

Les concours publics à l'agriculture se modifient avec les réformes de la Pac

Lise Dervieux*

Le montant des concours publics à l'agriculture française est globalement stable depuis 1994. La Pac a évolué depuis 1990 d'un soutien des prix vers un soutien des revenus. De ce fait, les aides directement versées aux exploitants sont devenues majoritaires et le montant moyen par actif a augmenté. D'un niveau différent selon les productions, les aides jouent un rôle déterminant dans la formation du revenu des agriculteurs orientés vers les productions de céréales ou de viande bovine.

À côté des soutiens aux marchés et revenus agricoles, les aides au développement rural augmentent depuis la mise en place du règlement de développement rural en 2000.

Dans l'Union européenne à vingt-cinq, la France demeure la première bénéficiaire de la Pac ; cette prépondérance reflète en particulier l'importance de sa production agricole.

Deux réformes successives de la politique agricole commune (Pac) ont peu à peu modifié les objectifs poursuivis. Au cours des années soixante et soixante-dix, l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne constituait l'objectif initial de la Pac. Les mécanismes initiaux de la politique mise en place liaient étroitement les soutiens publics aux volumes produits. Ils constituaient ainsi un mécanisme d'incitation à l'augmentation de la production, au-delà même de l'autosuffisance.

La réforme de 1992 a consisté à remplacer partiellement le soutien des prix par des aides directes aux producteurs. Ce dispositif a concerné principalement le secteur des grandes cultures et l'élevage des bovins destinés à la production de viande. Il était accompagné par des mesures de maîtrise de l'offre, afin de limiter les excédents de production.

La réforme de 1999, dite « Agenda 2000 », amplifie les mécanismes mis en place en 1992 tout en s'efforçant de corriger certains effets négatifs de la Pac, comme la concentration des soutiens publics, les atteintes à l'environnement et la régression des activités dans certaines zones rurales. Les mesures décidées et appliquées dès 2000 s'inscrivent dans les deux grands volets de la politique communautaire, dits aussi premier et deuxième piliers : les soutiens de marché, gérés dans le cadre des organisations communes de marchés (OCM) par produits et les actions structurelles. Ces actions structurelles relèvent depuis 2000 de la politique de développement durable, définie par le règlement de développement rural.

La mesure des aides publiques à l'agriculture présentée ici est une mesure du soutien budgétaire à cette branche. Elle comprend à la fois les aides assurées par le budget communautaire dans le cadre de la Pac et les aides du budget de l'État (*encadrés 1 et 2*). Elle n'inclut pas en revanche les soutiens des collectivités locales ni l'appréciation chiffrée de soutiens non budgétaires, comme les quotas, les protections aux frontières ou les dépenses fiscales.

*Lise Dervieux appartient à la direction des Affaires financières et de la Logistique du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Dépenses et aides

1. La définition des concours publics

Les concours publics à l'agriculture regroupent l'ensemble des dépenses budgétaires exécutées au cours d'une année civile en faveur du secteur agricole. Les postes constitutifs de ces concours publics comprennent donc :

- les dépenses du budget du ministère de l'Agriculture et de la Pêche à l'exception de celles de la pêche et de l'aquaculture marine, qui font l'objet d'une comptabilisation spécifique ;
- les financements inscrits dans les comptes spéciaux du Trésor gérés par le ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie et les dépenses du budget d'autres ministères en faveur des actions de politique agricole ;
- les dépenses du budget de l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune.

En revanche, les aides et avantages fiscaux ne sont pas retracés dans les concours publics à l'agriculture, sauf lorsqu'il s'agit de subventions effectivement versées aux bénéficiaires afin de réduire le coût d'acquisition de leurs approvisionnements. Par ailleurs, les aides des collectivités locales ne sont pas agrégées aux concours publics nationaux et communautaires.

Les concours publics sont répartis selon un découpage fonctionnel en quatre domaines, eux-mêmes subdivisés en « sous-domaines » et « ensembles » d'actions concourant à une même politique :

- agriculture et territoires ruraux ;
- forêt ;
- enseignement et recherche ;
- services généraux (qui regroupent les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère, ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle).

On se limite ici à l'étude des concours publics du domaine « agriculture et territoire ruraux »

2. Le domaine « agriculture et territoires ruraux »

Ce domaine, qui est plus particulièrement commenté dans l'article, regroupe les dépenses de soutien économique direct et indirect au secteur agricole, auxquelles s'ajoutent les dépenses dont la finalité s'inscrit dans la problématique de gestion durable.

Il est divisé en trois sous-domaines :

- marchés et revenus agricoles, qui correspond dans le budget européen au premier pilier de la Pac ;
- développement rural, qui correspond dans le budget européen au deuxième pilier de la Pac ;
- sécurité sanitaire.

Chacun des sous-domaines se compose des rubriques suivantes :

marchés et revenus agricoles :

- les aides de régulation des marchés : elles correspondent aux aides indirectes, principalement les restitutions à l'exportation, les restitutions à la production, les aides à l'écoulement sur le marché intérieur et les dépenses d'intervention, essentiellement des dépenses de stockage public ;
- les aides liées aux produits : ce sont les aides directes aux produits, essentiellement les aides aux surfaces en faveur des grandes cultures, les primes bovines, les primes ovines et l'aide directe laitière ;
- les aides de maîtrise de l'offre : ce sont des aides directes qui financent le retrait des terres (gel), les aides à la cessation d'activité laitière et les aides à l'arrachage des vignes et des vergers ;
- les aides à l'organisation et à la modernisation des filières : ce sont des mesures de natures diverses mises en œuvre par les organismes d'intervention au profit des producteurs et entreprises d'aval des filières (actions en faveur de la restructuration du vignoble par exemple) ;
- les actions de promotion et qualité des produits : réalisées avec des organismes comme UbiFrance ou la Sopexa, elles s'appuient sur un système d'identification et de certification des produits ;
- l'aide alimentaire : l'aide alimentaire nationale aux catégories les plus démunies de la collectivité nationale, et le soutien aux populations des pays en développement, qui relèvent aussi conjointement du ministère des Affaires étrangères ;
- la gestion des aléas de production et des crises agricoles qui regroupe principalement les subventions du ministère au fonds de garantie pour les calamités agricoles, les charges de bonification des prêts calamités, le fonds d'allègement des charges des agriculteurs.

développement rural :

- les aides à l'installation, modernisation et maîtrise des pollutions : dotation aux jeunes agriculteurs, financement de stages de préparation à l'installation, programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, plan en faveur des bâtiments d'élevage ;

Encadré 1 (suite)

