

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE
DE L' AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Direction des Affaires Financières et Économiques
Sous-direction des Études, des Programmes et de l'Évaluation

Quels rendements demain ? Perspectives d'évolution des rendements des grandes cultures : le cas du blé

Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques

N° 8

Septembre 1998

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE
DE L' AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Direction des Affaires Financières et Économiques

Sous-direction des Études, des Programmes et de l'Évaluation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

AVERTISSEMENT

Les textes ci-après doivent être considérés comme des documents de travail. Ils n'engagent que leurs auteurs.

NOTES ET ETUDES ECONOMIQUES

N° 8 - septembre 1998

EDITORIAL

Dans ce huitième numéro de Notes et Etudes Economiques, nous publions une partie d'une étude commandée en 1995 par la Direction des Affaires Financières et Economiques sur les perspectives d'évolution de l'agriculture française. Cette étude, réalisée par Sylvie Bonny, chercheuse à l'Institut National de la Recherche Agronomique, a été utilisée dans les travaux de prospective préparatoires à la loi d'orientation agricole. L'extrait publié dans ce numéro concerne **les perspectives d'évolution des rendements des grandes cultures en France**, et plus particulièrement le cas du blé. Aujourd'hui on pourrait considérer que la question d'une amélioration des rendements n'est plus d'actualité. En effet les objectifs d'autosuffisance ont été largement dépassés, l'Europe est devenue un des premiers exportateurs mondiaux et les possibilités d'extension des marchés mondiaux ne semblent pas aussi prometteuses qu'on pouvait le penser il y a peu. L'heure n'est donc plus à la recherche d'une croissance de la production agricole à tout prix. Néanmoins, dans une réflexion prospective, il importe de dépasser les préoccupations de court terme et de prendre en considération l'évolution des besoins alimentaires de la planète qui vont découler de l'accroissement de la population. Même dans une optique plus immédiate, les décisions prochaines sur la réforme de la PAC devront s'appuyer sur une bonne évaluation des tendances à l'œuvre au niveau de la production. Le texte de Sylvie Bonny, qui rassemble toutes les données scientifiques les plus récentes sur la question, mérite donc d'être porté à la connaissance du public.

Le second texte constitue la synthèse d'une série d'études conduites par des chercheurs de l'INRA et de la Fondation Nationale des Sciences Politiques sur **les transferts publics à l'agriculture en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni et en France** (les analyses « nationales » ont été publiées dans les numéros 5 et 6 de la revue « Notes et études économiques »). Ces travaux, réalisés à la demande et avec l'appui du Ministère, ont permis de comparer, dans un cadre conceptuel commun, les soutiens publics, tant nationaux que communautaires, dont bénéficient les agricultures de ces quatre pays. Ils révèlent des utilisations relativement diverses des outils de la politique communautaire dans la recherche de solutions nationales aux problèmes d'adaptation que posent aux Etats membres de l'Union européenne la crise de l'intensification agricole et la réforme de la PAC de 1992.

LES AUTEURS

Sylvie BONNY est chargée de recherches au département d'économie et sociologie rurales de l'Institut national de la Recherche Agronomique (Station d'économie et sociologie rurales, Grignon).

Hélène DELORME est directeur de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales - CERI).

Virginie GUICHARD est doctorante à l'Université de Paris X - Nanterre (Laboratoire « Dynamiques sociales et recomposition des espaces ») ; dans le cadre de la convention d'études qui a régi ces travaux, elle a travaillé au sein de l'équipe FNSP-INRA constituée par Mme Hélène Delorme et M. Daniel Perraud.

Daniel PERRAUD est directeur de recherches au département d'économie et sociologie rurales de l'Institut National de la Recherche Agronomique (Station d'Economie et sociologie rurales de Grenoble).

**LES POLITIQUES NATIONALES D'ADAPTATION A LA REFORME DE LA PAC :
UNIFORMISATION DES INSTRUMENTS, DIVERSIFICATION DES POLITIQUES**

Hélène Delorme, Virginie Méchineau-Guichard, Daniel Perraud

FNSP-CERI, INRA-ESR

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une convention passée le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et l'A.D.R. (Association pour le Développement des Recherches auprès des universités et établissements publics à caractère scientifique et culturel de Grenoble), et portant sur le thème :

**« Etude comparée des transferts publics à l'agriculture en France et dans trois pays de la CEE
(Allemagne, Espagne, Royaume-Uni) »**

(Référence du programme : 94 H1 01 01)

LES POLITIQUES NATIONALES D'ADAPTATION A LA REFORME DE LA PAC : UNIFORMISATION DES INSTRUMENTS, DIVERSIFICATION DES POLITIQUES

La réforme de la PAC a-t-elle favorisé le rapprochement des politiques agricoles nationales ou au contraire renforcé leur spécificité comme l'autorisent notamment les "mesures d'accompagnement" qu'elle prévoit ? C'est à cette question que la comparaison des politiques des trois pays étudiés (Allemagne, Espagne et Royaume-Uni) entre elles et avec celle de la France propose d'apporter des éléments de réponse. L'ambivalence du contexte général dans lequel se déroulent la mise en oeuvre de la réforme de 1992 et l'adaptation des politiques nationales ne facilite pas la réponse mais confirme la pertinence de la question. En effet, les deux groupes de contraintes qui caractérisent ce contexte exercent des pressions de sens opposé sur les politiques agricoles nationales.

D'un coté, des contraintes extérieures aux économies agricoles européennes poussent à l'homogénéisation des politiques nationales. Ce sont d'abord celles qu'exercent les politiques de rigueur qui, dans tous les pays membres de l'Union Européenne (U.E.), sont mises en oeuvre pour satisfaire aux critères fixés par le traité de Maastricht. Ces politiques obligent en particulier les gouvernements à réduire les dépenses agricoles pour contenir le déficit budgétaire en deçà de la limite des 3% du Produit Intérieur Brut (PIB) et/ou, pour atténuer la stabilisation, à transférer une part croissante de la charge du financement de leur agriculture sur le budget communautaire. Les contraintes issues de la libéralisation des échanges agro-alimentaires décidée par l'accord de Marrakech vont dans le même sens : elles incitent à la fois à diminuer le volume des transferts en faveur de l'agriculture et à modifier les instruments de soutien, en remplaçant les aides à la stabilisation des prix par des aides directes, sinon découplées, en tout cas évitant le canal du marché pour ne pas avoir d'effets directs sur les prix. Ce changement des instruments de politique agricole est facilité par la nouvelle situation des marchés internationaux où, depuis 1994, "les excédents massifs, les prix déprimés et le recours massif aux subventions à l'exportation (...) ont cédé la place à une demande soutenue, à des prix élevés et à des rapports historiquement bas entre les stocks et les utilisations" (OCDE, 1998).

Mais le jeu des contraintes extérieures se heurte aux dynamiques des contraintes endogènes qui, résultant des logiques propres aux agricultures européennes, vont dans le sens d'un maintien voire d'un renforcement de la spécificité des politiques nationales. Dans chaque pays, l'ajustement au nouveau cadre macro-économique et commercial doit en effet, à moins d'accepter un alourdissement excessif des coûts sociaux, être compatible avec les structures et les spécialisations des secteurs agricoles, avec la place et la fonction qu'ils occupent dans les économies, avec le poids et l'influence dont les agriculteurs disposent dans la vie sociale et politique, avec le modèle de politique agricole enfin qui incline à choisir les mesures les plus adaptées aux caractéristiques constitutionnelles et aux traditions administratives et politiques nationales. Il faut noter que l'élargissement de la panoplie d'instruments financés par la politique agricole commune (PAC) est un élément propice à cette "renationalisation" des politiques agricoles. Depuis 1980, pour affronter les chocs de marché ainsi que pour permettre la participation d'agricultures aux structures très différentes de celles des agricultures familiales relativement homogènes des six pays fondateurs, des réformes successives ont introduit, à coté des organisations communes de marché et de la politique d'aide à l'intensification des exploitations, de multiples mesures visant à compenser les baisses des prix, le contrôle de l'offre, la restructuration de l'appareil productif, les handicaps naturels, les disparités de développement entre régions, les difficultés de trésorerie des exploitations, l'adoption de techniques de production respectueuses de l'environnement etc. Cette diversification des objectifs de la PAC étend la marge de choix ouverte à chaque gouvernement pour adapter l'ajustement de sa politique agricole aux besoins économiques et sociaux de son agriculture et aux alliances qu'il peut nouer avec la profession agricole.

