HAL
open science

La modulation des aides directes à l'agriculture française

Vincent Chatellier

To cite this version:

Vincent Chatellier. La modulation des aides directes à l'agriculture française. INRA sciences sociales, 2000, 5/99, pp.1-4. hal-02685201

HAL Id: hal-02685201

https://hal.inrae.fr/hal-02685201

Submitted on 1 Jun 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.

INRA SCIENCES SOCIALES

N° 5/99 - JANVIER 2000
13ème année
ISSN 0988-3266

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA MODULATION DES AIDES DIRECTES A L'AGRICULTURE FRANÇAISE

La modulation des aides directes de la Politique agricole commune (PAC) est mise en œuvre, en France, pour réorienter une partie des aides directes à l'agriculture (un milliard de francs, soit 2% de l'ensemble des aides directes) vers le financement des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) institués par la récente loi d'orientation agricole. Cette décision du gouvernement français correspond à l'application de l'article 4 du règlement horizontal de la réforme de la PAC (dite " Agenda 2000 ") qui donne la possibilité aux Etats membres d'instaurer une modulation des aides directes en fonction de trois critères : le montant des aides directes PAC, l'emploi et la prospérité économique mesurée par la Marge brute standard (MBS). Après une analyse succincte de l'évolution de la répartition des aides directes aux exploitations agricoles françaises, ce document présente le dispositif de modulation retenu en novembre dernier et en analyse les conséquences, à horizon 2004, à partir des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA).

Agenda 2000 : une nouvelle augmentation des aides directes à l'agriculture

Dans la continuité de la réforme de la PAC de 1992, celle de l'Agenda 2000 privilégie un rapprochement progressif entre les prix intérieurs et les prix observés sur le marché mondial. Cette baisse de prix, qui permet de rendre l'agriculture européenne plus compétitive sur les marchés mondiaux et de mieux se conformer aux contraintes des accords multilatéraux, implique le versement de paiements compensatoires aux agriculteurs assis sur les surfaces ou les animaux. Ces paiements compensatoires, qui représentent désormais la moitié des dépenses du FEOGA-Garantie (soit 20 milliards d'euros), jouent un rôle déterminant dans la formation du revenu de la majorité des agriculteurs européens.

Les dépenses publiques considérées comme bénéficiant directement aux activités et aux productions agricoles (" les concours publics à l'agriculture productive ") qui représentaient, en France, 57,9 milliards de francs en 1991, ont progressé au cours de la mise en application de la réforme de la PAC pour atteindre 72,9 milliards de francs en 1997. Cette évolution globale masque le recul des dépenses indirectes liées au soutien des marchés et l'augmentation des aides directes qui sont passées, selon les données du RICA, de 11,7 à 47,9 milliards de francs (tableau 1).

Pour anticiper l'impact de la réforme de l'Agenda 2000 sur l'évolution des aides directes, une simulation a été réalisée, à structures constantes, sur la base des données individuelles du RICA de 1997. Cette simulation projette une revalorisation des différents paiements compensatoires de la PAC conformément aux modifications des règlements communautaires (grandes cultures, viande bovine, lait) et à une hypothèse de répartition des enveloppes nationales dont le mode de ventilation est laissé à la discrétion des Etats membres. Au regard de cette simulation, la réforme de l'Agenda 2000 engendre une nouvelle hausse des aides directes à l'agriculture française de +16% entre 1997 et 2004 et de +25% entre 1997 et 2008 (après application de la réforme de l'OCM lait). Contrairement à la réforme de Mac Sharry focalisée essentiellement sur le secteur céréalier, la progression des aides directes est, dans l'Agenda 2000, surtout le fait du secteur animal.

Tableau 1. Evolution des aides directes à l'agriculture française (en milliards de francs courants)

	1991	1997	2004	2008
Aides PAC totales	4,7	41,5	49,3	53,2
- dont aides SCOP	0,0	29,3	30,8	30,8
- dont aides au maïs fourrage	0,0	3,0	3,6	3,6
- dont aides animales	4,7	9,2	14,9	18,8
Autres aides directes	7,0	6,4	6,4	6,4
- dont handicaps naturels	1,6	2,0	2,0	2,0
- dont agri-environnement	0,0	1,4	1,4	1,4
Aides directes totales	**11,7**	**47,9**	**55,7**	**59,6**

Source : RICA France / INRA Nantes

Edité par le Département d'Economie et de Sociologie Rurales de l'Institut National de la Recherche Agronomique
Mission Publications : 65, Bd de Brandebourg, 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00.
Directeur de la publication : Hervé Guyomard – Rédaction : Didier Aubert (Rédacteur en chef), Suzanne Jumel.
Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine.