- les aides à la cessation d'activité en agriculture : indemnité viagère de départ, préretraites et aides à la réinsertion professionnelle ;
- les indemnités compensatoires de handicaps naturels¹ ;
- les mesures agro-environnementales : celles qui sont retenues pour les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ou dans le cadre des contrats d'agriculture durable (CAD), la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), la mesure rotationnelle, l'indemnité de couverture des sols, les mesures Natura 2000. « Ces mesures visent à promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elles sont souscrites par des personnes physiques ou morales exerçant des activités agricoles qui s'engagent volontairement pour une durée de cinq ans à respecter un cahier des charges. Elles reçoivent en contrepartie une rémunération dont le montant est calculé au regard des surcoûts et pertes occasionnés par les engagements. Dans le cadre du PDRN, les mesures agro-environnementales sont mises en œuvre à travers deux types de dispositif : une contractualisation à travers un projet global d'exploitation territorialisé (CTE puis CAD), une souscription en masse d'une seule mesure agro-environnementale répondant à un enjeu national, à travers un cadre de contractualisation simplifiée, sans nécessité de projet global, tels que l'encouragement des pratiques rotationnelles incluant du tournesol (MAE « tournesol »), la diversification de l'assolement (MAE « rotationnelle ») ou la gestion extensive des prairies (PHAE). Ces dispositifs visent la souscription d'un grand nombre de bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national dans un court délai sur des enjeux agro-environnementaux transversaux (pollution des eaux, érosion des sols, érosion de la biodiversité pour la MAE rotationnelle, entretien de l'espace et des paysages pour la PHAE). Ils s'appuient sur des cahiers des charges cadrés au niveau national et déclinés au niveau régional ou départemental » (« les mesures agro-environnementales, campagne 2004 » Onic-Oniol, CNASEA, Map) ;
- les aides à l'aménagement et à la protection de l'espace rural : composées essentiellement des financements européens reçus dans le cadre de la politique structurelle communau-

taire : documents uniques de programmation (Docup), programme d'initiative communautaire de liaison entre les actions de développement rural (Leader) ;

- les aides à la transformation et commercialisation des produits agricoles : essentiellement la prime d'orientation agricole (POA), aide aux investissements physiques des entreprises agroalimentaires ;
- les aides aux activités hippiques : crédits destinés aux haras nationaux, primes aux éleveurs.

sécurité sanitaire des végétaux et des animaux :

- service public de l'équarrissage : financement du service public de l'équarrissage, aides à l'élimination des farines et produits animaux ;
- lutte contre les maladies des végétaux et des animaux : actions du service de la protection des végétaux et des services vétérinaires (frais d'analyse et de tests, indemnités aux éleveurs).

3. Les dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture

Les dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture des vingt-cinq États membres sont assurées par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Le FEOGA comprend deux sections : le FEOGA-Garantie et le FEOGA-Orientation.

Le FEOGA-Garantie finance les aides de soutien de marché du premier pilier de la Pac, ainsi que les aides de développement rural pour les zones qui ne sont pas en objectif 1 (cet objectif vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement).

Le FEOGA-Orientation finance les actions de développement rural pour les régions en retard de développement.

À partir du 1^{er} janvier 2007, le FEOGA est remplacé par deux nouveaux fonds :

- **le fonds européen agricole de garantie (FEAGA)** qui financera les aides du premier pilier ;
- **le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** qui financera le soutien au développement rural.

Les dépenses de l'Union européenne peuvent être subdivisées en dépenses *opérationnelles*, dont le contenu est défini par le règlement financier européen, et dépenses *administratives*, qui couvrent les frais de fonctionnement des institutions européennes.

1. Indemnités versées en zone défavorisée (montagne, haute montagne, zone de piémont et zone défavorisée simple). Elles sont destinées à maintenir une communauté rurale viable et à préserver l'espace naturel en promouvant des modes d'exploitations durables.

Encadré 1 (suite)

Par ailleurs, elles sont subdivisées en grandes rubriques : agriculture, actions structurelles, politiques internes, restitutions/compensations en faveur des nouveaux États membres. Ces dépenses sont réparties par État membre (bénéficiaire). D'autres rubriques : administration, réserves, actions extérieures, stratégie de préadhésion ne sont pour la plupart pas réparties entre les États membres.

Les aides en provenance de l'Union européenne ont été classifiées selon la même nomenclature que celle des concours publics à l'agriculture française. Leurs montants sont communiqués annuellement par la Commission européenne. Pour le FEOGA - Garantie, les données se réfèrent aux exercices budgétaires de la Commission (du 15 octobre de l'année n-1 au 14 octobre de l'année n). Les écarts peuvent être relativement importants avec les données nationales, du fait, notamment, que les paiements à la surface des grandes cultures sont versés entre le 15 octobre et la fin de l'année.

Dans cette étude, les versements de l'UE correspondent aux dépenses effectives d'un exercice et diffèrent donc de ce fait des dépenses engagées. Ces décalages temporels entre dépenses engagées et dépenses effectives expliquent certaines fluctuations dans les versements de l'UE. C'est le cas notamment en 1993 où des aides correspondant à l'année 1992 sont versées en 1993. De même, le taux de retour agricole britannique fluctue d'une année sur l'autre à cause de ces ajustements temporels, liés en particulier aux ajustements rétroactifs de la correction britannique (cf. *infra*).

4. Les taux de retour (global et agricole)

Le taux de retour global pour un État membre de l'Union européenne est calculé en rapportant les dépenses opérationnelles réparties (*définition dans le § 3 ci-avant*), versées par l'Union européenne à cet État membre, à l'ensemble des versements effectifs de cet État membre au budget de l'Union européenne. Ce taux permet de comparer les sommes versées par un État membre au budget communautaire aux sommes perçues en provenant de l'Union.

Compte tenu de l'importance des dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture et de la forte dispersion des montants alloués à chaque État membre, il est intéressant d'apprécier le niveau des taux de retour de cette politique agricole pour chacun des pays.

Le taux de retour agricole pour un État membre est calculé en rapportant les dépenses agricoles de l'Union européenne en faveur de cet État membre à une estimation conventionnelle de sa contribution au budget agricole de l'Union européenne. La contribution au budget agricole d'un pays est calculée de manière conventionnelle car un pays cotise globalement au budget de l'Union européenne. On estime que sa contribution au budget agricole est égale à sa contribution au budget de l'Union européenne pondérée par le poids des dépenses agricoles totales de l'Union européenne dans les dépenses totales de l'UE, y compris les dépenses opérationnelles non réparties et les dépenses administratives.

Il serait toutefois réducteur d'estimer les avantages de la politique agricole commune à partir de la seule dimension budgétaire, et en particulier de l'équilibre dépenses – recettes de chaque État membre, sans tenir compte des autres avantages, de dimension non budgétaire, mais plus difficiles à chiffrer, que procurent l'adhésion à l'Union. Les taux de retour agricoles mettent simplement en évidence la dispersion des soutiens à l'agriculture, conséquence des disparités contributives des États et de leur part dans la production agricole de l'Union (*figure ci-après*).

