



HAL
open science

Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997

Philippe Boyer

► **To cite this version:**

Philippe Boyer. Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997. Economie et Statistique / Economics and Statistics, 1999, 10.3406/estat.1999.6356 . hal-02964249

HAL Id: hal-02964249

<https://hal.science/hal-02964249>

Submitted on 12 Oct 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.

Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997

Monsieur Philippe Boyer

Citer ce document / Cite this document :

Boyer Philippe. Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997. In: Economie et statistique, n°329-330, 1999. pp. 87-105;

doi : <https://doi.org/10.3406/estat.1999.6356>

https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1999_num_329_1_6356

Fichier pdf généré le 15/05/2018

Résumé

Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997

En 1997, les dépenses bénéficiant à l'agriculture française au sens large du terme (incluant notamment le financement de la protection sociale des agriculteurs) ont atteint près de 170 milliards de francs. Au sein de cette masse, les aides concernant plus directement les exploitations agricoles en tant qu'unités de production représentaient 73 milliards de francs.

Cette dernière somme, ou « concours publics à l'agriculture productive », est principalement constituée par des dépenses soutenant les diverses productions agricoles, soit sous forme de soutien des prix et des marchés comme les aides au stockage ou à l'exportation, soit sous forme de paiements directs aux produits comme les aides à l'hectare de céréales introduites par la réforme de la PAC en 1992. Les concours publics à l'agriculture productive incluent également le financement des dispositifs de maîtrise de l'offre agricole, comme l'indemnisation du « gel » des terres ou la cessation de production laitière ces mesures sont destinées à prévenir les excédents déprimant les marchés et renchérissant le coût du soutien des produits. Parmi les autres dépenses, diverses formes d'aides à l'investissement et à l'installation en agriculture constituent un axe ancien de la politique agricole, ainsi que les subventions destinées à compenser certains handicaps subis par les exploitations du fait de leur implantation géographique (en montagne ou en zones - défavorisées).

Sous le double effet de la diminution du nombre, d'exploitations et de la croissance des paiements directs - aux produits liée à la réforme de la PAC de 1992; le montant moyen par exploitation des concours publics à l'agriculture productive est passé de 55 000 francs en 1990 à plus de 1 000 000 francs aujourd'hui.

Abstract

Official Assistance to French Agriculture: a Review of Aid from 1990 to 1997

In 1997, overall spending on French agriculture (including the financing of social security for farmers) came to nearly 170 billion French francs. Some 73 billion French francs of this was in the form of aid concerning more directly the farms as production units.

This aid, or "official productive agriculture assistance", was made up mainly of expenditure to support the different agricultural produce. It was provided either in the form of price maintenance and market support, such as storage aid and aid to exports, or in the form of direct produce payments, such as the per hectare aid for cereals introduced by the 1992 CAP reform.

Official assistance for productive agriculture also includes the funding of agricultural supply management mechanisms, such as compensation for set-aside and the cessation of dairy production. These measures are designed to prevent surplus from depressing the markets and raising the cost of produce support. Among the other expenditure are various forms of investment grants and agricultural installation aid, long-standing pillars of agricultural policy, and subsidies to offset the disadvantages of geographic location (in the mountains or disadvantaged areas).

The average sum of official productive agriculture assistance has risen from 55,000 French francs per farm in 1990 to over 1,000,000 French francs today. This increase has been driven by both the downturn in the number of farms and the upturn in direct produce payments resulting from the 1992 CAP reform.

Zusammenfassung

Öffentliche Unterstützung der französischen Landwirtschaft: eine Bilanz der Beihilfen von 1990 bis 1997

1997 erreichten die Ausgaben zugunsten der französischen Landwirtschaft im weiteren Sinne (insbesondere unter Einbeziehung der Finanzierung der sozialen Sicherung der Landwirte) nahezu 170 Milliarden Franc. Davon entfielen 73 Milliarden Franc auf die Beihilfen; die den landwirtschaftlichen Betrieben als Produktionseinheiten direkt gewährt wurden.

Dieser letztgenannte Betrag - oder "öffentliche Unterstützung der produktiven Landwirtschaft" - setzt sich hauptsächlich aus Ausgaben zugunsten der verschiedenen Agrarproduktionen zusammen, und zwar entweder in Form von Preis- und Marktstützungen wie den Beihilfen für die Lagerhaltung oder den Export oder in Form von Direktzahlungen für die Produkte wie den Hektarbeihilfen für Getreide, die 1992 mit der Reform der GAP eingeführt wurden. ...

Die öffentliche Unterstützung der produktiven Landwirtschaft umfasst ferner die Finanzierung der Instrumente zur Eindämmung des landwirtschaftlichen Angebots, wie beispielsweise die Entschädigung für Flächenstilllegungen oder die Einstellung von Milchproduktionen;.. Diese Maßnahmen sollen Überschüsse, die die Marktpreise drücken, und eine Verteuerung der Produktstützungskosten vermeiden. Zu den anderen Ausgaben gehören verschiedene Formen von Investitions- oder Niederlassungsbeihilfen in der Landwirtschaft, die traditionelle Instrumente der Agrarpolitik darstellen, sowie Subventionen zum Ausgleich bestimmter Nachteile, die den Betrieben aufgrund ihrer geographischen Lage (im Gebirge oder in benachteiligten Gebieten) entstehen.

Aufgrund des Rückgangs der Anzahl der Betriebe wie auch der Zunahme der Direktzahlungen für Produkte als Folge der GAP-Reform von 1992 ist der durchschnittliche Betrag pro Betrieb der öffentlichen Unterstützung der produktiven Landwirtschaft von 55 000 Franc im Jahre 1990 auf heute mehr als 100 000 Franc angestiegen.

Resumen

Las ayudas públicas a la agricultura francesa : un balance de 1990 a 1997

En 1991, los gastos que beneficiaban a la agricultura francesa en el sentido lato de la palabra (incluida, entre otros, la financiación de la protección social de los agricultores), han alcanzado unos 170 millones de francos. En este conjunto, las ayudas que se dirijan más directamente a las explotaciones agrícolas en cuanto unidades de producción, sumaban unos 73 millones.

Esta cantidad, llamada "ayuda pública a la agricultura productiva", la constituyen, en lo esencial, unos gastos de apoyo a diversas producciones agrícolas, bien bajo la forma de un apoyo a los precios y a los mercados como las ayudas para el almacenamiento o las ayudas para la exportación, bien bajo la forma de pagos directos a los productos como las ayudas para la hectárea de cereales, introducidas por la reforma de la PAC de 1992.

La ayuda pública para la agricultura productiva incluye igualmente la financiación de los medios de control de la oferta, agrícola, como la indemnización de la "congelación" de las tierras o del abandono de la producción de leche; estas medidas apuntan a limitar los excedentes que deprimen los mercados y aumentan el costo del apoyo de los productos. Entre los demás gastos, muchas formas de ayudas para la inversión y para la instalación en agricultura constituyen un eje antiguo de la política agrícola, así como las subvenciones destinadas a compensar ciertas desventajas que sufren las explotaciones por su ubicación geográfica (en zonas montañosas o desfavorecidas).

Bajo el doble efecto de la disminución del número de explotaciones y del crecimiento de los pagos directos a los productos, debido a la reforma de la PAC de 1992, el monto medio por explotación de los subsidios públicos a la agricultura productiva ha pasado de 55.000 francos en 1990 a más de 100.000 francos en la actualidad.

Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997

Philippe
Boyer*

En 1997, les dépenses bénéficiant à l'agriculture française au sens large du terme (incluant notamment le financement de la protection sociale des agriculteurs) ont atteint près de 170 milliards de francs. Au sein de cette masse, les aides concernant plus directement les exploitations agricoles en tant qu'unités de production représentaient 73 milliards de francs.

Cette dernière somme, ou « concours publics à l'agriculture productive », est principalement constituée par des dépenses soutenant les diverses productions agricoles, soit sous forme de soutien des prix et des marchés comme les aides au stockage ou à l'exportation, soit sous forme de paiements directs aux produits comme les aides à l'hectare de céréales introduites par la réforme de la PAC en 1992.

Les concours publics à l'agriculture productive incluent également le financement des dispositifs de maîtrise de l'offre agricole, comme l'indemnisation du « gel » des terres ou la cessation de production laitière ; ces mesures sont destinées à prévenir les excédents déprimant les marchés et renchérissant le coût du soutien des produits. Parmi les autres dépenses, diverses formes d'aides à l'investissement et à l'installation en agriculture constituent un axe ancien de la politique agricole, ainsi que les subventions destinées à compenser certains handicaps subis par les exploitations du fait de leur implantation géographique (en montagne ou en zones défavorisées).

Sous le double effet de la diminution du nombre d'exploitations et de la croissance des paiements directs aux produits liée à la réforme de la PAC de 1992, le montant moyen par exploitation des concours publics à l'agriculture productive est passé de 55 000 francs en 1990 à plus de 100 000 francs aujourd'hui.

* Philippe Boyer appartient à la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études du ministère de l'agriculture et de la pêche. Cet article n'engage pas le ministère.

Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Cinq ans après la réforme d'envergure décidée en 1992, la Politique agricole commune (PAC) est à nouveau, avec l'adoption de « l'Agenda 2000 » par l'Union européenne pour les années 2000-2006, au centre de réflexions sur les objec-

tifs, les moyens et les instruments de l'intervention publique dans l'agriculture. Dans le même temps, en France, la récente loi d'orientation agricole jette les bases contractuelles et territoriales d'une nouvelle logique pour l'appui financier à ce secteur.

Les débats suscités par ces perspectives nécessitent que des informations complètes et détaillées sur les dépenses publiques en faveur de l'agriculture soient versées au dossier (1). C'est cet « état des lieux » des aides agricoles, montrant comment se répartit la dépense globale (169 milliards de francs en 1997, dont 73 bénéficiant plus directement aux activités et aux produits agricoles) entre les différents objectifs ou domaines de l'intervention publique en agriculture, qui est proposé ici (2).

Une mesure conventionnelle mais stable des aides : les concours publics

La mesure des aides publiques à l'agriculture s'appuie sur la notion, conventionnelle mais stable au cours du temps, de concours publics, définie par le ministère de l'agriculture et de la pêche (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1994 à 1999). Les chiffres présentés ici prennent surtout leur sens en « série longue » et en comparaison (interannuelle, intercatégories, interproductions). Une implication majeure inhérente à la

définition des concours publics est qu'il ne s'agit que d'une mesure du soutien budgétaire à l'agriculture. Cette limite doit être présente à l'esprit lorsqu'on compare des niveaux de soutien par produit ou par exploitation. En effet, bien que la réforme de la PAC de 1992 ait généralisé les aides directes et donc le soutien budgétaire, plusieurs produits conservent actuellement des dispositifs de soutien des prix qui peuvent présenter une dimension non budgétaire (quotas, protections aux frontières engendrant des prix intérieurs supérieurs à ceux du marché mondial). L'appréciation chiffrée de tels soutiens non budgétaires est toutefois délicate à réaliser, et ne peut faire l'économie

1. Cet article et son annexe reprennent un travail de synthèse sur les concours publics à l'agriculture réalisé à la fin de 1998 (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1998). À cette date, les dernières données disponibles étaient celles de 1997. Depuis lors, le ministère de l'agriculture et de la pêche a publié des résultats pour 1998 et des premières estimations pour 1999.

2. Cette analyse « France entière » reprend celle exposée sous une forme plus détaillée dans le rapport annuel sur les concours publics à l'agriculture, publié chaque année par le ministère à l'occasion du débat budgétaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1994 à 1999).

Encadré 1

UNE NOMENCLATURE POUR MESURER LES AIDES PUBLIQUES À L'AGRICULTURE

L'analyse des aides à l'agriculture en termes de « concours publics » limite l'étude aux mesures prenant l'aspect de dépenses budgétaires, et évacue ainsi la difficulté d'évaluer d'une part les avantages fiscaux, d'autre part les avantages non budgétaires liés au contrôle des accès au marché.

