



HAL
open science

Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC : approche comparée entre la France et l'Allemagne

Vincent Chatellier, W. Kleinhanss

► To cite this version:

Vincent Chatellier, W. Kleinhanss. Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC : approche comparée entre la France et l'Allemagne. Colloque : L'agriculture et la politique agricole en Allemagne et en France : à la recherche de nouvelles voies, Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Oct 2000, Strasbourg, France. 17 p. hal-02837331

HAL Id: hal-02837331

<https://hal.inrae.fr/hal-02837331>

Submitted on 7 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.

LA MODULATION DES AIDES DIRECTES DE LA PAC

Approche comparée entre la France et l'Allemagne

Colloque de la Société Française d'Economie Rurale (SFER) et GEWISOLA

Strasbourg, 12 et 13 octobre 2000

Vincent CHATELLIER (*), François COLSON (*) et Werner KLEINHANSS (**)

(**) Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)
Laboratoire d'Etudes et de Recherches Economique (LERECO)
Rue de la Géraudière - BP 71627 - 44316 Nantes cedex 03 - France
Téléphone : 02-40-67-51-72 / Fax : 02-40-67-50-74 / Email : vchatel@nantes.inra.fr

(**) Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)
Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Allemagne
(*) Téléphone : (00-49) 531 596-553 / Fax (00-49) 531 596-357 / Email : kleinhanss@kepler.dv.fal.de

Introduction

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 EUROPEEN, 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). En s'orientant dans cette voie, l'Union européenne entend progressivement mieux s'affranchir des contraintes imposées dans le cadre des négociations multilatérales en matière de diminution du soutien interne, de baisse des droits de douane et de réduction des restitutions aux exportations (DESQUILBET, GOHIN, GUYOMARD, 1999).

Du fait de l'évolution de la contribution relative des Etats 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, soucieuse de préserver son « taux de retour budgétaire », s'est montrée plutôt favorable au renforcement du principe de co-financement de la politique agricole. 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). Les Etats membres bénéficient donc de nouvelles marges de manœuvre se manifestant, par exemple, par la possibilité d'appliquer, moyennant le respect d'un cadre juridique européen commun, une modulation et une conditionnalité environnementale des paiements compensatoires de la PAC (article 4 et 5 du règlement horizontal). Contrairement à ce qui observé en Allemagne, le gouvernement français a décidé de se saisir de cette opportunité pour mettre en œuvre, dès la première campagne d'application de l'Agenda 2000, la modulation des aides directes de la PAC. Les crédits économisés grâce au dispositif de modulation retenu (décret du 24 mars 2000) seront mobilisés, au niveau national, pour co-financer les Contrats Territoriaux d'Exploitation inscrits dans la loi d'orientation agricole.

Dans le contexte des réformes successives de la PAC, une analyse franco-germanique de la montée des aides directes aux exploitations agricoles entre 1991 et 2008 et de la question politiquement sensible de leur modulation est proposée dans le cadre de cet article. Basé sur les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), ce travail a impliqué l'élaboration d'un programme de simulation des effets de l'Agenda 2000 et du dispositif français de modulation. Ce regard croisé est d'autant plus intéressant que ces deux pays défendent des positions différentes sur le thème de la modulation et qu'avec 37 % des dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), ils continueront à jouer un rôle central dans les débats à venir sur l'orientation du soutien à l'agriculture communautaire.

1- Méthode d'analyse

L'analyse de l'évolution des aides directes octroyées exploitations agricoles allemandes et françaises et l'étude de l'impact du dispositif français de modulation sont réalisées à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), après projection de la réforme de la PAC (Agenda 2000) et sur la base d'indicateurs économiques communs.

1-1- Une étude basée sur les exploitations agricoles du RICA

La principale difficulté rencontrée pour mener une analyse comparative entre groupes d'exploitations agricoles est de disposer de données qui soient à la fois homogènes (principalement en ce qui concerne la période de référence et la définition des variables mobilisées) et représentatives (pour éviter le biais d'une vision partielle ou tronquée de la réalité). Dans le cas d'une analyse internationale, cette difficulté s'accroît encore du fait des aspects monétaires (taux de change) et des concepts techniques qui peuvent différer pour s'adapter au mieux aux contraintes locales. Ce sont ces raisons qui ont conduit à la mobilisation des données représentatives du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA).

Le RICA est une enquête sur les exploitations agricoles réalisée chaque année, depuis plus de trente ans, dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Cet outil statistique, qui repose sur la base d'un règlement communautaire, vise à permettre le suivi du revenu et l'analyse du fonctionnement économique des exploitations agricoles. Sa technique de construction, son homogénéité dans la définition des différents indicateurs et la somme des informations qu'il regroupe, en font un outil adapté aux comparaisons européennes ou régionales. Le RICA est, ainsi, la seule base de données micro-économique, harmonisée au niveau européen, qui donne de façon conjointe des informations détaillées sur la structure (superficie, cheptel), les résultats économiques (production, consommations intermédiaires, subventions, revenus) et la situation financière des exploitations agricoles.

Le RICA ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles, mais seulement celles dites « professionnelles », c'est-à-dire celles ayant une disponibilité en main d'œuvre (mesurée en Unités de Travail Agricole - UTA-) et une dimension économique (mesurée par la Marge Brute Standard) supérieures à certains seuils définis pour chaque Etat membre (plus de 0,75 UTA et plus de 8 UDE en France et en Allemagne). Pour les deux pays étudiés, les exploitations représentées dans le RICA couvrent environ 90 % des superficies agricoles et du cheptel renseignés dans l'Enquête Structure, 80 % des emplois et 60 % des exploitations. Chaque exploitation de l'échantillon RICA (qui comporte en 1995, 5 500 exploitations en Allemagne et 7 530 en France) est dotée d'un coefficient de pondération permettant de représenter, *in fine*, un univers global (308 300 exploitations en Allemagne et 429 600 en France). 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 administrative, l'orientation technico-économique (OTEX) et la classe de dimension économique.

1-2- Un programme de simulation des effets de la réforme d'Agenda 2000

La première étape de cette étude s'appuie sur la valorisation des données individuelles du RICA français et du RICA allemand harmonisées dans le cadre du RICA européen de 1991 et de 1995. Elle présente une analyse de l'évolution du montant des aides directes versées aux exploitations agricoles de ces deux pays entre 1991 et 2008. L'année 1991 a été retenue car elle intervient avant la réforme de la PAC de Mac Sharry alors que celle de 1995 correspond à sa dernière campagne de mise en application. Les valeurs 1991 et 1995, qui correspondent aux observations réalisées sur la base d'un échantillon glissant, sont mentionnées en écus courants. Celles de 2004

(hors réforme de l'OCM lait) et de 2008 (avec la réforme de l'OCM lait) sont obtenues par simulation sur la base d'une situation de référence de 1995. Celle-ci intègre la revalorisation des paiements compensatoires conformément aux modifications des règlements communautaires (grandes cultures, viande bovine et lait) prévues dans le cadre d'Agenda 2000 et à une hypothèse de répartition des enveloppes nationales pour les secteurs viande bovine et lait (fonds de flexibilité dont le mode de répartition est laissé à la discrétion des Etats membres).

