



HAL
open science

Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France

Alain Blogowski, Denis Hairy, Philippe Boyer, Bernard Dechambre

► **To cite this version:**

Alain Blogowski, Denis Hairy, Philippe Boyer, Bernard Dechambre. Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France. *Economie Rurale*, 1996, 233, pp.4 - 13. hal-02964305

HAL Id: hal-02964305

<https://hal.science/hal-02964305>

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.

Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France

M. Alain Blogowski, Denis Hairy, Mr Philippe Boyer, Bernard Dechambre

Citer ce document / Cite this document :

Blogowski Alain, Hairy Denis, Boyer Philippe, Dechambre Bernard. Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France. In: Économie rurale. N°233, 1996. Les paiements directs aux agriculteurs. pp. 4-13;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1996.4787>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1996_num_233_1_4787

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La réforme de la PAC s'est traduite par une transformation fondamentale du mode de soutien à l'agriculture. A des aides "invisibles" acquittées par les clients de l'agriculture se sont substituées des aides "visibles" financées par le contribuable. En cinq ans les "aides marché" passent de 12,3 à 3,4 milliards d'écu alors que, dans le même temps, les aides directes progressent de 18,2 milliards. Cette "lisibilité" nouvelle des concours publics accordés aux agriculteurs européens s'accompagne d'une profonde recomposition de leur affectation sectorielle et géographique. Ainsi, alors que la place consacrée au financement des "cultures arables", et tout particulièrement des céréales, progresse très sensiblement, on assiste à un net recul des crédits destinés au secteur laitier. Les dépenses en faveur de la viande bovine restent, en valeurs relatives, stables durant la période. Compte tenu de l'importance des surfaces cultivées et du nombre élevé de bovins détenus par les agriculteurs français, les premières années de la réforme se traduisent par une hausse marquée des concours publics à l'agriculture productive française : 58 milliards de francs en 1991, plus de 75 milliards en 1995. Cette croissance, sensiblement plus forte que celle de l'ensemble des dépenses agricoles de l'Union Européenne, entraîne une augmentation de la part revenant à la France : 19,7 % des versements communautaires en 1991, 24 % en 1994 et - probablement - 25 % en 1995 et 1996.

Abstract

Agricultural public outlays re-allocation in European Union and in France

CAP'S reform leads to a deep remodelling of agricultural's support methods. "Apparent" aids, incumbent to tax payers, succeed to "invisible" aids at consumer's charge. Last five years, EEC's market supports dropped from 12,3 to 3,4 thousand millions ecu, while direct aids increasead by 18,2 thousand millions. That new legibleness of european's farmers financial supports goes with great variations of their sectorial and geographical affectation. Thus, while expenses in arable crops sector, especially cereals, are substantially growing, one observed a decrease of dairy sector's expenses. Public expenditures relative value for breeding's cattle are stable all over the period. Taking in account high level of arable land's and live-stock's owned by french farmers, CAP'S reform first years lead to a substantial increase of public expenditures in favor of french agriculture : 58 thousand millions of francs in 1991, more than 75 in 1995. That growth, substantial greater than european public outlays, leads to an increase of France's share in these outlays : 19,7 % in 1991, 24 % in 1994, and probably 25% in 1995.

Alain BLOGOWSKI • Denis HAIRY • En collaboration avec Philippe BOYER et Bernard DECHAMBRE

Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France

La réforme de la Pac, qui se traduit par une augmentation de plus de 18 milliards d'écu (soit 110 milliards de francs) des aides directes aux agriculteurs de l'Union européenne, a relancé un débat récurrent sur le volume des aides publiques à l'agriculture, leur répartition et leur efficacité. Afin d'éclairer les termes de ce débat, nous présenterons les effets de la réforme sur la valeur et la structure des concours publics à l'agriculture, tant au niveau national (l'ensemble des dépenses bénéficiant au secteur agricole productif sera alors pris en considération), qu'au niveau européen (on se limitera alors aux financements de la section Garantie du FEOGA). En guise de préambule, nous rappellerons quelques notions de base relatives aux modes de soutien à l'agriculture, et aux instruments de mesure qui leur sont liés.

Modalités du soutien à l'agriculture et mesure des transferts

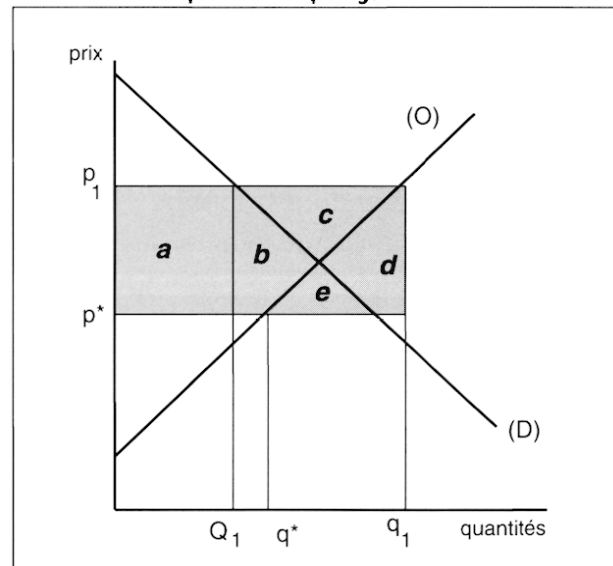
La réforme de la Pac met les aides directes au centre du dispositif de soutien à l'agriculture européenne, sans abandonner pour autant toute politique d'intervention sur les marchés ; dans le même temps, elle vise à renforcer le contrôle de l'offre, par le biais du gel indemnité des terres arables, et du plafonnement des aides à l'élevage. Il s'agit donc d'un système "hybride" de soutien aux activités de production agricole, qu'il convient de situer par rapport aux approches formalisées, issues de la théorie néo-classique.