Des critères de définition institutionnels

Au-delà de cette restriction de champ, le contour des concours publics à l'agriculture est de fait défini par des critères institutionnels en partie conventionnels : il dérive en effet directement de l'organisation administrative (nomenclature de la comptabilité publique, compétences ministérielles) qui permet ou non d'isoler des bénéficiaires spécifiquement agricoles. Ainsi, en France, la protection sociale des exploitants agricoles relève d'un régime particulier, financé par un budget spécifique : le Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) sous tutelle du ministère de l'agriculture. Les contributions publiques à ce budget social spécifiquement agricole sont alors considérées comme des concours publics à l'agriculture. Le ministère chargé de l'aménagement du territoire gère des fonds publics où les actions bénéficiant aux exploitations agricoles peuvent être assez facilement identifiées : les financements correspondants sont alors inclus dans les concours publics à l'agriculture.

En pratique, la définition des concours publics à l'agriculture est donc celle de l'annexe à la loi de finances qui recense :

- les crédits inscrits au ministère de l'agriculture,
- les dépenses « agricoles » prises en charge par d'autres ministères,
- les transferts entre régimes sociaux contribuant au budget du BAPSA,
- les dépenses européennes effectuées en France au titre de la politique agricole commune.

Une évaluation précise des concours publics demanderait de mesurer également chaque année les dépenses nettes de même nature exécutées sur le budget des collectivités territoriales. Mais même en se limitant aux conseils régionaux et aux conseils généraux, le traitement des données s'avère lourd. Aussi un inventaire est-il réalisé seulement tous les trois ou quatre ans. Les financements locaux sont modestes en regard de la masse des concours nationaux et surtout communautaires, mais leur analyse est intéressante : les collectivités interviennent sur des types d'opérations spécifiques, différentes et complémentaires des concours nationaux et communautaires, et peuvent ainsi avoir un impact sensible sur l'orientation des agricultures locales.



d'hypothèses fortes sur la situation de référence, c'est-à-dire les prix agricoles qui prévaudraient en l'absence d'intervention publique : ce type d'approche est par exemple mis en œuvre par l'OCDE pour le calcul de « l'équivalent subvention à la production » (ESP), et dans les instances de négociations multilatérales pour le calcul de la « mesure globale de soutien » (MGS) (OCDE, 1998 ; Boyer, 1997). L'approche concours publics retenue dans cet article, plus pragmatique, contourne les difficultés de la mesure du soutien non budgétaire (lesquelles résident dans l'évaluation du prix de référence censé prévaloir en l'absence de soutien).

Les dépenses publiques concernent surtout l'agriculture productive et la protection sociale

L'analyse en termes de concours publics classe les dépenses bénéficiant à l'agriculture au sens large dans une nomenclature d'inspiration sectorielle comprenant 8 grands domaines d'intervention (agriculture productive, industries agro-alimentaires, etc.), eux-mêmes subdivisés en ensembles d'actions concernant une même finalité (installation et modernisation des exploitations agricoles, soutien des marchés et orientation des productions, etc.) (cf. encadré 1). Deux grands

Encadré 1 (fin)

Une nomenclature en huit domaines...

Les concours publics de l'État ou de l'Union européenne sont ventilés en huit domaines :

- domaine 1 : dépenses bénéficiant à l'agriculture en tant qu'activité de production ou « concours publics à l'agriculture productive »,
- domaine 2 : dépenses bénéficiant aux industries agro-alimentaires,
- domaine 3 : financement public des activités hippiques,
- domaine 4 : dépenses bénéficiant à la forêt productive,
- domaine 5 : interventions publiques en faveur de l'aménagement et de la protection de l'espace rural et forestier,
- domaine 6 : dépenses en moyens, personnels et interventions de l'enseignement agricole,
- domaine 7 : dépenses en moyens et personnels des services généraux,
- domaine 8 : financement de la protection sociale, de la cessation d'activité agricole et des actions de solidarité.

... le domaine 1 étant lui-même décomposé en huit ensembles

Le domaine 1 comprend les subventions à la branche agricole au sens des comptes nationaux, mais ne se limite pas aux versements directs aux exploitants. Il est lui-même décomposé en huit ensembles :

- ensemble 1.1 « installation et modernisation », qui regroupe le financement de la dotation aux jeunes agriculteurs et des interventions connexes à l'installation, la bonification des prêts, diverses subventions d'investissement et plus largement toutes les aides à la modernisation des équipements des exploitations ;

- ensemble 1.2 « régularisation des marchés et orientation des productions », qui se compose d'une part des dépenses de soutien de marché (restitutions aux exportations sur pays tiers, aide au stockage public ou privé, retrait d'offre excédentaire, élargissement de la demande, etc.), d'autre part des paiements directs aux produits versés aux agriculteurs, tels que les primes compensatrices introduites par la réforme de la PAC de 1992 (primes à l'hectare ou à la tête de bétail) ; cet ensemble 1.2 est le plus important en masse financière ;

- ensemble 1.3 « maîtrise de l'offre », qui comprend l'indemnisation du gel des terres, les aides à la cessation de l'activité laitière, les primes d'arrachage des vignes ou des vergers, et l'incitation au retrait des terres arables antérieur à la réforme de 1992 ;

- ensemble 1.4 « compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques », qui rassemble les mesures agri-environnementales comme, entre autres, la prime au maintien des élevages extensifs (« prime à l'herbe »), l'indemnité spéciale de montagne et autre indemnités compensatrices de handicaps naturels permanents ;

- ensemble 1.5 « aides transitoires non liées aux produits », qui recense des aides « à la personne », généralement accordées dans le cadre des procédures d'appui aux agriculteurs en difficulté ;

- ensemble 1.6 « calamités agricoles », qui identifie les financements publics spécialement alloués à l'indemnisation des agriculteurs victimes de calamités naturelles ;

- ensemble 1.7 « lutte contre les maladies des végétaux et des animaux », qui rassemble les aides servies aux éleveurs dans le cadre des mesures d'éradication des épizooties (primes d'abattage) et les dépenses d'intervention pour la préservation de la santé animale et de la qualité sanitaire des végétaux ;

- ensemble 1.8 « autres financements en faveur de l'activité agricole productive », qui recense les divers concours publics non affectables aux ensembles précédents : il s'agit principalement des actions de formation continue destinées aux agriculteurs.

domaines génèrent la majeure partie des « dépenses bénéficiant à l'agriculture » : les concours publics à l'agriculture productive (domaine 1) et la protection sociale et solidarité (domaine 8) (cf. tableau 1).

La masse du domaine 8 est constituée principalement des dépenses publiques et des transferts entre régimes sociaux concourant au financement des prestations sociales agricoles (autour de 71 milliards par an depuis 1993). L'importance de ces dépenses traduit le déséquilibre démographique du régime social agricole, où les cotisants actifs, dont les contributions ne sont pas prises en compte comme concours publics, sont nettement moins nombreux que les bénéficiaires : le rapport est de 23 % pour l'assurance maladie et de 45 % pour l'assurance vieillesse.

L'inclusion de ces dépenses sociales dans les concours totaux à l'agriculture française découle de l'existence d'un régime agricole spécifique, doté d'un budget propre et placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de la pêche. Dans d'autres pays, les agriculteurs relèvent d'un régime

social commun à d'autres secteurs : la notion française de concours publics à l'agriculture n'est alors pas facilement transposable.

La même remarque peut s'appliquer aux dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'enseignement (domaine 6), lesquelles viennent au troisième rang des concours totaux à l'agriculture (10,5 milliards en 1997). D'autres pays disposent certes d'un enseignement agricole, mais celui-ci n'est pas toujours financé par le budget du ministère chargé de l'agriculture.

Les dépenses du domaine 6 sont suivies d'assez loin par le financement des services généraux (domaine 7), avec 6,9 milliards de francs en 1997. Les autres domaines de dépenses sont beaucoup plus modestes : seuls les domaines 4 et 5 (forêt productive, aménagement et protection de l'espace rural et forestier) dépassent chaque année le milliard de francs. En 1997, les domaines 1 et 8 se partagent presque à égalité (43 % chacun, soit 73 milliards de francs) la majeure partie des 170 milliards de dépenses bénéficiant à l'agriculture (cf. graphique 1).

Tableau 1
Les « dépenses bénéficiant à l'agriculture » ou « concours publics totaux » de 1990 à 1997

Concours nets (en millions de francs courants)	1990 exécuté	1991 exécuté	1992 exécuté	1993 exécuté	1994 exécuté	1995 exécuté	1996 exécuté	1997 exécuté
1. Activités agricoles productives	51 814,2	57 978,2	63 582,7	84 035,8	71 492,9	71 547,2	76 377,2	73 131,1
1.1 Installation et modernisation des exploitations	6 670,6	5 372,5	5 553,0	5 804,7	5 688,1	4 534,1	5 391,2	5 134,8
1.2 Régularisation des marchés, orientation des productions	37 411,4	44 824,9	49 467,1	67 301,1	52 984,3	55 330,8	59 784,9	60 041,9
1.3 Maîtrise de l'offre	2 549,6	3 032,6	4 153,8	5 764,6	7 580,1	6 472,3	5 175,4	2 698,8
1.4 Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	2 146,7	2 137,8	2 292,9	3 734,2	3 907,4	4 001,1	4 646,6	4 377,5
1.5 Aides transitoires non liées aux produits	462,2	751,6	597,7	570,8	500,5	314,8	221,3	105,0
1.6 Calamités agricoles	1 265,8	1 248,5	878,0	478,6	403,2	370,0	346,6	260,0
1.7 Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	261,9	274,3	294,7	339,8	274,0	267,2	568,9	293,2
1.8 Autres financements à l'agriculture productive	1 046,0	336,0	345,5	314,0	318,1	256,7	242,2	220,0
2. Industries agro-alimentaires	1 008,6	998,3	1 003,3	1 064,1	825,9	807,8	831,3	990,0
3. Activités hippiques	576,2	647,0	636,8	899,1	767,9	873,4	886,3	863,4
4. Forêt productive	1 473,2	1 452,0	1 517,6	1 512,3	1 350,7	1 410,0	1 168,5	1 278,2
5. Espace rural et forestier	1 711,1	2 083,7	2 583,0	2 900,6	3 009,4	2 406,1	2 429,6	2 511,8
6. Recherche et enseignement	6 850,1	7 434,2	8 111,5	8 651,1	9 053,0	9 615,6	10 087,6	10 460,2
7. Services généraux	5 340,6	5 509,4	5 848,4	6 128,6	6 390,3	6 470,6	6 790,8	6 859,9
8. Protection sociale et solidarité	64 090,5	66 264,5	69 884,2	73 733,3	74 213,0	74 177,6	73 192,6	73 067,8
Total des concours nets	132 864,5	142 322,3	153 167,5	178 925,0	167 102,9	167 308,3	171 763,9	169 162,5
dont FEOGA (net de taxes et prélèvements)	37 262,4	46 872,1	53 422,8	73 882,4	61 313,2	61 025,5	64 986,4	63 419,2
dont FEOGA Garantie	35 700,8	44 495,6	50 204,8	70 072,7	58 096,7	59 302,8	61 578,1	59 891,8
FEOGA Orientation	1 561,6	2 376,5	3 218,0	3 809,7	3 216,5	1 722,7	3 408,3	3 527,5

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Le poids croissant des aides directes aux produits

Alors qu'ils s'élevaient à 56 milliards de francs en 1990, les concours publics à l'agriculture productive atteignent 73 milliards en 1997. Pour l'essentiel, cette progression du total des dépenses résulte de celle enregistrée par l'ensemble constitué du soutien et de l'orientation des productions (3). Cette augmentation des dépenses est une conséquence de la nouvelle instrumentation mise en place par la réforme de la PAC de 1992.

