



HAL
open science

Réforme de la PAC et répartition des paiements directs aux exploitations agricoles

Francois Colson, Vincent Chatellier, L. Ulmann

► **To cite this version:**

Francois Colson, Vincent Chatellier, L. Ulmann. Réforme de la PAC et répartition des paiements directs aux exploitations agricoles. 1995, 227, pp.11-20. hal-02712687

HAL Id: hal-02712687

<https://hal.inrae.fr/hal-02712687>

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.

Réforme de la PAC et répartition des paiements directs aux exploitations agricoles

La réforme de la politique agricole commune, adoptée par le conseil des ministres de l'agriculture le 21 mai 1992, constitue une modification profonde des mécanismes de soutien du secteur agricole. Dans le cadre du maintien des trois principes fondateurs de la PAC (unicité des marchés, préférence communautaire et solidarité financière), les nouveaux modes de gestion des OCM céréales et viande bovine visent à donner un rôle accru au marché dans l'orientation des productions. La voie choisie est celle d'une baisse importante des prix compensée par des paiements directs aux exploitations, répartis en fonction des structures de production (hectare de céréales, d'oléagineux ou de protéagineux, tête de bétail bovin viande ou ovin). En conditionnant l'attribution des aides au respect des règles de maîtrise des volumes de production (gel d'une partie de la SCOP, contraintes de chargement pour le cheptel bovin), les instances communautaires veulent satisfaire un double objectif d'adaptation de l'offre à la demande et de maîtrise des dépenses de soutien à l'agriculture.

Ce nouveau dispositif de soutien accentue le rôle des paiements directs dans la régulation du secteur agricole. Par le volume des crédits engagés, 46 milliards d'aides directes à la fin de la période transitoire (Blogowski et Hairy, 1994), cette nouvelle politique représente un enjeu économique important par ses conséquences, d'une part sur l'allocation des ressources et l'efficacité des entreprises agricoles et, d'autre part, sur la distribution des revenus agricoles et l'équité de la répartition des crédits publics.

Les recherches sur le comportement d'offre du producteur agricole dans ce nouvel environnement réglementaire (Guyomard, Mahé, 1994) concluent à une répartition factorielle des revenus au profit du foncier et au détriment du travail. Leurs auteurs, comme d'autres économistes libéraux européens, estiment souhaitable un alignement du prix des céréales sur les prix mondiaux et une disparition progressive des aides compensatoires. Ils proposent parallèlement la mise en place d'un système d'aides directes qui rémunère les externalités positives de l'agriculture et encourage les pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement. Ces travaux font l'hypothèse d'une équivalence d'accès aux facteurs de production pour chaque entreprise et ne prennent pas en compte les différences de structure entre exploitations agricoles et entre pays, qui ont été à l'origine du développement des politiques socio-structurelles de la Communauté (Bonnet, Delorme, Perraud, 1994). De plus, ils ne permettent pas d'expliquer l'évolution récente des organisations communes de marché visant à assurer une maîtrise de l'offre communautaire.

La politique européenne tente en effet, depuis plus de dix ans, d'atténuer, pour les productions agricoles fortement liées au sol, la contradiction entre le développement des avantages comparatifs et le maintien, dans tous les pays et dans toutes les régions, d'exploitations qui jouent un rôle dans l'occupation de l'espace. Initiée avec les quotas laitiers, cette approche s'est maintenant étendue au cheptel bovin viande avec l'attribution de primes aux éleveurs dans la limite de contingents historiques. Les paiements compensatoires attribués pour les céréales et les oléoprotéagineux, dans le cadre d'une surface de référence par État membre de la Communauté, peuvent aussi s'interpréter comme une volonté d'assurer une répartition de la production en fonction du potentiel de chaque pays au moment de la réforme.

Nous sommes là devant des situations de contrôle de l'offre conduisant à des rentes de monopole. Ces rentes existaient avant la réforme par le soutien des prix des produits. S'y ajoutent, du fait de la rigidité du facteur terre, les rentes produites par l'hétérogénéité du potentiel agronomique (Loyat, 1994). La décision du conseil des ministres de la CEE de baisser les prix d'intervention conduit à les matérialiser par des primes et des paiements directs répartis entre pays, entre régions, entre producteurs agricoles, en fonction de leur volume de production antérieure.

Compte tenu de leur poids dans la formation du revenu de la grande majorité des exploitations agricoles, les aides, pourtant annoncées comme transitoires, ne pourront pas être supprimées. Par contre, la modification de leur mode de répartition commence à faire l'objet de discussions. Toute évolution nécessitera de trouver un accord entre partenaires sur leur signification économique : paiement compensatoire de garantie de revenu ou rémunération des externalités positives de l'agriculture.

Cette étude de la répartition des aides directes aux exploitations agricoles avant et après la réforme de la PAC peut contribuer à ce débat. Elle concerne, dans une première partie, l'analyse de l'impact des nouvelles aides directes sur le revenu des exploitations de trois régions à potentiel de production très différent, l'Auvergne, le Centre et les Pays de la Loire (Ulmann, Colson, 1994). Dans une seconde partie, elle s'attache à évaluer, France entière pour trois orientations de production (grandes cultures, lait et viande bovine), le rôle de la nouvelle répartition des aides sur le revenu des exploitations en fonction de leurs performances économiques (Colson, Chatellier, 1995).

Répartition spatiale des aides directes aux agriculteurs français

Les aides directes aux exploitations agricoles ne sont pas apparues brutalement avec la réforme de la PAC. En effet, dès le début des années soixante dix, un mécanisme d'attribution d'aides directes aux exploitations bovines des régions à handicaps géographiques avait été mis en place pour compenser leurs faibles revenus (Bazin, 1994). Ce mécanisme s'est progressivement élargi à l'ensemble des exploitations d'élevage de bovins viande (primes aux vaches allaitantes et aux bovins mâles) et d'ovins, pour maintenant se généraliser aux exploitations productrices d'oléoprotéagineux (1992) et de céréales (1993).