1. En référence à l'approche théorique des modalités du soutien à l'agriculture...

La théorie économique "normative" fournit un cadre de raisonnement pour identifier les effets des interventions publiques sur le bien-être. Dans ce cadre conceptuel, qui repose sur des modes "purs" de soutien des prix ou des revenus, les paiements directs aux producteurs versés en compensation de l'alignement des prix intérieurs sur le prix d'équilibre du marché mondial paraissent socialement préférables au soutien des prix de marché (Ph. Boyer, 1996 ; A. Blogowski et Ph. Boyer, 1996). Le raisonnement qui conduit à cette conclusion peut être illustré par la comparaison entre le surplus dégagé sur un

marché exportateur protégé et soutenu par des aides à l'exportation, et le surplus dégagé sur le même marché, totalement ouvert aux importations, et sur lequel le maintien du revenu des producteurs serait assuré par des paiements compensatoires (Graphique 1).

Graphique 1. Transferts entre agents sur un marché exportateur à prix garanti



Soutien des producteurs (1)	$a + b + c$
Coût du soutien (2)	$a + 2b + c + d + 2e$
- par les contribuables	$b + c + d + e$
- par les consommateurs	$a + b + e$
Transfert aux producteurs	$a + b + c + d + e$
- issu des consommateurs	a
- issu des contribuables	$b + c + d + e$
Résultat social net (1) - (2)	$- b - d - 2e$

Le soutien par les prix assure en effet aux producteurs un gain de surplus mesuré par l'aire $(a + b + c)$, grâce à un prix de marché p_1 supérieur au prix mondial p^* ; les consommateurs supportent une perte de surplus mesurée par l'aire $(a + b + e)$, et les contribuables assurent le financement des dépenses de restitution, représentées par la surface $(b + c + d + e)$. Le coût social net de ce

système de soutien s'avère négatif ; il est égal à $(-b - d - 2e)$. Une politique d'ouverture du marché et de soutien direct des revenus par des paiements compensatoires génère des dépenses budgétaires supérieures (aire : $a + b + c + d + e$), puisque l'écart de prix entre marché intérieur et marché mondial est pris en charge pour la totalité des quantités produites, mais elle annule la perte de surplus des consommateurs, permet de relancer la consommation et de réduire les exportations, et minimise le coût social net du soutien $(-d - e)$. Appliqué aux relations commerciales internationales, ce cadre d'analyse permet de montrer qu'un système de paiements compensatoires dégrade moins le prix mondial et le bien-être général que le soutien et la protection du marché intérieur. Cet argumentaire a constitué l'arrière-plan théorique des critiques adressées à la Pac dans le cadre des négociations du GATT. En substituant pour partie des paiements directs au soutien par les prix, la réforme de la Pac constitue une avancée dans cette direction : il est donc logique qu'elle se traduise par un alourdissement des coûts budgétaires, ce qui ne veut pas dire qu'elle entraîne des coûts croissants pour la collectivité. On obtient une estimation de l'ensemble de ces transferts par le biais des "équivalents subvention", établis par l'OCDE.

2. Une approche globale des soutiens à l'agriculture dans la Communauté européenne : équivalents subvention à la production (ESP), à la consommation (ESC), et transferts totaux

Les schémas d'analyse présentés ci-dessus fondent l'approche globale des transferts effectués au titre des politiques agricoles, développée par l'OCDE. Dans cette optique, il convient d'ajouter aux transferts budgétaires (financés par le contribuable) les transferts financés par les consommateurs pour obtenir une estimation des transferts totaux. Les transferts des consommateurs sont mesurés par l'OCDE à travers la notion d'équivalent subvention à la consommation (ESC), qui est défini comme "la taxe implicite acquittée par les consommateurs du fait des mesures de soutien des prix de marché..." (OCDE, 1995). Les "transferts totaux", fournissent une évaluation de l'ensemble des coûts économiques générés par les politiques agricoles. Il s'agit d'un concept sensiblement différent de "l'équivalent subvention à la production" (ESP), lequel ne prend en compte que les transferts dont bénéficient les producteurs du fait des politiques agricoles (soutien des prix, aides directes aux produits, subventions aux intrants...). Ces différents concepts, qui fournissent un cadre d'analyse des effets de la réforme de la Pac, permettent de constater que celle-ci se traduit bien par une augmentation du coût budgétaire, mais pas du soutien global, comme en témoignent les chiffres publiés par l'OCDE pour la Communauté européenne (OCDE 1995) (tableau 1). Il s'avère qu'en 1992 (avant réforme de la Pac) les transferts des contribuables s'élevaient pour l'Europe des douze à 45,6 milliards d'écu, alors que ceux des consommateurs représentaient une somme sensiblement supérieure : 67,1 milliards d'écu, soit 60 % des transferts totaux. La réforme

