600	17 500	20 200	22 500
Aides directes /UTA	1 700	8 900	10 300	11 400
Aides directes /ha de SAU	88	339	393	437
Aides directes /Product. agric.	4 %	17 %	21 %	25 %
Aides directes /EBE	9 %	43 %	51 %	59 %

* Hors nouveaux Länder

Sources: RICA UE 1991 et 1995, DGI-VI-A3/INRA ESR Nantes/FAL-BAL Braunschweig.

2. Agenda 2000 modifie peu la hiérarchie des montants d'aides directes entre exploitations

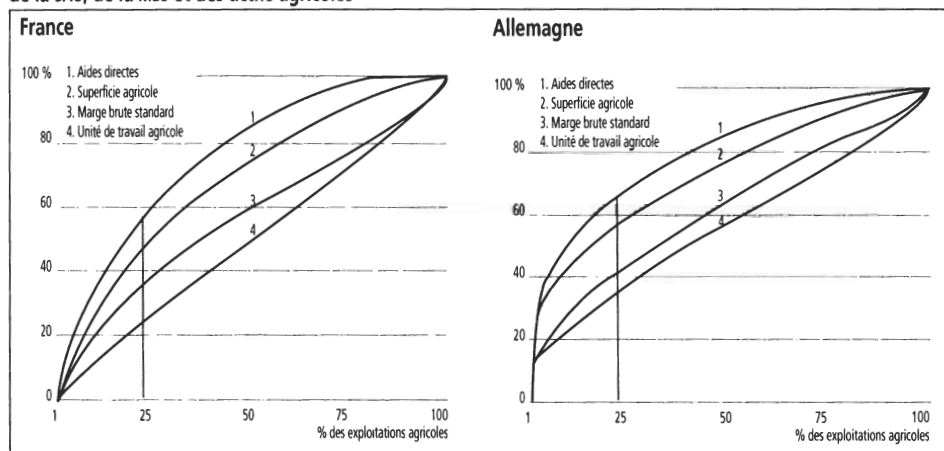
Pour analyser le niveau de concentration des aides directes en France et en Allemagne, les exploitations agricoles ont été classées, de façon décroissante, selon leur montant moyen d'aides directes 1995. En France, près de 60 % des aides directes sont captées par seulement 25 % des exploitations agricoles, ces mêmes unités regroupant 50 % de la superficie agricole utile, 38 % de la marge brute standard et 25 % de l'emploi agricole total (graphique 1). Ce niveau de concentration est encore plus fort en Allemagne du fait principalement des grandes structures céréalières situées dans les nouveaux Länder. Les exploitations du premier quartile regroupent 69 % des aides directes, 60 % de la superficie agricole utile, 42 % de la marge brute standard et 37 % de l'emploi agricole.

La nouvelle réforme de la PAC modifie très peu cette hiérarchie initiale (graphique 2). Les exploitations agricoles françaises du premier quartile, qui regroupent 60 % des aides directes en 1995, détiennent 58 % de celles octroyées en 2004 et 55 % de celles versées

en 2008³. De la même manière, les unités allemandes du premier quartile, qui bénéficient de 69 % des aides directes en 1995, concentrent respectivement 65 % et 61 % de celles distribuées en 2004 et 2008. En France comme en Allemagne, ces niveaux de concentration seront cependant influencés par deux facteurs non pris en compte ici : le rythme de restructuration des exploitations agricoles qui entraîne, le plus souvent, une concentration accrue des aides directes ; l'application, par les États, des différentes mesures subsidiaires (plan de régionalisation des rendements de référence en grandes cultures, modulation et conditionnalité environnementale des paiements compensatoires, etc.), qui vont, quant à elles, plus souvent dans le sens d'un rééquilibrage.

3. Cette analyse reposant uniquement sur le champ des exploitations agricoles « professionnelles » du RICA, elle conduit à des niveaux de concentration inférieurs à ceux qui seraient observés si le raisonnement portait sur l'ensemble des exploitations agricoles répertoriées dans l'enquête de structure.

Graphique 1. Courbe de concentration des aides directes 1995, de la SAU, de la MBS et des actifs agricoles

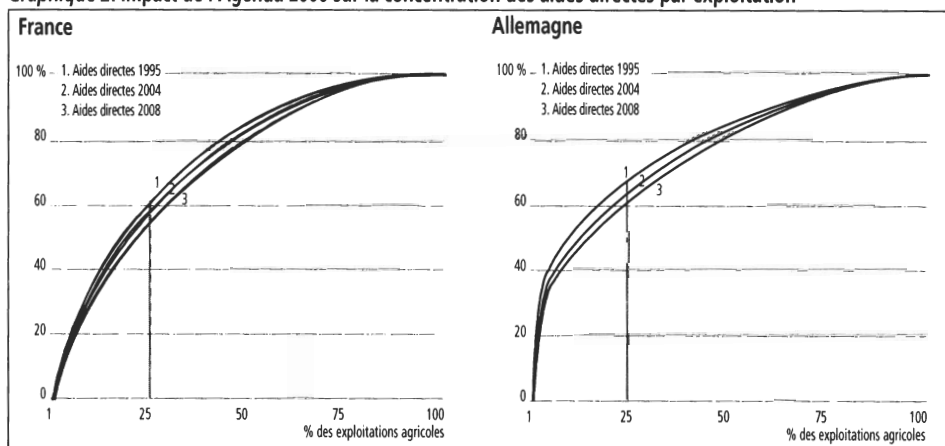


La répartition des exploitations agricoles selon huit classes d'aides directes par exploitation (montant 2004) met en lumière, d'une autre manière que les courbes de concentration, la forte dispersion du soutien direct à l'agriculture. Dans les deux pays étudiés, les exploitations ayant moins de 30 000 d'aides directes jouent un rôle très important tant dans l'occupation du territoire que de l'emploi. Celles ayant un montant d'aides directes supérieur à 100 000 (montant au-delà duquel la Commission européenne avait proposé l'enclenchement d'un dispositif de