À la veille de la réforme de la PAC, les modalités d'attribution des aides directes ne sont pas conditionnées directement par des critères de revenu. Pourtant, elles vont dans le sens d'un rééquilibrage en faveur des exploitations les moins rentables du fait notamment des productions concernées (ovines, bovines) ou de leur localisation (zone défavorisée). Les aides directes ne constituent en 1991 qu'une part des dépenses publiques orientées vers l'agriculture productive. Le soutien des prix des principaux produits agricoles (régime d'intervention, restitutions aux exportations, stockage des excédents) représente alors des montants quatre fois plus importants que les seules aides directes (Blogowski, Pascalis, 1994).

Plus transparent, le nouveau mode de soutien mis en place dans le cadre de la réforme facilite la comparaison des transferts publics directs entre exploitations et entre régions. Pour mener cette analyse comparative, nous nous appuyons sur les résultats économiques d'exploitations de trois régions : l'Auvergne, région où l'élevage allaitant extensif joue un rôle important sur un territoire, classé à 94 % en zone défavorisée; le Centre, région typiquement céréalière, et les Pays de la Loire où domine l'élevage laitier intensif. Les données de cette étude proviennent de l'exercice 1991 du Réseau d'Information Comptable Agricole. Le champ d'analyse se limite ici aux aides directes consacrées à l'activité de production (compte n° 745 du plan comptable agricole), catégorie qui inclue les indemnités compensatoires de handicaps naturels.

1. Les aides directes avant la réforme de la PAC

Avant la réforme de la PAC, les aides directes regroupent un ensemble complexe de mesures locales, nationales et européennes. Mises en place par étapes successives, elles traduisent à la fois les mutations de l'agriculture au cours du dernier quart de siècle et la volonté politique d'atténuer les difficultés de revenu auxquelles se trouvent confrontées certaines catégories d'exploitations.

Les cinq grandes catégories d'aides directes :

1. Les indemnités compensatoires de handicaps naturels qui concernent environ une exploitation française sur cinq en 1991.
2. Les aides aux productions qui regroupent les aides animales (prime à la vache allaitante, au bovin mâle, ovine, autres primes bovines) et les aides végétales (petits producteurs, blé dur, chanvre, houblon).
3. Les aides à la restructuration (lait, vigne) qui encouragent à la reconversion des productions.
4. Les aides locales et régionales, peu fréquentes (8 % des exploitations en 1991), mais d'un montant non négligeable pour celles qui y sont éligibles.
5. Les indemnités pour accidents climatiques (de caractère exceptionnel, elles concernent près du tiers des exploitations en 1991).

Des trois régions étudiées, l'Auvergne est celle où les exploitations bénéficient en moyenne des montants les plus élevés d'aides directes (tableau 1-1). La prépondérance des activités d'élevage associée à une situation en zone défavorisée font que la plupart des exploitations cumulent au moins deux types d'aides. Près de 90 % des 44 400 F perçus en moyenne le sont au titre du secteur animal (39 600 F dont 16 700 F au titre du handicap géographique).

Les deux autres régions sont moins bénéficiaires des aides publiques directes (22 000 F dans le Centre et 31 000 F dans les Pays de la Loire). L'écart entre ces deux régions s'explique surtout par les indemnités compensatoires d'accidents climatiques (13 000 F dans les Pays de la Loire en 1991). Les Pays de la Loire, principalement orientés vers la production

Tableau 1.1. Subventions moyennes par exploitation en 1991. F/exploitation

	Centre	Pays de la Loire	Auvergne	France
Nombre d'exploitations	29 300	50 900	24 300	526 100
Subventions totales	21 900	31 300	44 400	22 300
Secteur animal	10 000	14 000	39 600	14 000
- dont handicaps géographiques	0	0	16 700	3 090
Secteur végétal	3 200	1 800	100	1 400
Accidents climatiques	3 400	13 000	2 100	3 700
Locales et régionales	2 000	1 200	700	1 100
Autres	3 300	1 300	1 800	2 000
Subventions totales / ha de SAU	280	750	800	470
Subventions totales / UTA	12 900	18 400	29 600	13 100

Sources : RICA 1991/INRA de Nantes

laitière, bénéficient de montants élevés d'aides à la reconversion de la production laitière et se trouvent moins concernés par les primes bovines que l'Auvergne. La forte spécialisation céréalière de la région Centre ne doit pas masquer que près de la moitié des aides directes des unités de production de cette région proviennent du secteur animal. La présence d'élevages ovins fortement bénéficiaires d'aides et le faible montant des aides au secteur végétal permettent d'expliquer cette situation.

Au-delà des résultats moyens, toutes orientations de production confondues, une analyse plus précise souligne le poids des aides directes dans la formation du revenu des exploitations ovines. Elles sont, en 1991, de loin les plus aidées par les pouvoirs publics avec une moyenne de 83 000 F dans le Centre et de 100 000 F en Auvergne. Les élevages allaitants arrivent en seconde position avec une moyenne de 52 000 F dans le Centre, de 53 000 F dans les Pays de la Loire et de 59 000 F en Auvergne. Ces montants sont très proches, mais les postes qui concourent à leur formation diffèrent selon les régions. Si les aides bovines sont quasi identiques entre les trois zones, les indemnités pour handicaps géographiques sont décisives en Auvergne et inexistantes ailleurs.

Pour mesurer l'impact régional sur le montant des aides directes, il faut donc distinguer ce qui est lié à l'orientation de production proprement dit de ce qui est spécifique à la zone considérée et aux aides pour handicaps géographiques.