Le jeu simultané de ces deux groupes de contraintes devrait logiquement entraîner une évolution contradictoire des politiques nationales : leurs instruments devraient s'unifier sous l'impulsion des contraintes externes ; leurs objectifs, leur ampleur, leur structure administrative et sectorielle devraient au contraire conserver leur spécificité afin d'adapter l'ajustement aux contraintes endogènes de chaque économie agricole nationale. Pour vérifier cette hypothèse et suivre le double mouvement de rapprochement instrumental et de renationalisation substantielle qu'elle postule, la comparaison s'organise en trois niveaux successifs. Le premier compare dans leur globalité les transferts publics à l'agriculture ; le second examine la structure des transferts publics à l'agriculture ; le troisième se concentre sur l'analyse des aides économiques à la production agricole, en reprenant l'agrégat construit par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) français ("concours publics à l'agriculture productive"). A chaque étape de l'analyse seront exposées les solutions apportées aux deux problèmes méthodologiques que nous avons rencontrés et qui dérivent du flottement des monnaies nationales, d'une part, de l'hétérogénéité des budgets agricoles, d'autre part.

LES TRANSFERTS PUBLICS A L'AGRICULTURE : DES MONNAIES NATIONALES A L'ECU.

L'agrégat budgétaire que cette partie compare est l'ensemble le plus compréhensif et le plus homogène qui a pu être constitué. Il totalise pour chaque pays : le budget du ministère de l'agriculture, les concours du FEOGA Garantie, les budgets sociaux¹ (voir le détail dans la seconde partie ci-dessous). Cet ensemble est dénommé **transferts publics à l'agriculture** car il est construit selon les mêmes règles que l'agrégat du (MAP) des "concours publics à l'agriculture" mais il est moins complet, n'incluant pas les crédits affectés à l'agriculture par d'autres ministères que celui de l'agriculture. Notre agrégat, comme celui du Ministère, n'est pas exhaustif car il ne saisit ni les transferts fiscaux, ni les budgets régionaux : pour ces deux postes, seules des données partielles ont pu être recueillies qui seront présentées dans la seconde partie.

La comparaison des transferts publics à l'agriculture dans les quatre pays étudiés pose de délicats problèmes de méthode du fait du flottement des monnaies dans et hors du SME (Système Monétaire Européen) : dans ces conditions, le passage à une unité de compte commune peut accentuer, annuler ou inverser les variations observées en monnaies nationales. Faute de pouvoir éviter ces biais, nous tenterons de les mesurer le plus précisément possible en menant la comparaison avec les deux unités de compte disponibles : l'ECU et l'unité de parité de pouvoir d'achat (PPA devenue SPA, standard de pouvoir d'achat).

La comparaison des transferts publics à l'agriculture en ECU : pays à monnaie forte et pays à monnaie faible.

Pour convertir les transferts publics à l'agriculture de chaque pays en ECU, nous avons utilisé le taux de change annuel moyen du marché. Ce mode de conversion, différent de celui utilisé par les administrations nationales et communautaires, provoque une déformation supplémentaire par rapport à celle qu'engendre le flottement des monnaies.

De plusieurs taux de change à un seul.

Selon les experts financiers du MAP, l'utilisation du taux de change annuel moyen du marché introduit un biais de l'ordre de 3% à 4% (en plus ou en moins) par rapport aux données du FEOGA dans les montants budgétaires en ECU.

¹Le Royaume Uni est le seul pays où les sommes versées par la collectivité aux régimes sociaux agricoles ne font pas l'objet d'un recensement individualisé. Nos données ne les incluent donc pas.

Ce décalage s'explique par les mécanismes des relations financières entre le FEOGA et les Etats membres qui utilisent le taux de change du jour pour convertir en ECU les dépenses en monnaie nationale et inversement. En résumant, ceci revient à dire que, pour obtenir une correspondance parfaite entre les comptes en ECU du FEOGA et ceux en monnaie nationale des gouvernements, il eut fallu prendre en compte deux taux de change : celui du jour où la Commission calcule le montant en ECU de la dépense déclarée par le pays ; puis celui du jour où elle effectue le remboursement (ou le cofinancement) de la part de ces dépenses éligible au budget communautaire. Ce mode de calcul implique donc que soient connus non seulement les taux de change journaliers mais aussi le calendrier précis des demandes de remboursement et de ces remboursements.

Bien entendu, nous n'avons pas pu avoir ces données. Nous avons donc utilisé le taux de change annuel moyen qui, compte tenu des variations journalières, est un indicateur imparfait, notamment pour les paiements directs aux agriculteurs, dont la part s'élève dans tous les budgets nationaux. Si l'on rappelle qu'à ces déformations d'origine institutionnelle s'ajoutent celles que provoquent les mouvements des monnaies, on peut comprendre les incohérences que peut engendrer le passage à l'ECU et la nécessité de tenir compte du facteur monétaire pour comparer les évolutions des budgets nationaux.

Variations en Ecu et en monnaies nationales.

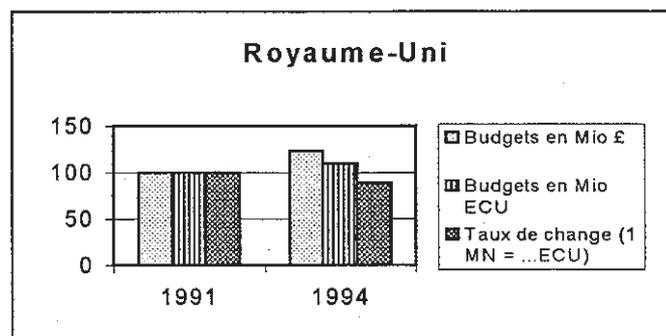
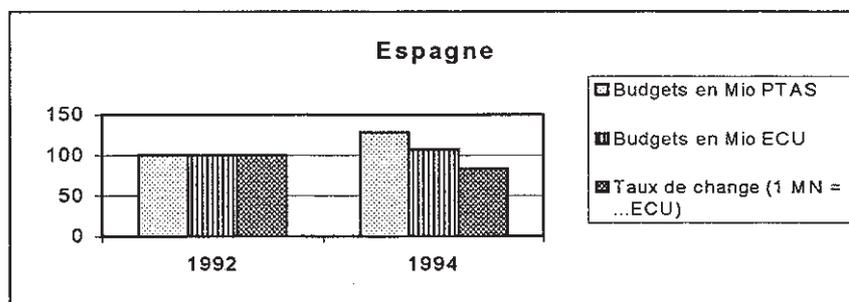
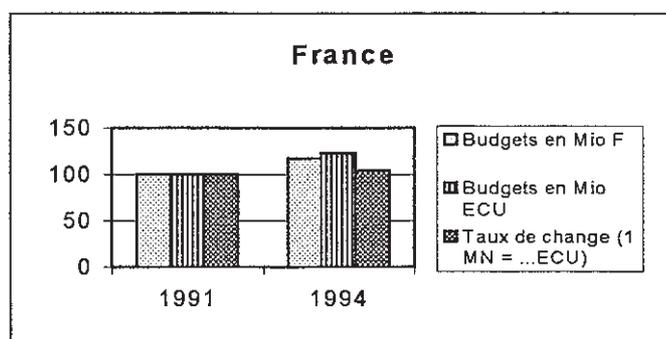
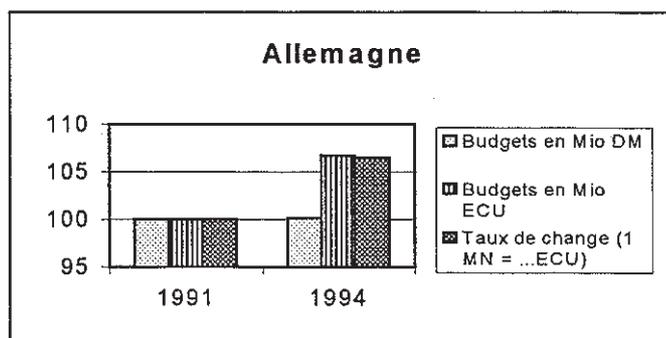
Les variations des taux de change peuvent accentuer, annuler ou inverser les évolutions des transferts publics à l'agriculture observées en monnaie nationale. Deux cas de figure peuvent être distingués : quand la monnaie se réévalue par rapport à l'ECU, le montant des transferts en ECU est augmenté du taux de variation positif du taux de change ; quand, à l'inverse, la monnaie se dévalue, le montant des transferts en ECU est diminué du taux de variation négatif du taux de change. Le graphique 1 ci-dessous illustre ces décalages. Il permet de distinguer deux mouvements inverses des transferts publics à l'agriculture, selon que les pays participent ou non au groupe des monnaies fortes du SME :