5. La correction britannique au budget de l'Union européenne

Au cours de la décennie ayant fait suite à son adhésion, le Royaume-Uni, à l'époque l'un des États membres les plus pauvres en termes de revenu national brut (RNB) par habitant, ne percevait guère de fonds communautaires alors que sa contribution était importante. Les propositions très controversées visant à compenser ce déséquilibre budgétaire trouvèrent finalement une solution lors du conseil européen de Fontainebleau, en 1984. Le principe général de correction appliqué octroyait au Royaume-Uni un rabais sur ses contributions.

La contribution budgétaire d'un pays est égale à 1 % de son revenu national brut (ressource RNB), auquel s'ajoutent une part de la TVA (ressource TVA) et des droits de douane (ressources propres traditionnelles) qu'il perçoit. À partir de 1984, on a appliqué au Royaume-Uni le principe en vertu duquel tout État membre supportant une contribution budgétaire excessive par rapport à sa prospérité relative peut bénéficier, le moment venu, d'une correction.

Actuellement, le Royaume-Uni récupère environ 66 % de son déséquilibre budgétaire. Le rabais, qui s'élevait à 5,7 milliards d'euros en 2005 (donnée provisoire), est financé par les autres États membres, proportionnellement à leur propre revenu national

Encadré 1 (suite)

brut (RNB). Au départ, l'Allemagne bénéficiait d'une réduction d'un tiers de sa part « normale » (cette contribution « normale » était donc égale au déséquilibre britannique multiplié par le poids du RNB de l'Allemagne dans le RNB total de l'UE). Depuis la correction apportée au conseil européen de Nice en 2001, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient d'une réduction de 75 %, ce qui signifie qu'ils ne paient que 25 % de leur part « normale ». Il en découle que la France et l'Italie paient ensemble environ la moitié de la correction britannique.

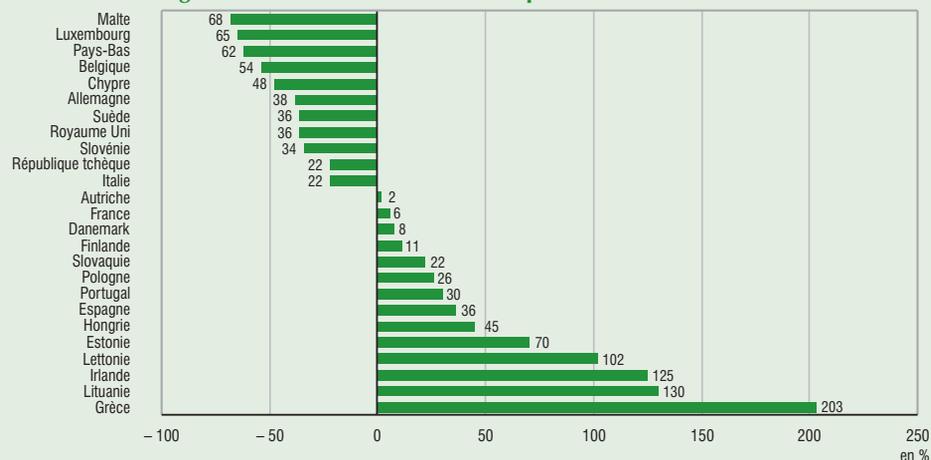
Ces dernières années, et notamment au vu de l'élargissement à dix nouveaux États membres en 2004, l'octroi d'une correction visant exclusivement le Royaume-Uni a perdu de sa pertinence par rapport à l'époque du conseil européen de Fontainebleau. Plusieurs pays peuvent faire valoir que leur situation est comparable à celle du Royaume-Uni, qui

n'est plus désormais le plus pauvre des contributeurs nets, dès lors que son niveau de RNB par habitant compte parmi les plus élevés de l'Union.

Lors du conseil européen de Berlin de 1999, le Royaume-Uni a obtenu l'engagement que les dépenses liées à l'élargissement seraient considérées comme des « dépenses non réparties » en vue du calcul de sa correction, ce qui l'exonérera de la plupart des coûts financiers de l'élargissement.

Le conseil européen des 15-16 décembre 2005 a conclu que le système de rabais britannique devrait être ajusté, après une période de transition jusqu'en 2011, afin que le Royaume-Uni participe pleinement au financement de l'élargissement. Cependant, les conclusions du conseil européen doivent être transcrites dans les textes législatifs avant d'avoir force de loi, ce qui dans ce cas, implique une ratification par chaque État membre. Ces dispositions n'entreront en application qu'après ces ratifications avec effet rétroactif.

Taux de retour agricole des contributions versées par État membre en 2005



Note : pour chaque État membre, le taux de retour agricole rapporte les dépenses du budget européen en faveur de l'agriculture à la contribution de chaque État théoriquement affectée aux dépenses agricoles.

Sources : Commission européenne ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Les dépenses en faveur de l'agriculture se sont stabilisées depuis 1994

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture française se sont globalement stabilisées depuis 1994 autour de 13 milliards d'euros 2005. Elles avaient progressé à un rythme élevé jusqu'à la réforme de la Pac de 1992. Le montant atteint en 1993 s'explique par le caractère transitoire de cette année qui a cumulé les aides à la réforme de la Pac de 1992 et celles du système antérieur. Les mesures d'Agenda 2000 n'ont donc pas entraîné d'augmentation globale des dépenses. Seule exception, l'année 1996 où les concours publics ont atteint 14,1 milliards d'euros 2005, en raison des financements exceptionnels engagés dans le cadre de la première crise de l'ESB (figure 1).

En 2005 le montant des dépenses bénéficiant à l'agriculture et aux territoires ruraux est de 12,7 milliards d'euros (*encadré 1*), dont 10,4 milliards sont assurés par le budget communautaire dans le cadre de la Pac et 2,3 milliards par le budget de l'État.

L'aide directe aux exploitants devient majoritaire

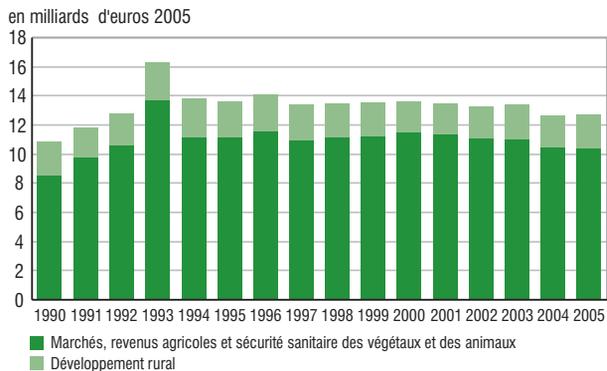
Au cours de la période 1990-2005 la nature des aides relatives aux marchés et aux revenus agricoles, qui constituent le premier pilier de la Pac, s'est transformée. En 2005, 85 % des aides du premier pilier sont directement versées aux exploitants ; cette proportion n'était que de 18 % en 1991. Les dépenses indirectes de régulation de marché, prépondérantes en 1990, ont très vite décrû à partir de 1992. Les prix d'intervention ont diminué, les restitutions à l'exportation ont été réduites ainsi que les autres dépenses d'intervention. La part des paiements directs aux exploitants a en revanche augmenté avec les aides compensatrices à l'hectare dans le secteur des grandes cultures et les primes animales. De plus, les aides directes relevant de la politique en faveur du développement rural, comme les mesures agro-environnementales, ont nettement progressé.