modulation) sont proportionnellement peu nombreuses en France (0,5 % de l'ensemble des exploitations agricoles) et en Allemagne (1,2 % de l'effectif). Elles regroupent 3,1 % de l'ensemble des aides directes dans le premier cas contre 28,5 % dans le second.

La forte dispersion du montant moyen d'aides directes par exploitation traduit certes des écarts de dimension économique (Desriers, 2000), mais elle reflète aussi, du fait de l'existence de modes distincts de soutien entre OCM, le poids relatif des différentes productions agricoles.

Graphique 2. Impact de l'Agenda 2000 sur la concentration des aides directes par exploitation



3. Des écarts importants d'aides directes selon le type d'exploitation

Les exploitations du type «Grandes cultures»⁴ représentent 23 % de l'ensemble des exploitations agricoles en France et 16 % en Allemagne. Elles ont, en moyenne, une superficie de respectivement 84 et 83 hectares et un montant d'aides directes 2004 de 31 100 et 32 900 (tableau 3). En France, le montant d'aides directes par exploitation représente moins d'un cinquième de la

valeur de la production agricole pour 20 % des unités de grandes cultures et plus de la moitié pour 32 % d'entre elles (ces proportions sont respectivement de 40 % et 20 % en Allemagne). Ces écarts tiennent aux cultures développées, à leur mode de production (avec ou sans irrigation) et au rendement de référence de l'exploitation.

Les exploitations du type «Bovins lait» représentent 24 % des exploitations agricoles en France et 40 % en Allemagne. Le montant moyen d'aides directes est, par exploitation, assez proche entre les deux pays. Rapporté à l'hectare, il est, en revanche, plus fort en Allemagne du fait d'une intensification accrue des superficies fourragères.

Les exploitations du type «Bovins viande» sont peu nombreuses en Allemagne (4 100

4. Les exploitations agricoles sont réparties en cinq groupes selon la nomenclature commune des orientations de production: OTEX n° 11 + 12: Grandes cultures; OTEX n° 41 + 43: Bovins lait; OTEX n° 42: Bovins viande; OTEX n° 44+60+71+72+81+82: Polyculture-Elevage; autres OTEX.

Tableau 2. Contribution à l'agriculture de huit classes d'aides directes en 2004 par exploitation. %

	Montant d'aides directes 2004 par exploitation								Ensemble
	€								
	- de 5 000	5 000 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 30 000	30 000 à 40 000	40 000 à 50 000	40 000 à 100 000	+ de 100 000	
France									
Exploitations agricoles	21,3	18,1	26,7	16,0	7,2	4,5	5,7	0,5	100
Emplois agricoles	25,7	16,7	24,3	14,3	7,1	4,5	6,7	0,7	100
Superficie agricole	6,2	10,5	22,6	19,8	12,1	9,5	16,8	2,5	100
Marge brute standard	22,3	11,9	20,4	15,2	9,0	7,2	12,3	1,8	100
Aides directes 2004	1,6	7,4	21,3	21,5	13,6	10,9	20,4	3,1	100
EBE 2004	20,7	13,2	21,0	15,4	9,3	7,0	11,7	1,7	100
Allemagne									
Exploitations agricoles	17,7	25,0	33,9	12,6	4,7	2,2	2,5	1,2	100
Emplois agricoles	17,6	19,0	26,6	11,2	4,8	2,3	2,7	15,8	100
Superficie agricole	4,4	12,3	24,0	13,5	7,1	4,1	6,1	28,5	100
Marge brute standard	13,8	15,7	27,3	14,5	6,7	3,5	3,9	14,6	100
Aides directes 2004	2,1	9,4	23,8	15,2	8,0	4,9	8,2	28,5	100
EBE 2004	10,4	17,3	31,7	15,9	7,1	3,9	5,2	8,4	100

Sources : RICA UE 1995, DGVI-A3/INRA ESR Nantes/FAL-BAL Braunschweig

unités), la production de viande bovine provenant principalement des exploitations laitières. En France, les 45 200 exploitations spécialisées en production de viande bovine se caractérisent, en moyenne, par un faible niveau de rémunération et une forte dépendance à l'égard des aides directes (84 % de l'EBE à horizon 2004). Localisées pour une grande part dans des zones où les potentiels agronomiques sont limités (Limousin, Midi-Pyrénées, Bourgogne), ces exploitations bénéficient d'un montant important d'aides directes relevant de programmes cofinancés (primes au maintien des systèmes d'élevage extensif, indemnités compensatoires de handicaps géographiques, etc.).