- En Allemagne et en France, la hausse des dépenses en ECU est supérieure à celle des dépenses en monnaies nationales du fait de la réévaluation de celles-ci. Le phénomène est accentué en France par l'augmentation des transferts publics à l'agriculture, il est atténué en Allemagne par la stabilité de ces transferts.

- En Espagne et au Royaume-Uni, l'évolution inverse s'observe : la hausse des transferts en Ecu est inférieure à celle des transferts en monnaie nationale car elle est modérée par la dévaluation des monnaies de ces pays qui restent en dehors du SME.

Malgré les décalages introduits par le taux de change annuel moyen de l'ECU, nous avons conservé cette unité de compte pour les comparaisons qui suivent car elle est la plus couramment utilisée. Mais il faudra se souvenir qu'elle tend à diminuer la hausse des transferts publics à l'agriculture dans les pays dont les monnaies se dévaluent (Espagne et Royaume-Uni) et à l'amplifier dans ceux dont les monnaies se réévaluent (Allemagne et France). Toutefois, avant de présenter ces données, nous proposons une comparaison réalisée avec une autre unité de compte : le SPA (standard de pouvoir d'achat).

Graphique 1. Variations des taux de change (1mn = ..ECU) et des transferts publics à l'agriculture en monnaies nationales et en ECU (1991=100).



Source : tableau 1.

L'utilisation des SPA : la stabilisation allemande.

Le Standard de Pouvoir d'Achat (SPA)² permet de mesurer des évolutions en termes réels, c'est à dire corrigées des variations monétaires et de l'inflation. On peut par ce moyen apprécier les effets de la politique économique (correction ou non des différentiels de taux de change et de taux d'inflation) et suivre les évolutions de la politique agricole (croissance ou réduction des aides à l'agriculture en termes réels). Ainsi, à politique budgétaire inchangée, la conversion des transferts publics à l'agriculture en SPA devrait être neutre, puisque cette unité de compte annule les effets des appréciations et dépréciations des taux de change et ceux des évolutions des prix courants. Toute variation en SPA exprime donc une augmentation ou une diminution en termes réels des transferts publics à l'agriculture.

Tableau 1. Transferts publics à l'agriculture en monnaie nationale, ECU et SPA. 1991-94.

| | 1991 | 1994 | 1994/1991 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Allemagne * | | | |
| Budgets en Mio DM | 23 579 | 23 620 | 0% |
| Budgets en Mio ECU | 11 498 | 12 273 | 7% |
| Budgets en Mio SPA | 10 621 | 10 225 | -4% |
| Taux de change (1 MN = ...ECU) | 0,48762 | 0,51961 | 7% |
| SPA (1 MN= ...SPA) | 0,45045 | 0,43290 | -4% |
| Espagne | | | |
| Budgets en Mio PTAS | 1 976 988 | 2 527 512 | 28% |
| Budgets en Mio ECU | 14 918 | 15 905 | 7% |
| Budgets en Mio SPA | 15 931 | 20 044 | 26% |
| Taux de change (1 MN = ...ECU) | 0,00755 | 0,00629 | -17% |
| SPA (1 MN= ...SPA) | 0,00806 | 0,00793 | -2% |
| France | | | |
| Budgets en Mio F | 142 488 | 167 112 | 17% |
| Budgets en Mio ECU | 20 731 | 25 387 | 22% |
| Budgets en Mio SPA | 20 591 | 23 942 | 16% |
| Taux de change (1 MN = ...ECU) | 0,14549 | 0,15192 | 4% |
| SPA (1 MN= ...SPA) | 0,14451 | 0,14327 | -1% |
| Royaume-Uni | | | |
| Budgets en Mio £ | 3 122 | 3 858 | 24% |
| Budgets en Mio ECU | 4 454 | 4 902 | 10% |
| Budgets en Mio SPA | 4 591 | 5 674 | 24% |
| Taux de change (1 MN = ...ECU) | 1,42651 | 1,27065 | -11% |
| SPA (1 MN= ...SPA) | 1,47059 | 1,47059 | 0% |
| * Pour l'Allemagne, le budget total comprend les dépenses relatives à la pêche : 40 Mio ECU en 1991 et 42 en 1994, soit environ 0,3% du budget total. | | | |
| Source : rapports nationaux. Feoga Garantie. | | | |

La conversion des transferts en SPA aboutit à une nouvelle classification des pays étudiés qui oppose cette fois l'Allemagne aux trois autres. L'Allemagne est en effet le seul pays à pratiquer une politique de transferts restrictive : en termes réels les dépenses qu'elle consacre à l'agriculture décroissent (de - 4%).

Les trois autres pays (France, Espagne et Royaume-Uni) mènent au contraire une politique agricole relativement expansionniste puisque leurs transferts augmentent en termes réels. En Espagne et en France, l'augmentation en SPA est légèrement inférieure à l'augmentation en monnaie nationale. Au Royaume-Uni, elle se fait au même rythme. Ces différences reflètent les diverses stratégies en matière de dévaluation ou de réévaluation des taux "verts" qui servent à convertir en monnaies nationales les prix fixés en ECU (égale, supérieure ou inférieure au différentiel d'inflation) mais aussi les effets de la politique monétaire globale sur la politique agricole pour laquelle la question du taux de change de l'ECU est encore plus centrale que pour les autres politiques économiques du fait de la place déterminante qu'y prennent les transferts communautaires.

²Pour apprécier le SPA, nous avons utilisé les données EUROSTAT, édition de 1995.

LA STRUCTURE DES TRANSFERTS PUBLICS A L'AGRICULTURE : MONTEE DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES ET PERMANENCE DES POLITIQUES NATIONALES.

Pour comparer la structure des transferts publics à l'agriculture, nous nous appuierons successivement sur deux ventilations des dépenses : une ventilation administrative qui les classe à partir des administrations qui les financent ; une ventilation fonctionnelle qui les classe selon leur objectif économique. Pour les deux ventilations, les dépenses sont rapportées à des indicateurs structurels représentatifs des agricultures étudiées.