Plus précisément, les mesures de la réforme de 1992 ont pour objectif la baisse des prix institutionnels de soutien des céréales et de la viande bovine (*encadré 2*). Pour compenser cette baisse, un système de paiements directs aux agriculteurs est mis en œuvre, les aides sont attribuées en fonction de la surface cultivée (montant unitaire à l'hectare) ou du nombre d'animaux (le nombre d'animaux éligibles est limité par un seuil de densité de cheptel exprimé en unité de gros bovins par hectare). En parallèle, le versement de certaines aides est subordonné au gel de surfaces cultivées. La réforme dite « Agenda 2000 » poursuit les mêmes orientations que la réforme de 1992 et les prix d'intervention continuent à se réduire.

Le soutien est différencié selon les productions

Les aides directes¹ aux céréales qui étaient très faibles avant la réforme de la Pac de 1992 ont fortement augmenté avec trois revalorisations de leur montant unitaire en 1993, 1994 et 1995 puis deux revalorisations en 2000 et 2001. Elles compensent les baisses des prix de production

1. Évolution en termes réels des dépenses publiques pour le domaine « agriculture et territoires ruraux »



Note : les aides aux marchés et revenus agricoles correspondent au premier pilier de la Pac, les aides au développement rural correspondent au second pilier de la Pac.

Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

1. Aide à la tonne de céréale. L'aide directe perçue par l'exploitant est une aide à la surface car elle se calcule en multipliant l'aide unitaire par un rendement théorique à l'hectare.

qui sont moins soutenus par des aides indirectes à partir de la réforme de la Pac de 1992. Les aides aux céréales, qui deviennent essentiellement des aides directes versées aux exploitants (5 % des aides en 1990 et 87 % en 2005), passent de 1,6 milliard d'euros en 1990 à 4,4 milliards d'euros en 2005. Avec la réforme de 1992, le taux de soutien budgétaire aux céréales² augmente. Depuis la réforme de 1999 dite « Agenda 2000 », le taux de soutien budgétaire reste assez stable, les aides évoluant comme la valeur de la production de céréales (figure 2).

Les dépenses en faveur des oléagineux et protéagineux ont régulièrement diminué depuis 1993. Les aides à l'écoulement sur le marché intérieur versées aux industries agroalimentaires ont été supprimées en 1993. Les prix institutionnels et les mécanismes d'intervention pour les oléagineux ont été supprimés à compter de la campagne 1992-1993 et une aide directe aux producteurs a été mise en place pour compenser les baisses de prix. Entre 1993 et 1999, le taux de soutien budgétaire diminue. Ce mouvement se prolonge avec la mise en place de l'Agenda 2000, qui aligne l'aide unitaire aux oléagineux sur l'aide aux céréales.

La réforme de la Pac de 1992 n'a pas entraîné globalement de dépenses supplémentaires pour la viande bovine jusqu'à l'Agenda 2000. La baisse des dépenses indirectes pour soutenir les cours de la viande a été compensée par une augmentation des aides directes versées aux exploitants. La revalorisation des primes à la tête de bétail entre 1994 et 1995 a été forte. Puis des mesures exceptionnelles ont été prises lors des deux crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) de 1996-1997 et de 2000-2001 avec des aides directes qui augmentent fortement. Lors de la réforme dite « Agenda 2000 », les prix d'intervention ont continué à

2. Taux de soutien budgétaire par produit

en %

Taux de soutien budgétaire par produit*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Céréales	12,4	16,7	20,0	45,0	30,1	31,9	28,4	30,9	34,7	36,2	36,3	35,0	35,0	36,4	35,2	37,1
Oléagineux	48,0	43,9	60,1	65,9	44,5	42,5	43,5	41,0	40,0	37,6	64,3	33,2	26,3	29,0	34,5	30,5
Protéagineux	25,2	29,6	26,0	69,5	45,1	45,4	41,3	42,8	48,9	45,5	44,7	46,0	44,9	45,7	39,8	42,1
Fruits et légumes	2,8	2,7	4,1	5,7	6,3	5,1	6,1	5,5	5,5	5,2	5,2	5,1	4,5	5,0	5,4	5,4
Vins courants	9,5	13,5	10,4	20,1	13,0	11,4	10,1	14,9	13,1	8,5	11,5	18,0	19,9	12,8	7,4	14,7
Sucre (métropole)	28,9	37,4	42,3	51,2	25,4	16,4	38,8	38,6	45,9	38,0	26,4	32,3	24,1	16,5	12,8	12,6
Tabac	66,8	66,5	77,6	88,2	86,9	76,9	79,8	88,6	76,1	58,8	79,9	79,3	83,3	70,6	96,9	62,4
Lait et produits laitiers	11,1	12,9	12,7	11,3	10,9	9,3	9,6	10,1	9,6	10,8	9,1	6,2	6,7	7,4	9,1	9,8
Viande bovine	9,0	15,4	16,4	13,6	14,3	16,9	25,5	20,2	17,5	16,0	18,6	27,5	26,3	25,5	22,4	25,5
Viande ovine	27,8	27,6	28,0	31,7	30,3	29,0	26,7	19,3	24,7	28,0	23,2	18,1	22,2	21,7	21,4	20,5
Viande porcine	0,9	0,8	0,5	1,3	1,6	1,6	0,9	1,0	1,5	4,6	2,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3
Volailles et œufs	3,0	2,8	3,0	4,8	3,2	3,2	2,0	1,3	1,7	1,7	1,6	1,0	1,8	2,0	2,1	2,0

*Le taux de soutien budgétaire est égal au rapport du montant des aides directes (hors maîtrise de l'offre) et indirectes à la valeur de la production agricole mesurée au prix de base.

Note : les aides sont nettes des prélèvements de coresponsabilité, des pénalités et de la part producteur de la cotisation sur le sucre. Les aides correspondent aux sommes versées et non à celles engagées, si bien que l'année 2003 cumule aussi des aides au titre de l'année 2002. Le niveau particulièrement élevé du taux de soutien budgétaire aux oléagineux en 2000, résulte d'un changement de calendrier dans le paiement de l'aide. Avant la réforme de l'Agenda 2000, l'aide était versée en deux fois : un acompte versé l'année de la récolte et le solde versé l'année suivante. À partir de 2000, la totalité de l'aide est versée l'année de la récolte, si bien que le montant versé en 2000 correspond au solde relatif à la récolte de 1999 et à la totalité de l'aide pour la récolte 2000. En l'absence de changement dans les calendriers de paiement, l'aide aux oléagineux aurait été stable entre 1999 et 2000.

Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

2. Montant des aides directes (hors maîtrise de l'offre) et indirectes rapporté à la valeur de la production agricole au prix de base (prix de production augmenté des subventions sur les produits). Il mesure l'effort budgétaire en faveur du produit.

diminuer, et pour compenser, les primes ont été modifiées et revalorisées et de nouvelles aides directes ont été créées (prime à l'abattage). De ce fait, le taux de soutien budgétaire augmente par la suite (figure 2). Les aides à la viande bovine sont passées de 900 millions d'euros 2005 en 1990 à 2,2 milliards d'euros en 2005.

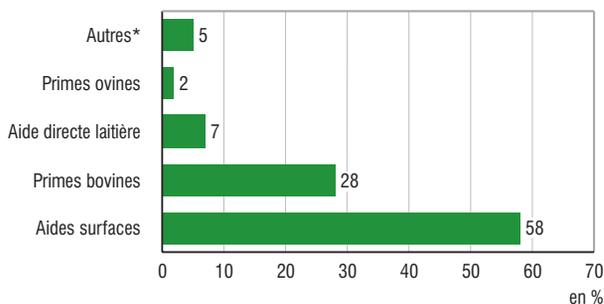
Les aides concernant les autres produits baissent également entre 1990 et 2005, mais elles sont moins touchées par les réformes de la Pac de 1992 et 1999. Dans le secteur du lait et des produits laitiers, les primes à la cessation d'activité ont été réduites et les soutiens au marché ont diminué. Toutefois, depuis 2002, le taux de soutien budgétaire augmente à nouveau avec des restitutions à l'exportation et des aides à l'écoulement sur le marché intérieur plus importantes, auxquelles s'ajoute, depuis 2004, l'aide directe laitière (ADL) qui compense la baisse du prix d'intervention. Pour le sucre, la volaille et les œufs, les fruits et légumes ou le vin, les aides interventions sont principalement destinées à limiter les fluctuations des marchés et les aides indirectes continuent de ce fait à être prépondérantes (figures 3 et 4). L'essentiel des soutiens publics au sucre, régis par l'organisation commune de marché du sucre (OCM), mise en place en 1968³, qui garantit les prix pour des quotas de production, sont des restitutions à l'exportation. Elles atteignent des montants importants et subissent de fortes variations selon les fluctuations des marchés.

Le secteur des fruits et légumes frais subit des crises périodiques que les aides visent à atténuer. Des fonds opérationnels, à caractère plus structurel, sont également accordés aux organisations de producteurs pour financer des programmes de réduction des coûts de production, d'amélioration de qualité et de promotion des produits.

3. Aides directes liées aux produits par type de dépenses en 2005

*Volailles et œufs, tabac, autres produits végétaux.
 Note : en 2005, les aides directes liées aux produits s'élèvent à 7,7 milliards d'euros et les aides à la surface à 58 % de ces aides.

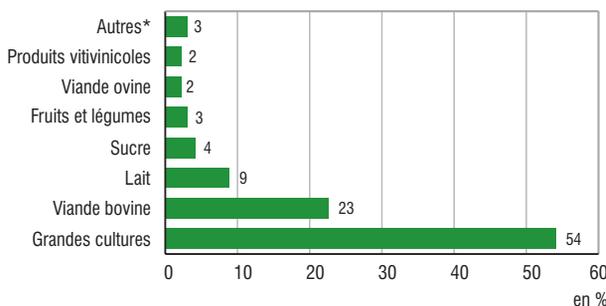
Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.



4. Aides directes et indirectes par produit en 2005

*Volailles et œufs, tabac, autres produits végétaux.
 Note : en 2005, les aides aux grandes cultures représentent 54 % des aides directes et indirectes.

Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.



3. L'OCM sucre a été réformée en juillet 2006 (voir contribution de Dominique Desbois et Bernard Legris).

Le taux de soutien budgétaire du tabac est le plus élevé de l'ensemble des produits agricoles, les aides publiques étant relativement importantes au regard de la valeur de la production. Toutefois, au sein de l'ensemble des aides aux produits, la part consacrée au tabac est faible : 61 millions d'euros en 2005, financés en totalité par le FEOGA-Garantie, sur un total de 7,7 milliards d'euros d'aides directes aux produits, soit 0,8 %.

Le montant moyen des concours par actif a augmenté

L'évolution globale depuis 1990 des concours publics en faveur des activités agricoles et l'augmentation des aides directement versées aux exploitants se sont traduites par une forte croissance du montant moyen des concours publics par actif agricole, compte tenu de la diminution du nombre d'actifs (figure 5). Le montant moyen des aides par actif agricole est cependant très différent selon les productions, reflétant en cela la différenciation des soutiens. Il est le plus élevé dans le secteur des grandes cultures et des bovins et le plus faible pour les productions de fruits et la viticulture.

Les dépenses pour le développement rural se renforcent depuis 2000

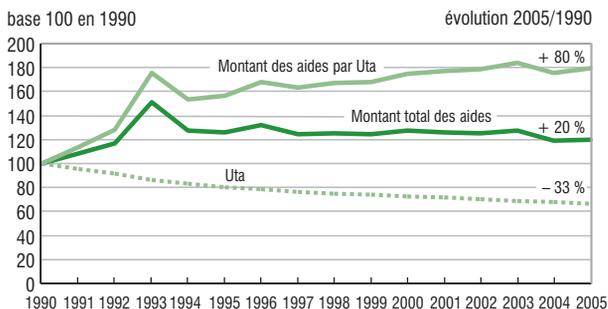
Depuis 1960, les lois d'orientation agricole ont voulu impulser la modernisation de l'agriculture : aides à l'investissement, à la cessation d'activité agricole et à la formation des agriculteurs. Mais ces politiques agricoles conduites jusqu'en 1992 ont eu pour corollaire une production intensive et des pollutions importantes. Le « deuxième pilier » de la réforme « Agenda 2000 » est destiné à corriger ces effets en encourageant des pratiques plus soucieuses de l'environnement et en insérant mieux la Pac dans la politique de développement régional. Les mesures du second pilier couvrent plusieurs objectifs à concilier, comme le maintien des activités économiques, le développement des zones rurales et la préservation des milieux. Après avoir assez fortement décru de 1994 à 2000, les dépenses pour le développement rural se renforcent donc légèrement depuis 2000 (figure 6). Elles représentent 18 % du total des publiques en faveur de l'agriculture en 2005 (figure 1). La déclinaison au niveau national du cadre réglementaire européen confirme les grandes tendances des financements pour le développement rural : diminution des dépenses pour l'installation et la modernisation des exploitations (elles sont passées de 1,2 milliard d'euros 2005 en 1990 à 0,5 milliard d'euros en 2005), en particulier celles de bonifications des prêts aux agriculteurs ; baisse des dépenses pour encourager la cessation d'activité en agriculture ; augmentation des crédits consacrés aux indemnités

5. Évolution depuis 1990 du montant global des aides agricoles*, du nombre d'Uta** et du montant des aides agricoles par Uta

*Aides agricoles en euros de l'année 2005 en termes réels.