Les exploitations du type «Polyculture-Elevage» sont particulièrement bien représentées dans les deux pays (23 % des exploitations agricoles en France et 31 % en Allemagne). Si le niveau d'aides directes par actif agricole est comparable, le poids des aides directes dans l'EBE est plus fort en Allemagne (70 %) qu'en France (49 %). Cela s'explique par le faible niveau de performance économi-

que de certaines grandes structures des Länder de l'Est. Les exploitations du type «Autres» (unités orientées vers les productions horticoles, maraîchères, viticoles, avicoles ou porcines) sont plus nombreuses en France qu'en Allemagne. Très peu concernées par les réformes successives de la PAC, elles ont peu d'aides directes.

Du fait de leur mode de répartition, établi sur des critères de structures et des bases historiques de pertes forfaitaires de revenu, les aides directes versées aux exploitations agricoles, tant françaises qu'allemandes, sont étroitement liées aux productions qu'elles développent et à leur dimension économique (Kroll, 1998). Les simulations de la réforme de la PAC (Accord de Berlin) montrent, en France comme en Allemagne, que la hiérarchie initiale du montant de soutien public direct par exploitation agricole ne sera pas véritablement modifiée dans les années à venir. Les aides directes continueront à jouer un rôle déterminant dans la formation du revenu de la plupart des exploitations agricoles, no-

Tableau 3. Montant moyen d'aides directes en 2004 selon les types d'exploitations agricoles. € et %

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Polycultures, élevage	Autres	Ensemble
France						
Nombre d'exploitations agricoles	100 900	102 000	45 200	100 300	81 200	429 600
Aides directes 2004/Exploitation	31 100	12 400	24 000	20 700	3 100	15 700
Aides directes 2004/UTA	21 100	8 000	17 800	12 200	1 300	9 200
Aides directes 2004/ha de SAU	370	235	370	320	170	270
Aides directes 2004/EBE	68 %	31 %	84 %	49 %	6 %	35 %
EBE 2004	45 800	38 900	28 400	42 500	55 400	43 400
Allemagne						
Nombre d'exploitations agricoles	49 900	122 400	4 100	95 300	36 700	308 300
Aides directes 2004/Exploitation	32 900	12 900	28 400	28 300	5 200	20 200
Aides directes 2004/UTA	18 200	7 800	18 300	12 400	2 200	10 300
Aides directes 2004/ha de SAU	400	350	650	410	400	390
Aides directes 2004/EBE	71 %	35 %	99 %	70 %	15 %	51 %
EBE 2004	46 300	37 800	28 600	40 500	35 200	39 600

Sources : RICA UE 1995, DGV1-A3/INRA ESR Nantes/FAL-BAL Braunschweig

tamment celles orientées vers les activités céréalières, bovines, laitières et ovines.

Le niveau de concentration des aides directes est plus fort en Allemagne qu'en France du fait de l'existence de très grandes structures dans les nouveaux Länder. Cette situation contrastée entre l'Est et l'Ouest ainsi que le mode de fonctionnement politique, qui attribue un poids important aux régions, sont deux éléments déterminants qui ont incité le gouvernement allemand à ne pas mettre en œuvre, comme c'est le cas en France ou au Royaume-Uni, un dispositif de modulation.

La modulation des aides directes : comparaison entre la France et l'Allemagne

Cette seconde partie présente le contexte européen dans lequel s'insère le débat sur la modulation des paiements compensatoires de la PAC puis analyse la position réciproque de la France et de l'Allemagne sur ce dossier. Elle met, enfin, en évidence l'impact du dispositif français de modulation (décret du 24 mars 2000) sur les exploitations agricoles françaises et allemandes.

1. Le contexte européen du débat sur la modulation des paiements compensatoires

Les paiements directs accordés aux exploitations agricoles font, depuis plusieurs années déjà, l'objet d'un débat sur leur légitimité économique, sociale et environnementale (OCDE, 1999)⁵. Ce débat, qui ne concerne pas uniquement les agriculteurs mais également l'ensemble des citoyens-contribuables, est d'autant plus vif que le soutien à l'agriculture est désormais basé sur des aides directes, lesquelles sont nettement plus visibles que l'intervention, souvent complexe, des pouvoirs publics dans la régulation des prix de marchés des produits agricoles. Face à l'existence d'une forte inégalité dans la répartition des soutiens publics directs aux exploitations agricoles, le plafonnement, la modulation et la dégressivité dans le temps des paiements compensatoires de la PAC ont été périodiquement évoqués depuis 1992. Derrière les

5. OCDE. *Les effets distributifs du soutien agricole dans quelques pays de l'OCDE*. Document de synthèse, Paris, novembre 1999, 63 p.

discours et les positions de principe des pouvoirs publics et des organisations professionnelles agricoles, les avancées de la politique agricole européenne dans ce sens sont restées plutôt modestes. Elles se heurtent aux intérêts divergents des États membres et à la résistance de certains groupes d'agriculteurs soucieux de préserver, à court terme, leurs intérêts économiques (Delorme, 1996).