Sur les 405 600 exploitations agricoles professionnelles représentées dans le RICA national (exploitations ayant plus de 9 600 euros de MBS et plus de 0,75 unité de travail agricole), le montant moyen d'aides directes par exploitation passe de 22 000 francs en 1991 (soit 18% du résultat courant) à 137 200 francs à horizon 2004 (soit 74% du résultat courant). Outre les effets spécifiques liés aux réformes des organisations communes de marchés (céréales et viande bovine), cette croissance rapide s'explique également par l'agrandissement important des exploitations au cours de la dernière décennie.

Du fait de leur mode de répartition, établi sur des critères de structures et des bases historiques de pertes forfaitaires de revenu, les paiements compensatoires de la PAC restent étroitement liés aux productions. Les différences de spécialisation et de dimension économique conduisent à une forte dispersion dans le montant moyen d'aides directes par exploitation.

Parmi les exploitations agricoles de l'univers RICA, 29% ont un montant d'aides directes (déterminé à horizon 2004) inférieur à 50 000 francs et 3% ont un montant supérieur à 500 000 francs. Ces dernières ont, à horizon 2004, un niveau d'Excédent brut d'exploitation (EBE) par Unité de travail agricole familiale (UTAF) deux fois plus élevé que la moyenne (tableau 2).

Tableau 2. Caractéristiques moyennes des exploitations agricoles. Analyse selon le montant d'aides directes 2004 par exploitation (1000 F)

	50<	50-200	200-500	>500	Total
Nombre d'exploitations	116 300	197 500	80 900	10 800	405 600
Unité de travail agricole	2,08	1,65	1,79	2,69	1,83
Marge brute standard (F)	320 300	311 200	581 200	1 120 600	389
Superficie agricole utile (ha)	20	56	123	241	64
Aides directes (F - 2004)	18 500	112 800	300 700	636 900	137 200
EBE/UTA (F - 2004)	206 500	176 900	287 200	431 400	215 700
Aides directes/Résultat courant (% - 2004)	10	75	123	156	74

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

La conditionnalité sociale et environnementale des paiements directs à l'agriculture est de plus en plus souvent mise en avant par les décideurs publics, soucieux de rendre les mécanismes de politique agricole plus conformes aux nouvelles attentes de la société. Dans les textes communautaires, les paiements directs ne sont plus seulement considérés comme des paiements compensatoires de baisses de prix. Ils sont désormais aussi présentés comme des aides directes aux revenus agricoles dont le découplage croissant (déconnexion entre aides directes et volume de production) constituera l'un des arguments de défense de l'Union européenne lors des prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce sont ces évolutions qui sont à l'origine de la proposition de modulation des aides directes.

L'application française de l'article 4 du règlement horizontal d'Agenda 2000

Pour satisfaire les exigences de certains Etats membres souhaitant préserver leur taux de retour budgétaire (notamment l'Allemagne), l'accord de Berlin de mars 1999 ne reprend pas la proposition de la délégation française d'une dégressivité dans le temps des aides directes, ni la proposition initiale de la Commission européenne qui envisageait l'application d'une modulation au-delà d'un seuil de 100 000 euros d'aides directes PAC par exploitation. Il permet en revanche, dans le cadre de l'article 4 du règlement horizontal, la mise en œuvre facultative, par chaque Etat membre, d'une modulation limitée à 20 % du total des aides directes dues par exploitation. Cet article précise que le dispositif de modulation doit reposer sur au moins l'un des trois critères suivants : le montant des aides directes octroyées au titre des régimes de soutien, la main-d'œuvre employée sur l'exploitation (exprimée en unités de travail par an) et la prospérité globale de l'exploitation (mesurée par la MBS).

Le gouvernement français a décidé d'appliquer une modulation des paiements compensatoires de la PAC à partir de la campagne 1999-2000 selon un dispositif présenté au Conseil supérieur d'orientation en novembre 1999 (voir encadré). La modulation s'applique uniquement aux aides directes de la PAC relevant du FEOGA-Garantie. Les aides directes financées partiellement ou totalement par l'Etat (indemnités compensatoires de handicaps naturels, aides agri-environnementales, aides pour accidents climatiques, aides locales, etc.), qui représentent 12% des aides directes totales versées à l'agriculture française, sont exclues du dispositif. Les crédits économisés grâce à la modulation doivent permettre de financer pour partie les CTE de la loi d'orientation agricole. Ils constituent la contribution communautaire au financement des CTE, l'Etat français devant injecter des fonds équivalents comme l'exige la règle des programmes cofinancés.