Une compensation partielle des inégalités de revenu

Si elles ont un effet compensateur non négligeable, les aides directes ne parviennent pas à effacer les écarts importants de revenus entre les exploitations et entre les régions. Par unité de travail familial, en Auvergne le revenu net d'exploitation (38 000 F par UTAF) n'atteint que la moitié de celui du Centre (76 000 F) et les deux-tiers de celui des Pays de la Loire (61 000 F). Les exploitations à haut niveau de revenu sont plus nombreuses dans ces deux dernières régions (31 % des exploitations du Centre ont un RNE supérieur à 100 000 F, 18 % dans les Pays de la Loire et seulement 8 % en Auvergne).

De nombreux facteurs expliquent la formation du revenu (les productions mises en œuvre, la région et la dimension économique) (Barkaoui, Butault, 1991). La marge brute standard varie du simple au double entre l'Auvergne (28 000 UCE) et le Centre (68 000 UCE). Les Pays de la Loire occupent une situation intermédiaire avec cependant une proportion assez forte de petites unités de production. Même si la dimension économique moyenne des exploitations d'une région paraît encore

aujourd'hui liée au potentiel de production et aux conditions naturelles, il existe de grandes disparités à l'intérieur de chacune d'elles.

Dans les régions d'élevage, les productions animales sont généralement plus rémunératrices. Il s'agit notamment de la production laitière intensive dans les Pays de la Loire et de la production bovine extensive en Auvergne. Dans le Centre, les orientations céréalières dégagent les meilleurs revenus, mais les élevages de bovins viande sont également bien positionnés.

Les aides directes ne sont certes pas versées en fonction d'un seuil de ressource, mais leurs modalités d'attribution en font néanmoins un instrument de rééquilibrage des revenus agricoles. Même s'il existe toujours des écarts substantiels dans la rémunération du travail agricole entre exploitations et entre régions, ces transferts directs se révèlent indispensables pour assurer le maintien de certaines exploitations et notamment des élevages extensifs de bovins des zones défavorisées. En effet, sans l'octroi de ces subventions, quatre exploitations bovines sur cinq auraient en Auvergne un revenu négatif, et la situation ne serait guère différente pour les élevages allaitants des Pays de la Loire.

2. Les aides directes après la réforme de la PAC

La réforme de la PAC provoque une généralisation des aides sur le territoire national. Désormais, près de 90 % des exploitations sont concernées par les paiements directs dont 75 % par les aides spécifiques à la SCOP.

Pour simuler les conséquences de la réforme de la PAC sur les revenus et les aides directes à horizon 1996, nous nous sommes appuyés sur le modèle PECARI du ministère de l'Agriculture (Blogowski, Boyer, 1993). Il s'agit d'une approche statique où les dispositifs de prix et d'aides sont appliqués aux structures et aux volumes (produits, charges) observés en 1991. Ces simulations ont donc pour limite de ne pas tenir compte de la capacité d'adaptation des agriculteurs (agrandissement, réduction des intrants, etc.). Elles s'avèrent, en revanche, précises quant à l'estimation du montant des paiements directs, déterminé à partir d'indicateurs de structure (SCOP, tête de bétail). Que le calcul soit effectué par exploitation, par unité de travail ou par hectare de SCOP ou de SFP, elles permettent d'avoir une bonne connaissance du poids relatif des différentes aides et de leur distribution.

Tableau 1.2. Aides directes et formation du revenu en 1991. Toutes OTEX, en 1 000 F/exploitation

	Centre	Pays de la Loire	Auvergne	France
Produit brut total	748	646	348	584
Excédent brut d'exploitation	284	221	148	224
Résultat net d'exploitation	99	92	57	92
Subventions d'exploitation	22	31	44	22

Sources : RICA 1991 / INRA de Nantes

Une résorption du différentiel d'aides lié aux handicaps géographiques

Les modifications de l'OCM céréalière étant au cœur de la réforme de la PAC, la région Centre, qui regroupe de grandes unités de production de céréales, devient celle qui reçoit le plus d'aides directes par exploitation (170 000 F en moyenne). Ce montant est deux fois plus élevé qu'en Auvergne (90 000 F) ou que dans les Pays de la Loire (83 000 F). Les aides au secteur végétal deviennent largement majoritaires dans le Centre (plus de 80 %), prennent dans les Pays de la Loire une importance proche de celle des aides animales et ne sont pas négligeables en Auvergne. Si l'accroissement des primes bovines est plus fort en Auvergne en raison de l'importance du cheptel allaitant, l'ensemble des aides au secteur animal progresse plus dans les Pays de la Loire sous l'impulsion des aides au maïs fourrage.

On assiste à une augmentation généralisée des aides directes et à une nouvelle hiérarchie des niveaux d'aides entre exploitations. Ce balancement s'explique par l'augmentation considérable des aides directes aux productions de céréales, d'oléagineux et de maïs fourrage. La mise en place d'aides qui encouragent les pratiques extensives (aides bovines à l'extensification, primes à l'herbe) est évidemment plus favorable à l'Auvergne. Elle représente des sommes substantielles, mais inférieures à celles perçues dans les Pays de la Loire au titre des aides au maïs fourrage et aux céréales intraconsommées.

Ramenées à l'hectare de SAU, les aides directes après réforme sont équivalentes en Auvergne (1 400 F) et en Pays de la Loire (1 450 F), mais elles sont beaucoup plus élevées dans le Centre (2 000 F). Il en résulte que l'Auvergne, qui devait à sa

situation en zone défavorisée un différentiel d'aides pour les productions bovines et ovines, voit celui-ci disparaître. Bien que les indemnités compensatoires de handicaps géographiques soient légèrement réévaluées, leur montant se trouve à la fois dilué dans une somme beaucoup plus grande d'aides, et contrebalancé par d'autres postes de subventions d'exploitation plus volumineux dans les autres régions. L'indemnité compensatoire de handicaps sert donc désormais plus à combler le différentiel d'aides qui naîtrait en son absence qu'à compenser un produit brut plus faible par suite de conditions géographiques défavorables.