Reposant sur une méthode identique entre les deux Etats, la simulation est réalisée à structures et productivité constantes, sans tenir compte de l'adaptation 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 au cours de la mise en application de la précédente réforme de la PAC, induirait, en effet, une augmentation beaucoup plus rapide du montant d'aides directes par exploitation que celui obtenu par simple simulation statique. Rapportée à l'hectare ou au revenu, cette sensibilité des résultats se révèle, en revanche, nettement plus faible.

1-3- Le dispositif français de modulation (décret du 24 mars 2000)

La seconde étape de l'étude porte spécifiquement sur l'impact de la modulation des paiements compensatoires de la PAC. Le dispositif français de modulation, adopté par décret le 24 mars 2000 (annexe 1), est appliqué de façon comparée sur les exploitations agricoles françaises et allemandes, à horizon 2004, c'est à dire après projection de la réforme des OCM grandes cultures et viande bovine.

Contrairement à l'analyse de la répartition des aides directes entre 1991 et 2008, qui repose sur une méthodologie parfaitement homogène entre les deux pays (même programme d'évaluation des conséquences d'Agenda 2000 sur la base du RICA européen 1995), les simulations du dispositif de modulation font appel à deux programmes élaborés dans chacun des deux pays à partir des RICA nationaux de 1997. Cela peut induire certains biais dans la comparaison entre les deux pays, mais le passage par les fichiers nationaux était nécessaire pour intégrer au mieux plusieurs variables relatives à l'emploi (jouant un rôle important dans le dispositif de modulation) et pour permettre à nos deux équipes de recherche de mieux s'approprier les résultats de cette approche croisée. En Allemagne, les exploitations agricoles intitulées « Juristische Personen » sont considérées comme des Exploitations Agricoles à Responsabilité Limitée (EARL) ou des Sociétés Civiles d'Exploitations Agricoles (SCEA), celles relevant du statut juridique « Personengesellschaften » sont assimilées à des Groupements Agricoles d'Exploitations en Commun (GAEC). Du fait des variables disponibles, les abattements spécifiques aux associés à titre secondaire n'ont pas pu être pris en compte dans la simulation allemande.

1-4- Le choix d'indicateurs économiques homogènes entre les deux pays

Les indicateurs économiques utilisés dans cette étude sont déterminés selon une méthodologie commune entre les deux pays avec des valeurs exprimées en Euros (€). Le terme « aides directes » (ou subventions d'exploitation) 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 co-financées entre l'Etat et l'Union européenne et les autres aides directes provenant de financements nationaux, régionaux ou locaux. Sont exclues, les aides directes liées à l'investissement, la bonification d'intérêts et les paiements pour cessation d'activité. L'enregistrement des aides directes se fait sur la base du droit (au titre de l'année civile donnée) et non de l'encaissement de façon à assurer une cohérence globale avec les résultats économiques.

Le terme « production agricole » correspond à la somme, en valeur, des ventes de l'ensemble des produits agricoles (intégrant les intra-consommations et les variations d'inventaires) déduction faite des achats d'animaux. Le terme « Excédent brut d'exploitation (EBE) » correspond à la valeur de la production agricole après déduction des consommations intermédiaires, du fermage, des assurances, des impôts, des taxes professionnelles et du coût salarial (salaires et cotisations patronales) et après majoration des subventions d'exploitation, du remboursement forfaitaire de la taxe sur la valeur ajoutée, des indemnités d'assurance et des ristournes. Le terme « Résultat courant » correspond à l'EBE moins les dotations aux amortissements et les charges financières et plus les produits financiers et les transferts de charges. Les cotisations sociales de l'exploitant ne sont donc pas soustraites.

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

Les réformes successives de la PAC (1992 et Agenda 2000) créent un basculement important dans le mode soutien à l'agriculture tant allemande que française. Après avoir mis en évidence l'évolution du montant moyen d'aides directes par exploitation entre 1991 et 2008, cette étude tente de mesurer l'impact redistributif potentiel de l'Agenda 2000. Cette analyse est utile pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'insère la réflexion en cours sur la modulation des paiements compensatoires.

2-1- L'agriculture des deux pays est rapidement devenue fortement dépendante des aides directes

Au regard des données du RICA de 1991 et de 1995, le montant moyen d'aides directes par exploitation agricole « professionnelle » est passé, toutes orientations de production confondues, de 2 600 à 17 500 € en Allemagne et de 3 000 à 15 700 € en France (tableau 1). Cette progression, accélérée par la diminution du nombre d'exploitations (-16 % en Allemagne et -22 % en France), tient aux choix de politique agricole arrêtés dans le cadre de la réforme de la PAC de Mac Sharry en mai 1992. Cette réforme, dont la période d'application s'échelonna entre les campagnes 1992-1993 et 1995-1996, s'appuyait sur une baisse des prix institutionnels de certains produits agricoles (-35 % en céréales et -15 % en viande bovine) compensée par le versement de paiements directs. Ces derniers sont octroyés aux agriculteurs dans un cadre budgétaire déterminé (superficie de base régionale, rendements de référence historique, plafonds régionaux ou individuels pour les primes animales, etc...), moyennant le respect de règles allant dans le sens d'une meilleure maîtrise des volumes de production (jachère, niveaux de chargement).

Le montant moyen d'aides directes par actif agricole est, en 1995, assez comparable 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 en Bavière, où les structures agricoles sont généralement de taille modeste), 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 l'équivalent de 9 % de l'EBE de la «ferme moyenne» allemande en 1991 en représentent 43 % quatre ans plus tard (cette proportion augmentant de 10 % à 35 % en France).

L'augmentation des aides directes lors de la réforme de Mac Sharry s'est accompagnée d'une réduction moins que proportionnelle des formes indirectes de soutien (COMMISSION EUROPEENNE, 2000-A). Entre 1991 et 1998, les dépenses du FEOGA ont progressé plus rapidement en France (de 6,8 à 9,6 milliards d'écus) qu'en Allemagne (de 5,4 à 6,4 milliards d'écus) du fait notamment de l'importance des superficies de grandes cultures.