Le dispositif de modulation (novembre 1999)

Le dispositif de modulation comporte deux types de prélèvement, un premier linéaire et un second progressif en fonction de l'emploi et de la dimension économique. Il ne concerne que les exploitations ayant une MBS supérieure à 50 000 euros.

Le prélèvement linéaire
Un prélèvement de 3% est appliqué sur une assiette (dite " assiette n°1 ") correspondant au montant des aides directes PAC déduction faite d'un abattement forfaitaire de 30 000 euros.

Le prélèvement progressif
Un taux de modulation est calculé en fonction de la MBS par exploitation. Il progresse linéairement de 0% à 25% entre les seuils de 50 000 euros et de 150 000 euros. Au-delà, le taux de modulation est plafonné à 25%. Ce taux est appliqué sur une assiette (dite " assiette n°2 ") correspondant au montant des aides directes PAC déduction faite d'un abattement forfaitaire de 30 000 euros par exploitation et, le cas échéant, de deux autres abattements : un premier correspondant à l'ensemble des charges salariales (salaires + cotisations sociales) dans la limite de 22 500 euros par emploi salarié ; un second de 7 500 euros par conjoint collaborateur et par aide familial (pour les exploitations individuelles et les Groupements agricoles d'exploitations en commun - GAEC -).

- Un traitement différencié pour les sociétés
Au-delà du cas général, les formes sociétaires bénéficient de spécificités liées à leur rôle particulier en matière d'emploi.
Pour les GAEC : la MBS de l'exploitation, qui sert de référence pour le seuil d'entrée et le calcul du taux de modulation, est divisée par le nombre d'associés ; l'abattement forfaitaire (30 000 euros) est multiplié par le nombre d'associés.
Pour les Exploitations à responsabilité limitée (EARL) et pour les Sociétés civiles d'exploitations agricoles (SCEA), les seuils de MBS sont identiques à ceux des exploitations individuelles. Pour le second type de prélèvement, elles bénéficient cependant d'un abattement supplémentaire (au-delà des 30 000 euros de base) pour les associés suivants : 22 500 euros par associé à titre principal et de 8 000 euros par associé à titre secondaire.

Les conséquences du dispositif de modulation

L'analyse des conséquences du dispositif de modulation a été réalisée après projection, à horizon 2004, de la réforme de l'Agenda 2000 relative aux grandes cultures et à la viande bovine.

Parmi les 405 600 exploitations " professionnelles " du RICA, 82 000 unités ont un montant d'aides directes PAC supérieur à 30 000 euros. L'application de la transparence sur le nombre d'associés dans les GAEC permet à 14 200 exploitations d'échapper à la modulation. L'introduction d'un seuil minimal de MBS (50 000 euros) à partir duquel est pratiquée la modulation conduit à ce que 8 500 exploitations soient également épargnées. Au total, 59 300 exploitations agricoles (soit 15% de l'univers RICA) sont concernées par la modulation, dont 11 200 ne subissent que le prélèvement linéaire. Les exploitations modulées regroupent 14% des unités de travail agricole, 43% des aides directes PAC et 23% de l'EBE.

Les exploitations concernées par la modulation ont une très forte dépendance à l'égard du soutien public direct (141% d'aides directes PAC dans le résultat courant contre 56% pour les exploitations non touchées). Elles subissent un taux moyen de modulation de 4,9% soit un recul du montant d'aides directes de 17 500 francs (tableau 3). Avec une plus grande dimension économique, leur niveau d'EBE par actif agricole familial reste, après modulation, nettement supérieur à celui des autres exploitations (348 500 francs contre 192 900 francs).

Parmi les exploitations subissant la modulation, 38 700 sont des exploitations individuelles, 6 000 des GAEC, 10 700 des EARL et 3 900 des SCEA. Près des deux tiers appartiennent aux orientations technico-économiques de grandes cultures (OTEX 13 et 14). Les exploitations d'élevage concernées relèvent moins des orientations technico-économiques animales spécialisées (OTEX 41, 42 ou 43) que de celles diversifiées, combinant l'élevage et les cultures (OTEX 71 ou 81).