**Uta : unité de travail agricole.

Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.



compensatoires de handicaps naturels⁴ ainsi qu'aux mesures agro-environnementales avec le développement des contrats territoriaux d'exploitation puis des contrats d'agriculture durable et la prime herbagère agro-environnementale (figure 6).

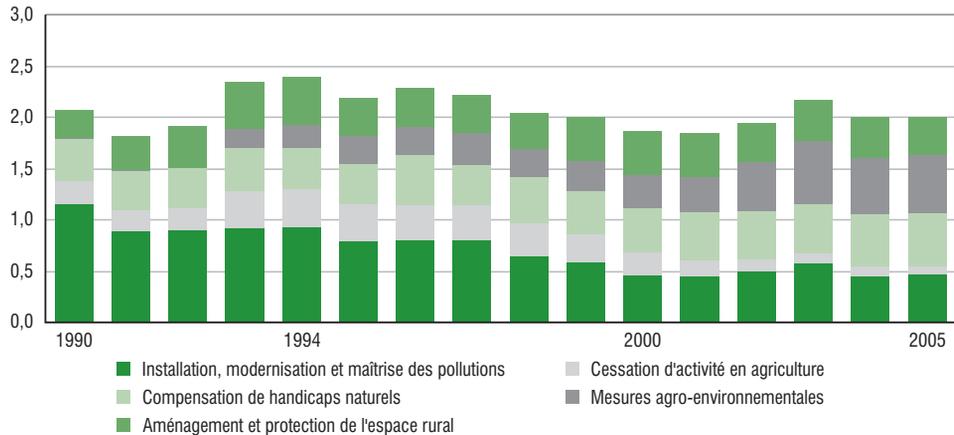
La baisse des montants d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs depuis 1999 s'explique par la diminution du nombre d'installations au cours de ces dernières années en lien avec la démographie de la population agricole. Le nombre d'installations aidées a diminué de près de moitié, le rythme de cette baisse s'atténuant en fin de période. Quant à la baisse en continu depuis 1980 des coûts de la bonification des prêts, qui constitue la mesure la plus importante en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations, elle s'explique par la moindre attractivité des prêts bonifiés par rapport aux financements bancaires non aidés par l'État, les taux d'intérêt du marché ayant diminué sur cette période plus fortement que ceux des prêts bonifiés.

Les dépenses pour les zones défavorisées et l'environnement augmentent

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels, cofinancées par l'Union européenne, ont augmenté de manière continue tout au long de la période, et de 25 % depuis l'application du règlement de développement rural en 2000, qui lie leur attribution à la surface exploitée. Elles ont pour but de pérenniser une activité agricole dans les régions où les conditions naturelles d'exploitation sont difficiles. Les exploitants situés en zone de montagne, qui contribuent au maintien de l'activité en zones défavorisées, en sont les principaux bénéficiaires. Ces indemnités représentent une part significative de leur revenu. Le nombre de bénéficiaires a décliné comme le nombre total d'exploitants de ces zones.

6. Évolution en termes réels des dépenses publiques pour les ensembles du sous-domaine « développement rural »

en milliards d'euros 2005 (déflateur : prix PIB)



Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

4. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt des mesures avaient été prises en faveur des zones défavorisées (création en 1975 des indemnités compensatoires de handicaps naturels), voir la contribution de Bernard Chevalier et Mélanie Chassard dans cet ouvrage.

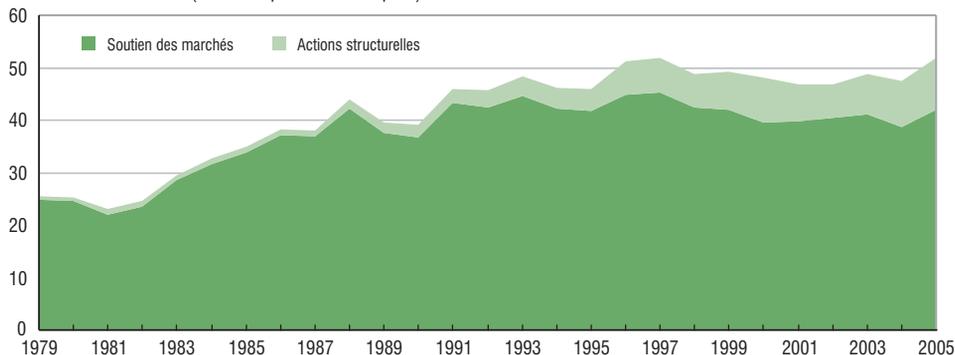
Les aides agro-environnementales ont également fortement augmenté avec la réforme de la politique agricole commune de 1992. Celle-ci s'est traduite au plan national par l'instauration d'une prime au maintien des systèmes d'élevage extensif, et dans les régions, par des programmes agro-environnementaux. Depuis 2000, le dispositif d'aides agro-environnementales est appliqué dans le cadre des textes européens sur le développement rural et mis en œuvre dans le cadre du plan de développement rural national. Il s'articule autour d'actions retenues au titre du volet environnemental des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), puis des contrats d'agriculture durable (CAD) à partir de 2003 et de mesures diverses comme la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), la mesure agro-environnementale rotationnelle destinée à encourager la diversification des cultures dans l'assolement ou encore l'indemnité de couverture des sols destinée à réduire la superficie des sols nus en période sensible par l'implantation d'un couvert végétal. Ces mesures sont toutes cofinancées par l'Union européenne.

La France est la première bénéficiaire de la Pac dans l'Union européenne

Les dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture s'élèvent à 52 milliards d'euros en 2005 (figure 7). Leur part dans l'ensemble des dépenses de l'Union a baissé entre 1990 et 2000, passant de 70 % des dépenses à 60 %. Elle représente encore 57 % des dépenses en 2005, avec l'augmentation des fonds structurels liée à l'adhésion de nouveaux pays. Avec 20 % des crédits européens alloués à l'agriculture, la France est la première bénéficiaire de la Pac, devant l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni (figure 8). Ces cinq États membres ont reçu ensemble environ 70 % de l'ensemble des dépenses agricoles de l'Union européenne en 2005. Cette prépondérance reflète à la fois l'importance de leur production agricole dans l'Union (environ 70 % de la production européenne en 2004) et de leur superficie agricole (environ 65 % de la superficie agricole communautaire). Les nouveaux États membres représentent 20 % de la superficie agricole mais seulement 10 % environ de la production de l'Union européenne en 2004. Parmi eux, la Pologne est le pays agricole le plus important.