Tableau 1. Evolution du montant d'aides directes entre 1991 et 2008 (€ et %)

	Allemagne				France			
	1991 (*)	1995	2004	2008	1991	1995	2004	2008
Nombre d'exploitations	365 300	308 300	---	---	549 000	429 600	---	---
Aides directes / Exploitation	2 600	17 500	20 200	22 500	3 000	15 700	18 200	19 700
Aides directes / UTA	1 700	8 900	10 300	11 400	1 850	9 200	10 600	11 500
Aides directes / Ha de SAU	88	339	393	437	67	273	320	343
Aides directes / Production agricole	4%	17%	21%	25%	4%	17%	21%	23%
Aides directes / EBE	9%	43%	51%	59%	10%	35%	42%	46%

(*) hors nouveaux Länder

Source : RICA UE 1995, DGVI-A3 - INRA LERECO Nantes

La simulation des conséquences de la nouvelle réforme de la PAC à horizon 2004 (après réforme complète des OCM grandes cultures et viande bovine) puis à horizon 2008 (avec la réforme complète de l'OCM lait) confirme une nouvelle augmentation du poids des aides directes dans la formation du revenu de la plupart des agriculteurs européens, notamment ceux jouant un rôle important dans l'occupation du territoire (BLANC, BLOGOWSKI, MATHURIN, DEHAUDT, 2000). Cette augmentation est, du fait du principe de compensation partielle des baisses de prix, moins forte que celle observée au cours la réforme précédente et davantage liée au secteur de l'élevage (CHATELLIER, COLSON, 1999).

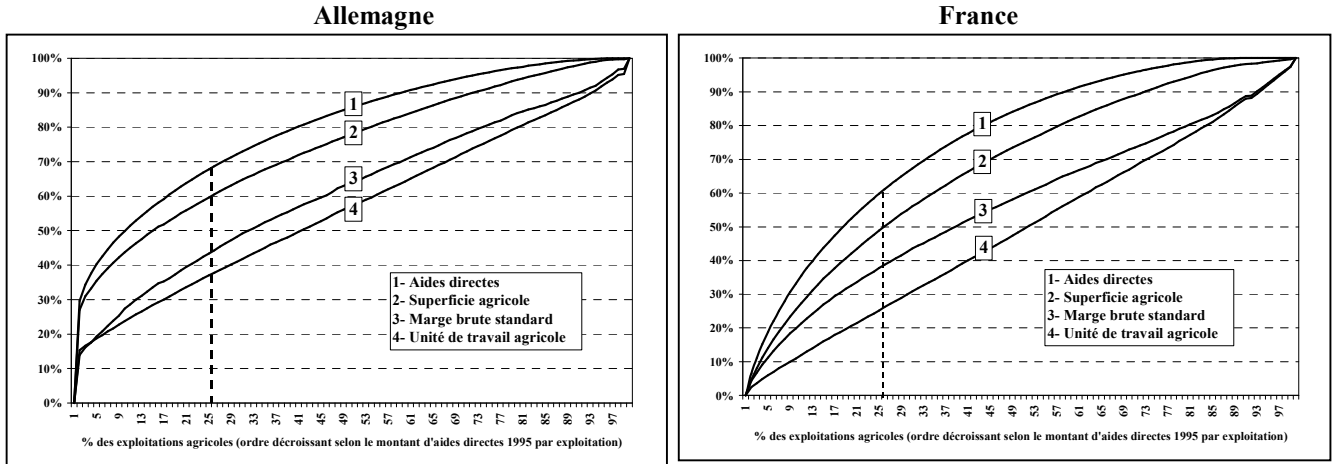
En Allemagne, le montant moyen d'aides directes par exploitation progresse de 17 500 € en 1995 (soit 43 % de l'EBE), à 20 200 € en 2004 (soit 43 % de l'EBE) et 22 500 € en 2008 (soit 59 % de l'EBE). En France, la progression est comparable, le montant d'aides directes passant de 15 700 € en 1995 (soit 35 % de l'EBE), à 18 200 € en 2004 (soit 42 % de l'EBE) et 19 700 € en 2008 (soit 46 % de l'EBE). La diminution attendue du nombre d'exploitations agricoles entre 1995 et 2008 et la relative constance de l'enveloppe budgétaire allouée à l'agriculture (ligne directrice) sur cette période devraient néanmoins contribuer à ce que ces estimations soient inférieures à la réalité. Dans l'hypothèse où le nombre d'exploitations agricoles diminuerait de 3 % par an (soit un rythme inférieur à celui observé entre 1992 et 1999), le montant moyen d'aides directes 2008 par exploitation serait, à montant global d'aides directes constant, proche de 30 000 € en Allemagne et de 26 000 € en France. Le niveau de dépendance des résultats économiques à l'égard des aides directes est, quant à lui, moins sensible au rythme de restructuration. En effet, en l'absence d'un dispositif efficace 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 généreraient parallèlement des améliorations de revenu.

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

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 sont étroitement liées aux productions qu'elles développent et à leur dimension économique (KROLL, 1998). Pour analyser le niveau de concentration des aides directes en Allemagne et en France, les exploitations agricoles ont été classées, de façon décroissante, selon leur montant moyen d'aides directes 1995. En Allemagne, près de 69 % des aides directes sont captées par seulement 25 % des exploitations

agricoles, ces mêmes unités regroupant 60 % de la superficie agricole utile, 42 % de la marge brute standard et 37 % de l'emploi agricole total (graphique 1). Ce niveau élevé de concentration est fortement influencé par l'existence de grandes structures céréalières dans les nouveaux Länder. En France, les exploitations du premier quartile regroupent 60 % des aides directes, 50 % de la superficie agricole utile, 38 % de la marge brute standard et 25 % de l'emploi agricole.