Dans ce sens et pour satisfaire les exigences de quelques pays (dont l'Allemagne), l'accord de Berlin n'a pas repris la proposition de la Commission européenne qui envisageait l'application d'une modulation des aides directes de la PAC au-delà d'un seuil de 100 000 par exploitation (Fuentes, 1999)⁶, ni celle de la délégation française mettant en avant la dégressivité temporelle des aides directes (Butault, 1999). Les débats, qui ont eu lieu durant le processus de négociation de l'Agenda 2000, ont toutefois conduit à autoriser un mécanisme de modulation des aides directes, il est vrai encore très timide, car envisagé dans le cadre de la subsidiarité (Chattellier, 2000). L'article 4 du règlement horizontal (n° 1259/99) ouvre ainsi la possibilité aux États membres de mettre en œuvre un dispositif de modulation des aides directes de la PAC, les crédits économisés restant disponibles au niveau national pour cofinancer des actions favorables au développement rural et à l'environnement. La modulation, dont l'impact est limité à 20 % du montant d'aides directes dues par exploitation, peut être réalisée en fonction de trois critères: le montant des paiements compensatoires de la PAC, l'emploi et la marge brute standard.

6. Le dispositif proposé envisageait un prélèvement de 20 % sur le montant d'aides directes compris entre 100 000 et 200 000 par exploitation et de 25 % au-delà de 200 000. Fuentes M. La modulation des aides directes à l'agriculture dans le cadre de la réforme de la Pac (Agenda 2000). Rapport de la division de l'Agriculture du Parlement européen (avril 1999, 60 p.).

2. La position réciproque de la France et de l'Allemagne sur la modulation

Le gouvernement français a décidé de mettre en œuvre la modulation pour abonder le financement des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) institués par la récente loi d'Orientation agricole. Les crédits économisés interviennent comme la contrepartie communautaire des financements, l'État français devant injecter des fonds équivalents comme l'exige la règle des programmes cofinancés. Le dispositif retenu (annexe II) est le fruit de plusieurs mois de réflexion au cours desquels furent discutés différents scénarios alternatifs. Sans que la version définitive emporte une adhésion unanime, les inflexions intervenues furent une meilleure prise en compte de l'emploi (notamment salarié), l'intégration de la marge brute standard et le traitement spécifique de cultures historiquement fortement soutenues (tabac, pommes de terre de féculé, etc.).

Les instigateurs français de la modulation avancent quatre principaux arguments pour justifier leur position, l'importance relative de chacun d'eux étant d'autant plus difficile à cerner que les positions sur ce thème sont diverses et, souvent, sujettes à controverses.

- Un premier argument en faveur de la modulation réside dans la recherche d'une plus grande équité dans la répartition du soutien public entre agriculteurs. Les paiements compensatoires liés à la baisse de prix institutionnels deviennent d'autant plus difficiles à justifier que l'on s'éloigne de la période où ils furent institués et que leur répartition demeure, comme cela a été montré, très inégale entre agriculteurs. Du fait des modalités de calcul établies sur des critères de structures et des bases historiques de pertes forfaitaires de revenus, les paiements compensatoires de la PAC restent étroitement liés aux productions développées et à la taille des exploitations. Ils constituent ainsi un effet d'aubaine pour certaines catégories d'entre elles qui ont su

ou pu, saisir les opportunités offertes par les critères actuels d'attribution.

- Un second argument a trait au rôle des transferts publics dans l'incitation à une amélioration des performances techniques. Depuis la précédente réforme de la PAC, certaines exploitations agricoles de grandes tailles, habituellement présentées comme économiquement performantes, ont davantage privilégié un accroissement rapide de la productivité du travail (acquisition de superficies éligibles au soutien public) qu'une amélioration de leur efficacité technique. Cette stratégie a conduit progressivement à ce que le montant d'aides directes soit, dans certains cas, deux à trois fois supérieur au résultat courant.

- Le troisième argument en faveur de la modulation est qu'elle constitue un des moyens pour contribuer à réorienter une partie des soutiens publics à l'agriculture et ainsi les rendre plus acceptables par la société. Dans une période où les citoyens se montrent particulièrement sensibles à la qualité de leur environnement et où une large majorité d'acteurs s'accorde sur le fait que les agriculteurs génèrent des externalités positives (valorisation des espaces ruraux, maintien de la biodiversité, création de paysages, etc.), la légitimation des soutiens publics à l'agriculture passe par une rémunération accrue des fonctions environnementales et sociales au détriment des seules fonctions productives.

- Le dernier argument est celui, par anticipation des futures négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), du nécessaire «découplage» des aides directes. En limitant le rôle des paiements compensatoires dans l'orientation des productions des exploitations de grande taille, la modulation devrait constituer une incitation à une meilleure prise en compte des signaux de marchés. Elle donne ainsi un atout supplémentaire aux négociateurs européens pour justifier, à l'égard de nos partenaires commerciaux, le maintien des paiements compensatoires de la PAC au sein de la «boîte

bleue» (mesures de soutien qui bénéficient jusqu'en 2003 d'une clause de paix, du fait de leur découplage partiel de la production).

En Allemagne, le gouvernement n'a pas souhaité, pour le moment, appliquer une modulation des paiements compensatoires, y compris dans le cadre de la subsidiarité. Le débat interne sur cette question n'est cependant pas écarté et il semble même revenir en force depuis la nomination récente d'un nouveau ministre de l'Agriculture (en provenance du mouvement des Verts). Les pouvoirs publics considèrent qu'il est difficile d'envisager l'instauration d'un dispositif de modulation qui soit commun à l'ensemble des agriculteurs allemands car il entraînerait un transfert important de crédits des nouveaux Länder (régions regroupant une proportion importante de grandes exploitations économiquement fragiles) vers les régions plus riches. Ils réfléchissent néanmoins à l'opportunité de mettre en œuvre un dispositif propre à chacune des régions (avec un redéploiement régional des crédits économisés).