La réforme de 1992 a principalement porté sur les organisations communes de marché (OCM) des productions de grande culture

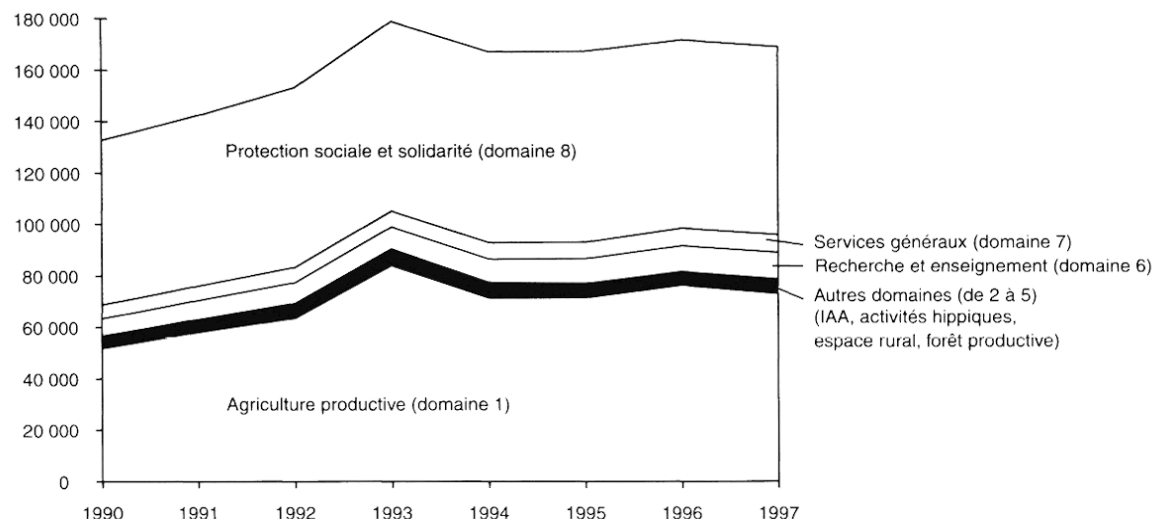
(céréales, oléagineux, protéagineux) et de la viande bovine, en instaurant (pour les grandes cultures) ou en accentuant (pour la viande bovine) le soutien sous forme de paiements directs aux producteurs, aux dépens du soutien des prix. Or, avant la réforme, ce soutien des prix se traduisait, pour partie, par des dépenses budgétaires (restitutions à l'exportation (4)

3. Ces dépenses, qui constituent l'ensemble 1.2 de la nomenclature des concours publics à l'agriculture, relèvent, avec les mesures de maîtrise de l'offre (ensemble 1.3) de la « politique des marchés », par opposition à la « politique des structures », qui s'exprime au travers de l'appui financier à l'installation et à la modernisation des exploitations (ensemble 1.1) et des aides compensant les handicaps géographiques (principal constituant de l'ensemble 1.4).

4. Subventions compensant, pour l'opérateur à l'exportation sur pays tiers, le différentiel entre prix payé à la production agricole et prix de vente sur les marchés d'exportation.

Graphique I
Les dépenses par domaine

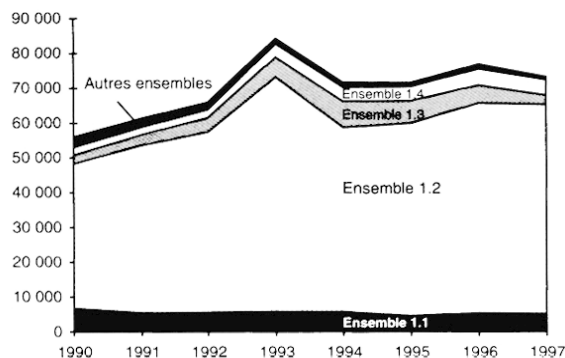
Millions de francs courants



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Graphique II
L'évolution des dépenses pour l'agriculture productive

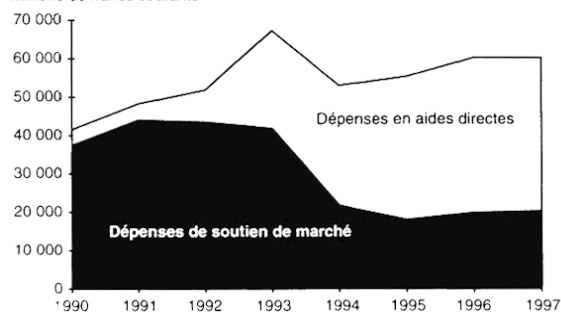
Millions de francs courants



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Graphique III
L'évolution des dépenses de l'ensemble 1.2 (soutien et orientation des productions)

Millions de francs courants



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

et stockage d'excédents) et, pour une autre partie, par un transfert non budgétaire, supporté par les clients de l'agriculture (cf. tableau 2).

La réforme abaisse les prix garantis en les rapprochant des prix mondiaux, mais compense la baisse de recette qui en découle pour les producteurs en instaurant des aides directes. Schématiquement, cette nouvelle dépense, sous forme d'aides directes, se substitue partiellement à deux éléments du soutien antérieurement assuré aux producteurs : des dépenses de restitutions et des transferts non budgétaires que supportaient les clients de l'agriculture sur le marché intérieur du fait de prix garantis plus élevés (cf. graphique II).

Les mécanismes à l'œuvre peuvent être représentés de façon simplifiée sur un schéma décomposant la recette des producteurs avant et après la réforme de la PAC (cf. schéma). Une partie des aides directes prenant le relais de transferts non budgétaires, il en résulte une augmentation globale du coût budgétaire du soutien : une partie du coût économique du soutien à l'agriculture, précédemment supporté par les clients de l'agriculture, via les prix, est désormais prise en charge par les contribuables. Les concours publics de l'ensemble 1.2 (soutien des marchés et orientation des productions) progressent donc avec la réforme, et leur composition se modifie (cf. graphique III) : les aides directes deviennent prépondérantes devant les dépenses de soutien de marché

Tableau 2
Concours publics à l'agriculture productive de 1990 à 1997

En millions de francs

Concours bruts	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.1 Installation et modernisation	6 670,6	5 372,5	5 553,0	5 804,7	5 688,1	4 534,1	5 391,2	5 134,8
Charges de bonification	4 100,7	3 179,3	3 705,4	3 533,7	3 806,7	3 046,6	3 209,5	3 249,0
DJA	1 054,9	739,4	641,1	867,4	778,5	570,0	1 090,0	883,1
Autres dépenses	1 515,0	1 453,8	1 206,5	1 403,6	1 102,9	917,5	1 091,7	1 002,7
1.2 Soutien et orientation des productions (1)	41 597,9	48 227,1	51 830,7	67 301,1	52 984,3	55 366,2	60 319,5	60 171,7
Soutiens de marché	37 424,2	44 006,9	43 450,2	41 825,7	21 779,9	18 024,2	19 890,0	20 181,3
Restitutions	14 433,6	20 253,0	17 019,9	17 389,8	11 442,3	8 730,0	7 472,7	8 293,1
Interventions	6 288,5	7 586,6	12 532,2	12 691,2	2 407,0	1 129,7	3 129,7	2 361,2
Action sur la demande	14 105,4	13 641,2	11 356,5	8 380,1	5 255,9	4 952,3	5 936,5	5 837,0
Autres	2 594,9	2 526,2	2 541,6	3 364,6	2 674,7	3 212,2	3 351,0	3 690,0
<i>Paiements directs</i>	<i>4 175,0</i>	<i>4 220,2</i>	<i>8 380,6</i>	<i>25 475,4</i>	<i>31 204,4</i>	<i>37 342,0</i>	<i>40 429,5</i>	<i>39 990,3</i>
Primes «vache allaitante»	1 456,7	1 591,9	2 366,2	2 592,9	4 036,1	4 540,0	5 559,8	4 884,0
Primes «bovin mâle»	457,6	493,9	505,3	630,0	1 539,9	2 058,7	2 800,6	1 785,5
Primes ovines	1 454,6	1 471,7	1 343,4	1 503,1	1 370,9	1 271,3	1 258,2	882,1
Primes COP (2)	147,5	172,14	3 571,2	19 884,4	22 791,1	27 731,2	28 975,8	30 035,7
Autres paiements directs	658,6	490,6	594,5	865,1	1 466,4	1 740,8	1 835,1	2 403,1
1.3 Maîtrise de l'offre	2 594,3	3 032,6	4 153,8	5 764,6	7 580,1	6 472,3	5 175,4	2 698,8
Retrait des terres	137,5	422,5	1 497,7	4 052,5	5 722,6	4 965,9	3 982,9	2 566,2
Réduction des quotas laitiers	1 810,8	2 110,1	2 119,3	1 096,4	1 261,2	837,0	765,1	34,9
Arrachage vignes, vergers	555,2	434,2	483,8	539,3	525,3	669,4	411,5	97,7
Autres	45,8	65,8	53,0	76,4	71,0	0,0	0,0	0,0
1.4 Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	2 146,7	2 137,8	2 292,9	3 734,2	3 907,4	4 001,1	4 646,6	4 377,5
ICHN	1 454,1	1 444,0	1 843,1	2 014,6	2 073,5	2 106,2	2 690,9	2 161,3
Autres comp. de handicaps	692,6	693,8	415,1	641,0	440,0	392,7	351,7	315,0
Prime à l'herbe	0,0	0,0	0,0	989,9	1 218,4	1 315,6	1 446,4	1 630,7
Autres agri-environnement	0,0	0,0	34,8	88,7	175,6	186,7	157,6	270,5
1.5 Aides transitoires	462,2	751,6	597,7	570,8	500,5	314,8	221,3	105,0
1.6 Calamités agricoles	1 265,8	1 248,5	878,0	478,6	403,2	370,0	346,6	260,0
1.7 Lutte contre maladies (végétaux et animaux)	261,9	274,3	294,7	339,8	274,0	267,2	568,9	293,2
1.8 Autres financements	1 046,0	336,0	345,5	314,0	318,1	256,7	242,2	220,0
Total brut	56 049,3	61 380,3	65 946,4	84 307,9	71 655,6	71 582,5	76 911,8	73 260,9
Co-responsabilité céréalière	- 3 410,2	- 2 805,3	- 1 539,4	5,0	1,9	0,1	- 4,2	0,0
Co-resp. et pénalités laitières	- 780,2	- 596,9	- 824,2	- 277,1	- 164,6	- 31,3	- 462,5	- 40,4
Autres pénalités	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 4,1	- 67,9	- 89,4
Total net	51 858,9	57 978,1	63 582,8	84 035,8	71 492,9	71 547,2	76 377,2	73 131,1
dont FEOGA	36 583,8	45 029,2	50 662,0	71 427,2	58 816,5	59 678,0	62 625,2	60 930,9
FEOGA Garantie	35 363,1	43 706,8	49 036,6	69 151,5	57 161,9	58 495,4	61 098,9	59 309,6
FEOGA Orientation (3)	1 220,7	1 322,4	1 625,4	2 275,7	1 654,6	1 182,6	1 526,3	1 621,3

1. Concours bruts : avant déduction de la participation financière des producteurs sous forme de taxes de co-responsabilité et pénalités.

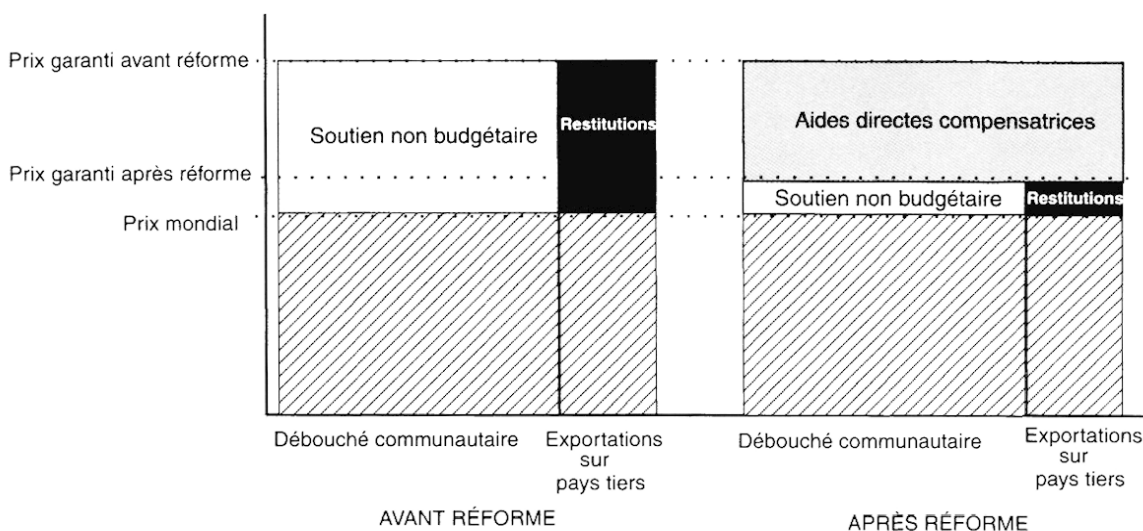
2. COP : céréales, oléagineux, protéagineux (aides à l'hectare introduites par la réforme de la PAC de 1992 et aides au blé dur).