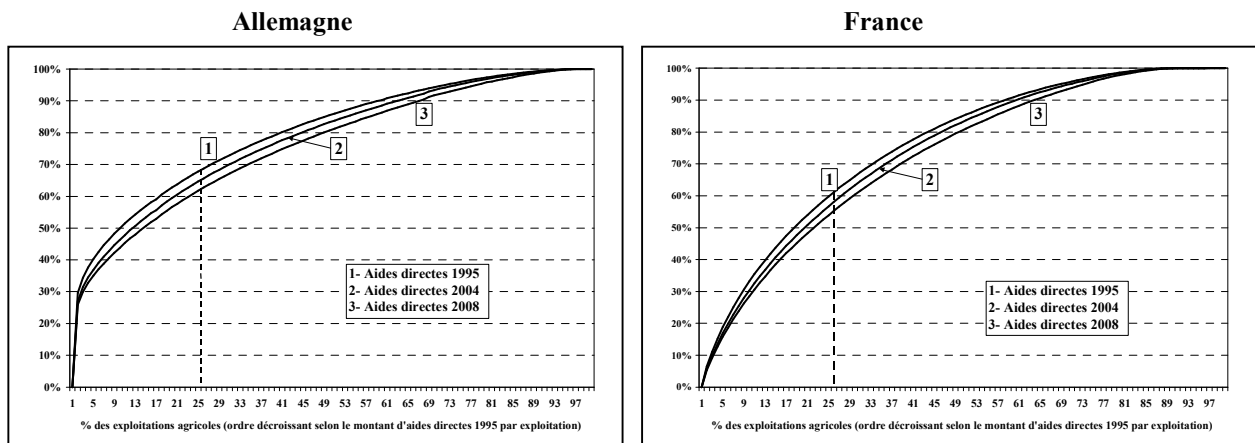
Graphique 1. Courbe de concentration des aides directes 1995, de la SAU, de la MBS et des actifs agricoles



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. Dans ce cas et d'après nos estimations, environ 70 à 75 % des aides directes sont, en France, orientées vers 25 % des exploitations agricoles, cette proportion se rapprochant de 80 % en Allemagne.

Partant des données du RICA et de la simulation statique des conséquences de la nouvelle réforme de la PAC, il est possible de mesurer en quoi les décisions prises dans le cadre de l'Agenda 2000 contribuent à une évolution du niveau de concentration des aides directes au sein de l'agriculture allemande et française (graphique 2). Les exploitations allemandes du premier quartile (déterminé sur la base du montant d'aides directes 1995 par exploitation) qui regroupent 69 % des aides directes en 1995, détiennent 65 % de celles octroyées en 2004 et 61 % de celles versées en 2008. De la même manière, les exploitations agricoles françaises du premier quartile, qui bénéficient de 60 % des aides directes en 1995, concentrent respectivement 58 % et 55 % de celles distribuées en 2004 et 2008.

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



Cette analyse montre que la nouvelle réforme de la PAC (Agenda 2000) modifie très peu la hiérarchie initiale des montants d'aides directes par exploitation (ou par actif agricole). Elle souligne cependant que la nouvelle croissance des aides directes se fait peu dans les exploitations de grandes cultures (qui représentent une fraction importante des unités du premier quartile) et davantage dans les exploitations bovines (viande bovine et lait). La croissance du montant d'aides directes par exploitation est donc, en valeur relative, plus forte dans les exploitations relevant des quartiles 2 et 3.

En Allemagne comme en France, l'évolution de la courbe de concentration des aides directes entre 1995 et 2008 sera, outre les mesures spécifiques de l'Agenda 2000, influencée par deux facteurs : le rythme de restructuration des exploitations agricoles qui entraîne, le plus souvent, une concentration accrue des aides directes ; l'application, par les Etats, des 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 dans le sens d'un rééquilibrage.

La répartition des exploitations agricoles allemandes et françaises selon huit classes d'aides directes par exploitation (montant 2004) permet de mettre 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 (48 % de la superficie agricole en Allemagne et 59 % en France) que de l'emploi (71 % des unités de travail agricole en Allemagne et 81 % en France). Les exploitations bénéficiant d'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) représentent 1,2 % de l'ensemble des exploitations agricoles allemandes (tableau 2). En disposant de 28,5 % des aides directes, elles regroupent 15,8 % des emplois agricoles, 14,6 % de la marge brute standard et assurent 17 % de la valeur de la production pour seulement 8,4 % de l'EBE. La très forte dépendance de ces exploitations à l'égard des aides directes et leur concentration massive dans les nouveaux Länder sont les deux principaux arguments développés par les responsables politiques allemands pour rejeter le principe de la modulation. La situation est différente en France. Les exploitations agricoles ayant plus de 100 000 € d'aides directes représentant seulement 0,5 % de l'effectif global, 1,8 % de la marge brute standard, 3,1 % des aides directes et 1,7 % de l'EBE.

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

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

Source : RICA UE 1995, DGVI-A3 - INRA LERECO Nantes

Cette forte dispersion du montant moyen d'aides directes par exploitation traduit certes des écarts de dimension économique, mais elle reflète aussi, du fait de l'existence de modes distincts de soutien entre OCM, le poids relatif des différentes productions agricoles dans les agricultures nationales. Pour argumenter dans ce sens, les exploitations agricoles des deux pays 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 ».

Les exploitations du type « Grandes cultures » représentent 16 % des exploitations agricoles en Allemagne et 23 % en France. Elles ont en moyenne une superficie de respectivement 83 et 84 hectares, un montant d'aides directes 2004 de 32 900 et 31 100 € et un EBE 2004 de 46 300 et 45 800 € (tableau 3). En Allemagne, le montant d'aides directes par exploitation représente moins d'un cinquième de la valeur de la production agricole pour 40 % des unités de grandes cultures et plus de la moitié pour 20 % d'entre elles (ces proportions sont respectivement de 20 % et 32 % en France). Ces écarts tiennent au rendement de l'exploitation par rapport à celui pris localement en référence pour le calcul des paiements compensatoires, aux cultures développées (le montant de l'aide à l'hectare diffère entre le blé tendre, les protéagineux, le blé dur, etc...) et à leur mode de production (avec ou sans irrigation).

Tableau 3. *Caractéristiques moyennes des exploitations agricoles en 1995 et montant d'aides directes 2004 : Comparaison entre l'Allemagne et la France en fonction des orientations de production*

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Polycultures, élevage	Autres	Ensemble
Allemagne						
Nombre d'exploitations agricoles	49 900	122 400	4 100	95 300	36 700	308 300
Marge brute standard (UDE)	49	34	21	53	57	45
Superficie agricole utile (ha)	83	37	44	69	13	52
Superficie COP / SAU (%)	79%	33%	42%	69%	65%	61%
EBE 2004 (€)	46 300	37 800	28 600	40 500	35 200	39 600
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 (€)	400	350	650	410	400	390
Aides directes 2004 / EBE (%)	71%	35%	99%	70%	15%	51%
France						
Nombre d'exploitations agricoles	100 900	102 000	45 200	100 300	81 200	429 600
Marge brute standard (UDE)	55	34	27	47	69	48
Superficie agricole utile (ha)	84	52	65	64	18	57
Superficie COP / SAU (%)	86%	34%	14%	50%	25%	53%
EBE 2004 (€)	45 800	38 900	28 400	42 500	55 400	43 400
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 (€)	370	235	370	320	170	270
Aides directes 2004 / EBE (%)	68%	31%	84%	49%	6%	35%