Tableau 1. Évolution des transferts dans la CEE à 12

Source : OCDE

de la Pac se traduit par une augmentation des coûts budgétaires, qui sont passés à 50,7 milliards d'écu en 1994. Toutefois, les transferts des consommateurs baissent dans le même temps, si bien que le total des transferts reste quasiment stable. L'ESP total est également resté stable, ce qui traduit bien une certaine neutralité de la réforme en terme de soutien à l'agriculture européenne. La réforme de la Pac entraîne donc un transfert de charges des consommateurs vers les contribuables, qui est parfaitement illustré par cette analyse. Le basculement est encore plus évident si l'on examine le cas des seules productions touchées par la réforme. Ainsi, pour les céréales, les consommateurs, qui assuraient 70 % du soutien en 1991, n'en assurent plus que 38 % en 1994 : pour ces produits, le soutien budgétaire est devenu prépondérant.

3. Les "concours publics à l'agriculture" en France

La méthode de calcul mise au point par l'OCDE présente l'avantage de quantifier l'ensemble des formes du soutien au secteur agricole, qu'il s'agisse de dépenses budgétaires, ou des surcoûts entraînés, pour les consommateurs, par les mécanismes de protection des marchés. Elle repose cependant sur un certain nombre de conventions qui peuvent prêter à discussion. Le recensement des dépenses de la collectivité en faveur du secteur agricole et du monde rural, bien que moins complet, fournit des évaluations indiscutables. Pour appréhender les soutiens au secteur agro-alimentaire français, nous aurons recours à la notion de "concours publics", mise en point au ministère de l'agriculture sous l'égide de la Direction des affaires financières et économiques (DAFE). Cette notion recouvre les financements de l'ensemble des actions relevant de la compétence du ministère : on y relève, outre les dépenses inscrites au **budget de l'État**, des financements divers, inscrits aux **comptes spéciaux du Trésor**, les financements du budget annexe des prestations sociales agricoles (**BAPSA**), qui font notamment appel à des transferts du régime général de sécurité sociale, et enfin les financements de la politique agricole commune, venant du **budget européen**.

Les dépenses ainsi recensées ont été réparties en huit grands "domaines", eux-mêmes subdivisés en "ensembles" d'actions concourant à une même finalité. Pour

analyser les effets budgétaires de la réforme de la Pac, nous évoquerons essentiellement le domaine 1 de cette nomenclature fonctionnelle, qui rassemble les "**concours publics à l'agriculture productive**". Il s'agit des concours budgétaires affectables aux activités et aux produits agricoles (SDEPE/BCPA, 1994). Plus précisément, le domaine 1 permet de mesurer "l'ensemble des actions économiques, encouragements et interventions financières" (P. Muller, 1993) de la collectivité en faveur du secteur agricole productif, ce qui signifie qu'il recense les dépenses dont bénéficient, directement ou indirectement, et quelle que soit l'origine des fonds, les exploitations agricoles en tant qu'unités de production. En sont donc exclus toutes les dépenses d'intérêt général (enseignement, recherche, administration), ainsi que les soutiens affectés aux industries agro-alimentaires, aux activités hippiques, à la forêt, à l'aménagement de l'espace rural et à la protection sociale des agriculteurs.

Ces concours publics à l'agriculture productive peuvent faire l'objet de divers types de ventilation. Au delà de la ventilation "fonctionnelle" de la dépense, l'opposition aides directes/aides indirectes permet une première approche des effets budgétaires de la réforme. Les aides directes sont composées des subventions d'exploitation, recensées dans le cadre de l'élaboration des comptes de l'agriculture (c'est là qu'ont été classées les aides compensatrices, mises en place ou revalorisées dans le cadre de la réforme de la Pac), et des aides à l'investissement (subventions d'investissement, bonifications d'intérêts). L'agrégat "aides indirectes" est constitué, quant à lui, des aides transitant par le marché (restitutions à l'exportation, dépenses d'intervention, actions ayant pour objet d'élargir la demande), et d'aides diverses (sélection animale, valorisation de la production, travaux d'hydraulique, etc.).

Comment ont évolué ces différents agrégats, au cours de la période couverte par la réforme de la Pac ?

De 1991 à 1995, les concours publics à l'agriculture française connaissent une croissance notable - plus de 22 % - passant de 142 à 174 milliards de francs (tableau 2). Cette hausse de la dépense est imputable, pour plus de la moitié, à celle des concours budgétaires affectables aux activités et aux produits agricoles (domaine 1) : en montant net des taxes de coresponsabilité, ces derniers augmentent de 17 milliards de francs (soit plus de 29 %), pour atteindre le montant de 75 milliards de francs en 1995. Les financements européens sont les premiers concernés par cet alourdissement des dépenses budgétaires : les "retours" communautaires affectés au domaine des activités productives s'accroissent de 16 milliards de francs, provenant à hauteur de 98 % de la section "Garantie" du FEOGA.