3. FEOGA Orientation et autres actions structurelles agricoles communautaires assimilées.

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Schéma

Représentation simplifiée du mécanisme de la réforme de la PAC



Lecture : sur ce schéma simplifié, inspiré de l'organisation commune des marchés des céréales, le coût du stockage d'excédents n'est pas pris en compte. Cette dépense de soutien de marché diminue avec la réforme, du fait de la relance de la consommation intérieure déterminée par la baisse des prix. Le schéma respecte approximativement les proportions des différents types de soutien (non budgétaire, restitutions, aides directes), telles qu'elles résultent du jeu des prix (données 1990 avant réforme, 1996 après réforme), mais à production et à répartition constantes entre débouché communautaire et exportations sur pays tiers.

Encadré 2

LES ACTIONS DE L'ENSEMBLE 1.2 : SOUTIENS DE MARCHÉ ET ORIENTATION DES PRODUCTIONS

Aides directes aux produits

Transferts financiers perçus par les exploitants agricoles sous forme de subventions liées précisément à des produits bien définis :

- primes à l'hectare de grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) : primes compensatrices des baisses de prix garantis instaurées par la réforme de la PAC de 1992 ;
- primes à la tête de bétail en élevage : prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes, prime spéciale aux bovins mâles, prime compensatrice ovine.

Dépenses de soutien de marché

Subventions perçues en aval ou en amont de l'agriculture et permettant à ces secteurs de consentir aux producteurs agricoles des prix plus avantageux. L'avantage perçu par les producteurs agricoles est véhiculé par les prix et ne s'identifie pas directement au montant de la dépense de soutien.

- Restitutions aux exportations : subventions compensant, pour l'opérateur à l'exportation sur pays tiers, le différentiel entre prix payé à la production agricole et prix de vente sur les marchés d'exportation.

- Interventions : financement public des frais de traitement des excédents de production agricole : stockage (céréales, sucre, produits laitiers), destruction (retrait de fruits et de légumes), distillation du vin.

- Actions sur la demande : subventions versées en aval de l'agriculture pour permettre à ces secteurs de s'approvisionner en certaines matières premières agricoles communautaires, malgré leurs prix à la production supérieurs à ceux des produits alternatifs ou concurrents : subventions aux industries de trituration d'oléagineux, aides à l'utilisation de lait pour l'alimentation animale, à l'utilisation de sous-produits viticoles, aides à la transformation de fruits et légumes (conserves) concourant à élargir le débouché de ces produits, financement de la distribution gratuite de certains produits aux collectivités ou aux personnes défavorisées de la Communauté, certaines dépenses de promotion des produits agricoles.

- Autres soutiens de marché et dépenses d'orientation assimilées : aides à l'organisation économique collective des producteurs, financement de certains services en amont de l'agriculture contribuant à orienter les productions (sélection animale), flux connexes au financement des organisations communes de marché (taxes de coresponsabilité, pénalités et prélèvements comptés négativement), montants compensatoires monétaires, dépenses nationales d'apurement des comptes avec le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

(restitutions, frais de stockage d'excédents). Le pic constaté en 1993 résulte du cumul, cette année-là, des dépenses de soutien du marché céréalier héritées de la situation antérieure à la réforme et des nouvelles dépenses en aides directes.

Avant 1992, les dépenses en paiements directs de l'ensemble 1.2 (soutien des marchés et orientation des productions) sont essentiellement constituées d'aides à l'élevage. S'y ajoutent, dès 1992, les nouvelles aides directes accordées aux producteurs d'oléagineux dans le cadre de la réforme de ce secteur, et, à partir de 1993, les aides céréalières de même nature. La montée en puissance des aides à l'élevage sous l'effet de la réforme est plus progressive.

L'augmentation des dépenses ne saurait donc être interprétée comme un effet malencontreux et imprévu des nouveaux dispositifs mis en place en 1992. Il était au contraire dans la logique même de cette réforme que les dépenses s'établissent à un niveau supérieur qu'auparavant. Cependant, leur croissance tend à être maîtrisée par différents dispositifs : leur composante principale, à savoir, les aides directes, est partiellement déconnectée des niveaux de production, l'assiette des paiements étant non pas la production effective des exploitants, mais les superficies, affectées de rendements historiques forfaitaires, ou les effectifs de cheptel ; l'assiette de chaque type d'aide directe est contingentée au niveau national ; l'offre en grandes cultures est « pilotée » par le gel des terres, dont le taux est ajusté annuellement en fonction de la situation et des perspectives du marché.

Le soutien différencié des productions

On ne s'intéressera ici qu'à une dimension particulière de la répartition des aides à l'agriculture, en privilégiant l'analyse des dépenses par familles de produits. Compte tenu de l'information comptable disponible, cette option impose de centrer l'observation sur l'ensemble 1.2 (soutien des marchés et orientation des productions), constitué de dépenses précisément liées aux produits. La répartition de la dépense totale de cet ensemble selon les produits résulte à la fois de la structure de la production agricole française et des niveaux de soutien élémentaire accordés à chaque produit (cf. encadré 2 et tableau 3).

Depuis 1995, où la PAC réformée est entrée en régime de croisière, les dépenses céréalières dépassent les 20 milliards de francs et viennent largement en tête des concours publics de l'ensemble 1.2 classés par produit. Cette prééminence était moins nette en 1990, où les céréales étaient suivies d'assez près par la viande bovine, les oléo-protéagineux et les produits laitiers. Cette progression des dépenses céréalières correspond au changement de mode de soutien instauré par la réforme de la PAC, et particulièrement par la substitution de dépenses budgétaires sous forme d'aides directes aux transferts non budgétaires supportés via les prix par l'aval, c'est-à-dire les acheteurs de produits agricoles (cf. graphique IV).

Cet effet de la réforme est bien retracé par l'évolution du taux de soutien budgétaire des céréales

Tableau 3

Dépenses de l'ensemble 1.2 (régularisation des marchés et orientation des productions) par produit de 1990 à 1997*

En millions de francs courants

Produits	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Céréales	8 482,5	12 211,6	14 624,4	28 232,2	20 115,3	23 528,2	22 161,8	23 810,5
Oléagineux	5 812,3	4 904,0	6 283,6	6 176,3	5 114,0	5 352,7	5 639,4	5 873,8
Protéagineux	1 482,4	1 603,3	1 597,0	4 021,2	2 331,6	2 005,9	1 874,4	2 172,4
Fruits et légumes	884,4	893,3	1 438,2	1 899,4	1 577,3	1 361,3	1 469,9	1 444,4
Vins courants	1 252,6	1 202,8	1 146,8	1 737,5	1 300,9	1 171,5	1 056,8	1 433,8
Sucre métropole	2 072,0	2 662,0	3 037,9	3 710,6	1 790,8	1 217,6	2 904,9	3 079,7
Tabac	466,4	462,1	470,3	570,5	577,4	519,8	548,5	548,5
Produits laitiers	6 313,5	6 838,8	7 021,5	6 427,3	6 001,4	5 134,6	5 354,0	5 530,8
Viande bovine	4 748,1	7 618,7	8 513,8	7 103,1	7 520,4	8 910,1	12 254,4	10 096,9
Viande ovine	1 649,5	1 582,4	1 490,0	1 631,0	1 489,3	1 431,3	1 316,3	988,6
Viande porcine	126,9	130,8	83,3	192,7	253,6	265,0	153,2	199,9
Volailles et œufs	684,0	656,8	735,7	1 157,2	784,2	756,3	538,6	353,4
Autres	2 697,7	3 113,5	2 264,6	3 318,7	2 946,4	2 733,5	3 701,6	3 722,2
Total	36 672,3	43 880,1	48 707,1	66 177,7	51 802,6	54 387,8	58 973,8	59 254,9

* Les montants sont nets de taxes, prélèvements, pénalités et cotisation sucrière.

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

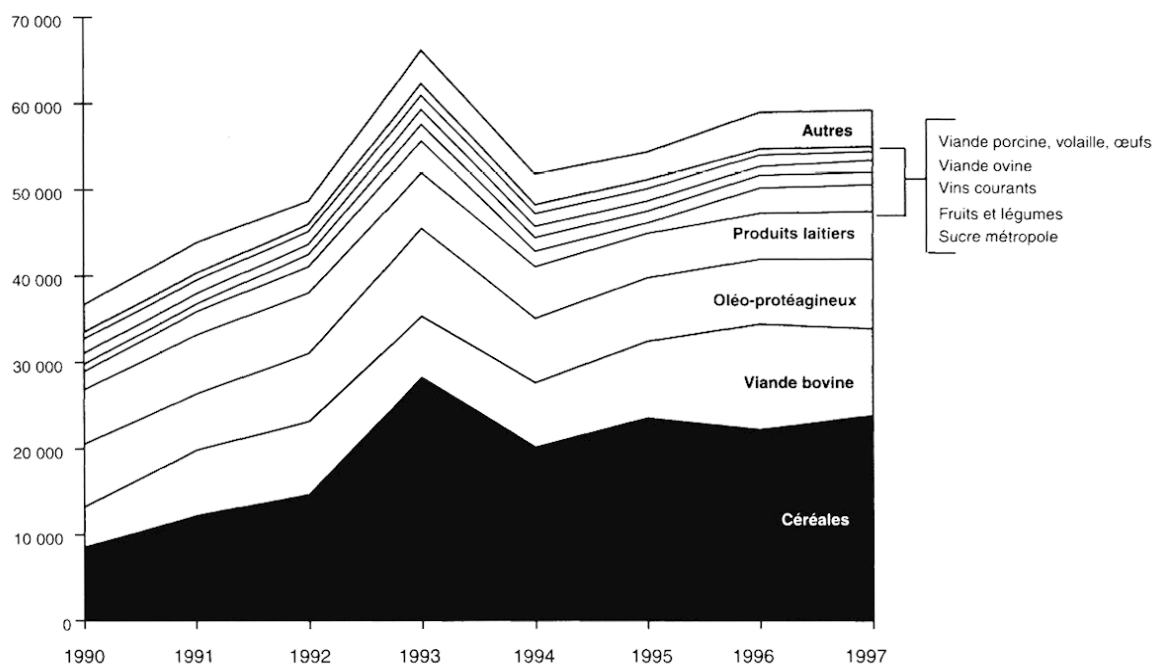
(cf. encadré 3 et graphique V). De 20 % en moyenne avant la réforme, le taux de soutien budgétaire des produits (TSBP) des céréales oscille au voisinage de 40 % au cours des années suivantes, évolution qui traduit le changement de composition du soutien accordé aux céréales, par substitution

(partielle) de la « forme budgétaire » à la « forme non budgétaire ».

C'est également sur le marché céréalier que s'illustrent le mieux les principes de la réforme de la PAC de 1992. D'une part, la baisse des prix de soutien a

Graphique IV
Les dépenses de l'ensemble 1.2 (régulation des marchés et orientation des productions) par produit

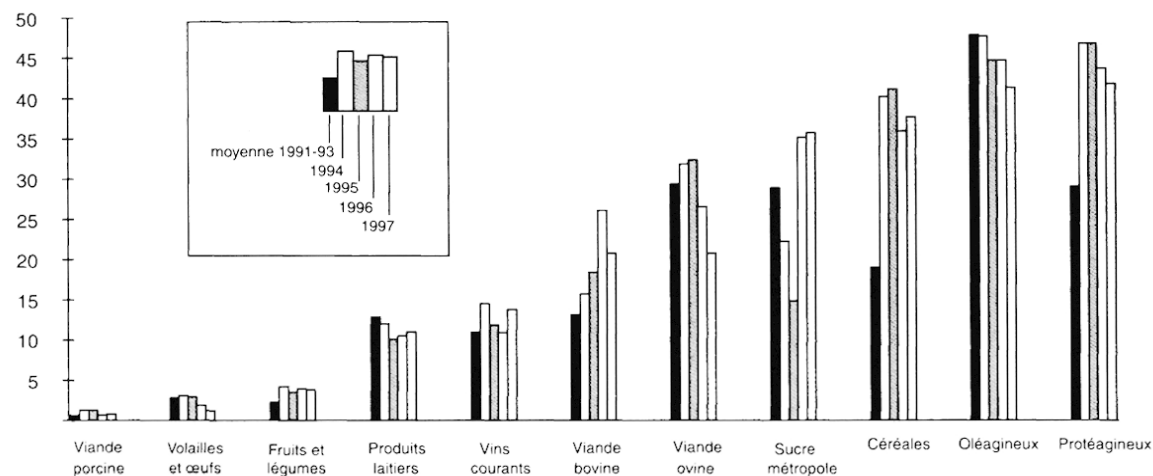
Millions de francs courants



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Graphique V
Les taux de soutien budgétaire des produits.