Durant la phase de négociations de l'Agenda 2000, plusieurs études ont été réalisées en Allemagne, et principalement dans les nouveaux Länder, pour évaluer l'impact de l'application de tel ou tel dispositif de modulation des aides directes. Certaines d'entre elles tentaient de mettre en évidence les conséquences économiques de l'introduction d'une dégressivité en fonction de la superficie agricole des exploitations (Kirschke *et al.*, 1998) tandis que d'autres se focalisaient davantage sur l'adaptation des structures et des statuts juridiques à la nouvelle donne (Hemme *et al.*, 1998). De façon clairement affirmée, les responsables politiques des nouveaux Länder souhaitaient, dans le cas où un dispositif de modulation serait imposé, que celui-ci repose sur le montant d'aides directes par actif agricole et non pas sur le montant d'aides directes par exploitation (Kleinhanss, Manegold, 1998).

3. Les conséquences, en France et en Allemagne, du dispositif français de modulation

La simulation des conséquences du dispositif français de modulation (annexe II) est menée à horizon 2004 sur la base du RICA national 1997 des deux pays⁷. L'application de ce dispositif aux exploitations allemandes est, d'une certaine façon, artificielle dans la mesure où les autorités allemandes auraient très certainement opté pour un mécanisme distinct. Cependant, la comparaison se révèle intéressante : elle montre que le gouvernement allemand bénéficie d'une marge de manœuvre plus limitée quant au choix des critères à intégrer dans un éventuel dispositif.

En France, 14,7 % des exploitations agricoles sont, d'après ces simulations, concernées par la modulation, pour un prélèvement global de 160 millions d'euros (soit 2,1 % de l'ensemble des aides directes PAC 2004). Les 59 300 exploitations affectées subissent un recul moyen de leur montant d'aides directes de 4,9 %, soit un taux de prélèvement inférieur au seuil maximum autorisé de 20 % (ce taux est inférieur à 2 % pour 47 % des exploitations modulées et compris entre 10 et 20 % pour 9 % d'entre elles). Très dépendantes à l'égard du soutien public direct (140 % d'aides directes PAC dans le résultat courant), ces exploitations regroupent 14 % des emplois agricoles, 34 % de la superficie agricole utile et 43 % des aides directes PAC. Avec une plus grande dimension économique, leur niveau d'EBE par actif agricole familial reste, après modulation, nettement supérieur à celui des autres exploitations (53 100 contre 29 400).

En Allemagne, ce dispositif conduirait à pénaliser 15 700 exploitations pour un prélèvement de 100 millions d'euros (soit 2,5 %

des aides directes PAC). Si les exploitations modulées enregistrent un taux de prélèvement moyen de 5,3 %, celui-ci est inférieur à 2 % pour la moitié d'entre elles et supérieur à 10 % dans 11 % des cas. En représentant 5,4 % des exploitations agricoles, ces unités détiennent 41 % de la superficie et 47 % des aides directes.

L'analyse de l'impact de la modulation est déclinée en fonction du statut juridique de l'exploitation. En France, la modulation concerne 12 % des exploitations agricoles individuelles et des GAEC et 35 % des EARL et SCEA. En Allemagne, où les exploitations individuelles sont proportionnellement mieux représentées (96 % de l'ensemble des exploitations agricoles contre 77 % en France), ces proportions seraient respectivement de 4 %, 28 % et 98 %. Les exploitations concernées par la modulation ont, pour chaque catégorie de statut, une superficie agricole et un montant moyen d'aides directes très nettement supérieurs aux unités non affectées.

L'approche en fonction des orientations technico-économiques met en évidence une forte concentration de l'impact de la modulation sur les exploitations de grandes cultures. En France, ces exploitations, qui représentent 23 % de l'ensemble des exploitations agricoles, détiennent 43 % des aides directes de la PAC et participent pour 83 % au montant global du prélèvement. De la même façon, les exploitations allemandes spécialisées en grandes cultures participeraient pour 66 % à l'effort budgétaire. Les exploitations d'élevage concernées relèvent moins des orientations spécialisées que de celles diversifiées, combinant l'élevage et les cultures.

L'impact régional de la modulation est le reflet des spécialisations agricoles et du poids relatif des unités de grande taille. En France, la part des exploitations agricoles concernées par la modulation est particulièrement forte dans les régions où les céréales et les oléoprotéagineux sont développés (69 % en Ile-de-France, 47 % dans le Centre, 45 % en Picardie, etc.). Dans les régions du Sud (activités viticoles) du Grand-Ouest (activités laitières,

7. En Allemagne, les exploitations agricoles intuitives «Juristische Personen» sont considérées comme des EARL ou des SCEA, celles relevant du statut juridique «Personengesellschaften» sont assimilées à des GAEC.

porcine et avicole) et du bassin allaitant (production de viande bovine sur la base de systèmes extensifs), elle est inférieure à 10 % (carte 1). Les exploitations concernées par la modulation subissent, de plus, un taux de prélèvement plus fort dans les zones de grandes cultures (6,4 % en Ile-de-France) que dans les régions d'élevage (1,1 % en Limousin). En Allemagne, près de la moitié des 13 400 exploitations des nouveaux Länder subiraient la modulation dans l'hypothèse où un dispositif identique à celui adopté en France serait