Source : RICA UE 1995, DGVI-A3 - INRA LERECO Nantes

Les exploitations du type « Bovins lait » représentent 40 % des exploitations agricoles en Allemagne et 24 % en France. Le montant moyen d'aides directes par exploitation est assez proche entre les deux pays que ce soit à horizon 2004 (respectivement de 12 900 et 12 400 €) ou à horizon 2008 (respectivement de 16 900 et 16 800 €). Rapporté à l'hectare, le montant d'aides directes est, en revanche, plus fort en Allemagne du fait d'une intensification accrue des

superficielles fourragères. Si, au terme de la réforme, les exploitations laitières demeurent moins dépendantes des paiements compensatoires que les unités céréalières, ceux-ci se révèlent néanmoins indispensables à la pérennité de la très grande majorité d'entre elles. Cela est particulièrement le cas pour les exploitations laitières identifiées dans l'OTEX n°43 « Bovins lait, élevage et viande » (8 300 unités en Allemagne et 18 600 unités en France), pour lesquelles le montant moyen d'aides directes atteint 20 000 € en 2004 et 24 000 € en 2008.

Les exploitations du type « Bovins viande » sont très peu nombreuses en Allemagne (4 100 unités), la production de viande bovine provenant principalement des exploitations laitières et des exploitations diversifiées du type « Polyculture-Elevage ». En France, les 45 200 exploitations spécialisées en production de viande bovine se caractérisent, en moyenne, par un faible niveau de rémunération (28 400 € d'EBE soit 62 % du montant moyen des unités du type « Grandes cultures ») et une forte dépendance à l'égard des aides directes (84 % de l'EBE à horizon 2004). Localisées pour une grande part 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 co-financés (primes au maintien des systèmes d'élevage extensif, indemnités compensatoires de handicaps géographiques, etc...).

Les exploitations du type « Polyculture-Elevage », dont la proportion augmente régulièrement depuis le début des années quatre-vingt-dix, sont particulièrement bien représentées dans les deux pays (31 % des exploitations agricoles en Allemagne et 23 % en France). La comparaison franco-germanique met en évidence un niveau d'aides directes comparable par actif agricole (environ 12 000 €). Le poids des aides directes dans l'EBE est plus faible en France (49 %) qu'en Allemagne (70 %), du fait du faible niveau de performance économique de certaines grandes structures des Länder de l'Est.

Les exploitations du type « Autres », proportionnellement moins présentes en Allemagne qu'en France, sont très peu concernées par les modifications apportées dans le cadre de l'Agenda 2000 et bénéficient de peu d'aides directes. Orientées vers les productions horticoles, maraîchères, viticoles, avicoles ou porcines, ces exploitations se caractérisent par une forte mobilisation de la main d'œuvre salariée et par une dimension économique souvent supérieure à celle observée dans les autres secteurs de production.

L'analyse comparée de la répartition des aides directes à l'agriculture et son évolution sur la période 1991-2008 était une étape nécessaire pour mieux appréhender le contexte socio-économique dans lequel s'inscrit le débat européen sur la modulation des paiements compensatoires PAC et pour bien comprendre la position divergente entre la France et l'Allemagne sur ce dossier.

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

Après avoir rappelé les principales étapes du débat sur la modulation et présenté la position politique officielle de la France et de l'Allemagne, l'impact du dispositif français de modulation (annexe 1) est testé sur les exploitations agricoles tant françaises qu'allemandes.

3-1- Le contexte européen du débat sur la modulation

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). 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 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 très modestes. Elles se heurtent aux intérêts divergents des Etats 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 dégressivité des aides directes de la PAC au-delà d'un seuil de 100 000 € par exploitation (FUENTES, 1999)¹, 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. L'article 4 du règlement horizontal (n°1259/99) ouvre ainsi la possibilité aux Etats membres de mettre en œuvre un dispositif de modulation des aides directes de la PAC, les crédits économisés restant disponibles au niveau national pour co-financer des actions favorables au développement rural et à l'environnement. La modulation, dont l'impact est limité à 20 % du montant maximal des aides directes dues par exploitation, peut être réalisée en fonction de trois critères : le montant des aides directes octroyées au titre des régimes de soutien, l'emploi et la prospérité économique (mesurée par la marge brute standard).

3-2- La position réciproque de la France et de l'Allemagne sur la modulation

Le gouvernement français a décidé, conformément à cet article 4, d'appliquer dès la campagne 1999-2000, une modulation des paiements accordés aux agriculteurs dans le cadre des régimes de soutien direct de la PAC (annexe 1). La modulation ne concerne pas les aides directes financées, même partiellement, sur des crédits nationaux (indemnités compensatoires de handicaps naturels, aides agri-environnementales, aides pour accidents climatiques, aides locales, etc...), lesquelles représentent 12 % de l'ensemble des aides directes versées à l'agriculture française. Elle est mise en œuvre pour réorienter une partie des aides directes à l'agriculture (160 millions d'€, soit 2 % de l'ensemble) vers 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'Etat français devant injecter des fonds équivalents comme l'exige la règle des programmes cofinancés.

Le dispositif retenu, qui a fait l'objet d'un décret ministériel le 24 mars 2000, mobilise les trois critères mentionnés dans le règlement horizontal (CHATELLIER, 2000). Il est le fruit de plusieurs mois de réflexion au cours desquels furent discutés différents scénarios alternatifs à la première proposition officielle faite lors du Conseil Supérieur d'Orientation de juillet 1999. Sans que la version définitive du texte emporte l'adhésion de toutes les organisations professionnelles agricoles, les principales inflexions intervenues durant cette phase de réflexion furent une meilleure prise en compte de l'emploi (notamment salarié), l'intégration du critère de marge brute standard et le traitement spécifique de quelques cultures historiquement fortement soutenues (tabac, pommes de terre de féculé).

¹ 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 €. En France, les exploitations agricoles ayant plus de 100 000 € d'aides directes regroupent 3% des soutiens directs globaux contre 28% en Allemagne.

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 à l'efficacité économique des transferts publics. Depuis la réforme de la PAC de 1992, 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. Par ailleurs, le montant des paiements compensatoires rapporté à l'hectare de grandes cultures est d'autant plus élevé que le potentiel départemental de production est important. Cette situation, qui est au cœur de la révision récente du plan français de régionalisation en grandes cultures, tend à conforter les rentes produites par l'hétérogénéité du potentiel agronomique des sols.

- Le troisième argument est celui, par anticipation aux 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 constitue pour les entreprises aux capacités d'adaptation supérieures à la moyenne, une plus grande incitation à la prise en compte des signaux des 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). Ceci est d'autant plus important que le caractère plus ou moins découplé des paiements compensatoires de la PAC sera l'un des points de clivage entre l'Union européenne et les Etats-Unis lors du prochain cycle de négociations de l'OMC.