Il nous est apparu délicat de croiser les deux ventilations à cause de l'hétérogénéité de la présentation par chaque pays des concours du FEOGA. Certains isolent les financements du FEOGA Garantie, d'autres non. Il en est de même pour les remboursements du FEOGA Orientation. Pour ces derniers, le passage par les données communautaires n'aurait réglé que partiellement le problème car la correspondance entre les remboursements et les dépenses nationales est difficile à repérer dans le détail ce qui multiplie les risques d'erreur. Ainsi, nous n'avons pas pu appliquer à la comparaison le comptage du MAP qui discerne, pour chaque dépense, les fonds d'origine nationale de ceux provenant des deux sections du FEOGA. Notons que la non prise en compte des dépenses financées par le Feoga Orientation ne modifie pas les totaux étudiés car il s'agit de remboursements a posteriori³.

La structure administrative des transferts publics, fiscaux et régionaux à l'agriculture.

Ce paragraphe étudie un ensemble de dépenses plus étendu que celui présenté en première partie et que l'on peut qualifier de **transferts publics, fiscaux et régionaux à l'agriculture**. Il regroupe cinq ensembles de dépenses en fonction de l'administration responsable de leur financement. Les trois premiers constituent les transferts publics à l'agriculture présentés globalement en première partie. Ce sont :

- le budget agricole de l'Etat (budget du ministère de l'agriculture et budgets des offices publics chargés de l'administration des interventions agricoles hors concours du FEOGA Garantie) ;
- les concours du FEOGA Garantie, appréhendés à partir des données nationales pour l'Espagne, la France et le Royaume-Uni, de celles du FEOGA pour l'Allemagne⁴ ;
- le budget social : montants versés par la collectivité aux régimes sociaux agricoles qui sont recensés par trois des pays étudiés, à l'exception du Royaume-Uni.

Les deux autres ensembles sont les transferts fiscaux et les budgets régionaux. Ils sont comptés et étudiés à part car ils n'ont pu être recensés intégralement.

³ Les pays ne distinguant que très exceptionnellement les remboursements des cofinancements, on peut raisonnablement penser que ces derniers sont utilisés en pratique comme des remboursements. Leur non prise en compte ne modifie donc pas non plus les transferts totaux.

⁴ En Espagne, le budget voté de l'agriculture inclut les concours du Feoga Garantie (dans le budget de l'office compétent) à partir d'une évaluation des dépenses escomptées pour la campagne à venir ; les dépenses exécutées sont fournies par cet office (le SENPA en 1992 et 1994). Au Royaume-Uni, les budgets votés et exécutés contiennent les concours du Feoga Garantie. En France, le budget voté inscrit pour le Feoga Garantie une somme équivalente à la part de la France dans le financement de la PAC ; les dépenses exécutées ont été obtenues à partir des déclarations des offices par produit. Pour l'Allemagne, ont été utilisées les données du Feoga Garantie, ramenées à l'année civile qui est l'année budgétaire allemande.

Tableau 2. Transferts publics à l'agriculture et indicateurs économiques. Mio ECU.

| | Allemagne 1991 | Allemagne 1994 | Espagne 1992 | Espagne 1994 | France 1991 | France 1994 | Royaume-Uni 1991 | Royaume-Uni 1994 |
|---|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|---------------------|---------------------|
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 3 927 | 3 208 | 1 379 | 1 422 | 4 877 | 5 671 | 1 992 | 1 831 |
| FEOGA-Garantie | 5 007 | 5 840 | 3 736 | 4 833 | 6 490 | 8 822 | 2 462 | 3 071 |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 8 934 | 9 048 | 5 115 | 6 254 | 11 366 | 14 493 | 4 454 | 4 902 |
| Budget social | 2 564 | 3 225 | 9 808 | 9 650 | 9 365 | 10 907 | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 11 498 | 12 273 | 14 918 | 15 905 | 20 731 | 25 387 | 4 454 | 4 902 |
| % PAF | | | | | | | | |
| PAF(1992-1994) Mio ECU | 30 780 | 31 396 | 22 443 | 22 174 | 46 180 | 43 917 | 18 382 | 17 831 |
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 13% | 10% | 6% | 6% | 11% | 13% | 11% | 10% |
| FEOGA-Garantie | 16% | 19% | 17% | 22% | 14% | 20% | 13% | 17% |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 29% | 29% | 23% | 28% | 25% | 33% | 24% | 27% |
| Budget social | 8% | 10% | 44% | 44% | 20% | 25% | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 37% | 39% | 66% | 72% | 45% | 58% | 24% | 27% |
| % VAB | | | | | | | | |
| VAB (1992 et 1994), Mio ECU | 13 016 | 14 098 | 9 880 | 11 608 | 23 440 | 22 596 | 7 013 | 7 915 |
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 30% | 23% | 14% | 12% | 21% | 25% | 28% | 23% |
| FEOGA-Garantie | 38% | 41% | 38% | 42% | 28% | 39% | 35% | 39% |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 69% | 64% | 52% | 54% | 48% | 64% | 64% | 62% |
| Budget social | 20% | 23% | 99% | 83% | 40% | 48% | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 88% | 87% | 151% | 137% | 88% | 112% | 64% | 62% |
| ECU par UTA | | | | | | | | |
| UTA (1991 et 1994)* - en 1000 | 1 028,5 | 740,0 | 1 116,9 | 1 062,2 | 1 235,3 | 1 081,6 | 424,3 | 418,1 |
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 3 818 | 4 335 | 1 235 | 1 338 | 3 948 | 5 243 | 4 695 | 4 379 |
| FEOGA-Garantie | 4 868 | 7 892 | 3 345 | 4 550 | 5 254 | 8 157 | 5 802 | 7 345 |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 8 686 | 12 227 | 4 579 | 5 888 | 9 201 | 13 400 | 10 497 | 11 724 |
| Budget social | 2 493 | 4 358 | 8 782 | 9 085 | 7 581 | 10 084 | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 11 179 | 16 585 | 13 357 | 14 973 | 16 782 | 23 472 | 10 497 | 11 724 |
| ECUS par exploitation | | | | | | | | |
| Exploitations (1989 et 1994) en 1000 | 665 | 606 | 1 594 | 1 384 | 1 017 | 801 | 243 | 244 |
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 5 905 | 5 293 | 865 | 1 027 | 4 795 | 7 079 | 8 198 | 7 504 |
| FEOGA-Garantie | 7 529 | 9 637 | 2 344 | 3 492 | 6 381 | 11 014 | 10 132 | 12 586 |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 13 434 | 14 931 | 3 209 | 4 519 | 11 176 | 18 094 | 18 329 | 20 090 |
| Budget social | 3 855 | 5 322 | 6 153 | 6 973 | 9 208 | 13 617 | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 17 290 | 20 253 | 9 359 | 11 492 | 20 384 | 31 694 | 18 329 | 20 090 |
| ECU par Ha | | | | | | | | |
| SAU (1991 et 1994) - 1000 ha | 16 910 | 17 162 | 27 110 | 29 756 | 30 581 | 30 217 | 18 447 | 15 878 |
| Budget agricole de l'Etat hors protection sociale | 232 | 187 | 51 | 48 | 159 | 188 | 108 | 115 |
| FEOGA-Garantie | 296 | 340 | 138 | 162 | 212 | 292 | 133 | 193 |
| Budget agricole plus FEOGA- Garantie | 528 | 527 | 189 | 210 | 372 | 480 | 241 | 309 |
| Budget social | 152 | 188 | 362 | 324 | 306 | 361 | nd | nd |
| Transferts publics à l'agriculture | 680 | 715 | 550 | 534 | 678 | 840 | 241 | 309 |
| * Pour le Royaume-Uni en 1991 comme en 1994, nous avons eu recours aux sources nationales pour avoir des données FEOGA en année budgétaire britannique. Il s'agit donc des données FEOGA Garantie+Orientation. | | | | | | | | |

Source : Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998), Perraud (1997), La situation de l'agriculture dans l'Union
(diverses années).