Taux de soutien budgétaire des produits en %



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

contribué à rapprocher les prix européens des prix mondiaux, permettant ainsi d'abaisser fortement le coût unitaire (à la tonne exportée) des restitutions à l'exportation de céréales sur pays tiers, qui passe de 850 francs en 1991 à 140 francs en 1997, notamment sous l'effet d'exportations sans restitutions. D'autre part, la baisse des prix a également permis d'accroître le débouché communautaire des céréales françaises (17 millions de tonnes en 1991 et 21 millions de tonnes en 1997), et a accompagné la réduction des volumes exportés sur pays tiers (15 millions de tonnes en 1991, 9 millions de tonnes en 1997). Mais ces exportations diminuent surtout sous l'effet du gel des terres, mis en place pour compléter l'effet de la baisse des prix sur la réduction des exportations et, de 1995 à 1997, du fait des mesures prises par la Communauté pour garantir l'approvisionnement intérieur en

céréales face à la raréfaction de l'offre. Au total, la dépense totale annuelle en restitutions céréalières imputables à la France diminue ainsi nettement (13 milliards de francs en 1991, 1,4 milliard en 1997), sous l'influence de deux effets : un effet « volume » (réduction des quantités exportées) et un effet « restitution unitaire » (rapprochement des prix de soutien et des cours mondiaux (5)).

À la veille de la réforme, on dépensait 144 francs en restitutions lorsqu'on vendait pour 100 francs de céréales sur les pays tiers (cf. tableau 4). La réduction du différentiel entre prix européen et prix

5. Ce rapprochement a réduit le coût afférent aux volumes exportés avec restitutions, et a permis également d'exporter certaines quantités sans restitutions.

Tableau 4
Évolution des exportations françaises de céréales de 1991 à 1997

Céréales et produits de la minoterie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Quantités totales exportées (milliers de tonnes d'équivalents-grain)	31 691	34 963	36 603	29 110	30 794	29 810	30 622
Quantités exportées sur l'UE (milliers de tonnes d'équivalents-grain)	16 600	19 331	20 213	18 107	19 502	21 158	20 617
Prix de vente export (francs par tonne)	1 493	1 418	1 285	1 173	1 157	1 143	1 065
Quantités exportées sur pays tiers (milliers de tonnes d'équivalents-grain)	15 091	15 632	16 390	11 003	11 292	8 652	10 004
Valeur des ventes (millions de francs)	8 899	11 320	11 952	7 782	9 401	9 191	9 994
Restitutions (millions de francs)	12 775	9 109	8 132	4 269	3 112	353	1 377
Ventes plus restitutions (millions de francs)	21 674	20 429	20 084	12 051	12 513	9 544	11 371
Prix de vente export sur pays tiers (francs par tonne)	590	724	729	707	833	1 062	999
Restitution unitaire (francs par tonne)	847	583	496	388	276	41	138
Restitution unitaire / prix export (%)	144	80	68	55	33	4	14

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Encadré 3

LE TAUX DE SOUTIEN BUDGÉTAIRE DES PRODUITS (TSBP)

Pour chaque produit, le taux de soutien budgétaire des produits (TSBP) est calculé en divisant les dépenses de l'ensemble 1.2 (régularisation des marchés et orientation des productions) propres à ce produit par le « chiffre d'affaires » du produit (valeur des livraisons augmentée des aides directes liées au produit).

La prise en compte du « chiffre d'affaires », et non pas des seules livraisons, permet d'atténuer l'effet des baisses de prix institués par la réforme sur la valeur de la production : on valorise ainsi celle-ci non pas au prix du marché, mais au « prix compensé » perçu par le producteur.

Au numérateur, les dépenses sont mesurées en montant net des taxes de coresponsabilité, pénalités et

prélèvements, et cotisations sucrières acquittées par les producteurs (en revanche, les cotisations sucrières des industriels ne sont pas déduites).

Le TSBP ne porte que sur l'ensemble 1.2. Les seules aides prises en compte sont celles qui relèvent des organisations communes de marchés (et, éventuellement, des mesures nationales afférentes), à l'exclusion des primes à la maîtrise de l'offre (gel des terres, prime d'arrachage, réduction de quotas laitiers) et des subventions à caractère structurel, y compris celles propres à certains produits (« prime à l'herbe » et indemnités compensatrices de handicaps naturels, bénéficiant à l'élevage).

mondial, permise par la réforme mais aussi par la raréfaction de l'offre céréalière mondiale, ramène ce rapport « restitution unitaire sur prix à l'export » à 4 % en 1996 et à 14 % en 1997.

Sous l'effet de la réforme et de la hausse des prix mondiaux, les dépenses de restitutions céréalières diminuent donc fortement (comme les autres dépenses de soutien de marché), mais la compensation des effets de cette baisse des soutiens de marché sur les recettes des producteurs s'opère par la croissance des dépenses en aides directes qui dépassent 20 milliards de francs depuis 1995. Ainsi, il est logique que ces dépenses en aides directes soient largement supérieures aux dépenses de restitutions antérieures à la réforme : les premières ont pour assiette la totalité des superficies céréalières (y compris celles dont la production n'est pas vendue, mais consommée par les animaux de l'exploitation), alors que les secondes ne portaient que sur la fraction de la production exportée sur pays tiers (environ 20 %) (cf. schéma).

La substitution entre soutien de marché et aides directes s'opère également en viande bovine, mais son ampleur est moindre. Malgré la baisse des prix garantis et la revalorisation des aides directes, les soutiens de marché restent importants pour cette production. Son TSBP passe néanmoins de 13 % avant réforme à 21 % en 1997. Cette croissance du TSBP est également plus progressive que pour les céréales, car, avant la réforme, la viande bovine était déjà en grande partie soutenue par des aides directes qui ont été progressivement revalorisées de 1992 à 1996. Par ailleurs, le TSBP présente une

valeur élevée en 1996 du fait des financements exceptionnels (aides directes et interventions sur les marchés) mobilisés cette année-là dans le contexte de la crise dite de la « vache folle ».

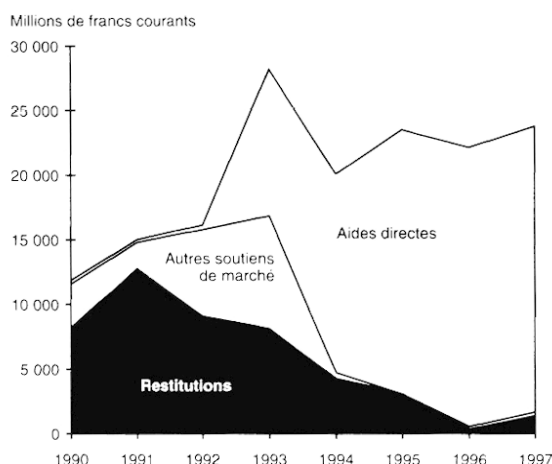
Pour les oléagineux, la réforme a principalement opéré un changement interne dans le soutien budgétaire : les subventions versées aux tritrateurs, et répercutées, via les prix, aux producteurs, ont été remplacées par des subventions versées directement aux producteurs. Contrairement aux céréales, on n'enregistre donc pas pour ces produits une progression très importante du TSBP, qui est même en légère diminution (cf. graphiques VI et VII).

Les dispositions de la réforme portant sur les produits laitiers ont peu affecté les dépenses budgétaires pour ces produits, qui restent exclusivement composées de soutiens de marché (restitutions, stockage, actions sur la demande), sans aides directes. Le TSBP des produits laitiers tend à diminuer légèrement depuis 1990-1991. Rappelons que le soutien de la production laitière n'est pas uniquement de nature budgétaire mais s'opère également via le contingentement de l'offre par les quotas laitiers (6).

Les autres produits, peu ou non concernés par la réforme de 1992, représentent chacun une faible part des concours de l'ensemble 1.2, du fait de leur

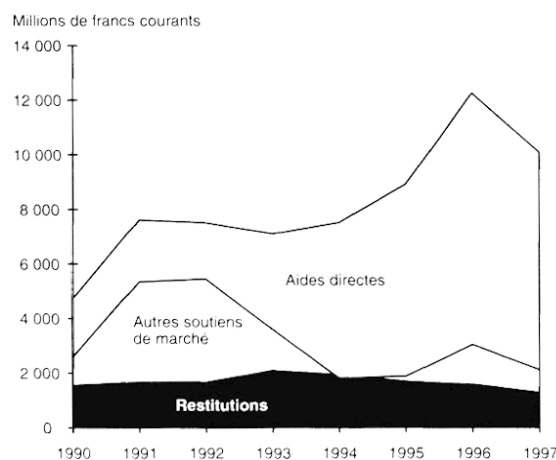
6. Sans pouvoir détailler ici les mécanismes économiques du contingentement, précisons simplement que la limitation de la production au moyen de quotas entraîne « naturellement » à la hausse le prix équilibrant l'offre et la demande.

Graphique VI
Dépenses céréalières de l'ensemble 1.2 (régularisation des marchés et orientation des productions)*



* Montants bruts : taxes de coresponsabilité et prélèvements non déduits des soutiens de marché.
Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

Graphique VII
Dépenses de l'ensemble 1.2 (régularisation des marchés et orientation des productions) pour la viande bovine



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

faible TSBP, ou de leur part modeste dans la production agricole totale, ou de la conjonction de ces deux facteurs.

Dans le cas du sucre « métropolitain » (7), le TSBP est relativement élevé bien que ce ratio soit calculé en déduisant les dépenses financées par les cotisations des planteurs de betteraves. Sa grande variabilité (15 % en 1995, 36 % en 1997) traduit le fait que les concours publics à la production du sucre sont des dépenses de soutien de marché (restitutions à l'exportation, stockage) qui fluctuent par nature en fonction de la conjoncture (prix du marché mondial) et du volume des exportations éligibles aux aides. Outre les dépenses prises en compte dans le TSBP, un système de quotas participe, sous forme non budgétaire, au soutien du sucre.

Les concours publics bénéficiant à la production de vins courants sont essentiellement des dépenses de soutien de marché et principalement des « interventions » : stockage, distillation. La reconversion de la viticulture française vers des vins de qualité qui ne nécessitent pas de telles interventions explique le faible poids des dépenses viticoles dans l'ensemble 1.2 (8), malgré un TSBP proche de celui du lait.

Les fruits et légumes, produits périssables et fortement soumis aux aléas de production, ne bénéficient pas d'une panoplie de dispositifs publics aussi étendue ni aussi « interventionniste » que celles des organisations communes des marchés (OCM) des « grands » produits agricoles. L'instrument principal de soutien des fruits et légumes est le retrait subventionné des excédents en cas d'effondrement des cours. Les dépenses en cause sont relativement modestes en regard du chiffre d'affaires de ces produits : par conséquent, le TSBP est parmi les plus faibles (4 % au maximum sur la période étudiée) (9).

Dès l'origine de la PAC, la régulation de la production de viande porcine a été largement confiée aux soins du marché : un soutien public important à une production qui fonctionne sur un mode quasi industriel aurait fortement accru l'offre. Les dépenses afférentes à la viande porcine sont donc modestes, et, rapportées au chiffre d'affaires de cette production, elles déterminent un TSBP très faible. Notons que la baisse des prix des céréales instaurée par la réforme de la PAC de 1992 bénéficie aux productions hors sol (porcs, volailles), au travers de la diminution du prix des aliments. Il s'agit là d'un avantage relatif, non pris en compte, par définition, dans les concours publics à l'agriculture.