- Le dernier 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, où il existe un consensus pour reconnaître les « défaillances du marché » à gérer les relations entre l'agriculture et son 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.

Opposé à la proposition initiale de dégressivité faite par la Commission européenne, qui conduisait à une pénalisation proportionnellement plus forte du secteur agricole germanique que celui des autres Etats membres, le gouvernement allemand n'a pas non plus souhaité appliquer, dans le cadre de la subsidiarité, ce principe. Si le débat interne sur la modulation n'a pas été écarté pour autant, les pouvoirs publics allemands ont été amenés à faire ce choix pour au moins deux raisons : la co-existence au sein de l'agriculture allemande d'exploitations familiales de petite taille (localisées notamment dans le Sud) et d'unités de grande dimension économique, parfois économiquement fragiles (localisées principalement dans les nouveaux Länder); le poids politique des Länder qui conduit à ce qu'il est plus difficile qu'en France d'envisager la redistribution régionale des crédits, indépendante de la provenance géographique des fonds économisés. Un mécanisme national de modulation entraînerait, de plus, un transfert de crédits des régions économiquement fragiles (nouveaux Länder) vers les régions plus riches.

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 plafonnement ou de dégressivité 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 appliqué, que celui-ci repose sur le montant d'aides directes par actif agricole et non pas sur le montant d'aides directes par exploitation. Cette proposition, qui visait à tenir compte de la structure sociale particulière des exploitations agricoles de ces zones, s'inspire pour partie du système intitulé « Anpassungshilfe » qui prévoit une dégressivité des aides directes en fonction du facteur travail.

La proposition du Ministère de l'Agriculture de Saxe, basée sur la fixation d'un plafond de paiements directs par unité de travail agricole, retenait à l'époque une attention toute particulière. L'évaluation des conséquences de ce dispositif (KLEINHANS, MANEGOLD, 1998) soulignait que les exploitations bovines et laitières étaient, quelle que soit leur région d'appartenance, très peu concernées par les deux seuils de plafonnement envisagés (25 600 € et 35 800 €). Les exploitations spécialisées en grandes cultures se révélaient, en revanche, plus sensibles aussi bien dans les régions de l'Est que de l'Ouest. La réduction de leur marge brute, évaluée à seulement 1 % dans l'hypothèse de l'application du seuil élevé de plafonnement, s'élevait entre 7 % et 12 % dans le cas du seuil le plus bas.

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

Le dispositif français de modulation (annexe 1) est appliqué, à horizon 2004, de façon comparée entre les exploitations agricoles françaises et allemandes. D'après ces simulations, il concerne potentiellement 59 300 exploitations agricoles en France pour un prélèvement global de 160 millions d'€ (soit 2,1 % de l'ensemble des aides directes PAC 2004). Les exploitations concernées enregistrent un recul moyen de leur montant d'aides directes de 4,9 %, soit un niveau de pénalisation inférieur au seuil maximum autorisé de 20 % (le taux de prélèvement est inférieur à 2 % pour 47 % des exploitations modulées et compris entre 10 et 20 % pour 9 % d'entre elles). En Allemagne, le même dispositif de modulation conduirait à pénaliser 15 700 exploitations pour un prélèvement estimé à 100 millions d'€ (soit 2,5 % des aides directes PAC). Si les exploitations allemandes modulées observent 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 France, les exploitations agricoles concernées par la modulation regroupent 14 % des unités de travail agricole, 34 % de la superficie agricole utile et 43 % des aides directes PAC. Très dépendantes du soutien public direct (140 % d'aides directes PAC dans le résultat courant contre 55 % pour les exploitations non touchées), elles subissent, en moyenne, un taux de modulation de 4,9 % soit un recul du montant d'aides directes de 2 670 € (tableau 4). 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, les 15 700 exploitations agricoles potentiellement concernées subissent un recul moyen de leur montant d'aides directes de 6 320 € (soit -5,3 %). En représentant 5,4 % de l'ensemble des exploitations agricoles du pays, ces unités détiennent 41 % de la superficie agricole et 47 % des aides directes PAC.

Tableau 4. Impact du dispositif français de modulation selon le statut juridique (résultats moyens par exploitation)

	Individuelles			GAEC / Coopératives			EARL / SCEA			Ensemble		
	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total	Sans	Avec	Total
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
Superficie agricole utile (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%	0%	-9,9%	-7,9%	ns	-4,3%	-4,2%	0%	-5,3%	-2,5%
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
Superficie agricole utile (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 (%)	0,0%	-5,2%	-2,0%	0,0%	-3,1%	-1,0%	0,0%	-5,4%	-4,0%	0,0%	-4,9%	-2,1%

Source : RICA Allemagne 1997-98 / FAL-BAL-Kleinhanss et RICA France 1997 / INRA LERECO Nantes

L'analyse déclinée en fonction du statut juridique met en évidence, pour les deux pays, une pénalisation plus marquée des exploitations agricoles du type EARL et SCEA. Ces unités, qui regroupent 15 % des aides directes de la PAC en France et 27 % en Allemagne, participent à hauteur de, respectivement, 29 % et 47 % au prélèvement global lié à la modulation. De même, près du tiers de ces exploitations sont concernées par la modulation en France contre la quasi-totalité en Allemagne. Du fait de la transparence appliquée sur le nombre d'associés, les GAEC sont, quant à eux, proportionnellement moins touchés (12 % d'entre eux sont concernés en France contre 28 % en Allemagne).

Les exploitations de grandes cultures (OTEX n°13 et 14) sont les plus affectées par la modulation. En représentant 22,5 % de l'ensemble des exploitations agricoles en France, ces unités spécialisées regroupent 42,8 % des aides directes de la PAC et participent pour 83,6 % au montant global du prélèvement. De la même façon, les exploitations allemandes spécialisées en grandes cultures, qui représentent un peu moins de 16,5 % de l'effectif, détiennent 29,2 % des aides directes PAC et participent pour 65,9 % à l'effort budgétaire (tableau 5). 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.