Les transferts publics à l'agriculture : croissance générale avec de forts écarts de niveau.

Le tableau 2 décontracte entre les trois grands ensembles administratifs distingués les transferts publics à l'agriculture. Il invite à deux commentaires initiaux pour souligner les mouvements contrastés des transferts publics nationaux. D'un côté, la réforme de 1992 entraîne une augmentation des transferts publics dans tous les pays, minimisée par la dévaluation des monnaies au Royaume-Uni et en Espagne et amplifiée en Allemagne et en France du fait de la réévaluation des monnaies. Ce mouvement commun des transferts publics traduit l'effet mécanique du changement de mode de soutien qui réduit les aides aux prix et accroît les paiements directs totalement financés par le budget européen. C'est en France que la croissance est la plus forte (+ 22%) car s'y conjuguent la hausse des transferts agricoles (du fait surtout des paiements compensatoires aux cultures arables) et celle de la monnaie.

Mais il faut noter, de l'autre côté, la forte hétérogénéité du niveau des transferts à l'agriculture d'un pays à l'autre. Aux deux extrêmes, se placent la France et le Royaume-Uni, la première avec des transferts dépassant 25 000 Mio ECU, le second avec des transferts inférieurs à 5000 Mio ECU. L'Espagne et l'Allemagne se situent à des niveaux intermédiaires, respectivement entre 11 et 12 000 Mio ECU pour la première et autour de 15 000 Mio d'ECU pour la seconde. La persistance de la spécificité des politiques nationales est confirmée par l'analyse des transferts effectués par les diverses administrations responsables.

Les budgets sociaux : Allemagne versus Espagne et France.

En masse comme en composition, ils varient fortement entre pays. Au Royaume-Uni, les agriculteurs, relativement peu nombreux, ne bénéficient pas d'un régime social particulier par rapport aux autres catégories d'artisans. Le ministère n'y fournit donc pas de décompte particulier pour ces transferts. Resterait à prouver que la législation sociale britannique n'avantage pas les agriculteurs britanniques par rapport à leurs homologues du continent, ce qui n'a pu être fait en l'absence d'évaluation des transferts sociaux vers les agriculteurs. De toute manière, l'absence de ce poste contribue à la relative faiblesse des transferts publics à l'agriculture au Royaume-Uni.

Dans les trois autres pays, les dépenses sociales comptent en effet pour une part importante des transferts publics à l'agriculture avec une fourchette très ouverte entre l'Allemagne, où ils augmentent du cinquième au quart des transferts publics avant et après la réforme de 1992, la France où leur part baisse de 45% à 43% et l'Espagne où elle diminue plus significativement de 68% à 61%.

L'importance économique des transferts sociaux varie aussi beaucoup entre les trois pays qui les recensent. Ramené à l'unité de travail, le régime espagnol est en 1991/92 le plus rémunérateur avec plus de 8 000 ECU/UTA contre un peu plus de 7 000 pour le régime français et un peu plus de 2 000 pour le régime allemand. En 1994, la France prend la première place (10 000 ECU/UTA) devant l'Espagne (9 000 ECU/UTA) tandis qu'en Allemagne les transferts sociaux par UTA doublent et dépassent les 4 000 ECU. Les écarts se resserrent un peu si l'on rapporte ces dépenses au nombre d'exploitations : la France est en 1991/92 comme en 1994 le pays le plus généreux devant l'Espagne tandis que l'effort de l'Allemagne augmente significativement.

Ces évolutions contrastées sont délicates à interpréter car elles traduisent l'effet d'au moins deux groupes de facteurs. Intervient d'abord le poids des structures de production agricoles : modernisation relativement tardive en France où l'exode agricole et rural ne prend un rythme significatif appelant une intervention publique qu'après 1945 ; importance du chômage agricole et rural dans les régions de grandes exploitations extensives d'Espagne où, depuis 1984, l'Etat intervient de manière décisive pour le maintien des équilibres sociaux et politiques ; impact de la réunification en Allemagne qui oblige à prendre en charge la forte réduction des actifs agricoles dans les nouveaux Landers de l'Est. Joue aussi la diversité des politiques sociales agricoles. En Espagne le budget social ne finance pas seulement les exploitants agricoles et leur famille ; il prend aussi en charge les aides à l'emploi et les prestations chômage versées aux travailleurs agricoles et ruraux d'Extrémadure et d'Andalousie (PER, Plan d'emploi rural). En Allemagne, l'absence de financement public pour l'assurance maladie des actifs agricoles contribue à alléger le budget social.

Il est, dans ces conditions, hasardeux de proposer une évaluation des bénéficiaires que les exploitants retirent des transferts sociaux. Il faut cependant noter que ces transferts constituent un élément important des politiques nationales. Par leur poids bien sûr mais aussi par leur autonomie puisqu'ils restent hors du ressort de la PAC. Ceci permet de penser qu'il peuvent fonctionner comme un instrument de compensation à la disposition des gouvernements membres pour parer aux effets des réformes décidées à Bruxelles, sous réserve toutefois que leur aisance budgétaire leur en laisse la possibilité. L'ampleur des évolutions qui affectent ces transferts entre 1991/92 et 1994 dans les trois pays qui les recensent paraît de nature à confirmer l'hypothèse.

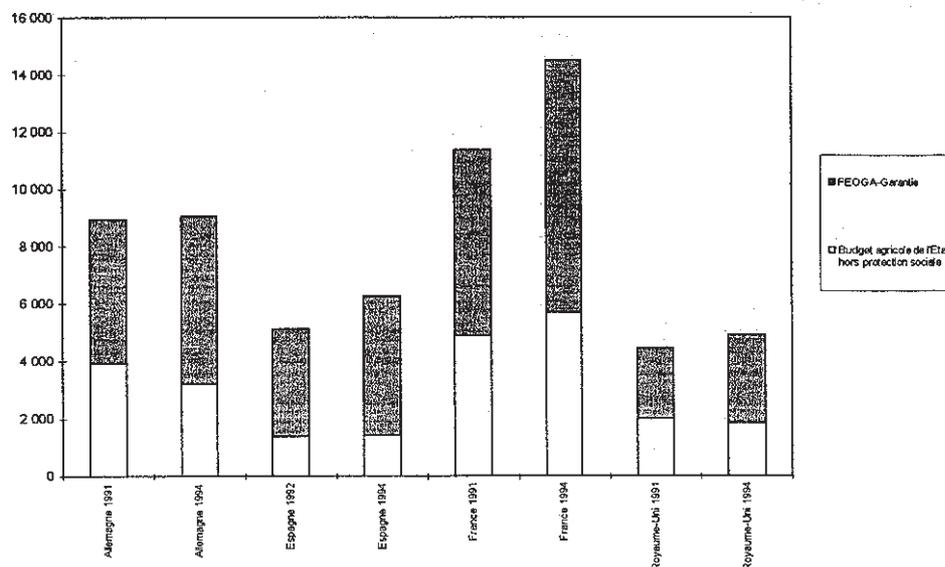
Les transferts publics hors dépenses sociales : le rapprochement des situations nationales.