Les dépenses de maîtrise de l'offre : le poids du gel des terres

Divers dispositifs de soutien de marché, classés dans l'ensemble 1.2 (régularisation des marchés et orientation des productions), ont pour objectif de réguler conjoncturellement la quantité de produits agricoles offerte sur le marché afin d'éviter l'effondrement des cours en deçà de niveaux jugés insuffisants pour rémunérer les producteurs. À côté de ces instruments (retrait, stockage, dégagement subventionné des excédents sur pays tiers) qui agissent *a posteriori* sur la production livrée par les agriculteurs, la politique agricole commune a mis en place des dispositifs structurels de limitation de l'offre, dont les financements sont classés dans l'ensemble 1.3 (maîtrise de l'offre) de la nomenclature des concours publics à l'agriculture.

Un des premiers instruments utilisés a été le contingentement de la production : les quotas laitiers ont ainsi pris la forme de « droits à produire », répartis individuellement et assortis de pénalités dissuasives en cas de dépassement du niveau de production autorisé. Cette politique de limitation de l'offre laitière a été accompagnée par l'encouragement à la restructuration de la production, au moyen de transferts de quotas entre producteurs, et par des dispositifs de rajustement du quota national en fonction des débouchés de la production. Des fonds publics sont alloués pour indemniser les producteurs cédant leurs droits à produire aux fins de restructuration ou de réduction de la production laitière.

Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, ces dépenses de maîtrise de l'offre laitière ont constitué la majeure partie des concours publics pour l'ensemble 1.3 (cf. graphique VIII). Depuis 1995, la diminution de leur montant traduit l'achèvement des différents programmes pluriannuels de restructuration de la production laitière. Leur part relative diminue également, du fait de la montée en puissance de l'instrument « retrait des terres », avec le gel instauré par la réforme de la PAC.

7. Le sucre de canne des DOM, non étudié ici, bénéficie de dispositifs particuliers.

8. Les dépenses publiques, importantes, appuyant la reconversion qualitative des vignobles et l'arrachage des vignes ne sont pas prises en compte dans l'ensemble 1.2 (et donc dans le TSBP) : elles relèvent des ensembles 1.1 (investissements : aides à la plantation) et 1.3 (maîtrise de l'offre : arrachage).

9. Limité aux seules dépenses classées dans l'ensemble 1.2, le TSBP des fruits et légumes ne tient pas compte des dépenses sectorielles des ensembles 1.1 et 1.3 pour des actions de même nature que celles évoquées plus haut pour la viticulture, ni de certains soutiens conjoncturels nationaux mobilisés en cas de crise aiguë, économique ou climatique (procédures « agriculteurs en difficulté » et « calamités »).

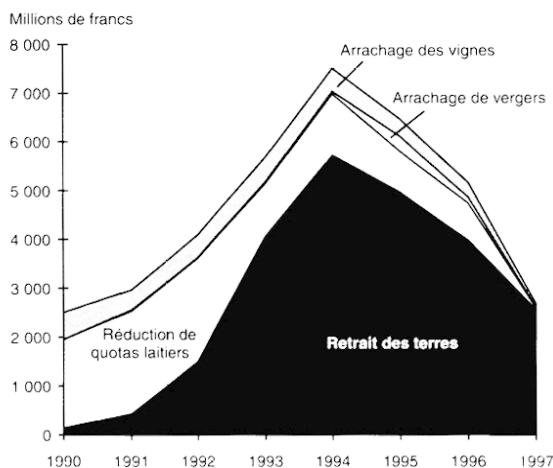
Avant 1992, on enregistrait de faibles dépenses au titre du retrait des terres : il s'agissait alors de dispositifs volontaires subventionnant les exploitants qui acceptaient de s'abstenir de mettre en culture une partie de leur superficie. La réforme de 1992 étend le dispositif en l'intégrant dans les nouvelles organisations communautaires de marché des céréales, oléagineux et protéagineux.

Désormais, pour accéder aux paiements directs à l'hectare compensant la baisse des prix de ces produits de grandes cultures, les exploitants doivent obligatoirement « geler » une fraction prédéfinie de leur superficie (10), le « taux de gel ». En contrepartie, les hectares ainsi retirés du processus productif bénéficient d'une indemnisation annuelle.

Le taux de gel devient ainsi un instrument du « pilotage » de l'offre, les instances communautaires l'ajustant à chaque campagne en fonction de la situation des marchés. Cette régulation de l'offre communautaire par le gel des terres contribue à la maîtrise des dépenses de soutien en grandes cultures, en limitant les excédents générateurs de frais de stockage et de dépenses de restitutions. Elle permet, en outre, de contenir les exportations subventionnées sur pays tiers dans les limites imposées par les accords agricoles internationaux (11). Jusqu'en 1994, la croissance des dépenses pour le retrait des terres est déterminée par la montée en puissance du nouveau dispositif. Depuis 1995, ces dépenses diminuent sous l'effet des réductions successives du taux de gel décidées, compte tenu de la situation du marché céréalier (12).

Les dépenses de maîtrise de l'offre en viticulture et arboriculture sont nettement plus modestes.

Graphique VIII
Évolution des dépenses sectorielles de maîtrise de l'offre



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

À l'instar de la production laitière, leur diminution reflète l'achèvement progressif des grands programmes de reconversion des vergers et du vignoble. Ces dépenses prennent en effet la forme de subventions à l'arrachage de plantations, suivies soit de l'abandon définitif par le bénéficiaire de la production viticole ou arboricole, soit de la réorientation qualitative de ces productions (replantation de nouvelles variétés ou cépages plus adaptés à la demande du marché).

Les aides agri-environnementales

Lors de l'établissement de la nomenclature des concours publics à l'agriculture productive, un ensemble spécifique (ensemble 1.4) avait été défini pour isoler les aides visant à compenser les handicaps géographiques permanents subis par les exploitations agricoles en montagne et en zones défavorisées (cf. graphique IX).

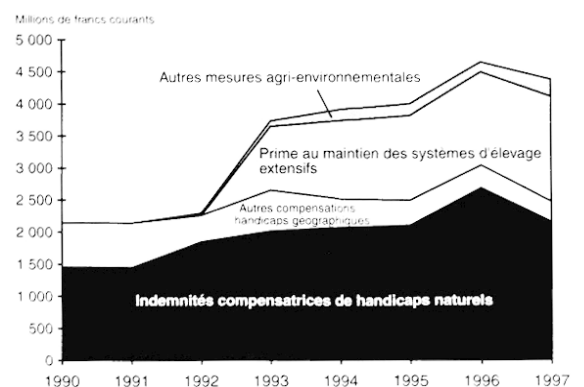
L'indemnité spéciale montagne (ISM) est l'aide la plus caractéristique de cet objectif de compensation de revenu. Dès son instauration en 1974, l'ISM a été également présentée comme la rémunération d'un service d'entretien d'espaces fragiles assuré par les éleveurs au moyen du pâturage et de la

10. Cette obligation ne concerne que les « producteurs professionnels » de céréales, oléagineux et protéagineux, distingués des « petits producteurs » sur la base de la superficie exploitée.

11. Ces objectifs auraient pu être atteints sans recourir au gel des terres en baissant les prix garantis dans des proportions supérieures à celles finalement décidées par la réforme de la PAC.

12. La forte remontée des cours mondiaux des céréales et la diminution des stocks communautaires d'intervention ont nécessité de desserrer la contrainte imposée à la production.

Graphique IX
Évolution des dépenses de l'ensemble 1.4 (compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques)



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

fauche, limitant les risques d'avalanche : on parlait familièrement de « prime à la vache tondeuse ».

Cette dimension de rémunération de services rendus à la collectivité par les agriculteurs au-delà de leur fonction productive sanctionnée par le marché a toutefois pris une acuité particulière avec l'instauration des aides agri-environnementales, que l'on a également classées dans l'ensemble 1.4. La plus importante de ces mesures, en masse financière, est actuellement la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (dite « prime à l'herbe »), assise sur les superficies de prairies exploitées en respectant diverses contraintes (densité de cheptel limitée, assolement fourrager peu artificialisé) visant à préserver l'intérêt écologique des couverts herbacés.

Ces aides relèvent d'une dimension relativement nouvelle de la politique agricole : la rémunération explicite des externalités positives. Sous ce terme, les économistes désignent les avantages dont bénéficient gratuitement certains agents du fait de l'activité d'autres agents. En agriculture, la demande sociale croissante pour un environnement de qualité conduit à reconnaître comme externalités positives les biens d'environnement ou « aménités paysagères » engendrées par certaines activités agricoles : entretien de paysages remarquables, protection de biotopes sensibles (marais), maintien de la diversité écologique (haies, prairies), contribution à la protection et à l'accessibilité d'espaces naturels (entretien des chemins, couvert cultivé et pratiques pastorales limitant l'érosion, les avalanches ou la propagation des incendies de forêts).

Ces biens d'environnement sont, au sens propre, produits « par dessus le marché » et ont une nature de biens publics : la collectivité en bénéficie librement et gratuitement. De ce fait, faute de dispositifs adaptés pour pérenniser leur production, celle-ci cesse ou diminue si, faute de rentabilité suffisante, l'activité agricole qui les génère disparaît ou régresse. La société a donc intérêt à pallier l'inefficacité du marché en la matière en instaurant un système de rémunération publique de ces externalités. C'est là le fondement doctrinal des aides agri-environnementales. Les dépenses agri-environnementales, au premier rang desquelles se situe la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, ne prennent leur essor qu'à partir de 1993, avec l'entrée en vigueur de la PAC réformée dont elles constituent un des volets d'accompagnement. Auparavant, l'ensemble 1.4 était uniquement constitué des dépenses de compensation des handicaps géographiques, avec les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) et d'autres mesures « zonées » en faveur de l'agriculture de montagne

(aides aux bâtiments et à la mécanisation) ou des DOM (compensations des surcoûts déterminés par l'éloignement, servies par le FEOGA-Garantie dans le cadre du programme Poseidom (13)).

Un socle ancien de la politique agricole : l'aide à l'investissement

Alors que les ensembles 1.2, 1.3 et 1.4 ont été récemment bouleversés dans leur montant et leur composition par la réinstrumentation de la politique agricole commune, l'ensemble 1.1, dédié aux aides à la modernisation et à l'installation, fait figure de pôle relativement stable. C'est également l'ensemble de dépenses, parmi les plus importants en montant total, dans lequel la part nationale l'emporte nettement sur les contributions communautaires.

Au premier rang des aides à l'investissement figure la bonification des intérêts des emprunts agricoles. Chaque année, cette dépense est constituée par le versement qu'effectue l'État au profit des banques, en compensation des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché que ces dernières consentent à leurs clients agriculteurs pour certains types de prêts. Cette charge de bonification tend à diminuer sous l'effet de la baisse des taux du marché (l'écart avec les taux bonifiés, prédéfinis par catégories de prêts, se resserre).

La dotation jeunes agriculteurs est une aide directe en capital versée aux nouveaux exploitants remplissant certaines conditions d'âge, de formation professionnelle et de viabilité économique de leur projet. Au-delà de quelques variations conjoncturelles (14), la dépense évolue sous l'effet de la dynamique de l'installation et de la revalorisation des aides servies (cf. graphique X).

Une série pluriannuelle plus longue, démarrant bien avant 1990, aurait mis en évidence une diminution plus sensible du poids de l'ensemble 1.1 (installation et modernisation) dans le total des concours publics à l'agriculture productive, due, outre la baisse des taux d'intérêt et l'émergence des nouveaux instruments de maîtrise de l'offre et de

13. Les programmes Posei (Poseidom, pour les départements d'outre-mer français, Poseican, pour les îles espagnoles des Canaries) interviennent en faveur de l'agriculture et de la pêche des régions « ultrapériphériques » de la Communauté au moyen de plusieurs instruments : majoration de certaines aides générales aux produits (primes à l'élevage), aides aux productions spécifiques de ces régions (canne à sucre, banane), aides à l'acheminement des produits vers les centres métropolitains de consommation.