Tableau 5. Impact du dispositif français de modulation selon l'orientation de production (en % du total national)

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Polycultures, élevage	Autres	Ensemble
Allemagne						
% des exploitations agricoles	16,5	34,9	0,5	40,0	8,1	100,0
% des aides directes PAC 2004	29,2	17,0	0,5	51,4	1,9	100,0
% des exploitations modulées	47,0	7,5	0,2	44,5	0,8	100,0
% du prélèvement global	65,9	2,8	0,2	30,8	0,3	100,0
dont part relative des nouveaux Länder						
% des exploitations agricoles	1,9	0,8	0,02	1,9	0,03	4,6
% des aides directes PAC 2004	15,0	3,4	3,4	21,8	0,3	40,6
% des exploitations modulées	19,6	4,0	ns	18,9	0,1	42,3
% du prélèvement global	59,6	2,8	ns	28,4	0,3	91,1
France						
% des exploitations agricoles	22,5	21,1	10,0	26,0	20,4	100,0
% des aides directes PAC 2004	42,8	13,2	13,2	28,3	2,5	100,0
% des exploitations modulées	66,2	4,0	6,7	22,4	0,7	100,0
% du prélèvement global	83,6	0,9	3,6	11,6	0,3	100,0

Source : RICA Allemagne 1997-98 / FAL-BAL-Kleinhanss et RICA France 1997 / INRA LERECO Nantes

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 laitière, porcine et avicole) et du bassin allaitant (production de viande bovine sur la base de systèmes extensifs), la part des exploitations concernées est inférieure à 10 % (tableau 6). En Allemagne, près de la moitié des 13 400 exploitations des nouveaux Länder subissent la modulation, cette proportion étant de seulement 3,3 % dans les 274 900 exploitations des autres régions. Avec 4,6 % de l'ensemble des exploitations allemandes et 40,6 % des aides directes PAC, les exploitations des nouveaux Länder contribuent pour 91,1 % aux réserves budgétaires liées à la modulation. De façon plus ciblée encore, 3 100 exploitations de grandes cultures localisées dans les nouveaux Länder sont à l'origine de 60 % de ces réserves. Ces unités, qui ont en moyenne une superficie de 620 hectares pour 183 500 € d'aides directes PAC, subissent un taux moyen de prélèvement de 10,5 %.

La modulation visant à réorienter une partie des aides directes de la PAC vers la rémunération des externalités positives générées par l'agriculture et non pas à permettre la réalisation d'économies budgétaires, l'analyse des rééquilibrages régionaux 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.

Tableau 6. Impact du dispositif français de modulation selon les régions administratives

Allemagne				France			
Régions	Exploitations agricoles		Prélèvement / Exploitation modulée en %	Régions	Exploitations agricoles		Prélèvement / Exploitation modulée en %
	Nombre total	% concernées / Modulation			Nombre total	% concernées / Modulation	
Régions de l'Ouest	274 900	3,3	-2,4	Ile-de-France	4 490	69,0	-6,4
Schleswig-Holstein	13 220	12,8	-3,4	Centre	22 100	47,3	-5,5
Saarland	770	8,6	-1,3	Picardie	11 660	45,1	-5,4
Niedersachsen	48 270	5,5	-2,6	Bourgogne	16 500	36,5	-4,9
Hessen	16 480	3,3	-2,3	Lorraine	8 680	35,5	-4,2
Nordrhein-Westfale	35 230	3,2	-2,4	Ch.-Ardenne	17 060	33,1	-5,3
Rheinland-Pfalz	19 970	2,1	-1,7	Haute-Normandie	7 560	30,8	-4,7
Baden-Württemberg	39 630	2,1	-2,0	Poitou-Charentes	21 280	22,5	-4,0
Bayern	101 250	1,6	-1,2	Alsace	6 020	10,3	-4,3
Nouveaux Länders	13 440	49,8	-5,9	Basse-Normandie	17 400	10,0	-3,2
Meckl.-Vorpommern	2 840	63,7	-6,8	Pays de la Loire	36 000	10,0	-3,2
Sachsen-Anhalt	2 810	58,7	-7,8	Midi-Pyrénées	35 660	9,5	-5,5
Thüringen	1 770	48,1	-5,6	Franche-Comté	7 500	8,8	-3,8
Brandenburg	3 120	45,2	-4,5	Nord-Pas-de-Calais	12 870	8,6	-4,2
Sachsen	2 910	33,6	-4,3	Limousin	11 800	7,8	-1,1
				Auvergne	21 020	7,3	-4,8
				Aquitaine	36 920	6,3	-7,5
				L-Roussillon	22 050	2,6	-5,5
				Rhône-Alpes	30 700	2,6	-2,2
				Bretagne	39 200	2,4	-1,9
				PACA	17 580	2,4	-3,8
				Corse	1 500	ns	ns
Allemagne	288 300	5,4	-5,3	France	405 600	14,7	-4,9

Source : RICA Allemagne 1997-98 / FAL-BAL-Kleinhanss et RICA France 1997 / INRA LERECO Nantes

Conclusion

La réforme de la PAC de 1992 et celle décidée dans le cadre de l'Agenda 2000 visent à mieux prendre en compte les contraintes croissantes des accords multilatéraux sur le commerce, à assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de produits agricoles au sein de l'Union européenne et, grâce en particulier à la mise en place du règlement sur le développement rural, à mieux intégrer les nouvelles attentes des citoyens (environnement, qualité des produits, etc...). Ces deux réformes successives de la PAC entraînent une modification de la structure des dépenses budgétaires allouées à l'agriculture, avec d'une part une augmentation rapide des aides directes aux exploitations agricoles et, d'autre part, une diminution du coût de l'intervention publique sur les marchés excédentaires. Ce choix de politique agricole, qui rend plus visible le soutien public accordé aux agriculteurs, ne doit cependant pas s'interpréter comme une accélération des dépenses du FEOGA, lesquelles s'échelonnent toujours entre 0,50 % et 0,55 % du Produit Intérieur Brut de l'Union européenne. Dans un contexte de diminution accélérée du nombre d'exploitations agricoles depuis la dernière réforme de la PAC, il pose néanmoins avec plus d'acuité la question du mode de répartition des paiements compensatoires de la PAC et de leur justification économique, sociale et environnementale.

Les négociations sur le volet agricole de l'Agenda 2000 ont mis en évidence l'existence de positions divergentes, entre Etats membres, dans l'orientation à donner aux paiements compensatoires de la PAC pour la période 2000-2006. Les points de frictions portaient notamment sur le mode de financement de l'agriculture européenne (application plus ou moins poussée du principe de subsidiarité, recours plus ou moins marqué aux programmes co-financés, etc...), sur le niveau de compensation des baisses de prix institutionnels, sur les conditions d'octroi des aides directes aux agriculteurs (modulation et conditionnalité environnementale) et sur l'opportunité de mettre en œuvre un mécanisme de dégressivité dans le temps des paiements compensatoires. La France et l'Allemagne qui ont, du fait de leur forte contribution à la production agricole finale européenne (37 %), occupé une place importante dans ces débats, ne partageaient pas la même vision. La France, dont le « taux de retour budgétaire » s'est amélioré depuis 1992, était officiellement favorable au principe de la modulation et de la dégressivité temporelle des aides directes. L'Allemagne a, quant à elle, défendu une position inverse sur ces deux sujets et porté l'idée d'un co-financement accru de la politique agricole.