Un effet redistributif des aides

Ce n'est que rapportée à la fluctuation du produit que la variation des aides prend toute sa signification. Bien que les aides végétales attribuées aux exploitations céréalières soient considérables, elles ne compensent qu'une partie de la baisse des prix. Dans les orientations d'élevage, l'écart entre la fluctuation des produits et la variation des aides et des charges est toujours positif mais le « taux de surcompensation » varie selon les orientations de production et les régions. Il est plus élevé pour les bovins viande (Auvergne) et les ovins (Centre), que les laitiers.

Les simulations des effets de la réforme mettent en évidence, en opposition à certains travaux (Léon, Quinqu, 1994), un effet redistributif de la réforme entre grandes régions de production. Elles montrent une variation positive de l'EBE dans les régions d'élevage, plus favorable en Auvergne (+ 17 000 F) qu'en Pays de la Loire (+ 13 000 F). De plus, elles anticipent un impact négatif pour la région Centre (- 31 000 F) et pour les exploitations céréalières, quelle que soit leur localisation (1).

Tableau 1.3. Le montant moyen des aides directes après réforme. En 1 000 F/exploitation

	Centre	Pays de la Loire	Auvergne	France
Aides directes totales	170,0	83,0	90,2	89
dont secteur animal (A)	16,4	33,2	57,6	26,1
Primes bovines	12,2	16,8	28,8	14,1
Aides maïs fourrage	2,9	15,9	2,7	6,8
Primes à l'herbe	1,3	0,5	7,5	1,7
ICH	0	0	18,6	3,4
dont secteur végétal (B)	141,5	26,8	18,3	50,3
Aides SCOP	118,2	21,2	16,3	42,2
Aides gel des terres	23,3	5,6	2	8,1
Aides compensatoires (A+B) / UTA	92,8	35,3	50,6	44,9
Aides compensatoires (A+B) / SAU	2,0	1,4	1,4	1,6

Tableau 1.4. Évaluation régionale des effets de la réforme de la PAC. En 1 000 F/exploitation

	Centre	Pays de la Loire	Auvergne	France
EBE 1991	289	221	148	224
EBE 1996	254	234	166	228
Variation d'EBE 96 -91 (%)	- 11	6	12	2
Aides directes / EBE 96 (%)	67	35	55	38

Sources : RICA 1991 / PECARI-DAFE-BEP / INRA de Nantes

1. Comme le montre les derniers travaux du Bureau de l'Évaluation et de la Prospective (Blogowski, Boyer, 1995), les exploitations

céréalières retrouvent en moyenne en 1993, par agrandissement et réduction des charges, leur niveau antérieur de revenu.

La réforme de la PAC va dans le sens d'un rééquilibrage des revenus entre régions, mais il semble difficile d'en prendre l'exacte mesure puisque les simulations sont réalisées à structures constantes. Des inégalités subsistent et la répartition des aides directes est fortement influencée par le poids du soutien antérieur. Les aides compensatoires s'inscrivent dans une optique économique puisqu'elles ont pour fonction d'amortir le choc de la baisse des prix et du gel obligatoire. Mais, pourront-elles être maintenues dans les mêmes volumes et sur la base des mêmes justifications? Une analyse de leur répartition par unité de travail et par unité de surface montre en effet de grandes disparités.

Le montant moyen des aides compensatoires par travailleur (tableau 1-3), de 45 000 F France entière, laisse apparaître un écart important entre les deux régions d'élevage (35 000 F en Pays de la Loire et 50 000 F en Auvergne) et la région céréalière du Centre (93 000 F par travailleur). Le calcul par exploitation montre que la plupart d'entre elles reçoivent moins de 100 000 F d'aides directes. Celles qui reçoivent plus de 200 000 F sont proportionnellement peu nombreuses, France entière (10 %), mais représentent près d'une exploitation sur trois dans la région Centre (tableau 1.5).

Quelles que soient l'orientation de production et la région, les aides directes par hectare de SCOP sont plus élevées que par hectare de SFP (tableau 1.6). De plus, la différenciation des aides pour les surfaces irriguées permet dans chaque région aux exploitations céréalières spécialisées de bénéficier en moyenne d'un montant d'aide compensatoire par ha de SCOP plus élevé que celui perçu par les exploitations d'élevage sur ces mêmes surfaces. Ces modulations du montant forfaitaire des aides SCOP conduisent ainsi à conforter dans chaque région les systèmes de production dominants. Pour la production laitière, l'estimation d'une subvention équivalente à la

protection apportée par le quota laitier, conduit à l'évaluation d'un soutien à l'hectare comparable à celui reçu par les élevages bovin-viande.

Prises dans leur ensemble, les aides ne permettent pas de restaurer l'avantage aux régions difficiles que procuraient les aides aux handicaps géographiques dans l'ancienne PAC. Si le revenu progresse dans ces régions extensives, cette évolution est plus liée à la diminution limitée de produits initialement faibles qu'à la progression des aides. Le mécanisme d'allocation des aides ne traduit pas une volonté réelle sur le long terme d'aménagement du territoire et de préservation des productions dans les régions difficiles. Les aides directes par hectare de SAU sont en effet, sauf exceptions, plus faibles en Auvergne que dans les autres régions.

Aides directes et performances économiques

Dans un contexte où l'on s'interroge sur la pérennité du système actuel de soutien public à l'agriculture et sur la capacité exportatrice des exploitations agricoles françaises suite aux accords du GATT, il est important d'évaluer dans quelle mesure les exploitations les plus performantes seront ou non capables de se passer du soutien public et d'être rentables sur la base des seuls prix de marché.

Cette question pose le problème de l'estimation de la performance économique en agriculture. Pour ne pas limiter notre approche à celle des écarts de revenu, nous avons construit une typologie s'appuyant sur la combinaison de quatre ratios de résultats. Elle permet de répartir les exploitations en cinq classes à partir de leur position par rapport à la valeur médiane de chacun des quatre indicateurs choisis (voir encadré).