Les **aides directes**, au sein desquelles prédominent les **subventions d'exploitation**, représentent 28 % de l'ensemble des concours publics en 1991, et 72 % en 1995 ; leur montant global a été multiplié par trois

Tableau 2. Évolution des concours publics à l'agriculture depuis la réforme de la Pac



Source : DAFE/SDEPE/BCPA

depuis la mise en place de la réforme. Parallèlement, les **aides indirectes** (constituées à près de 80 % d'aides transitant par le marché) baissent de moitié, et voient leur poids dans les concours publics passer de 72 % en 1991 à 28 % en 1995. Le changement du régime de soutien à l'agriculture se manifeste ainsi clairement sur le plan budgétaire. Dans un pays comme la France, qui était, il convient de le souligner, particulièrement concerné par le dispositif défini dans le cadre de la réforme, ce changement se traduit par une croissance sensible des dépenses à la charge des contribuables, et donc des retours communautaires.

L'évolution des formes du soutien à l'agriculture productive en France depuis la réforme de la Pac

Avec l'augmentation sensible (29,5 % en montant net des taxes de coresponsabilité) des concours publics à l'agriculture productive au cours de la période 1991-1995, la substitution (partielle) entre aides directes et aides indirectes constitue donc une première manifestation des conséquences budgétaires de la réforme de la Pac. L'analyse fonctionnelle de l'évolution des formes de la dépense permet de préciser l'analyse (tableau 3).

Tableau 3. Évolution 1990-1995 des ensembles 12 et 13

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : DAFE/SDEPE/BCPA

1. Une évolution profonde des formes du soutien à l'agriculture productive

Deux ensembles de dépenses jouent un rôle central dans cette évolution des transferts :

- les dépenses de régularisation des marchés et d'orientation des productions (ensemble 12), avec une hausse de 8,1 milliards de francs,
- les dépenses de maîtrise de l'offre (ensemble 13), pour 4 milliards de francs.

L'évolution des dépenses de soutien et d'orientation est liée, pour l'essentiel, à la mise en place du nouveau régime de soutien aux produits de grande culture. Celui-ci entraîne en effet des effets très différenciés sur les paiements directs et sur les dépenses de soutien des marchés ; on enregistre ainsi :

- **une forte croissance des paiements directs liés aux produits**, qui passent de 4 milliards de francs à près de 38 milliards ;
- **une stabilisation, en 1993, suivie par une baisse très sensible, en 1994 et 1995, des dépenses de soutien des marchés** : cet ajustement décalé dans le temps s'explique par la coexistence, au cours des deux premières années d'application de la réforme, de deux systèmes de soutien aux produits de grande culture. En 1994 et 1995,

la baisse des prix européens des céréales entraîne celle des restitutions unitaires ; l'effet de l'ajustement des prix est amplifié par la baisse des volumes exportés sur pays-tiers, et par la quasi-disparition des dépenses d'intervention. Sur l'ensemble de la période, la baisse des soutiens de marché est proche de 60 %.

Quelles sont, plus précisément, les catégories de dépenses affectées par cette recomposition des soutiens et des aides liés aux produits ?

Tous les types d'intervention sur les marchés sont concernés par l'ajustement de la dépense (tableau 3) : les restitutions enregistrent une baisse de 56 %, les dépenses d'intervention se réduisent de 81 %, les financements des actions d'élargissement de la demande de 62 % (ceci étant lié à la substitution d'une aide directe aux producteurs d'oléagineux et de protéagineux aux anciennes aides versées aux industriels utilisateurs). Du côté des paiements directs, les aides compensatrices des baisses de prix dans le secteur des produits de grande culture (céréales, oléagineux, protéagineux) jouent bien évidemment un rôle central dans la montée des coûts budgétaires : elles passent de 0 à 27,2 milliards de francs de 1991 à 1995. On enregistre également, de 1993 à 1995, une forte croissance de l'ensemble 13 : "maîtrise

de l'offre", où sont affectées les primes indemnisant le gel des terres (celles-ci passent, tous types de "gel" confondus, de 423 MF en 1991 à 5,1 milliards de francs en 1995) et, dans une moindre mesure, de l'ensemble 14 : "Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques", où figure en particulier la prime à l'herbe.

2. Des évolutions contrastées selon les produits

Dans ces amples fluctuations des dépenses d'orientation et de soutien des marchés, les productions touchées par la réforme jouent bien évidemment un rôle essentiel, les

céréales en tout premier lieu (tableau 4). Pour celles-ci, la baisse des aides transitant par le marché (11,7 milliards de francs) ne parvient pas à compenser la forte augmentation des aides directes (20 milliards) qui se manifeste sur la période 1991-1995. La somme des aides directes et des soutiens de marché pour le secteur céréalier enregistre donc une progression de 8,1 milliards, cette augmentation se voyant portée à 11,5 milliards si l'on tient compte de la disparition des taxes de coresponsabilité en 1993.

Tableau 4. Soutiens de marché et aides directes

Évolution 1991-1995 pour les céréales, les oléoprotéagineux, et la viande bovine

Illustration non autorisée à la diffusion

SOURCE : DAFE/SDEPE/BCPA

Le bilan est plus nuancé pour les oléagineux et les protéagineux, pour lesquels l'ensemble "aides directes et soutiens de marché" n'augmente que de 939 millions de francs. Dans les deux cas, les aides transitant par le marché ont totalement disparu dès 1994, le montant des aides directes oléagineuses se voyant en outre ajusté à la baisse, en 1994 et 1995, grâce à la bonne tenue des cours.