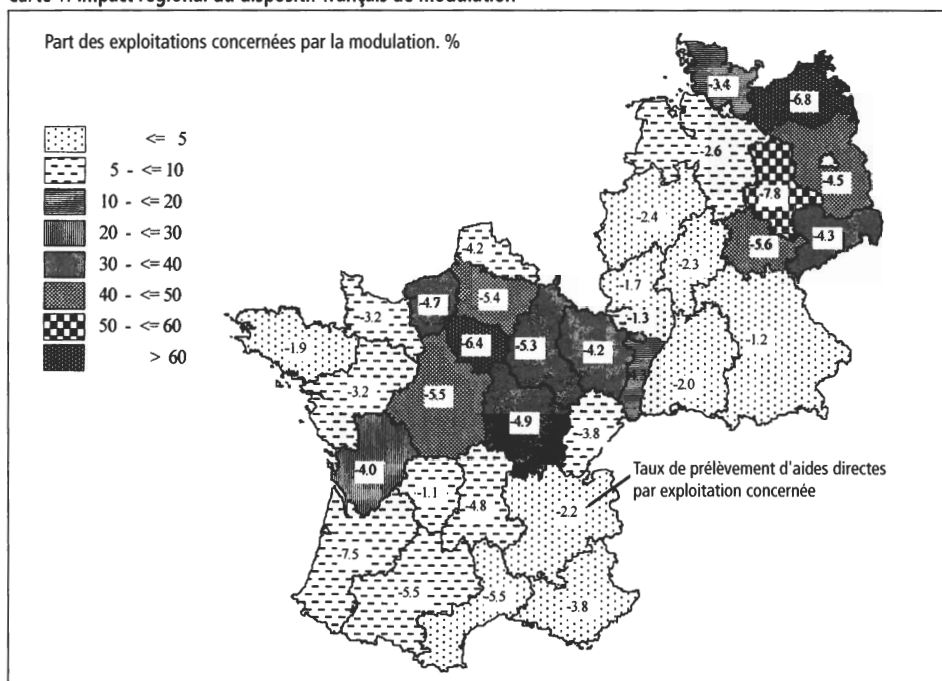
mis en œuvre. Cette proportion serait de seulement 3 % dans les exploitations des autres régions. Avec 5 % de l'ensemble des exploitations allemandes et 41 % des aides directes PAC, les exploitations des nouveaux Länder contribueraient pour 91 % aux réserves budgétaires. De façon plus ciblée encore, 3 100 exploitations de grandes cultures localisées dans les nouveaux Länder seraient à l'origine de 60 % de ces réserves. Ces unités ont, en moyenne, une superficie de 620 hectares pour 183 500 d'aides directes PAC.

Tableau 4. Impact du dispositif français de modulation selon le statut juridique

	Individuelles			GAEC/Coopératives			EARL/SCEA			Ensemble		
	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total
France												
Nombre total d'exploitations	275 500	38 700	314 200	43 100	6 000	49 100	27 800	14 600	42 300	346 300	59 300	405 600
SAU (ha)	43	132	54	89	238	107	49	158	87	50	149	64
Aides directes PAC 2004 (€)	10 700	48 400	15 400	24 100	86 300	31 600	10 700	57 200	26 700	12 400	54 300	18 500
Impact de la modulation (€)	0	-2 500	-300	0	-2 670	-320	0	-3 110	-1 070	0	-2 670	-390
Impact de la modulation (%)	0	-5,2	-2,0	0	-3,1	-1	0	-5,4	-4	0	-4,9	-2,1
Allemagne												
Nombre total d'exploitations	266 800	10 800	277 600	5 700	2 300	8 000	50	2 650	2 700	272 600	15 700	288 300
SAU (ha)	34	157	39	72	400	164	ns	1 550	1 530	36	428	57
Aides directes PAC 2004 (€)	7 590	49 050	9 190	14 000	114 070	42 300	ns	413 400	403 100	7 680	120 100	13 800
Impact de la modulation (€)	0	-2 400	-90	0	-11 800	-3 300	ns	-17 600	-17 100	0	-6 320	-340
Impact de la modulation (%)	0	-4,8	-1	0	-9,9	-7,9	ns	-4,3	-4,2	0	-5,3	-2,5

Sources: RICA Allemagne 1997-1998 et RICA France 1997/INRA ESR Nantes/FAL-BAL Braunschweig

Carte 1. Impact régional du dispositif français de modulation



Sources: RICA Allemagne 1997-1998 et RICA France 1997/INRA ESR Nantes/FAL-BAL Braunschweig

Conclusion

Dans les deux réformes successives de la PAC (Mac Sharry et Agenda 2000), la baisse des prix institutionnels est compensée par des paiements directs versés, pour l'essentiel, sur la base des facteurs de production disponibles (surfaces cultivées, têtes de bétail, quota laitier) et des niveaux antérieurs de productivité (rendement de référence en grandes cultures). Cette logique est, dans l'esprit de nombreux décideurs européens, transitoire. Ils considèrent que la raison d'être des paiements compensatoires est de permettre, sur une période donnée, l'adaptation progressive des exploitations agricoles au choc économique induit par la réforme des instruments de soutien. Dix années après la première réforme, cette idée progresse peu dans les faits. La dégressivité dans le temps des paiements compensatoires n'est pas programmée et la modulation est, pour le mo-

ment, appliquée de façon timide par seulement deux États membres.