14. Sont comptabilisées comme concours publics non pas les dotations « jeunes agriculteurs » (DJA) versées chaque année aux exploitants, et payées par l'organisme chargé de la gestion de ces aides (CNASEA), mais les subventions annuelles que verse le ministère de l'agriculture et de la pêche au CNASEA pour financer ces aides.

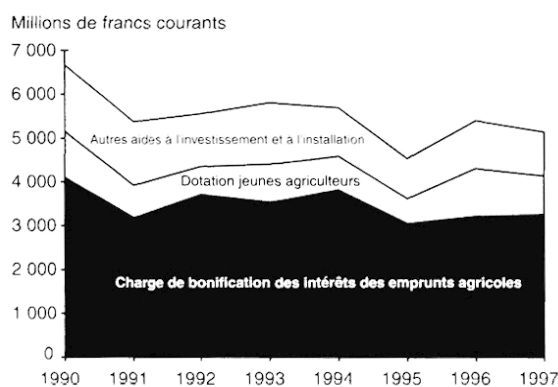
soutien direct des produits, à l'achèvement de la dernière grande phase de modernisation de l'agriculture, caractéristique des trente dernières années (Boyer, 1999). L'impératif d'élévation de la productivité agricole qui orientait alors fortement l'action publique est ensuite devenu moins prégnant. D'une part, plusieurs aides à la modernisation étaient par nature appelées à diminuer au fur et à mesure que leurs objectifs étaient atteints : il en est ainsi de certaines subventions aux grands travaux régionaux de mise en valeur agricole, aux améliorations foncières (remembrement, drainage), des aides à la restructuration des vignobles et des vergers, ou de mesures incitatives (aides au développement de l'agriculture de groupe, par exemple). D'autre part, l'apparition d'excédents structurels et la nécessité de maîtriser le développement de certaines productions ont conduit à rationner l'accès aux aides aux investissements de capacité (bâtiments en production porcine, par exemple), et à raisonner sur des bases moins « productivistes » le développement de l'irrigation.

Dans le même temps, l'installation de jeunes agriculteurs est devenue un enjeu réaffirmé, avec la volonté de maintenir un maillage suffisant d'exploitations sur le territoire, alors même que certains effets de la politique agricole pouvaient contrecarrer cet objectif (course à l'agrandissement, concentration géographique des productions).

Ainsi, la problématique de la relation entre « politique des structures » et « politique des marchés » se pose, aujourd'hui plus qu'hier, davantage en termes de correction que d'accompagnement. Il reste que le rapport des masses financières en cause laisse à la politique des marchés un rôle fortement structurant.

À côté de ces grands postes de dépenses, les autres ensembles (1.5, 1.6, 1.7 et 1.8) présentent des

Graphique X
Évolution des dépenses pour l'ensemble 1.1 (installation et modernisation des exploitations)



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

financements plus modestes et variables par nature. Ils comprennent, entre autres, les aides transitoires non liées aux produits (1.5) destinées à conforter les revenus des exploitants confrontés à des difficultés financières, et des aides aux agriculteurs victimes de calamités climatiques (1.6). Ces dépenses sont en diminution depuis 1992-1993. Il s'y ajoute les dépenses de lutte contre les maladies des animaux et des végétaux (ensemble 1.7), qui ont progressé en 1996 sous l'effet des mesures spécifiques d'abattage nécessitées par l'irruption de l'encéphalopathie spongiforme bovine (maladie dite de la « vache folle »), et qui sont habituellement assez stables.

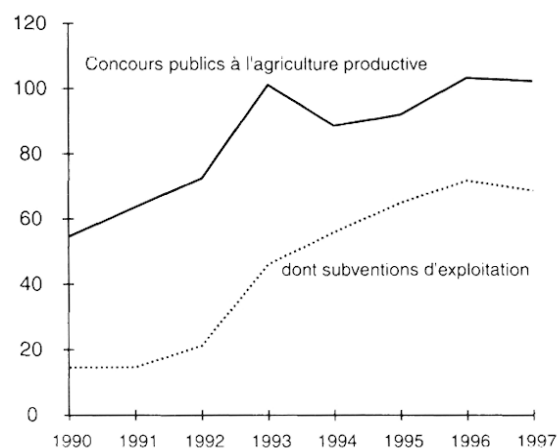
Les concours publics moyens par exploitation s'accroissent

Dans leur grande majorité, les aides à l'agriculture sont liées aux dimensions de l'appareil de production. Pour les dépenses de l'ensemble 1.2, qui constituent à elles seules plus de 80 % des concours publics, la liaison est très étroite. Elle se vérifie sous une forme juste atténuée pour bon nombre de dispositifs relevant d'autres ensembles, également caractérisés par des aides à l'hectare ou à la tête de bétail, ou par des subventions proportionnelles aux investissements.

En conséquence, l'agrandissement des exploitations, autorisé par la diminution de leur nombre, se traduit par une augmentation mécanique des concours moyens par exploitation, qui, dans la phase de montée en puissance de la réforme de la PAC, a amplifié l'effet de l'instauration de nouvelles aides ou de la revalorisation des aides préexistantes (cf. graphique XI).

Graphique XI
Concours moyen par exploitation

En francs courants



Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières.

De moins de 55 000 francs par exploitation en 1990, les concours moyens par exploitation atteignent ainsi aujourd'hui 102 000 francs. Sur la base de ces valeurs en francs courants, l'augmentation atteint ainsi près de 85 %, elle est ramenée à 60 % lorsqu'on l'exprime en francs constants (montants déflatés par l'indice des prix à la consommation). Jusqu'en 1993, la montée en puissance des aides instaurées ou revalorisées par la réforme se conjugue avec la diminution du nombre d'exploitations pour déterminer une forte croissance des concours moyens. De 1994 à 1997, les aides directes se substituent aux dépenses de soutien de marché et la réforme entre en régime de croisière : plus

que la progression des dépenses totales, c'est alors la diminution du nombre d'exploitations qui nourrit la croissance des concours moyens, exception faite de l'année 1996, marquée par une progression conjoncturelle des dépenses sous l'effet de la crise bovine.

Toutefois, il s'agit là de montants moyens calculés sur l'ensemble de l'agriculture française, recouvrant d'importantes disparités selon la dimension des exploitations et leurs orientations de production (cf. annexe) : les niveaux de soutien budgétaire sont très différents selon les produits agricoles, les spécialisations régionales et la taille des exploitations. □

BIBLIOGRAPHIE

Boyer Ph. (1997), « L'évaluation des coûts et avantages des politiques agricoles. Le point sur quelques approches économiques. », *Notes et études économiques*, n° 3, février, ministère de l'agriculture et de la pêche (DAF-SDEPE).

Boyer Ph. (1999), « La dépense publique agricole en longue période », *Notes et études économiques*, n° 10, octobre, ministère de l'agriculture et de la pêche (DAF-SDEPE).

Insee-Scees, « Les comptes de l'agriculture », rapport annuel présenté à la Commission des comptes de l'agriculture », *Synthèses-Statistique publique*.

Inspection générale de l'agriculture (1983), *Rapport sur les concours publics à l'agriculture*, ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ministère de l'agriculture et de la pêche (1994 à 1999), *Les concours publics à l'agriculture*

(5 rapports parus : 1990-1994, 1991-1995, 1992-1996, 1993-1997, 1994-1998), direction des affaires financières, sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études.

Ministère de l'agriculture et de la pêche (1994), « Les concours publics à l'agriculture : une nouvelle approche. Bilan sur 1991 et projections à 1996 », *Agreste*, série Analyses et Études, n° 28.

Ministère de l'agriculture et de la pêche (1998), « Les aides publiques à l'agriculture », *BIMA*, hors série n° 1, décembre.

OCDE (1998), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Mesures du soutien et informations de base*, OCDE.

Scees-Insee-Inra, « Résultats économiques des exploitations agricoles », rapport annuel du RICA, *Agreste-Les Cahiers*.

LA DISPARITÉ DES AIDES PUBLIQUES PAR TYPE D'ACTIVITÉ ET PAR TYPE D'EXPLOITATION*

Par type d'activité, les exploitations de grandes cultures sont les plus aidées...

Le type d'activité agricole de l'exploitation conditionne fortement le niveau des subventions. En 1997, les aides directes par exploitation dépassent, en moyenne, 200 000 francs dans les unités à temps complet spécialisées en grandes cultures : il s'agit pour l'essentiel des aides compensatrices introduites par la réforme de la PAC de 1992. À l'inverse, elles ne sont que de l'ordre de 10 000 à 20 000 francs pour les exploitations de viticulture d'appellation, le maraîchage et l'horticulture.

La répartition géographique de ces aides correspond aux spécialisations régionales : par exploitation (temps complet et temps partiel), les aides directes dépassent 100 000 francs dans la zone céréalière du grand Bassin parisien. Elles sont, en revanche, bien plus faibles dans les régions viticoles et toute la frange méditerranéenne où dominent l'arboriculture fruitière et l'horticulture.

... mais ramené à la dimension de l'exploitation, ce sont les éleveurs

La taille de l'exploitation explique également des différences : ramenées à une unité de mesure, l'« hectare-équivalent-blé », c'est-à-dire à dimension économique équivalente, les subventions sont plus faibles en grandes cultures qu'en élevage ovin (qui bénéficie notamment de la prime ovine) ou bovin à viande (prime spéciale aux bovins mâles, aux vaches allaitantes, prime à l'herbe). Dans ces deux dernières

spécialités, les aides directes représentent, en 1997, plus des deux tiers du résultat brut dégagé par l'activité agricole. Leur poids reste relativement important en grandes cultures (un peu plus de la moitié) et en élevage laitier (un tiers).

Si on prend en considération la taille des exploitations, les disparités géographiques des aides directes se déplacent. À dimension économique équivalente, elles sont plus importantes dans les zones d'élevage de montagne (Massif central notamment), ainsi que dans les régions de polyculture de Lorraine et du Sud-Ouest, où la taille des exploitations reste, en moyenne, relativement modeste. Mais par actif occupé, les zones de grandes cultures reprennent l'avantage : en effet, ce type d'activité requiert, pour une valeur ajoutée équivalente, moins de main-d'œuvre que l'élevage.

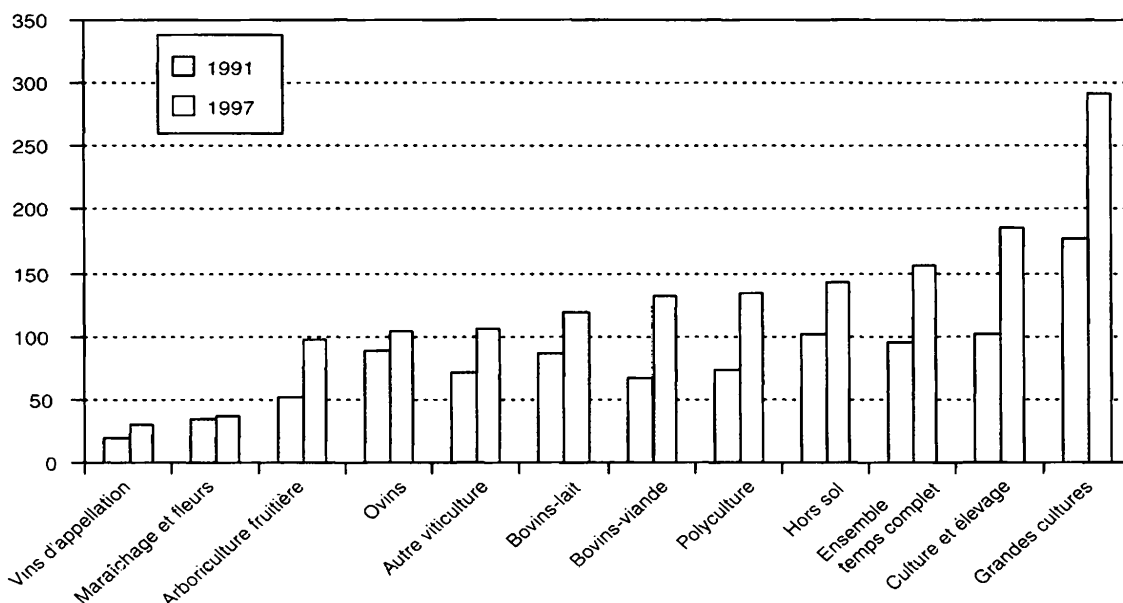
Les aides indirectes complètent le dispositif de soutien des productions agricoles

L'octroi d'aides directes ne constitue pas la seule forme de soutien public du revenu des producteurs agricoles. Les soutiens indirects peuvent représenter plus de 10 % de la valeur des livraisons de l'exploitation en viticulture courante (aides au stockage, distillation, etc.), en élevage laitier (aides à l'utilisation industrielle du beurre, stockage de beurre et de poudre de lait, etc.) et en grandes cultures (restitutions à l'exportation, aides sucrières, etc.). Avant la réforme de la PAC de 1992, les soutiens indirects aux grandes cultures ont représenté, en moyenne, plus de 25 % de la valeur des ventes. →

Graphique A

Concours publics moyens par exploitation (ensemble du domaine 1)

En milliers de francs



Source : Comptes de l'agriculture. Insee-Scees.