Tous ces facteurs conduisent les produits de la SCOP (céréales, oléagineux et protéagineux) à prendre une place croissante dans les dépenses nettes de soutien et d'orientation : leur part relative passe de 45 % en 1991 à 54 % en 1995. Le secteur de la viande bovine, quant à lui, connaît des fluctuations d'ampleur limitée, la hausse des aides directes (+ 5,2 milliards) se voyant compensée à hauteur de 70 % par la baisse des dépenses d'intervention (- 3,6 milliards). ;Ajoutons ici que d'autres produits, non touchés par la réforme de 1992, enregistrent au cours de cette période des évolutions divergentes de leurs coûts

budgétaires (baisse des soutiens pour le sucre et les produits laitiers, hausse pour les fruits et légumes et le vin), qui se soldent, au total, par une réduction de la dépense. En définitive, les dépenses de soutien et d'orientation, essentielles à l'équilibre financier du secteur agricole (elles représentent en moyenne 77 % des concours publics à l'agriculture productive) augmentent donc, en montant brut, de 17 % (8,1 milliards de francs) entre 1991 et 1995. Les cultures arables (céréales, oléagineux et protéagineux) connaissent dans le même temps une hausse de 42 %, supérieure, en valeur absolue (9 milliards) à celle de l'ensemble des produits (tableau 5).

Cette forte progression de la dépense dans le secteur des grandes cultures ne doit pas surprendre ; elle résulte notamment de paiements compensateurs qui portent sur l'ensemble des surfaces gelées ou ensemencées en produits de grande culture, et sont nettement plus élevés que les coûts engendrés, avant réforme, par les restitutions à

Tableau 5. Évolution des dépenses brutes par famille de produits



Source : SDEPE/BCPA

l'exportation sur pays tiers et par les frais de stockage. Cela signifie qu'il y a bien eu transfert de charges du consommateur vers le contribuable, ce qui constituait l'un des effets attendus de la réforme. Le nouveau mode de soutien à l'agriculture entraîne dans le même temps une "lisibilité" beaucoup plus grande du coût budgétaire qui peut être affecté aux différentes productions. On notera ici que la croissance du poids relatif des aides directes dans les concours publics à l'agriculture française concerne toutes les orientations de production, à l'exception de la viticulture de qualité, et toutes les régions : il dépasse maintenant 50 % dans la majorité des orientations, et plus de 60 % dans les activités d'élevage bovin, comme dans les exploitations de grande culture.

L'évolution des dépenses communautaires

La forte hausse des concours publics à l'agriculture française, essentiellement liée à l'importance du cheptel détenu et des surfaces cultivées par les agriculteurs français, ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de même ampleur des dépenses communautaires. L'analyse de ces dernières, appréhendées par l'intermédiaire des dépenses inscrites au budget de la section Garantie du FEOGA, révèle en effet qu'entre 1991 (dernière année avant réforme) et 1994 (premier exercice pour lequel est comptabilisé l'ensemble des aides directes versées aux producteurs), l'ensemble des dépenses financées par le FEOGA-Garantie n'augmente (en valeurs courantes) que de 951 millions d'écu, soit 3 % en trois ans.

1. Recomposition des dépenses au sein d'un budget globalement stable

Cette faible progression globale résulte d'une augmentation de 3,8 milliards d'écu des concours nets en faveur du secteur végétal, partiellement compensée par la baisse des dépenses imputables au secteur animal (2,2 milliards) et aux " autres actions " (700 millions).

Tableau 6. Évolution des dépenses entre 1991 et 1994



Source : Commission des Communautés Européennes - FEOGA-Garantie - VI - G.2

L'augmentation des concours publics affectables aux "cultures arables" (céréales, oléagineux, protéagineux et jachères) provient d'une croissance des aides directes (9,9 milliards d'écu) notablement plus importante que le recul des soutiens de marché (6,6 milliards). Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les céréales, secteur pour lequel la baisse de 2,5 milliards d'écu des restitutions et des frais de stockage reste largement inférieure à l'augmentation des aides directes (5 milliards). L'ensemble des concours nets à ces cultures progresse donc de 48 % en trois ans.

Pour les oléagineux, la modification du régime de soutien se traduit, grâce à la bonne tenue des cours en 1993 et en 1994, par des économies budgétaires importantes (environ 900 millions d'écu).

Tableau 7. Les concours nets aux " cultures arables "



Source : Commission des Communautés Européennes - FEOGA-Garantie - VI - G.2

Au cours de l'exercice budgétaire 1994, qui retrace – rappelons-le – les paiements compensateurs relatifs à la campagne 1993/1994, ce sont donc près de 13 milliards d'écu qui ont été consacrés au soutien des "cultures arables", soit 35 % de plus qu'avant la réforme. Ces dépenses absorbent désormais 38 % du budget total, contre 29 % trois ans auparavant. La revalorisation des aides directes pour compenser les pertes de recettes liées au

gel des terres (qui entrera en vigueur en 1995), ainsi que l'augmentation des primes céréalières en 1995 et en 1996 (suite à la baisse des prix institutionnels), devraient se traduire par une nouvelle augmentation de la part des dépenses consacrées au soutien des "cultures arables". L'ensemble des autres produits végétaux (peu concernés par la réforme de la Pac à l'exception du tabac) enregistre une augmentation des soutiens de 450 millions d'écu. Le sucre, le plantes textiles et les fruits et légumes progressent légèrement en valeur absolue (entre 250 et 450 millions d'écu), mais fortement en valeur relative (respectivement + 11, + 66 et + 41 %).