Les disparités entre le poids et les modalités des régimes sociaux plaident pour leur exclusion de la comparaison. Une fois les transferts sociaux ôtés du champ de la comparaison, l'hétérogénéité de départ entre les volumes des transferts s'atténue. La France demeure le pays avec les transferts les plus importants (11 366 Mio d'ECU en 1991, 14 493 en 1994), suivie de l'Allemagne (de 8 934 à 9 048 Mio d'ECU) tandis que le Royaume-Uni et l'Espagne se rapprochent avec des montants beaucoup plus modestes, entre un peu moins de 5 000 Mio d'ECU pour le premier et un peu plus de 6 000 Mio d'ECU en 1994 pour la deuxième (tableau 2). Ce sous-ensemble permet de suivre plus finement l'évolution des concours du FEOGA Garantie, poste en croissance rapide dans les quatre pays étudiés.

Les concours du FEOGA Garantie : croissance rapide, égalisation limitée.

Dans les quatre pays, le FEOGA Garantie est le premier poste de dépense hors budget social et sa part s'accroît avec la réforme. On observe qu'en 1994 le FEOGA Garantie assure dans tous les cas plus des deux-tiers des transferts hors dépenses sociales alors qu'en 1991/92 il ne dépassait les 70% qu'en Espagne et se situait dans les trois autres pays autour de la moitié de ces mêmes transferts. La réforme de 1992 a ainsi amélioré les retours des pays du nord sans pour autant entraîner de diminution dans ceux de l'Espagne. Les quatre pays étudiés sont donc a priori bénéficiaires de la réforme. Le rapprochement est également visible quand on rapporte les concours du FEOGA Garantie aux indicateurs représentatifs des économies agricoles.

Graphique 2. Part du FEOGA Garantie dans les transferts publics à l'agriculture, hors dépenses sociales.



Source : tableau 2.

Rapportés à la **production agricole finale (PAF)** et à la **valeur ajoutée brute de l'agriculture (VAB)**, les concours du FEOGA Garantie voient leur poids s'élever significativement dans les quatre pays, ce qui est logique puisque la réforme de 1992 augmente les aides budgétaires dans le soutien à l'agriculture. Mais l'égalisation des transferts en provenance du FEOGA Garantie reste limitée, car les paiements compensatoires des baisses de prix sont délivrés à partir des bases historiques de production intégrant les performances économiques de chacune des agricultures étudiées et qu'en outre la détermination territoriale de ces références historiques a été laissée à l'appréciation des Etats membres. Ceci explique que la hausse la plus notable des deux ratios s'observe en France qui a à la fois les surfaces céréalières les plus étendues, des rendements élevés et le plus important troupeau de vaches allaitantes.

Le clivage nord-sud réapparaît nettement quand on rapporte les concours du FEOGA Garantie aux **UTA** et aux **exploitations**. Pour ces deux indicateurs, l'Espagne reste nettement en deçà de ses partenaires, du fait du nombre élevé de ses actifs agricoles et de ses exploitations. Si la réforme de 1992 assure l'amélioration de ses ratios, elle ne ferme pas les écarts avec les pays du nord : par UTA, les concours du FEOGA Garantie y sont inférieurs de plus de 55% à ceux du pays le mieux doté (le Royaume-Uni en 1991, la France en 1994) ; par exploitation, ils y sont inférieurs de presque 30% à ceux du Royaume-Uni où prédominent les unités de production de grande taille. Cette caractéristique contribue aussi à distinguer le Royaume-Uni de l'Allemagne et de la France : les exploitations moyennes étant majoritaires dans ces deux pays, les retours par exploitation y sont inférieurs à ceux du Royaume-Uni. Mais les positions de ces trois pays se rapprochent pour les retours par UTA, du fait de la proximité des niveaux de productivité du travail agricole.

L'examen des concours du FEOGA Garantie par **hectare de SAU** révèle aussi une hausse généralisée mais avec un autre classement des pays qui oppose cette fois l'Espagne et le Royaume-Uni, dont les terres sont cultivées de manière plus extensive, à la France et à l'Allemagne. Ainsi, bien que la réforme entraîne un certain resserrement des écarts entre pays, les concours du FEOGA Garantie continuent à traduire les différentiels de performances des agricultures, d'une part, leurs spécialisations respectives, d'autre part.

Les budgets agricoles nationaux : clivage nord-sud et exception française.

Les budgets agricoles nationaux confirment la spécificité des politiques nationales. Considérés dans leur masse (voir le tableau 2), ils permettent de distinguer deux groupes de pays : celui des pays à petit budget (Royaume-Uni et Espagne) et celui des pays à gros budget (Allemagne, et France). Mais le sens de ce classement formel demande à être précisé. Ses facteurs d'abord varient selon les pays : dans le cas de l'Espagne, la faiblesse du budget agricole reflète la faible capacité contributive de l'Etat et le transfert aux budgets régionaux d'une proportion théoriquement croissante des aides publiques à l'agriculture⁵ ; dans le cas du Royaume-Uni, elle reflète le rôle économique marginal du secteur agricole. Ce classement en outre s'accompagne de dynamiques différenciées selon les pays : les budgets agricoles nationaux baissent entre 1991 et 1994 en Allemagne et au Royaume-Uni, alors qu'ils s'élèvent en Espagne et en France. La hausse est surtout notable en France qui apparaît ainsi comme le plus "agrarien" des quatre pays étudiés. Les rapports des budgets agricoles aux indicateurs des économies agricoles confirment l'analyse.

Que l'on rapporte les budgets agricoles nationaux à la PAF, à la VAB, aux UTA, aux exploitations ou aux hectares de SAU, deux lignes de partage se révèlent nettement. La première oppose les trois pays du nord à l'Espagne qui se présente toujours comme le pays soutenant le moins son agriculture. Le second clivage distingue la France des deux autres pays du nord : la France est le seul pays où tous les ratios sélectionnés augmentent entre 1991 et 1994 alors qu'ils font l'objet d'un notable coup de frein budgétaire chez ses deux voisins septentrionaux. Ainsi en 1994, le budget agricole français atteint les plus fortes proportions de la PAF et de la VAN et les niveaux les plus élevés par UTA et par hectare. Il n'est dépassé par le Royaume-Uni que si l'on prend les exploitations comme indicateur, témoignant une fois encore de l'impact des différences structurelles.

Malgré leur déclin relatif, les budgets agricoles nationaux restent économiquement et symboliquement décisifs car ils ont en charge les politiques socio-structurelles. Ils sont ainsi tout à la fois des révélateurs des choix de structure des gouvernements et des déterminants de l'évolution des appareils productifs et de leurs fonctions dans la vie économique, sociale et territoriale des pays. La réforme de 1992 apparaît comme un facteur qui pousse à la modification des comportements nationaux sans pour autant rapprocher les politiques. Seul pays dont le budget agricole national augmente significativement, la France se distingue nettement de ses partenaires et se présente comme le seul pays attachée au soutien d'une classe paysanne assez influente et prospère pour jouer un rôle significatif dans le développement des zones rurales. Les trois autres pays sont plus économes des deniers publics nationaux : pour l'Espagne et le Royaume-Uni, joue surtout la dévaluation de la monnaie qui, en grossissant le montant en monnaie nationale des paiements directs, incite à réduire les crédits socio-structurels nationaux ; en Allemagne, la politique budgétaire très restrictive, que compensent en partie les budgets régionaux, résulte principalement de la réduction des aides aux nouveaux Landers de l'Est.

Les transferts fiscaux : une spécialité allemande.

Les données réunies sur les transferts fiscaux demeurent partielles. Ne sont présentées que les données pour l'Allemagne et l'Espagne car pour les deux autres pays elles sont trop partielles et incertaines, notamment au Royaume-Uni où les avantages fiscaux accordés à l'agriculture ne sont pas précisément recensés car, dans leur majorité, ils ne sont pas spécifiques par rapport à ceux accordés aux entreprises artisanales.