La répartition des exploitations modulées en dix classes, en fonction des déciles de variation du montant d'aides directes, permet de mieux identifier l'impact différencié du dispositif. La comparaison entre les deux déciles extrêmes est, à ce titre, éclairante (tableau 4). Le premier décile subit, en moyenne, un recul de 0,2% du montant d'aides directes PAC (soit -400 francs pour un montant moyen après modulation de 229 200 francs). A l'opposé, le dernier décile subit, en moyenne, un recul de 13,3% du montant d'aides directes PAC (soit -83 500 francs pour un montant moyen après modulation de 545 500 francs). Les exploitations de ce dernier décile ont une superficie agricole utile nettement plus importante que les unités du premier groupe (241 hectares contre 107 hectares) et un meilleur niveau d'EBE par UTAF (533 200 francs après modulation contre 258 600 francs). Elles participent pour environ la moitié au prélèvement global national estimé à 1,03 milliard de francs.

Tableau 4. Caractéristiques moyennes des exploitations modulées. Analyse en fonction des déciles de variation d'aides directes

Déciles	Nbre	Modulation		Montant après modulation (F)	
	exploit.	F	% aides	Aides PAC	EBE/UTAF
1	5 930	-400	-0,2	229 200	258 600
2	5 930	-1 200	-0,5	248 300	292 000
3	5 930	-2 400	-0,9	266 700	290 100
4	5 930	-3 700	-1,2	301 900	311 000
5	5 930	-5 600	-1,8	314 500	317 600
6	5 930	-8 600	-2,6	326 600	348 500
7	5 930	-13 400	-3,5	363 200	353 400
8	5 930	-21 500	-5,4	376 900	390 600
9	5 930	-34 800	-7,7	418 100	419 600
10	5 930	-83 500	-13,3	545 500	533 200
Total	59 300	-17 500	-4,9	339 000	348 500

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

L'application d'un dispositif privilégiant un prélèvement croissant et régulier en fonction de la MBS permet donc de concentrer une partie importante des économies budgétaires sur les unités de très grande dimension économique où les niveaux de revenu sont plus importants.

L'impact régional de la modulation est le reflet des spécialisations agricoles et du poids relatif des unités de grande taille. La part des exploitations agricoles concernées par la modulation (15% au niveau national) 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, 37% en

Tableau 3. Caractéristiques moyennes des exploitations agricoles. Analyse selon leur positionnement à l'égard de la modulation

	Sans Modulation	Avec Modulation	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	346 300	59 300	405 600
Unité de travail agricole	1,84	1,75	1,83
- dont UTA salariées	0,37	0,37	0,37
Marge brute standard (F)	332 200	722 200	389 200
Superficie agricole utile (ha)	50	149	64
- dont SCOP (ha)	16	109	30
Production agricole (F- 2004)	621 000	892 800	660 700
Valeur ajoutée brute	235 800	182 700	228 000
Aides directes totales	97 400	370 000	137 200
- dont aides directes PAC	81 200	356 500	121 500
Excédent brut d'exploitation	283 500	498 500	315 000
Résultat courant avant impôt	173 500	262 000	186 400
Aides directes / Résultat courant (% - 2004)	56	141	74
Modulation (F)	0	-17 500	-2 560
Modulation / aides directes PAC (%)	0	-4,9	-2,1
Variation de l'EBE (%)	0	-3,5	-0,8
EBE / UTAF après modulation (F)	192 900	348 500	213 900

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Bourgogne, 35% en Lorraine, 33% en Champagne-Ardenne). Dans le Sud de la France (activités viticoles), dans le Grand-Ouest (activités laitières, porcines et avicoles) et dans la zone d'élevage allaitant (production de viande bovine sur la base de systèmes extensifs), la part des exploitations concernées est inférieure à 10% (tableau 5).

L'économie budgétaire globale est concentrée pour les deux tiers dans six régions : Centre (225 millions de francs), Bourgogne (115 millions de francs), Picardie (100 millions de francs), Champagne-Ardenne (100 millions de francs), Poitou-Charentes (70 millions de francs) et Aquitaine (70 millions de francs). Ces contributions, en valeur absolue, étant très dépendantes du nombre d'exploitations agricoles, il convient de modérer l'analyse en prenant en compte la part des aides directes PAC qui fait effectivement l'objet de la modulation.