L'analyse comparée franco-germanique de l'évolution des aides directes versées à l'agriculture sur la période 1991-2008 montre qu'elles sont devenues indispensables dans la formation du revenu de la plupart des exploitations agricoles, principalement de celles orientées vers les grandes cultures et les productions bovines (lait et viande). La réforme de la PAC de l'Agenda 2000 ne modifie pas fondamentalement la hiérarchie initiale du montant des soutiens publics par exploitation, même si l'augmentation des paiements compensatoires est, contrairement à la réforme de Mac Sharry, davantage le fait du secteur animal. Le dispositif de modulation retenu en France concerne 15 % des exploitations agricoles pour une réorientation, via les Contrats Territoriaux d'Exploitation, de 2,1 % des aides directes de la PAC. En Allemagne, un tel dispositif de modulation serait plus difficilement applicable du fait de l'hétérogénéité des structures agricoles entre l'Est et l'Ouest. Il conduirait, en effet, à ce que les nouveaux Lander soient à l'origine de 91 % des crédits économisés.

La modulation est un outil de politique agricole parmi de nombreux autres pour contribuer, sur le long terme, au maintien d'un nombre important d'agriculteurs et à une répartition territoriale équilibrée de la production agricole. 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 des Etats membres qui s'inscrivent dans le cadre de la subsidiarité, 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.

Bibliographie

- BLANC C., BLOGOWSKI A., MATHURIN J., DEHAUDT M., 2000. Agenda 2000 : les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française. *Notes et Etudes Economiques n°11*, avril, pp 33-89.
- BONTEMS P., BUREAU J. C., 1996. Les paiements directs aux agriculteurs dans l'Union européenne : politique communautaire ou politiques nationales. *Economie Rurale n°233*, mai, pp 55-61.
- BUTAULT J. P., 1999. Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides. *INRA Sciences sociales n°6*, janvier, 6 p.
- CHATELLIER V., 2000. La modulation des aides directes à l'agriculture française. *INRA Sciences sociales n°5*, janvier, 4 p.
- COLSON F., CHATELLIER V., 1999. La nouvelle réforme de la PAC : baisse modérée des revenus et augmentation des aides directes pour les producteurs de viande bovine. *INRA Productions Animales 12 (3)*, juillet, pp 171-182.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1998. Agenda 2000 – Propositions de la Commission. Bruxelles, février, 20 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2000-A. L'agriculture dans l'Union européenne : informations statistiques et économiques 1999. Bruxelles, janvier, 318 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2000-B. Agenda 2000, CAP reform decisions : impact analyses. Brussels, february, 122 p.
- CONSEIL EUROPEEN, 1999. Conseil européen de Berlin : conclusions de la présidence. Bruxelles, mars, 26 p.
- DELORME H., 1996. Les syndicats agricoles français et la répartition des aides publiques : contexte et contenu du débat. *Economie Rurale n°233*, mai, pp 49-54.
- DELORME H., MECHINEAU V., PERRAUD D., 1998. Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques. *Notes et Etudes Economiques n°8*, septembre, pp 79-108.
- DESQUILBET M., GOHIN A., GUYOMARD H., 1999. La nouvelle réforme de la Politique agricole commune : une perspective internationale. *Economie et statistique n°329-330*, septembre, pp 13-33.
- KROLL J. C., 1998. Agenda 2000, agriculture, marché et économie : idées fausses et illusions. *OCL 5 (6)*, novembre, pp 459-467.
- FUENTES M., 1999. 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, 60 p.
- HEMME T., BRANDES H., MÖLLER C. ET RIEDEL J., 1998. Betriebswirtschaftliche Analyse verschiedener Vorschläge zur Prämien Degression im Rahmen der Agenda 2000, Arbeitsbericht 3/98, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, - Braunschweig.
- HENRICHSMEYER W, WITZKE, 1998. Overall evaluation of the Agenda 2000 for CAP reform. European Commission, working document, pp 101-120.
- KIRSCHKE D., ODENING M., DOLUSCHITZ R., FOCK T., HAGEDORN K., ROST D. ET VON WITZKE H., 1998. Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Aussichten für die neuen Bundesländer, - Kiel.
- KLEINHANSS W., MANEGOLD D., 1998. Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 – Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. – Landbauforschung Völkrode, pp 234-247.
- OCDE, 1998. 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, 21 p.
- OCDE, 1999. Les effets redistributifs du soutien agricole dans quelques pays de l'OCDE. Document de synthèse, Paris, novembre, 63 p.
- PERRAUD D., 1997. L'évolution de la politique agricole allemande. *Notes et Etudes Economiques n°5*, septembre, pp 7-51.

Annexe 1 : 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 aides directes de la PAC, la prospérité globale (mesurée par la marge brute standard - MBS-) et l'emploi. Pour présenter de façon synthétique 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 aides directes accordées aux agriculteurs.

Le champ des exploitations concernées par la modulation

La réduction des paiements ne s'applique pas aux exploitations pour lesquelles le montant total des aides directes de la PAC (**MTAD**) est, pour l'année civile précédente, inférieur à un seuil forfaitaire d'aides directes fixé le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche (**SFAD**). 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 d'aides directes de la PAC 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 ($MTAD > SFAD$ et $MBSREF > MBSMIN$), un taux de réduction des aides directes (**TRAD**) est déterminé. Celui-ci est, conformément au règlement horizontal, plafonné dans tous les cas 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**), correspondant 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 (article L321-5 du code rural) ainsi que pour les personnes bénéficiant du statut d'aide familial (article 1106-1 du code rural).

Pour les exploitations ayant une MBS de référence (**MBSREF**) inférieure au seuil maximal de MBS (**MBSMAX**), le taux de modulation est calculé de la façon suivante :

$$TRAD = \frac{0.03 * (MTAD - SFAD) + 0.25 * \frac{(MBSREF - MBSMIN)}{(MBSMAX - MBSMIN)} * (MTAD - SFAD - CRMO)}{MTAD}$$

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

Pour les exploitations ayant une MBS de référence (**MBSREF**) supérieur au seuil maximal de MBS (**MBSMAX**), la formule permettant de déterminer le taux de modulation est identique mais le rapport $((MBSREF - MBSMIN) / (MBSMAX - MBSMIN))$ prend la valeur de 1.

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 € d'aides directes PAC et 320 000 € de MBS totale (soit 160 000 de MBS de référence) est de 6,20% (soit une perte de 6 200 €).