Pour le secteur de la viande bovine, la première année d'application de la réforme se traduit par une baisse sensible des dépenses. En effet, entre 1991 et 1994, malgré l'augmentation des aides directes et des restitutions à l'exportation, les économies de plus de 2,5 milliards d'écu réalisées sur les frais de stockage permettent de réduire notablement le montant global des soutiens. Cette baisse des dépenses, essentiellement liée à la bonne tenue des cours durant l'exercice, est amplifiée par le fait que les demandes de primes déposées en 1993 couvrent un nombre d'animaux inférieur aux plafonds dont bénéficient les éleveurs de l'Union européenne. Les dépenses en faveur du lait et des produits laitiers, qui reculent de 1 403 millions d'écu en trois ans, contribuent fortement à la régression du soutien total affectable au secteur animal. Enfin, en dépit des fortes hausses relatives des dépenses consacrées à la viande porcine (+ 65 %) et aux volailles (+42 %), il importe de souligner que les sommes octroyées à ces productions restent modestes en valeurs absolues (+ 235 millions d'écu).

Au cours de l'exercice 1994 les dépenses effectivement réalisées (33,4 milliards d'écu) s'avèrent donc en faible augmentation par rapport à celles de 1991 (32,5 milliards), et nettement inférieures aux prévisions qui figuraient dans l'avant projet de budget (36,5 milliards). Cet écart de plus de trois milliards d'écu entre les prévisions et les réalisations résulte de la conjonction d'une série de facteurs conjoncturels favorables dont la reconduction est hautement improbable : baisse considérable des stocks publics pour les principaux produits, suite à la bonne tenue des cours ; demandes d'aides compensatrices inférieures aux prévisions pour les céréales, comme pour les bovins ; parité dollar/écu favorable aux exportations européennes...

2. La montée en puissance des aides directes

Avant de commenter les données relatives aux exercices 1995 et 1996, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que l'adhésion de trois nouveaux États membres (Autriche, Suède et Finlande) dans l'UE se traduit, depuis le premier janvier 1995, par un élargissement du champ d'intervention du FEOGA *Le champ couvert par les séries temporelles est donc modifié à partir de l'exercice 1995*. En l'attente des données "exécutées", qui seules permettront de connaître exactement les dépenses imputables au soutien de l'agriculture des trois nouveaux

pays, on peut noter que la Commission estimait – pour l'exercice 1994 – à 950 millions d'écu l'augmentation des besoins de crédits liée cet élargissement. Si ces prévisions se réalisaient conformément aux attentes de la Commission, les dépenses du FEOGA-Garantie pour l'exercice 1995 ne dépasseraient celles de l'année précédente que de 4 %. Cette augmentation, très nettement inférieure aux prévisions initiales, intègre les crédits nécessaires au financement de la Pac dans les trois nouveaux États membres. A champ géographique constant, on peut estimer que la hausse des dépenses n'aurait été que de 700 millions d'écu.

Les principales augmentations concernent :

- les aides directes aux céréales (2 650 millions), conséquence de la revalorisation de 40 % des indemnités destinées à neutraliser les pertes de recettes attendues suite à la baisse des prix d'intervention de ces produits (1),
- l'indemnisation du gel des terres (700 millions), en raison, essentiellement, du passage de 45 à 57 écu du taux unitaire de compensation,
- les aides directes bovines (540 millions), sous l'effet – comme précédemment – d'une revalorisation des aides aux bovins mâles et aux vaches allaitantes pour amortir les effets négatifs de la baisse des prix institutionnels, et
- les fruits et légumes (300 millions), en prévision d'une année moins favorable que celle qui vient de s'écouler.

Inversement les dépenses régressent pour :

- les aides marché céréales (550 millions), du fait d'une diminution des quantités exportées sur pays tiers et d'une baisse des restitutions unitaires,
- les primes aux producteurs d'oléagineux (440 millions), suite à des variations favorables sur les surfaces cultivées et les prix de marché,
- l'huile d'olive (940 millions), en raison uniquement des changements intervenus dans la gestion et la comptabilisation des aides à ce secteur.
- le sucre (218 millions), le vin (300 millions), le lait et le porc, sur la base de prévisions plus "optimistes" sur l'évolution de ces secteurs.