Tableau 1.5. La répartition des exploitations par montant d'aides directes. %

	Centre	Pays de la Loire	Auvergne	France
Moins de 50 000 F	16	33	34	43
50 000 à 100 000 F	19	35	32	26
100 000 à 200 000 F	35	27	27	21
Plus de 200 000 F	30	5	7	10

Tableau 1.6. Le montant moyen des aides directes par hectare. F/ha

	Centre		Pays de la Loire		Auvergne	
	SCOP	SFP	SCOP	SFP	SCOP	SFP
Grandes cultures	2 550	—	2 570	—	2 320	—
Lait	—	—	2 030	850	1 820	870
Lait + effet quota (1)	—	—	2 030	1 880	1 820	1 390
Bovins viande	2 130	1 390	2 080	1 810	1 830	1 520
Ovins caprins	2 100	1 460	—	—	1 920	2 100

(1) Estimation d'une subvention équivalente à 10 % de la valeur de la production laitière (voir paragraphe 2-3)

Cinq classes de performance économique

La typologie proposée s'appuie sur la combinaison de quatre ratios de résultats :

- L'efficacité productive (valeur ajoutée brute / produit brut) qui permet de rendre compte de l'efficacité interne du système de production,
- La capacité à faire face au service de la dette (service de la dette / EBE) qui évalue le poids des charges financières (frais financiers et remboursement du capital des emprunts),
- Le revenu par travailleur familial (résultat net d'exploitation / UTAF) qui est un des indicateurs clés de la pérennité des exploitations,
- La capacité de l'entreprise à autofinancer de nouveaux investissements (autofinancement net / actif total) après paiement des charges sociales de l'exploitant et prélèvements familiaux.

Pour chacun de ces quatre indicateurs, la position d'une exploitation par rapport à la valeur médiane permet d'apprécier sur une période de trois ans (90-92) sa performance relative à l'égard de son groupe d'appartenance. Ainsi, chaque exploitation (j) obtient une note (Nj) correspondant à la somme des notes (nij) caractérisant sa position par rapport à la médiane (M) de chacun des quatre ratios (ri). La note est égale à zéro quand la position de l'entreprise est défavorable ($n_{ij} = 0$ si $r_{ij} \leq M_{ri}$) et égale à un quand elle est favorable ($n_{ij} = 1$ si $r_{ij} > M_{ri}$) (1). En réalisant le cumul des notes ($N_j = \sum n_{ij}$), il est alors possible de distinguer cinq classes pour caractériser la performance économique : « Très faible » (ou classe 1) quand $N_j = 0$, « Faible » (ou classe 2) quand $N_j = 1$, « Moyenne » (ou classe 3) quand $N_j = 2$, « Élevée » (ou classe 4) quand $N_j = 3$, « Très élevée » (ou classe 5) quand $N_j = 4$.

1. Pour l'indicateur de charge de la dette (SD/EBE), la position favorable de l'entreprise correspond à une note inférieure à la médiane.

Cette analyse a été conduite à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (échantillon constant de 1990 à 1992), pour l'ensemble des exploitations agricoles françaises. Comme pour l'approche régionale, au chapitre précédent, l'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC à horizon 1996 a été réalisée à partir du modèle PECARI. Après une première analyse toutes orientations de production confondues, un approfondissement est réalisé pour les orientations "Céréales et grandes cultures" (OTEX 12), "Bovins lait" (OTEX 41) et "Bovins élevage et viande" (OTEX 42).

1. Un effet redistributif des aides publiques selon la performance économique

La répartition des exploitations en cinq classes montre de fortes disparités de résultats dans l'agriculture française. Ces différences, qui ne sont pas liées à l'âge du chef d'exploitation et à son niveau de formation initiale, proviennent de l'effet conjoint des écarts d'efficacité technique, de productivité du travail et de charges financières. En 1991, les aides directes (10 % de l'EBE en moyenne) jouent globalement un rôle compensateur des inégalités de revenu pour les exploitations des groupes à faible performance (tableau 2.1).

Les simulations des effets de la réforme de la PAC montrent une amélioration moyenne de l'EBE de 2 % par rapport à l'année de référence. Elles confirment une redistribution des revenus en faveur des exploitations les moins performantes, sans pour autant que la hiérarchie antérieure des revenus ne soit modifiée. Les unités des classes 1 et 2 voient leur EBE progresser de 11 % et 6 % alors que celles des classes 4 et 5 subissent une faible réduction (tableau 2.1). Pour l'ensemble des exploitations, le montant total des aides directes (2) passe d'une moyenne de 22 000 F en 1991 à 89 000 F en 1996.

2. Après réforme de la PAC, le montant des aides directes provient en moyenne, pour 58 % du secteur végétal, pour 29 % du secteur animal et pour 13 % de subventions d'exploitation (accidents climatiques, maîtrise de la production laitière...) qui ont été reconduites dans nos simulations entre les deux périodes.

Tableau 2.1. Aides directes avant et après réforme de la PAC. Toutes OTEX, en 1 000 F/exploitation

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible	Faible	Moyenne	Élevée	T. élevée	
	1	2	3	4	5	
Exploitations (%)	17	21	24	21	17	100
EBE 1991	125	162	218	275	330	222
RNE 1991	5	33	78	136	198	89
Aides directes 1991	30	26	23	19	14	22
Aides directes/ EBE 1991 (%)	24	16	10	7	4	10
Δ EBE (1996 / 1991) (%)	11	6	1	- 2	- 1	2
Aides directes 1996	100	88	93	89	68	89
Aides directes / EBE 1996 (%)	75	51	42	33	21	39
RNE 96 hors aides directes	- 81	- 45	- 12	42	127	3

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

Au terme de la réforme, le poids des aides directes dans les résultats (en moyenne 39 % de l'EBE et 91 % du revenu net d'exploitation) est inversement proportionnel au niveau de performance économique. Ces aides représentent 75 % de l'EBE des exploitations de la classe 1 (contre 24 % en 1991) et seulement 21 % de celles de la classe 5 (contre 4 % en 1991). En 1996, le revenu hors aides directes est en moyenne négatif pour les trois premières classes de la typologie. Dans chaque classe, le montant moyen des aides en valeur absolue (100 000 F pour les exploitations de la classe 1 et 68 000 F pour celles de la classe 5) masque une très forte dispersion entre exploitations.