⁵ Ce transfert résulte du processus de régionalisation de l'Etat espagnol. L'impact réel du processus "autonomique" sur les budgets agricoles régionaux reste à préciser car les difficultés financières des régions les incitent souvent à réduire les aides à l'agriculture, ceci d'autant plus que les paiements directs de la nouvelle PAC garantissent aux agriculteurs des aides au revenu importantes.

Tableau 3. Les transferts fiscaux. Mio Ecu

| | 1991 | 1994 |
|-------------------|-------|------|
| Allemagne | | |
| Avantages fiscaux | 680 | 480 |
| Avantage TVA | 731 | 0 |
| Total | 1 411 | 480 |
| Espagne (1993) | | |
| Avantage TVA | | 113 |
| Détaxation gazole | | 31 |
| Total | | 144 |

Source : Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998), Perraud (1997).

Le tableau 3 fait ressortir l'importance des transferts fiscaux en Allemagne (où ils sont le plus exactement recensés) et où il faudrait leur ajouter le manque à gagner résultant du "forfait TVA" non comptabilisé dans les données fiscales, soit 260 Mio ECU. Mais ces transferts diminuent fortement du fait de l'abandon de l'avantage TVA dont le but était de compenser la réévaluation du mark.

Au-delà de ces résultats chiffrés, on peut remarquer que les avantages fiscaux accordés aux agriculteurs prennent des formes similaires dans les quatre pays : régime spécifique de TVA (taux faible ou non assujettissement) à l'exception de la France ; exonérations de taxes diverses pour les investissements productifs, sauf au Royaume-Uni ; taux réduits pour l'impôt sur les successions afin de faciliter la transmission des exploitations ; soutien plus ou moins favorable aux formes sociétaires d'exploitations ; enfin détaxation du carburant agricole, longtemps pratiquée par les quatre pays.

Les budgets régionaux : une décentralisation inégale.

Les budgets régionaux sont très spécifiques car ils reflètent l'organisation constitutionnelle et administrative de chaque pays. La France et le Royaume-Uni, plus centralisés, s'opposent aux deux autres pays où les régions ont des compétences plus étendues et des budgets plus importants. En France, comme l'ont montré Berriet, Delord et Lacombe (1997), les budgets régionaux restent relativement modestes et atteignent seulement 2% des transferts publics nationaux à l'agriculture et 8% du budget agricole de l'Etat, proportions nettement inférieures à celles qui s'observent en Allemagne et en Espagne.

Pour l'Allemagne, le tableau 4 recense la part des actions communes Bund-Länders financée par ces derniers mais n'incluent pas les actions régionales financées sur les ressources propres des Länders. Ainsi mesurées, les dépenses régionales représentent en 1991 7% des transferts publics nationaux à l'agriculture et 8% en 1994 ; la proportion s'élèverait à 15,4% si l'on ajoutait les dépenses financées sur les recettes propres des régions (voir l'évaluation dans Perraud, 1997). Le poids des budgets régionaux allemands apparaît mieux quand on les rapporte au seul budget agricole du Bund : il atteint alors entre 20 et 30% du budget agricole national. L'augmentation qui intervient entre 1991 et 1994 révèle la décentralisation croissante de la politique agricole allemande et la montée corrélative du poids des régions. Un mouvement d'ampleur équivalente se manifeste en Espagne.

En effet, dans ce pays, les budgets régionaux comptaient dès 1991 pour environ 15% des transferts publics nationaux à l'agriculture et étaient 1,5 fois supérieurs au seul budget agricole de l'Etat. Malgré l'absence d'un budget consolidé pour 1994, la poursuite de la décentralisation permet de penser que le poids des régions a dû augmenter depuis. L'importance des budgets agricoles régionaux conduit à relativiser la faiblesse du budget espagnol par rapport à celui de ses partenaires, même si elle ne permet pas de combler les écarts dans l'importance économique des aides publiques à l'agriculture.

Tableau 4. Les budgets régionaux. Mio ECU.

| | 1991 | 1994 |
|--|---------|--------|
| Allemagne | | |
| Budgets régionaux hors dépenses sur recettes propres (1) | 789 | 973 |
| Budget agricole national (2) | 3 927 | 3 208 |
| Transferts publics nationaux et territoriaux (3) | 11 498 | 12 273 |
| (1)/(2)*100 | 20,10% | 30,32% |
| (1)/(3)*100 | 6,87% | 7,93% |
| Espagne | | |
| Budgets régionaux votés (1) | 2 258 | |
| Budget agricole national (2) | 1 532 | |
| Transferts publics nationaux et territoriaux (3) | 15 006 | |
| (1)/(2)*100 | 147,37% | |
| (1)/(3)*100 | 15,05% | |
| France | | |
| Budgets régionaux (1) | 391 | |
| Budget agricole national (2) | 4 785 | |
| Transferts publics nationaux et territoriaux (3) | 20 412 | |
| (1)/(2)*100 - | 8,18% | |
| (1)/(3)*100 | 1,92% | |

Source : Perraud (1997) pour l'Allemagne ; Delorme (1998) pour l'Espagne ; Berriet, Delord, Lacombe (1997) pour la France.

Conclusion : hausse des concours du FEOGA Garantie, permanence des politiques nationales.

Les concours du FEOGA Garantie représentent une part croissante des transferts publics à l'agriculture dans les quatre pays étudiés. Mais ce mouvement commun a peu d'impact sur la structure administrative de ces transferts : leur volume, leur gestion et leur importance économique continuent d'être déterminés par les caractéristiques institutionnelles et économiques de chacun des pays étudiés. Il convient maintenant d'étudier la ventilation fonctionnelle des transferts publics à l'agriculture pour savoir comment s'y exprime la permanence des politiques agricoles nationales.

La structure fonctionnelle des transferts publics à l'agriculture (hors transferts sociaux).

Pour analyser la répartition fonctionnelle des transferts publics à l'agriculture, nous avons utilisé la nomenclature construite par le MAP. Celle-ci distingue huit domaines : le domaine 1 pour les aides à l'agriculture productive ; le domaine 2 pour les aides aux industries agro-alimentaires ; le domaine 3 pour les activités hippiques ; le domaine 4 pour la forêt productive ; le domaine 5 pour l'espace rural et forestier ; le domaine 6 pour la recherche et l'enseignement ; le domaine 7 pour les services généraux ; le domaine 8, enfin, pour la protection sociale et la solidarité, exclu de la comparaison à cause de la trop forte hétérogénéité des transferts sociaux.

La prépondérance des aides aux activités agricoles productives.

Le tableau 5 et le graphique 3 ventilent par domaines fonctionnels les transferts publics à l'agriculture hors protection sociale. Les deux figures font ressortir que le domaine 1 (aides à l'agriculture productive) occupe dans les quatre pays étudiés une place prépondérante (80% en moyenne) qui augmente encore après la réforme de 1992. L'Allemagne et l'Espagne se situent au dessus de cette moyenne tandis que la France et le Royaume-Uni sont au-dessous. Le décalage entre les deux groupes de pays résulte surtout du classement différencié des dépenses de recherche et d'enseignement : inscrites au budget national en France et au Royaume-Uni, ces dépenses sont partagées avec les Landers en Allemagne sans apparaître systématiquement au budget du ministère de l'agriculture tandis qu'en Espagne les dépenses pour l'enseignement agricole relèvent du budget du ministère de l'enseignement.