La relative stabilité globale des dépenses financées par le FEOGA-Garantie entre 1994 et 1995 s'accompagne donc, comme au cours de la période antérieure, d'une nouvelle progression des aides directes – au détriment des soutiens de marché – et d'une croissance supplémentaire de la part des dépenses consacrées aux "cultures arables". En 1995 le total des crédits consacrés au soutien des "cultures arables" devrait donc s'élever à 15 milliards d'écu (dont 13,5 sous forme d'aides directes), soit une hausse de 60 % en quatre ans. Ces sommes représentent à l'heure actuelle 43 % du budget total, contre 29 % en

1. Signalons qu'en 1995, comme en 1994, la bonne tenue des cours s'est traduite, pour la grande majorité des agriculteurs de l'Union Européenne, par des pertes de recettes inférieures à l'augmentation des aides directes. L'écart entre l'augmentation des aides et les pertes de recettes est minime, voire inexistant, pour certains pays dont la monnaie s'est fortement dépréciée durant cette période.

Tableau 8 : Les prévisions pour 1995 et 1996

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Commission des Communautés Européennes - FEOGA Garantie - VI - G.2

1991. Pour la viande bovine les dépenses prévisibles (4 milliards d'écu) sont, en dépit de la forte croissance des aides directes, en légère diminution par rapport à 1991.

3. Le plein effet de la réforme

Pour l'exercice 1996, les prévisions de dépenses ont été arrêtées à hauteur de la ligne directrice, soit 41,3 milliards d'écu (1). Une partie importante des nouveaux besoins de crédits est liée au décalage d'un an dans le versement des aides à la production d'huile d'olive (environ 800 millions d'écu), au versement – pour la première année – des indemnités compensatrices aux agriculteurs des 3 nouveaux États membres (1 250 millions) et au changement de la parité Dollar/Écu retenue pour l'élaboration du budget (approximativement 600 millions). Si l'évolution favorable des marchés agricoles qui a permis de réaliser en 1994 et en 1995 des économies notables par rapport aux prévisions ne se reproduisait pas, et que les anticipations se révélaient conformes à la réalité, il en résulterait une croissance des dépenses agricoles de plus de 6 milliards d'écu entre 1995 et 1996. Schématiquement, cette hausse résulte d'une augmentation des aides directes en faveur des céréales et de la viande bovine de, respectivement, 2,8 et 1 milliards d'écu ; d'une hausse de 900 millions des soutiens aux producteurs d'huile d'olive, et d'un accroissement de 800 millions des crédits en faveur de l'environnement.

Sous réserve de bouleversement dans l'exécution des dépenses au cours de l'exercice 1996, on constate que les crédits utilisés seraient en augmentation de 8,8 milliards d'écu par rapport à ceux consommés cinq ans auparavant,

ce qui correspond à une croissance de 27 % en écu courants. Ces chiffres intègrent, rappelons-le, l'élargissement de l'UE à 3 nouveaux États membres et correspondent à des hypothèses sur la situation des marchés agricoles et financiers plutôt pessimistes. Ce résultat peut, très schématiquement, faire l'objet d'une décomposition en quatre grandes catégories de produits, où d'actions :

- Les cultures arables, pour lesquelles les dépenses augmentent de plus de 8 milliards d'écu sur la période considérée. Les concours budgétaires à ces produits progressent donc de 86 % en cinq ans et absorbent désormais 42 % du budget total, contre 29 % avant la réforme.
- La viande bovine dont les crédits consacrés au soutien des prix, ou des revenus, progressent de 1 076 millions d'écu. Cette augmentation de 25 %, identique à celle du budget global, conduit à maintenir les dépenses en faveur de cette production à 13 % du total, avant comme après réforme.
- Le lait et les produits laitiers, pour lesquels la maîtrise des excédents et l'amélioration des cours ont entraîné une baisse substantielle des dépenses de soutien. Les crédits consacrés à ce secteur ont ainsi diminué de 1 513 millions d'écu (soit 27 % en cinq ans) et ne représentent plus que 10 % du budget, contre 17 % en 1991. La mise en place des quotas laitiers s'est donc incontestablement traduite par des économies budgétaires importantes.
- Les autres actions, dont les crédits progressent de plus d'un milliard d'écu en cinq ans.

Cette hausse est à mettre en relation avec celle des crédits destinés à financer les mesures de pré-retraite (321 millions prévus en 1996), de boisement (379 millions) et de protection de l'environnement (1 450 millions). L'évolution de ces dépenses au cours des deux dernières années est essentiellement liée à l'entrée des 3 nouveaux

1. Dont 500 millions affectés à la réserve monétaire

États membres dans l'Union Européenne. En effet, plus de la moitié des nouveaux besoins de crédits liés à l'élargissement de l'UE est justifiée par le financement des mesures agri-environnementales en Suède, Autriche et Finlande. Actuellement ces trois pays seraient destinataires d'environ 35 % des crédits inscrits à ce chapitre.

Graphique 2. Évolution de la structure des dépenses



Source : Commission des Communautés Européennes - Feoga-Garantie - VI - G.2 - Prévisions pour l'exercice 1996.

Graphique 3. Évolution des retours par pays entre 1991 et 1994.



Source : Commission des Communautés Européennes - FEOGA Garantie - VI - G.2

Cette recomposition des dépenses, qui bénéficie principalement aux "grandes cultures", s'accompagne également d'une profonde modification de la nature des interventions. Ainsi, l'ensemble des crédits consacrés au financement des restitutions à l'exportation et des frais de stockage baisse de 8,9 milliards d'écu en cinq ans alors que, dans le même temps, les aides directes pro-

gressent de 18 milliards. La somme des aides directes octroyées aux cultures arables et aux herbivores (viande bovine, ovine et caprine) devrait représenter à la fin de l'exercice 1996 plus de 50 % du budget total, contre 10 % avant la réforme.