Si on prend en compte également ces soutiens indirects, les dépenses publiques en faveur de la production agricole dépassent 150 000 francs par exploitation à temps complet en 1997. Les exploitations de grandes cultures apparaissent toujours comme les principales bénéficiaires, avec un montant de près de 300 000 francs par an, la viticulture d'appellation, le maraîchage et l'horticulture restant en bas de classement (cf. graphique A). Mais l'élevage hors sol est soutenu à parité par des aides directes et par des soutiens indirects (restitutions sur les volailles, etc.) : en moyenne par exploitation, il bénéficie de 140 000 francs de soutiens publics, devançant ainsi les autres formes d'élevage.

Cet effet s'explique essentiellement par la taille, en moyenne plus importante, des ateliers de porcins et de volailles. À taille économique équivalente, ce sont finalement les élevages de bovins à viande puis d'ovins qui bénéficient au premier chef des soutiens publics à la production agricole. Parmi les orientations végétales, les grandes cultures restent, même si on se ramène à des indicateurs de taille d'exploitation, la spécialisation la plus aidée.

Ramenés à l'hectare-équivalent-blé, les concours publics sont les plus importants dans le Massif central, et les plus faibles dans les zones d'horticulture et de viticulture d'appellation. Mais les écarts entre départements s'atténuent : la moyenne des dix départements les plus aidés est d'un peu moins de 4 000 francs de concours publics par hectare-équivalent-blé, contre 800 francs dans les dix départements les moins aidés.

La réforme de la PAC en 1992 a modifié la répartition des aides directes et indirectes

La réforme de la PAC introduite en 1992 a substitué des aides directes aux mécanismes de soutien par les prix qui existaient jusque-là pour les céréales, les oléo-protéagineux et la viande bovine. Ces mesures ont donc profondément bouleversé la répartition des crédits publics entre subventions et aides indirectes, au détriment de ces dernières. En valeur réelle, les aides directes par exploitation ont été multipliées par près de 4 entre 1991 et 1997 ; dans

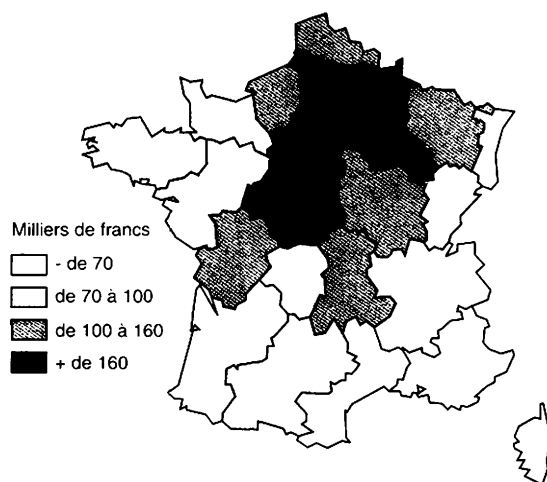
le même temps, la part des aides indirectes dans la valeur des livraisons est passée de 14 % à 7 %.

Sur cette période, les concours publics totaux par exploitation ont augmenté de 45 %, soit 6 % par an, en valeur réelle. Cette augmentation correspond, en partie, à l'agrandissement des exploitations, qui a été de l'ordre de 4 % en moyenne. À taille d'exploitation constante, les concours publics ont ainsi augmenté de 2 % par an en moyenne sur la période en grandes cultures, et de 5 % en élevage de bovins à viande, qui ont bénéficié de la revalorisation des primes bovines, de l'instauration de la prime à l'herbe et des aides compensatoires au maïs fourrage et aux autres céréales. En revanche, ils ont très légèrement régressé dans les élevages laitiers à cause de la suppression des aides à la réduction de la production laitière. Les aides à l'élevage ovin sont essentiellement constituées de la prime ovine, dont les montants annuels peuvent varier fortement puisqu'ils sont déterminés en fonction des cours de la viande : les montants versés en 1997 étant relativement faibles, la comparaison entre 1991 et 1997 fait également apparaître un léger recul des concours bénéficiant aux exploitations ovines.

À dimension des exploitations constante, les concours publics ont diminué dans certains départements du Sud-Est où prédominent les maraîchers et les horticulteurs, et faiblement augmenté dans les départements d'élevage laitier de l'Ouest. À l'inverse, l'Alsace et les Landes, qui reçoivent presque exclusivement des aides céréalières, profitent d'une très nette progression des concours publics grâce, en particulier, aux aides à l'hectare dont bénéficient les producteurs de maïs depuis la réforme de 1992.

Ces évolutions n'ont toutefois pas bouleversé la répartition des aides publiques en fonction du type d'activité et, de ce fait, de la localisation (cf. carte). En 1991 déjà, les exploitations de grandes cultures du Bassin parisien bénéficiaient du montant de concours publics le plus important ; mais si on tient compte de la taille respective des unités, les élevages bovins du Massif central étaient proportionnellement les plus soutenus.

Carte
Concours publics moyens par exploitation en 1997
(ensemble du domaine 1)



Source : Comptes de l'agriculture, Scees.

Les aides communautaires prédominent

Plus de 80 % des concours publics dont bénéficie la production agricole française sont financés sur fonds communautaires. Cette proportion dépasse 90 % dans les exploitations spécialisées en grandes cultures. À l'inverse, les concours dont bénéficient le maraîchage, l'horticulture et la viticulture d'appellation, outre qu'ils sont relativement faibles, sont pour près ou plus de la moitié d'origine nationale. De tels décalages correspondent au fait que les légumes, les fleurs et le vin ne bénéficient pas de dispositifs communautaires d'organisation de marché d'ampleur comparable à ce qui existe pour les grandes cultures et la viande bovine.

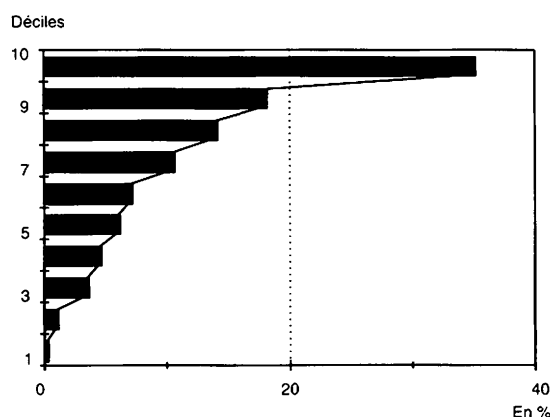
Les aides nationales sont plus souvent que les fonds européens attribuées en fonction de conditions spécifiques d'activité : compensations de handicaps naturels, indemnités pour calamités notamment. Dès lors, les zones de montagne rejoignent les départements de culture fruitière ou maraîchère en affichant un taux d'aides communautaires sensiblement inférieur à la moyenne nationale. Toutefois, ce taux dépasse 50 % dans pratiquement tous les départements. →

De fortes disparités dans la distribution des aides par exploitation

En 1996, les exploitations dites « professionnelles » (c'est-à-dire qui emploient au moins 0,75 unité de travail annuel et dont la dimension économique est supérieure à 12 hectares-équivalent-blé) représentent en nombre 61 % des exploitations françaises, mais bénéficient de 94 % des aides directes. Au sein des exploitations professionnelles, l'extrême diversité de taille et de système de production aboutit à une distribution très inégale des transferts directs.

Ainsi, 20 % des exploitations professionnelles (soit les 86 000 plus importants bénéficiaires) ont perçu globalement 27 milliards de francs, soit plus de la moitié des aides octroyées par les pouvoirs publics en 1996 (cf. graphique B). Dans cette strate, les transferts directs, qui se sont élevés en moyenne à 314 000 francs par exploitation, ont constitué 85 % du revenu disponible dégagé par l'activité agricole ; 42 % de ces exploitations étaient spécialisées en culture de céréales, oléagineux et protéagineux, tandis que pratiquement aucune exploitation laitière ou d'élevage hors sol ne figurait dans ce groupe.

Graphique B
Distribution des aides directes par décile



Source : RICA 1996 (Scees - Insee - Inra), traitements BEP.

Ce résultat renvoie à la diversité des niveaux et des modes de soutien des différentes productions au sein de l'Union européenne : pratiquement nul pour les cultures spéciales (viticulture, maraîchage et fruits) et le hors sol, le soutien est notable en production laitière, mais repose dans ce secteur sur des aides transitant par le marché et des prix soutenus par les consommateurs du fait de l'existence de quotas de production. En revanche, il prend la forme d'aides directes pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux. Les exploitations qui apparaissent ici comme les plus aidées sont en fait celles pour lesquelles les transferts directs constituent l'essentiel du soutien.

Cette explication n'est toutefois pas suffisante pour rendre compte du faible nombre d'élevages de bovins à viande et d'ovins parmi les principaux bénéficiaires d'aides directes. Le second élément d'explication réside dans l'inégale importance numérique des différentes orientations. On compte 64 000 exploitations spécialisées en céréales, oléagineux ou protéagineux, 42 000 spécialisées en bovins à viande, et 24 000 en ovins. Néanmoins, ces différences n'expliquent pas tout. La proportion d'exploitations appartenant à la strate des bénéficiaires des montants d'aides les plus élevés est de 56 % pour les céréaliers, de 29 % pour les producteurs spécialisés en viande bovine, et de 17 % pour les élevages ovins (cf. tableau).

Les différences de taille des exploitations expliquent, en grande partie, ces derniers écarts. Les aides directes sont en effet dans leur grande majorité assises sur des hectares ou sur des têtes d'animal. Or les exploitations de grandes cultures ont, en moyenne, une dimension économique deux fois plus importante que celle des producteurs de viande bovine. À dimension économique équivalente, les éleveurs de viande bovine ont perçu, en 1996, un montant d'aides directes supérieur à celui dont ont bénéficié les producteurs de grandes cultures. Cet écart n'est que partiellement imputable au fait qu'en 1996 les éleveurs bovins ont perçu des primes exceptionnelles pour compenser les effets de la crise dite de la « vache folle ».

* Cette annexe a été rédigée par Magali Demotes-Mainard (Scees) et Alain Blogowski (sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études) du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Tableau
Distribution par quintile des exploitations selon leur orientation technico-économique et le montant des aides directes perçues

Aides directes	1 ^{er} quintile	2 ^e quintile	3 ^e quintile	4 ^e quintile	5 ^e quintile	Total
Céréales, oléo-protéagineux	1	7	13	24	56	100
Autres grandes cultures	11	15	19	21	34	100
Grandes cultures et herbivores	3	17	23	26	31	100
Bovins à viande	0	5	21	45	29	100
Ovins	6	13	31	32	17	100
Polyculture	17	21	22	24	16	100
Bovins mixtes	1	19	34	32	13	100
Culture-élevage	6	33	24	24	13	100
Poly-élevage granivores	11	32	27	23	8	100
Poly-élevage herbivores	11	25	25	32	7	100
Granivores	35	19	26	17	2	100
Bovins à lait	13	49	29	7	2	100
Autres	78	13	6	2	1	100
Ensemble	20	20	20	20	20	100

Source : RICA 1996 (Scees, Insee, Inra).