Les simulations montrent un volume d'aides directes par unité de travail agricole (51 000 F en moyenne) qui varie fortement entre les exploitations puisqu'il est inférieur à 10 000 F pour 17 % d'entre elles et supérieur à 100 000 F pour 19 %. Ce montant varie aussi en fonction de la performance économique puisque une exploitation sur deux de la classe 1 bénéficie de plus de 50 000 F par actif contre seulement une sur trois pour la classe 5.

Cette première approche, toutes orientations de production confondues, combine des effets de performance technique et de spécialisation qui ne sont pas toutes concernées par la réforme de 1992. Une analyse plus précise de l'évolution des transferts publics en agriculture implique de raisonner à l'échelle de chaque orientation de production.

2. En 1996, les exploitations de grandes cultures ne pourront pas se passer des aides directes

Les simulations de la réforme sur les exploitations "céréales et grandes cultures" (15 % de l'ensemble des exploitations agricoles françaises) se révèlent défavorables pour les cinq groupes typologiques. Elles le sont d'autant plus que le niveau de performance économique est élevé. Les raisons de cette évolution différenciée résident, d'une part dans l'effet du gel obligatoire et, d'autre part, dans les écarts entre les rendements céréaliers des exploitations spécialisées et les rendements de référence pour l'octroi des aides directes à l'hectare.

Tableau 2.2. La dispersion des aides directes/UTA en 1996. En %

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible	Faible	Moyenne	Élevée	T. élevée	
	1	2	3	4	5	
Moins de 10 000 F	5	14	16	22	30	17
10 000 à 50 000 F	42	40	39	38	42	40
50 000 à 100 000 F	30	30	26	19	14	24
Plus de 100 000 F	23	16	19	21	14	19

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

Tableau 2.3. Aides directes avant et après la réforme de la PAC. OTEX 12, en 1 000 F/exploitation

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible	Faible	Moyenne	Élevée	T. élevée	
	1	2	3	4	5	
Exploitations (%)	20	20	20	22	18	100
EBE 1991	193	187	270	344	364	272
RNE 1991	9	22	85	148	181	89
Aides directes 1991	18	16	15	14	12	15
Aides directes / EBE 1991 (%)	9	8	6	4	3	5
Δ EBE (1996 / 1991) (%)	- 1	- 5	- 11	- 12	- 12	- 9
Aides directes 1996	178	154	157	175	169	166
Aides directes / EBE 1996 (%)	93	86	65	57	46	87
RNE 96 hors aides directes	- 171	- 141	- 101	- 66	- 28	- 102
Aides SCOP/ PB COP (%)	65	64	57	54	55	58

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

Si le montant des aides directes représente moins de 10 % de l'EBE pour toutes les classes de performance économique en 1991, il entre pour une part déterminante dans la formation du revenu au terme de la période transitoire de la réforme (93 % de l'EBE pour la classe 1 et 46 % pour la classe 5). Avec en moyenne 166 000 F par exploitation, ce montant est assez proche entre les exploitations des cinq classes de performance économique du fait de superficies comparables. Pour toutes les classes de performance, y compris pour la plus élevée, la valeur de ces aides représente en moyenne plus que celle du revenu net d'exploitation. Ces résultats montrent que les exploitations céréalières, même les plus performantes, ne pourront en 1996 se passer du bénéfice des aides et s'aligner sur le prix mondial des céréales. Les aides compensatoires représenteront, dans nos hypothèses de prix, plus de la moitié de la valeur de la production COP 1996 (hors aides).

3. Le secteur laitier : un soutien élevé par les quotas

Les conséquences de la réforme de la PAC se révèlent particulièrement favorables pour les élevages laitiers du fait, principalement, de l'octroi d'aides sur les superficies en maïs fourrage (en moyenne 15 000 F par exploitation). Cet impact est, proportionnellement aux revenus initiaux, plus favorable aux entreprises les moins performantes puisque la progression de l'EBE est de 15 % pour les exploitations de la classe 1 et de 5 % pour celles de la classe 5. Contrairement au premier projet présenté en 1991 par Mac Sharry qui prévoyait un abaissement du prix du lait de 10 % compensé par l'attribution d'aides aux vaches laitières en fonction de seuils de chargement, l'OCM lait se trouve largement favorisée dans la version définitive de la réforme. Les élevages laitiers continuent de bénéficier d'un soutien élevé par le consommateur (prix élevé du produit) et, comparativement aux élevages bovins viande, d'un soutien limité par le contribuable (aides directes).

Le montant des aides directes par exploitation passe en moyenne de 18 000 F en 1991 à près de 50 000 F en 1996, dont la moitié est constituée par des aides compensatoires au secteur végétal. Les aides au secteur animal (maïs fourrage inclus) s'élèvent en moyenne à 810 F par hectare de SFP et 550 F par UGB herbivore et elles participent à hauteur de 7 % à la production brut hors aides de l'activité animale de 1996. Ces montants sont identiques par groupe de performance économique, mais les écarts de rentabilité font que les exploitations les moins performantes sont plus dépendantes des transferts publics. Le poids des aides directes dans l'EBE est en effet de 37 % pour les unités de la classe 1 au terme de la réforme (contre 17 % en 1991) et de 21 % pour celles de la classe 5 (contre 7 % en 1991).