7. Évolution en termes réels des dépenses communautaires en faveur de l'agriculture dans l'ensemble des États membres

en milliards d'euros 2005 (déflateur : prix du PIB européen)



Sources : Commission européenne ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

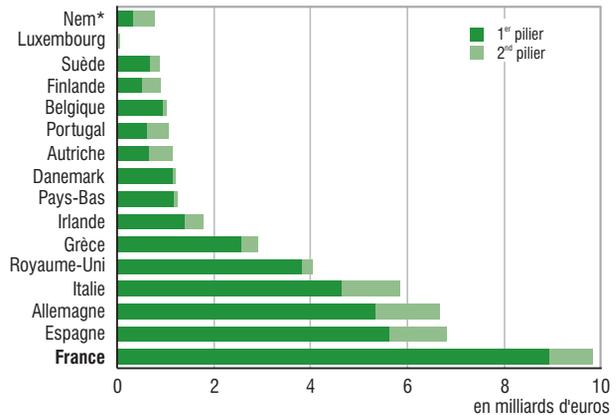
Une forte dispersion des aides entre pays européens

Le « taux de retour agricole » compare, pour chaque État membre, le montant des aides européennes perçu en faveur de son agriculture et sa contribution « théorique » aux dépenses agricoles de la communauté (*encadré 1, §4*). Cet indicateur permet d'apprécier la diversité des situations des États membres, qui résulte des caractéristiques respectives de leurs agricultures et de leur contribution au budget de la Communauté européenne (*figure de l'encadré 1*).

En 2005, plus de la moitié des États membres ont un taux de retour agricole positif, c'est-à-dire qu'ils reçoivent plus que leur contribution. Parmi les États membres de l'Europe des 15, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ont des taux de retour agricole très élevés. Pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal, cela correspond à des aides européennes perçues d'un montant modeste mais sensiblement supérieures à leur contribution au budget communautaire ; en revanche pour l'Espagne, il s'agit d'aides agricoles européennes relativement importantes, supérieures à sa contribution au budget agricole de l'Union. La France, qui reçoit les versements européens en faveur de son agriculture les plus importants en montant, est bénéficiaire agricole net (taux de retour de + 6 % en 2005).

En revanche, plusieurs pays de taille modeste versent une contribution relativement élevée au budget de l'Union, et bénéficient d'aides agricoles d'ampleur limitée. D'autres pays,

8. Aides du premier et du second pilier allouées à chaque État membre (moyenne 2000-2005)

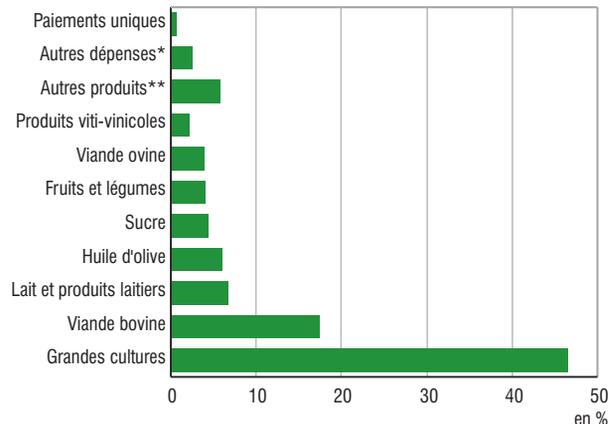


*Nem : nouveaux États membres.

Note : ensemble des financements du FEOGA-Garantie et du FEOGA-Orientation.

Sources : Commission européenne ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

9. Répartition par produit des dépenses du budget européen pour le premier pilier de la Pac (moyenne annuelle 2000-2005)



*Dépenses relatives à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, aux actions de promotion et à l'aide alimentaire.

**Autres produits : œufs, volaille, tabac, produits végétaux.

Note : total des dépenses du budget européen pour le 1^{er} pilier de la Pac : 38,5 milliards d'euros (en moyenne 2000-2005).

Sources : Commission européenne ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

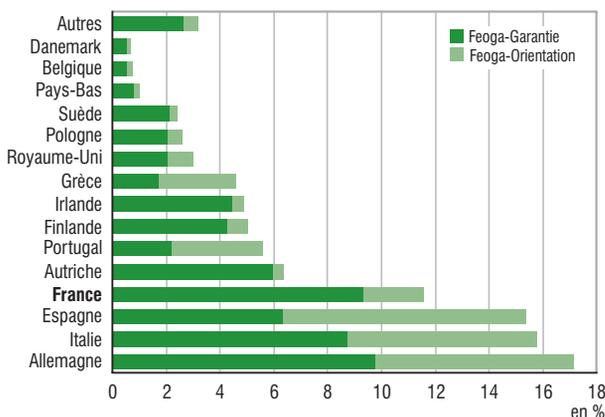
comme l'Allemagne, sont en situation de déséquilibre, bien qu'ils reçoivent des aides agricoles comprenant des aides structurelles importantes. Le taux de retour du Royaume-Uni, négatif, dépend de ses contributions au budget de l'Union, résultant du mécanisme de calcul de la correction budgétaire dont il bénéficie (*encadré 1, §5*). Ceux de la Belgique et les Pays Bas se détériorent depuis la baisse des taux de restitution à l'exportation des céréales suite au changement du mode de soutien de ces produits induit par les réformes de 1992 et 2000. L'Italie, la Suède et surtout le Luxembourg contribuent davantage au budget agricole qu'ils ne perçoivent d'aides en retour.

Les nouveaux États membres bénéficient de versements de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2005, en forte hausse par rapport à 2004. Leur taux de retour a évolué en conséquence. La Pologne, la Hongrie et la République tchèque bénéficient à eux trois de 80 % de ces aides. La Lettonie et la Lituanie ont les taux de retour les plus élevés parmi les dix nouveaux États membres. La moitié environ de ces aides concerne le premier pilier de la Pac, avec notamment la mise en place d'un régime de paiement unique à la surface.

80 % des dépenses agricoles communautaires sont des dépenses de soutien de marché

Cette part est en diminution régulière depuis 1992 en raison de la progression des financements d'actions structurelles. Les aides attribuées aux secteurs des grandes cultures et de la viande bovine représentent près des deux tiers des dépenses du premier pilier (*figure 9*). La France en est la première bénéficiaire : en 2005, elle reçoit 22 % des aides du premier pilier et 27 % des versements pour les grandes cultures et la viande bovine. Cette part s'explique par l'importance de sa production, notamment dans le secteur des céréales et de la viande bovine, qui mobilisent les crédits européens les plus importants. Les dépenses en faveur des autres produits agricoles ont baissé de 2 milliards d'euros entre 1990 et 2005, en particulier celles en faveur du secteur laitier : en 2005, elles ne représentent plus que 7 % des aides aux produits, alors qu'au début des années 1980, elles figuraient parmi les plus importantes en atteignant 40 % de l'ensemble.

10. Répartition par État membre des dépenses du budget européen pour le second pilier de la Pac (moyenne 2000-2005)



Note : total des dépenses du second pilier pour l'UE : 7,7 milliards d'euros dont 2,8 financés par le FEOGA-Orientation (moyenne 2000-2005).