Le gouvernement français considère que la modulation est une des conditions de l'adaptation des exploitations agricoles aux nouvelles attentes de la société. Elle constitue un des outils de promotion de la multifonctionnalité des exploitations agricoles tant dans la mise en œuvre d'une limitation du montant de paiements directs par emploi agricole, que dans la redistribution des crédits pour cofinancer des actions de développement rural. L'analyse des conséquences du dispositif de modulation appliqué en France est fragile. Elle ne pourra être véritablement engagée que dans quelques années, une fois les redistributions opérées, via notamment les contrats territoriaux d'exploitation. Elle devra également tenir compte de l'adaptation progressive des exploitations à la nouvelle donne, notamment en matière d'organisation du travail et de transformation des statuts juridiques. En Allemagne, la modulation n'est pas

appliquée pour le moment. Les débats internes sur cette question reviennent cependant avec force depuis quelques mois du fait des changements politiques intervenus et de la remise en cause, par certains, d'un modèle agricole jugé trop productiviste.

Dans la perspective des futures négociations de l'OMC et de l'élargissement de l'Union européenne, la question du mode de soutien aux exploitations agricoles reviendra au cœur des prochaines négociations sur la construction de la PAC. Au-delà

des démarches individuelles adoptées par les États membres sur le thème politiquement sensible de la modulation, se posera alors la question européenne d'un transfert accentué des crédits liés à la gestion des marchés vers ceux du développement rural, second pilier de la PAC. Ces nouvelles étapes seront une nouvelle occasion pour saisir, de façon comparée entre la France et l'Allemagne, les points de convergence et de divergence en matière de conception de la politique agricole ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Blanc C., Blogowski A., Mathurin J., Dehaut M. *Agenda 2000 : les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française*. Notes et Études économiques, Paris, 2000, n° 11, p. 33-89.
- Bontems P., Bureau J.-C. *Les paiements directs aux agriculteurs dans l'Union européenne: politique communautaire ou politiques nationales*. Économie rurale, 1996, n° 233, p. 55-61.
- Butault J.-P. *Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides*. INRA Sciences sociales, Paris, 1999, n° 6, 6 p.
- Chatellier V. *La modulation des aides directes à l'agriculture française*. INRA Sciences sociales, Paris, 2000, n° 5, 4 p.
- Chatellier V. Colson F. *La nouvelle réforme de la PAC: baisse modérée des revenus et augmentation des aides directes pour les producteurs de viande bovine*. INRA Productions Animales, Paris, 1999, 12 (3), p. 171-182.
- Commission européenne. *Agenda 2000 – Propositions de la Commission*. Bruxelles, février 1998, 20 p.
- Commission européenne. *L'agriculture dans l'Union européenne: informations statistiques et économiques 1999*. Bruxelles, janvier 2000, 318 p.
- Commission européenne. *Agenda 2000, CAP Reform Decisions: Impact Analyses*. Brussels, february 2000, 122 p.
- Conseil européen. *Conseil européen de Berlin: conclusions de la présidence*. Bruxelles, mars 1999, 26 p.
- Delorme H. *Les syndicats agricoles français et la répartition des aides publiques: contexte et contenu du débat*. In Économie rurale. SFER, Paris, 1996, n° 233, p. 49-54.
- Delorme H., Méchineau V., Perraud D. *Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC: uniformisation des instruments, diversification des politiques*. Notes et Études économiques, Paris, 1998, n° 8, p. 79-108.
- Desquilbet M, Gohin A., Guyomard H. *La nouvelle réforme de la Politique agricole commune: une perspective internationale*. Économie et Statistique, Paris, 1999, n° 329-330, p. 13-33.
- Desriers M. *Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations*. Agreste cahiers, Paris, 2000, n° 3, p. 3-14.
- Kroll J.-C. *Agenda 2000, agriculture, marché et économie: idées fausses et illusions*. OCL, Oléagineux corps gras lipides, 1998, 5 (6), p. 459-467.
- Hemme T., Brandes H., Möller C. et Riedel

- J. *Betriebswirtschaftliche Analyse verschiedener Vorschläge zur Prämien Degression im Rahmen der Agenda 2000, Arbeitsbericht 3/1998*. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, - Braunschweig.
- Kirschke D., Odening M., Doluschitz R., Fock T., Hagedorn K., Rost D. et von Witzke H. *Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Aussichten für die neuen Bundesländer*. Kiel, 1998.
- Kleinhans W., Manegold D. *Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 - Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. - Landbauforschung Völkenrode*, 1998, p. 234-247.
- Perraud D. *L'évolution de la politique agricole allemande*. Notes et Études économiques, Paris, 1997, n° 5, p. 7-51.

ANNEXES

1. Une étude basée sur les données du RICA

Le RICA, qui fait l'objet d'un règlement communautaire, est une enquête réalisée chaque année, depuis plus de trente ans, dans tous les États membres de l'Union européenne. Il comporte des informations détaillées sur la structure, les résultats économiques et la situation financière des exploitations agricoles.