Moins dépendantes des aides directes que les orientations de production céréales et viande bovine, les exploitations laitières restent particulièrement sensibles à l'évolution à venir du prix du lait. L'évaluation, en plus des aides directes déjà perçues en 1996, d'un montant de soutien indirect du prix du lait par le consommateur estimé à 10 % de sa valeur, en référence au projet initial de Mac Sharry, conduit à un montant proche du soutien direct moyen des exploitations agricoles françaises.

4. Le secteur bovin viande : les paiements directs constituent la totalité du revenu

Dès 1991, les aides directes entrent pour une part importante dans la formation du revenu des exploitations bovines (en moyenne 40 % de l'EBE et 118 % du revenu), y compris pour les plus performantes d'entre elles. Ces aides se sont d'ailleurs révélées efficaces pour assurer le maintien d'élevages bovins extensifs dans des zones dites défavorisées.

Tableau 2.4. Aides directes avant et après la réforme de la PAC. OTEX 41, en 1 000 F/exploitation

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible 1	Faible 2	Moyenne 3	Élevée 4	T. élevée 5	
Exploitations (%)	19	20	22	20	19	100
EBE 1991	122	151	168	208	223	174
RNE 1991	22	51	70	105	127	75
Aides directes 1991	21	17	18	17	16	18
Aides directes / EBE 1991 (%)	17	11	11	8	7	10
Δ EBE (1996 / 1991) (%)	15	10	10	7	5	9
Aides directes 1996	51	50	51	50	50	50
Aides directes / EBE 1996 (%)	37	30	27	22	21	27
RNE 96 hors aides directes	- 11	17	36	70	90	41

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

Tableau 2.5. Aides directes avant la réforme de la PAC. OTEX 42, en 1 000 F/exploitation

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible	Faible	Moyenne	Élevée	T. élevée	
	1	2	3	4	5	
Exploitations (%)	21	19	20	19	21	100
SAU	52	55	55	62	59	57
UGB herbivores	55	56	60	70	71	63
UGB herbivore / ha SFP	1,21	1,18	1,21	1,32	1,37	1,26
EBE 1991	79	82	138	163	179	128
RNE 1991	1	2	49	74	92	44
Aides directes 1991	49	45	53	58	55	52
Aides directes / EBE 1991 (%)	62	54	38	35	30	40

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

L'impact moyen positif de la réforme pour les exploitations bovines spécialisées ne leur permet cependant pas d'atteindre des niveaux de revenus comparables à la plupart des autres orientations. Elles bénéficient d'une amélioration de leur EBE de 18 % par rapport à une base de référence de 128 000 F. Cet effet positif se retrouve pour toutes les classes de performance économique, avec cependant une progression plus sensible pour les classes 1 et 2. En ayant des niveaux d'intensification plus faibles, ces élevages disposent d'une meilleure compensation de la baisse des produits bovins par l'intermédiaire des aides à l'extensification et de la prime à l'herbe (Colson, Chatellier, 1994).

Avec la réforme, on assiste à un renforcement des paiements directs qui s'élèvent à 108 000 F en moyenne par exploitation soit 71 % de l'EBE et 136 % du revenu. Ce montant regroupe principalement des aides au secteur animal (78 000 F dont 57 000 F d'aides sur les bovins, 5 000 F d'aides aux superficies au maïs fourrage, 6 000 F de primes à l'herbe et 9 000 F de compensation de handicaps). Il est légèrement plus élevé

dans les exploitations les plus performantes car elles ont une référence de droits à primes sur les vaches allaitantes plus importante (le cheptel moyen est de 55 UGB herbivores dans la classe 1 et de 71 dans la classe 5). Les aides au secteur animal correspondent à 40 % de la production brute herbivore hors aides et cette dépendance décroît avec l'élévation de la performance. Rapportées à l'hectare de SFP, ces aides au secteur animal sont assez stables entre les cinq classes de la typologie, mais du fait des aides compensatoires au maïs ensilage, elles sont d'autant plus fortes que le niveau de chargement est élevé.

L'attribution d'aides directes forfaitaires aux structures de production (superficies et cheptels) mise en place dans le cadre de la réforme de la PAC s'avère avoir un effet redistributif sur les revenus des exploitations à faible produit unitaire par hectare. Ce rééquilibrage partiel ne modifie pas les écarts d'efficacité et de rentabilité qui resteront à l'avenir déterminants dans la pérennité des exploitations agricoles.

Tableau 2.6. Aides directes après la réforme de la PAC. OTEX 42, en 1 000 F/exploitation

	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	T. faible	Faible	Moyenne	Élevée	T. élevée	
	1	2	3	4	5	
Exploitations (%)	21	19	20	19	21	100
Δ EBE (1996 / 1991) (%)	35	32	16	13	10	18
Aides directes 1996	102	98	110	118	113	108
Aides directes / EBE 1996 (%)	95	92	68	63	57	71
RNE 96 hors aides directes	- 73	- 80	- 38	- 23	- 3	- 41
Aides au secteur animal	71	70	82	84	82	78
/ Ha SFP (F)	1 560	1 496	1 643	1 579	1 573	1 572
/ UGB "herbivore" (F)	1 316	1 270	1 358	1 196	1 128	1 245
/ PB herbivores (%)	49	45	43	37	33	40

Sources : RICA France / PECARI - DAFE - BEP / INRA de Nantes

Conclusion

Les simulations des conséquences de la réforme de la PAC sur les revenus mettent en évidence un effet différencié favorable aux entreprises agricoles les moins performantes, sans toutefois modifier la hiérarchie actuelle des revenus. Elles laissent entrevoir une amélioration appréciable des ressources pour les exploitations à faible revenu, notamment dans le cas des élevages bovins, et montrent une diminution des marges par hectare pour les exploitations céréalières tout particulièrement celles à rendement élevé. Les aides compensatoires forfaitaires ont donc un effet redistributif important sur les revenus des exploitations à faible produit unitaire par hectare.