Sources : Commission européenne ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

En 2005, 10 milliards d'euros de dépenses communautaires sont en faveur du développement rural

Selon les États membres, l'importance relative des deux piliers de la Pac (soutien des marchés ou développement rural) est très variable (*figure 8*). Le poids du second pilier est proche de 50 % en Autriche, en Finlande ou au Portugal, il n'est que de 20 % en Allemagne et de moins de 10 % en France et au Royaume-Uni.

Environ 50 % des aides du second pilier sont perçues par trois États membres : l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie (*figure 10*). Ces trois pays reçoivent des crédits du FEOGA-Orientation (*encadré 1, §3*) puisque leur population est pour une large part couverte par l'objectif 1 de la politique structurelle de l'UE qui vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. La France est le quatrième bénéficiaire des aides de développement rural.

Dans la plupart des pays, les mesures agro-environnementales et celles en faveur des zones défavorisées sont les plus utilisées. En 2005 le poids financier des aides communautaires agro-environnementales représente environ 85 % des aides du second pilier financées par le FEOGA-Garantie en Suède, 70 % en Autriche, 50 % en Italie, en Allemagne et en Finlande, et 25 % en France, en Espagne et en Belgique. Le poids des aides sylvicoles est très important au Royaume-Uni, au Portugal, en Espagne et en Irlande où des programmes ambitieux de boisement ont été mis en place. Celui des aides consacrées à la préretraite est particulièrement important en Grèce. En France la principale dépense concerne les indemnités compensatoires de handicaps naturels, suivie des mesures agro-environnementales.

Le règlement européen de développement rural institue un financement national des mesures qu'il comporte. La part du cofinancement national des aides agro-environnementales est à peu près équivalente dans l'ensemble des États membres et représente en moyenne 50 % des aides reçues par les producteurs agricoles. À l'inverse la part du cofinancement national des soutiens aux zones défavorisées est très variable d'un État à l'autre. Elle est de 50 % en France et de plus de 75 % en Finlande et au Royaume-Uni.

En 2005, les dépenses du FEOGA-Garantie en faveur du second pilier s'élèvent à 6 milliards d'euros, en hausse de plus de 17 % par rapport à 2004. Cette progression est due principalement aux dépenses de développement rural dans les dix nouveaux États membres qui deviennent en 2005 les premiers bénéficiaires des aides en faveur du second pilier (contribution de Bernard Dechambre, « la Pac et le développement durable »).

La réforme de la Pac de 2003 favorise une agriculture respectueuse de l'environnement

La dernière réforme de la Pac de juin 2003 vise à favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Y contribuent la modulation progressive des aides du premier pilier en faveur du second, et le principe de conditionnalité des aides au respect de normes et de réglementations environnementales. En 2005 une retenue de 3 % a été appliquée sur les aides provenant du FEOGA en faveur des grandes cultures (aides aux surfaces), du bétail (primes animales) et du lait (aide directe laitière), au-dessus d'un seuil de 5 000 euros. Le montant total de la modulation est d'environ 185 millions d'euros en 2005. 80 % de ce montant sera reversé à la France en 2006 et attribué au développement rural.

Cette dernière réforme de la Pac va transformer une partie des aides directes de marché en un paiement unique par exploitation, sans lien direct avec la production. En parallèle le

renforcement du développement rural, avec la modulation des aides du premier pilier en faveur du second, cherchera en particulier à promouvoir la mise aux normes des exploitations, la qualité des produits alimentaires et à renforcer le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs. Le couplage partiel adopté en France vise à prévenir le risque d'abandon de production dans certaines zones et à maintenir la production agricole et sa répartition sur le territoire. ■

Encadré 2

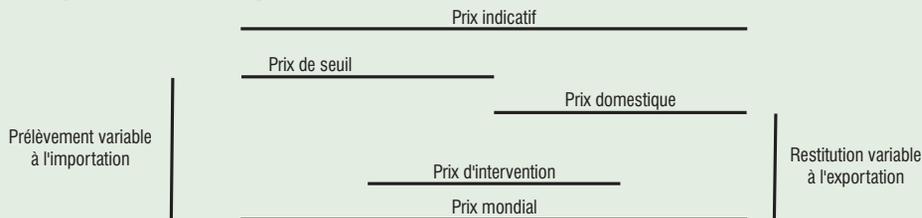
Politique de soutien par les prix

Le système mis en place dans l'OCM « céréale » constitue un exemple type du soutien par les prix. Chaque année, le Conseil des ministres, sur proposition de la Communauté européenne, fixe un **prix indicatif** (également appelé prix objectif ou prix d'orientation) pour chaque produit, le blé, par exemple ; ce prix est celui visé à être assuré pour les producteurs.

Le régime d'intervention est fondé sur l'existence d'un prix plancher (**le prix d'intervention**) et l'assurance, pour l'agriculteur, d'un débouché à ce prix fixé d'avance. De manière générale, le prix d'intervention est le prix à partir duquel la puissance publique se substitue au marché en achetant à l'agriculteur les quantités offertes. Le prix de marché est par conséquent toujours supérieur au prix d'intervention. Si le prix de marché tend à devenir plus faible que le prix d'intervention, la puissance publique (en l'occurrence le FEOGA), achète les volumes produits pour raréfier l'offre sur le marché et faire croître le prix sur le marché jusqu'au niveau du prix d'intervention. Les quantités achetées sont

stockées dans un premier temps. Elles sont ensuite écoulées sur le marché intérieur ou exportées vers des pays tiers. Dans le second cas, des **restitutions variables à l'exportation** permettent de combler l'écart entre le prix domestique et le prix sur le marché mondial. Pour que ce mécanisme d'intervention soit efficace pour soutenir le prix objectif sur le marché intérieur, ce dernier doit être protégé des importations, à prix supérieur au prix d'intervention. La protection à l'importation est assurée par un **prix de seuil** et un **prélèvement variable à l'importation**. Le prix de seuil est le prix minimum auquel les importations en provenance des pays tiers peuvent entrer sur le marché communautaire ; le prélèvement variable représente la différence entre le prix de seuil et le prix mondial. Les **dépenses d'intervention** correspondent aux dépenses occasionnées par le stockage de l'excédent et la revente de l'excédent. Souvent, les garanties ne s'appliquent que pour des quantités maximales au-delà desquelles les garanties aux producteurs décroissent en fonction du dépassement.

Politique de soutien des prix



Pour en savoir plus

- « Rapports sur les concours publics », Commission des comptes de l'agriculture de la Nation.
- « Blancs » agriculture, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Site internet : www.agriculture.gouv.fr, rubrique ressources/budget financement/soutiens publics à l'agriculture.
- Notes et études économiques, ministère de l'Agriculture et de la pêche, juin 2004.
- Butaout J.-P., « Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure », *Inra Éditions*, 2004.