Le RICA ne couvre pas l'ensemble des exploitations, mais seulement celles dites «professionnelles», c'est-à-dire celles ayant une disponibilité en main-d'œuvre (mesurée en UTA, Unités de travail agricole) et une dimension économique (mesurée par la marge brute standard) supérieures à certains seuils définis pour chaque État membre (plus de 0,75 UTA et plus de 8 UDE en France et en Allemagne). Chaque exploitation de l'échantillon est dotée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, in fine, un univers global. Ce coefficient de pondération, qui varie d'une exploitation à l'autre, est déterminé par calage avec l'enquête structure sur la base d'une nomenclature à trois entrées: la région, l'orientation technico-économique (OTEX) et la classe de dimension économique.

Moins précis que les Enquêtes structures pour rendre compte des formes diversifiées

de l'activité agricole (60 % de l'ensemble des exploitations y sont répertoriés), le RICA est bien adapté pour traiter des questions relatives à la production et aux aides directes. Dans les deux pays étudiés, il couvre environ 95 % de la marge brute standard, 90 % des superficies agricoles et, vraisemblablement, autant des aides directes.

2. La modulation des paiements compensatoires de la PAC en France – décret du 24 mars 2000

Le dispositif français de modulation, présenté dans le décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 et la circulaire du 3 avril 2000, s'inscrit dans le cadre de l'article 4 des mesures horizontales de l'Agenda 2000. Il conduit à déterminer, pour chaque exploitation, un taux de modulation basé sur trois critères autorisés: le montant total des paiements compensatoires de la PAC, la prospérité globale (mesurée par la marge brute standard – MBS) et l'emploi. Pour présenter le dispositif, il est proposé de distinguer deux parties: une première sur la définition du champ des exploitations agricoles concernées par la modulation, une seconde sur la méthode de calcul du taux de réduction des paiements compensatoires accordés aux agriculteurs.

Le champ des exploitations concernées par la modulation

La modulation concerne uniquement les paiements compensatoires de la PAC. Les aides directes financées, même partiellement, sur des crédits nationaux (indemnités compensatoires de handicaps naturels, aides agri-environnementales, etc.) sont exclues. La modulation ne s'applique pas aux exploitations pour lesquelles le montant total des paiements compensatoires (MTPC) est, pour l'année civile précédente, inférieur à un seuil forfaitaire fixé le ministre de l'Agriculture et de la Pêche (SFPC). Ce seuil diffère en fonction du statut juridique de l'exploitation: 30 000 pour les exploitations agricoles individuelles, les Exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) et les Sociétés civiles d'exploitations agricoles (SCEA); 30 000 multipliés par le nombre d'associés apporteurs au capital social dans le cas des Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC). Une même personne physique, chef d'exploitation à titre principal ou à titre secondaire, ne peut être prise en compte pour le calcul de ce seuil qu'au titre d'une seule exploitation.

Parmi les exploitations dont le montant total de paiements compensatoires est supérieur à ce seuil, celles ayant une MBS de référence pour l'année en cours (MBSREF) inférieure à un seuil minimal de MBS (MBSMIN) fixé chaque année par arrêté ministériel (50 000 pour la première campagne d'application), ne sont pas soumises à la modulation. La MBS de référence correspond à la

MBS totale de l'exploitation divisée par le nombre d'associés apporteurs de capital dans le cas des GAEC et à la MBS totale pour les autres types d'exploitations.

Le calcul du taux de réduction des aides directes de la PAC

Pour les exploitations agricoles concernées par la modulation (MTPC > SFPC et MBSREF > MBSMIN), un taux de réduction des paiements compensatoires (TRPC) est déterminé. Celui-ci est, conformément au règlement horizontal, plafonné à 20 % du montant des aides directes dues par exploitation. La méthode de calcul du taux de réduction fait intervenir deux éléments non encore mentionnés: un seuil maximal de MBS (MBSMAX) fixé chaque année par arrêté ministériel (150 000 pour la première campagne d'application); un montant représentant le coût relatif à la main d'œuvre (CRMO). Celui-ci correspond au cumul de plusieurs postes: le coût des salaires bruts déclarés à la caisse de mutualité sociale agricole ainsi que des cotisations sociales afférentes à la charge de l'employeur (montant global plafonné à 22 500 par salarié); un montant forfaitaire de 7 500 pour les chefs d'exploitation à titre secondaire, pour les conjoints ayant le statut de conjoints collaborateurs (art. L321-5, Code rural) ainsi que pour les personnes bénéficiant du statut d'aide familial (art. 1106-1, Code rural).

Le taux de modulation est calculé de la façon suivante:

$$TRPC = \frac{0.03 * (MTPC - SFPC) + 0.25 * \frac{(MBSREF - MBSMIN)}{(MBSMAX - MBSMIN)} * (MTPC - SFPC - CRMO)}{MTPC}$$

Exemple 1. Le taux de modulation d'une exploitation agricole individuelle ayant un actif agricole, 60 000 € de paiements compensatoires et 100 000 € de MBS de référence est de 7,75 % (soit une perte de 4 650 €).

Exemple 2. Le taux de modulation d'une

exploitation agricole en GAEC ayant deux associés apporteurs de capital et un salarié (pour un coût global annuel de 20 000 €), 100 000 de paiements compensatoires et 320 000 de MBS totale (soit 160 000 de MBS de référence) est de 6,20 % (soit une perte de 6 200 €).