Avec la réforme, les paiements directs voient leur montant s'accroître fortement et leur rôle devenir essentiel dans le revenu de très nombreuses exploitations agricoles, y compris des plus performantes. Il n'empêche que l'efficacité productive et le poids des charges financières demeurent déterminants dans la formation des résultats et dans la capacité d'adaptation des entreprises agricoles à ce nouveau contexte.

La position des organisations professionnelles agricoles a contribué en France à ce que le montant des aides compensatoires par hectare de SCOP soit d'autant plus élevé que le potentiel départemental de production était important. Pour atténuer les conséquences des baisses de prix pendant la période transitoire sur le revenu des exploitations les plus intensives, elles ont fait de cette modulation et du non-plafonnement des aides au secteur végétal par exploitation une condition d'acceptation du principe même de la réforme. La répartition des aides qui en résulte, favorable aux exploitations disposant d'un haut potentiel de production, notamment en culture irriguée, va à l'encontre du principe de découplage entre le montant du soutien public et le rendement des cultures. La poursuite, au-delà de la période transitoire, de ce mode de répartition sera source d'une mauvaise allocation des ressources et de ce fait d'un gaspillage d'une partie des concours publics à l'agriculture.

L'absence de plafonnement du montant des aides par exploitation conduit à une substitution du revenu de la terre à celui du travail, et, comme le confirment les résultats observés depuis deux ans, à un accroissement plus rapide que par le passé de la superficie des exploitations par unité de travail. La limitation du volume des paiements directs pour les grandes exploitations apparaît de toute évidence comme un moyen de limiter les inefficacités techniques, compensées pour certaines d'entre elles, par un accroissement de la seule productivité du travail au détriment de l'emploi agricole. Dans le secteur de l'élevage bovin, les aides compensatoires au maïs fourrage, mises en œuvre pour consolider l'intra-consommation des céréales, ont des effets contraires aux objectifs affichés par les promoteurs de la réforme en faveur de l'élevage extensif. La prime à l'herbe et les autres mesures agri-environnementales ne permettent pas à elles seules de dépasser cette contradiction, qui porte atteinte à la cohérence de la politique suivie.

La prolongation, au-delà de la période transitoire initialement prévue par la réforme, des différents paiements compensatoires s'avère indispensable pour assurer la survie de la majorité des exploitations agricoles françaises. Leur pérennisation,

après 1996, pose cependant la question de leur signification dans la politique économique contemporaine. Sont-ils un palliatif temporaire aux coûts sociaux d'un ajustement structurel ou bien les instruments d'une nouvelle régulation du secteur agricole? Ce débat entre l'État, les agriculteurs et les contribuables ne fait que commencer. Le mode futur de répartition des aides entre les exploitations et les régions en dépend.

François COLSON • Vincent CHATELLIER • Laurence ULMANN
LERECO-INRA Nantes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barkaoui A., Butault J.P., Rouselle J.M. *Les facteurs de dispersions des revenus agricoles*. Agreste-cahier, n° 18, Paris, 1991, pp. 23-30.
- Bazin G. *Aides directes et disparités des revenus agricoles*. Économie Rurale, n° 220-221, Paris, 1994, pp. 192-196.
- Blogowski A., Boyer P. *Les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les revenus des agriculteurs*. Colloque de la SFER « Les revenus agricoles », Montpellier, 1993, 19 p.
- Blogowski A., Boyer P., Ronssin B. *Réforme de la PAC et adaptations : l'exemple des exploitations de grandes cultures*. Revue Chambre d'agriculture, n° 531, 3/1995.
- Blogowski A., Hairy D. *Les effets de la réforme de la PAC sur les concours publics à l'agriculture*. Académie d'Agriculture de France, Paris, 1994, 10 p.
- Bonnet A., Delorme H., Perraud D. *De la convergence communautaire à la cohésion des politiques nationales : le financement des politiques socio-structurelles dans la CEE*. Économie Rurale, n° 220-221, Paris, 1994, pp. 197-202.
- Colson F., Bordes N., Chatellier V. *L'adaptation des exploitations bovines des Pays de la Loire à la réforme de la PAC*. Actes et Communications, n°12, INRA, 1994, pp. 225-244.
- Colson F., Chatellier V. *L'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC sur les exploitations bovines françaises : analyse des effets différenciés selon les niveaux de chargement*. Convention DPE-INRA-LERECO, Nantes, 1994, 88 p.
- Colson F., Chatellier V. *Les différences de performances économiques entre les exploitations agricoles françaises : méthode d'analyse, caractérisation et simulation des effets différenciés de la réforme de la PAC*. Convention DAFE-INRA-LERECO, Nantes, 1995, 105 p.
- Delord B., Hairy D., Lacombe Ph., De La Villosoye J. *Les concours publics à l'agriculture française*. Économie Rurale, n° 220-221, Paris, 1994.
- Guyomard H. Mahé L. *Les limites de la nouvelle instrumentation de la politique agricole commune*. Actes et communications, n° 12, INRA, 1994, pp. 284-306.
- Léon Y., Quinqu M. *Disparité des valeurs ajoutées régionales et réforme de la PAC*. Économie Rurale, n° 220-221, Paris, 1994, pp. 152-157.
- Loyat J. *Politique publique et efficacité : en agriculture, une intervention nécessaire face à une logique de rente*. Économie Rurale, n° 220-221, Paris, 1994, pp. 181-185.
- Ulmann L. Colson F. *La répartition spatiale des aides directes aux agriculteurs : analyse pour les régions Centre, Auvergne et Pays de la Loire*. Mémoire de DESS, INRA-LERECO, Nantes, 1994, 94 p.