4. Hausse des retours en France et en Espagne

L'importance des surfaces consacrées aux cultures arables par les agriculteurs français, ainsi que le nombre élevé de bovins détenus par les éleveurs dans l'hexagone, sont à l'origine de la progression rapide des versements à la France (dénommés ci-après "retours").

Au cours des quatre derniers exercices les versements à la France passent de 6,4 milliards d'écu en 1991 à plus de 8 milliards en 1993 et 1994. En trois ans les "retours" se sont donc accrus de 1,6 milliard, soit une hausse de 25 %. Cette progression, plus rapide que la moyenne, entraîne une sensible amélioration de la part revenant à la France : 19,7 % des versements communautaires en 1991, 24 % en 1994 (1).

Alain BLOGOWSKI, Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-SDEPE-BEP • Denis HAIRY, DAFE-SDEPE

En collaboration avec Philippe BOYER et Bernard DECHAMBRE, Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-SDEPE-BEP.

AVERTISSEMENT

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que les documents budgétaires émanant de la Commission Européenne portant sur des exercices comptables différents de ceux retenus en France (16 octobre N-1 - 15 octobre N pour l'exercice N dans le premier cas ; année civile dans le second), le rapprochement entre les deux sources doit s'effectuer avec prudence. Ainsi, les remboursements à la France des dépenses relatives au paiement des aides directes aux céréales enregistrés au titre de l'exercice 1994 correspondent aux surfaces emblavées en 1993. Dans l'analyse des concours publics à l'agriculture française ces aides figurent dans les comptes de l'exercice 1993 (paiement intervenu au cours du dernier trimestre 1993).

1. Les "retours" correspondent aux versements bruts perçus par la France. La contribution nationale au budget Communautaire n'est pas prise en compte dans les calculs, ni pour les "retours", ni pour les "taux de retour".

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Blogowski A, Boyer Ph. *Nature et rôle des aides directes dans la nouvelle politique agricole commune : la situation française*. Projet de communication au VIII^e congrès européen des économies agricoles, sept. 1996, à paraître.
- Blogowski A, Hairy D. *Les effets de la réforme de la Pac sur les concours publics à l'agriculture*. Académie d'agriculture de France, 1994, vol. 80 n°1.
- Boyer Ph. *Théorie économique et réforme de la Pac*. Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, DAFE-/SDEPE, Notes et études économiques, avril 1996, n° 1, à paraître.
- de la Villosoye J, Desriers M, Hairy D. *Repli en 1994 pour les aides aux grandes cultures*. Ministère de l'agriculture, Agreste, données n° 77, juin 1995.
- Desriers M, Morvan J. *Soutien des marchés en grandes cultures, aides directes en zones défavorisées*. Ministère de l'agriculture, Agreste, données n° 57, janvier 1994.
- Hairy D, de la Villosoye J. *Les concours publics à l'agriculture productive*. Ministère de l'agriculture, Agreste, données n° 56, janvier 1994.
- Ministère de l'agriculture. *Les concours publics à l'agriculture*. Une nouvelle approche : bilan sur 1991 et projections à 1996. Agreste, analyses et études n° 28, juillet 1994.
- Ministère de l'agriculture. *Les concours publics à l'agriculture*. Projet de loi de finances pour 1995. Octobre 1994.
- Ministère de l'agriculture. *Les comptes de l'agriculture française de 1994*. Agreste, analyses et études n° 32, juin 1995.
- Ministère de l'agriculture. *Les concours publics à l'agriculture 1990-1994. Projet de loi de finances pour 1996*. Octobre 1995.
- Muller P. *Réforme de la Pac et présentation des Comptes de l'agriculture*. Rapport au groupe de travail présenté à la Commission des Comptes de l'agriculture de la nation, novembre 1993.
- OCDE. *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE*. Suivi et perspectives 1995.

Prochains colloques

29 et 30 octobre 1996

■ L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : aspects macro-économiques, sectoriels et agricoles

La perspective de l'élargissement de l'UE, Union européenne, aux PECO, Pays d'Europe centrale et orientale, soulève de nombreuses interrogations quant aux modalités de ces adhésions et à leurs conséquences économiques – au plan macro-économique et sectoriel, notamment agricole et agro-alimentaire – tant pour les pays membres actuels de l'UE que pour les PECO. S'agissant de pays de taille importante mais peu développés et dont les économies sont en cours de transformation structurelle majeure, leur adhésion pose des problèmes spécifiques et largement sans précédent dans l'expérience communautaire.

Dans ces conditions, il apparaît intéressant et utile de rassembler un certain nombre des auteurs qui, en France et à l'étranger – Allemagne ou Autriche par exemple – ont mené des réflexions et de confronter leurs analyses et leurs points de vue. Le format choisi pour cette étude pourrait s'inspirer des précédentes du même genre : une journée consacrée aux aspects économiques généraux ; une autre, aux aspects agricoles et agro-alimentaires de la question, ainsi qu'aux aspects de politique agricole et environnementale.

ORGANISATEUR : Jacques Le Cacheux, OFCE.