Tableau 5. L'impact régional de la modulation des aides directes

	Exploitations concernées par la modulation		Aides directes PAC (millions F en 2004)	Modulation / Aides PAC (%)
	Nombre	% de l'ensemble		
Alsace	620	10,3	590	-1,6
Aquitaine	2 320	6,3	3 450	-2,2
Auvergne	1 540	7,3	2 980	-1,2
Basse-Normandie	1 750	10,0	2 180	-0,9
Bourgogne	6 030	36,5	4 010	-3,1
Bretagne	950	2,4	3 110	-0,2
Centre	10 460	47,3	5 680	-4,1
Ch-Ardenne	5 640	33,1	3 030	-3,5
Franche-Comté	660	8,8	920	-1,3
Haute-Normandie	2 330	30,8	1 560	-2,5
Ile-de-France	3 090	69,0	1 200	-5,7
L-Roussillon	570	2,6	1 180	-2,0
Limousin	920	7,8	1 960	-0,2
Lorraine	3 080	35,5	2 230	-2,4
Midi-Pyrénées	3 380	9,5	5 140	-1,5
Nord-Pas-de-Calais	1 110	8,6	1 630	-0,9
PACA	420	2,4	810	-1,1
Pays de la Loire	3 590	10,0	4 920	-0,8
Picardie	5 260	45,1	2 830	-3,6
Poitou-Charentes	4 790	22,5	3 770	-1,9
Rhône-Alpes	800	2,6	2 330	-0,3
France	59 300	14,7	55 650	-2,1

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

La modulation conduit ainsi à retirer 5,7% des aides directes PAC en Ile-de-France, 4,1% en région Centre, 3,6% en Picardie, 3,5% en Champagne-Ardenne, 3,1% en Bourgogne et moins de 3% dans toutes les autres régions. Les rééquilibrages régionaux liés à la modulation ne pourront cependant être véritablement analysés que lorsque l'on pourra prendre en compte l'affectation aux Contrats territoriaux d'exploitation des crédits économisés par le dispositif de modulation.

Conclusion

L'application d'un dispositif de modulation des aides directes de la PAC est une décision politique du gouvernement français qui s'inscrit dans le cadre de la subsidiarité. Décidé en novembre dernier, ce dispositif devrait conduire à réorienter environ 2% des aides directes PAC à l'agriculture française. Dans les exploitations concernées, le prélèvement lié à la modulation équivaut à un recul moyen de 5% des aides directes et de 2% des recettes d'exploitation. Ce recul, qui s'entend hors redistribution des crédits, doit être mis en relation avec les gains annuels de productivité et les capacités d'adaptation des exploitations.

Ce choix politique, qui intervient dans une période marquée par le lancement de nouvelles négociations multilatérales portant notamment sur le soutien public à l'agriculture, n'est pas neutre en terme d'analyse économique. Il doit s'interpréter comme la volonté de promouvoir le caractère multifonctionnel de l'agriculture et comme le souhait de rendre les mécanismes de soutien progressivement plus compatibles avec les règles fixées dans le cadre de l'OMC. La modulation donne ainsi un argument supplémentaire pour justifier, à l'égard de nos partenaires commerciaux (Etats-Unis, groupe de Cairns), le maintien des paiements compensatoires de la PAC au sein de la catégorie des mesures tolérées car partiellement découplées de la production (ces soutiens sont intégrés dans la " boîte bleue " et bénéficient, jusqu'en 2003, d'une clause de paix).

La modulation étant une mesure subsidiaire, on peut s'interroger sur ses effets potentiels de distorsion de concurrence entre les principaux bassins de production européens. L'examen de cette question doit s'envisager parallèlement à l'analyse de l'effet du plan de régionalisation et des autres mesures subsidiaires (enveloppes nationales, conditionnalité environnementale des paiements compensatoires). Cette approche reste actuellement difficile à conduire car les systèmes sont évolutifs et certains Etats membres réfléchissent actuellement à l'opportunité d'une mise en application de la modulation.

Vincent CHATELLIER, INRA-ESR, Nantes
vchatel@nantes.inra.fr

Pour en savoir plus

Blogowski, A. (2000) “Agenda 2000 : conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française”, à paraître dans *Notes et Etudes Economiques*, n° 11, 61 p.

Butault, J.-P. (1999) “Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides”, *INRA Sciences sociales*, n° 6/98, janvier, 6 p.

Chatellier, V. (1999) *“Les effets de la modulation des aides directes dans le cadre d'Agenda 2000 (décisions de juillet 1999)”*, document de synthèse INRA-LERECO Nantes, octobre, 38 p.

Colson, F. et Chatellier, V. (1999) “La nouvelle réforme de la PAC : baisse modérée des revenus et augmentation des aides directes pour les producteurs français de viande bovine”, *INRA Productions Animales* 12 (3), juillet, pp 171-182.

Diffusion, abonnement : INRA Éditions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France.
Tél : 01 30 83 34 06. Télécopie : 01 30 83 34 49.
Abonnement d'un an (6 numéros) : France 150 F ; Étranger 180 F. Paiement à l'ordre du régisseur INRA Éditions.
Dépôt légal : 4ème trimestre 1999. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.
Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Patrick Gabriel, INRA ESR, 65 Boulevard de Brandebourg, 94205 Ivry cedex