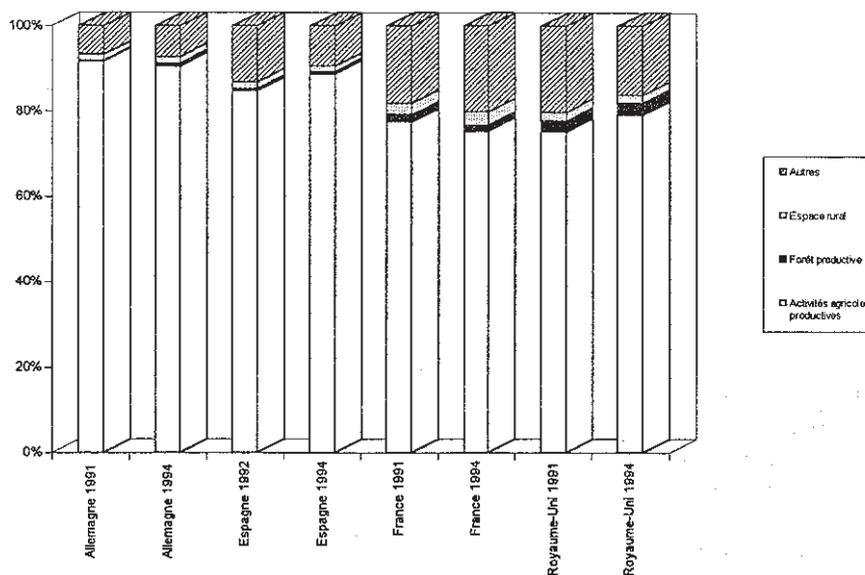
Tableau 5. Transferts publics à l'agriculture (hors protection sociale) classés par fonctions économiques. Mio ECU.

| | Allemagne 1991 | Allemagne 1994 | Espagne 1992 | Espagne 1994 | France 1991 | France 1994 | Royaume-Uni 1991 | Royaume-Uni 1994 |
|--|----------------|----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|------------------|------------------|
| 1 Activités agricoles productives | 8 195 | 8 195 | 4 337 | 5 551 | 8 805 | 10 921 | 3 348 | 3 678 |
| 2 Industries Agro-alimentaires | 106 | 74 | 64 | 76 | 145 | 128 | 26 | 32 |
| 3 Activités hippiques | 0 | 0 | 0 | 0 | 93 | 117 | 0 | 0 |
| 4 Forêt productive | 18 | 61 | 26 | 35 | 208 | 205 | 121 | 145 |
| 5 Espace rural et forestier | 124 | 141 | 79 | 82 | 292 | 449 | 86 | 84 |
| 6 Recherche et enseignement | 155 | 231 | 38 | 29 | 1 066 | 1 375 | 785 | 730 |
| 7 Services généraux et ajustement | 336 | 346 | 571 | 481 | 757 | 1 298 | 88 | 33 |
| Transferts publics hors protection sociale | 8 934 | 9 048 | 5 115 | 6 254 | 11 366 | 14 493 | 4 454 | 4 902 |

Source : Perraud (1997) pour l'Allemagne, Delorme (1998) pour l'Espagne, Méchineau-Guichard (1998) pour le Royaume-Uni.

Ramenés à la PAF et à la VAB, les concours du domaine 1 révèlent que la réforme de 1992 entraîne une relative homogénéisation des niveaux d'aide : pour la PAF, la part des transferts du domaine 1 s'étagait de 18 à 27% en 1991 et de 22 à 26% en 1994, le Royaume-Uni et l'Allemagne occupant les places extrêmes dans les deux cas ; pour la VAN, les ratios variaient entre 38 et 63% en 1991 et de 48 à 58% en 1994, l'Allemagne ayant les deux années la meilleure position. Le clivage nord-sud réapparaît quand les aides sont ramenées à l'UTA, à l'exploitation et à l'hectare de SAU : l'écart entre l'Espagne et les trois autres pays s'ouvre alors largement pour les trois indicateurs.

Graphique 3. Transferts publics à l'agriculture (hors protection sociale) classés par fonctions économiques. %.



Source : Tableau 5.

Tableau 6. Aides aux activités agricoles productives. Mio ECU et rapportés aux indicateurs économiques.

| | Allemagne 1991 | Allemagne 1994 | Espagne 1992 | Espagne 1994 | France 1991 | France 1994 | Royaume- Uni 1991 | Royaume- Uni 1994 |
|--|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------|
| Aides aux activités agricole productives (domaine 1) - Mio Ecu | 8 195 | 8 195 | 4 337 | 5 551 | 8 805 | 10 921 | 3 348 | 3 878 |
| En % de la PAF | 27% | 26% | 19% | 25% | 19% | 25% | 18% | 22% |
| En % de la VAB | 63% | 58% | 44% | 48% | 38% | 48% | 48% | 49% |
| Par UTA | 7 968 | 11 074 | 3 883 | 5 226 | 7 128 | 10 097 | 7 891 | 9 275 |
| Par exploitations | 12 323 | 13 523 | 2 721 | 4 011 | 8 658 | 13 634 | 13 778 | 15 893 |
| Par hectare de SAU | 485 | 478 | 160 | 187 | 288 | 361 | 181 | 244 |

Source : Tableaux 5 et 2.

Les aides des autres domaines : faibles mais avec une forte diversité par pays.

Les aides des autres domaines ne représentent qu'une part marginale des transferts, mais avec de fortes spécificités par pays (tableau 5). L'importance relative du domaine 6 (recherche et enseignement) en France et au Royaume-Uni traduit surtout, nous l'avons vu, la différence des modes d'inscription budgétaire. Plus réelle est la particularité de la France pour le domaine 3 : l'existence de haras publics explique qu'elle soit la seule à abonder cette ligne. Les aides à la forêt productive (domaine 4) sont les plus importantes en France et au Royaume-Uni, où se pérennisent des forêts domaniales objets d'une gestion publique (même si un important programme de privatisation des forêts est en cours outre-Manche).

Le domaine 5 (espace rural et forestier au sens de forêt récréative) reçoit des crédits modestes partout et faiblement croissants sauf en France où ils augmentent de 150% entre 1991 et 1994. Mais ces différences résultent peut-être de la diversité des modes d'inscription budgétaire : le domaine 5 est en effet un ensemble nouveau dont les limites, le contenu et la gestion ne sont pas encore stabilisés. Les mesures qui y sont rangées varient beaucoup dans l'espace et dans le temps et font en outre souvent l'objet d'un partage de compétences (avec des redistributions fréquentes) entre le ministère de l'agriculture et d'autres ministères, notamment le ministère de l'environnement (comme en Espagne et au Royaume-Uni).

Les dépenses d'administration et les dépenses diverses (domaine 7) représentent environ 10% du budget en France et au Royaume-Uni où leur part reste stable, tandis qu'elles sont beaucoup plus faibles en Allemagne et surtout en Espagne où elles chutent de 100 millions d'ECU. Le faible chiffre de l'Allemagne résulte de ce que le budget fédéral ne finance pas l'administration territoriale de l'agriculture, remise aux administrations des Landers. La baisse des dépenses en Espagne traduit les transferts de compétences aux régions qui se sont accompagnés du transfert des personnels administratifs correspondants.

Conclusion :

Vu à travers le classement par domaines de la nomenclature du MAP, le rapprochement induit par la réforme semble plus formel que réel. Certes le domaine 1 des aides à l'agriculture productive prend de plus en plus d'importance. Mais cette priorité commune, si nette qu'elle conduit à s'interroger sur la portée réelle des discours en faveur du développement rural et de l'environnement, ne s'accompagne ni d'une harmonisation des niveaux de soutien, toujours marqués par le clivage nord-sud, ni d'une homogénéisation des aides inscrites dans les autres domaines.

LES AIDES AUX ACTIVITES AGRICOLES PRODUCTIVES : DES DYNAMIQUES CONTRASTEES.

Comme nous venons de le voir, les aides aux activités agricoles productives regroupent l'essentiel des transferts publics à l'agriculture (hors transferts sociaux) et leur part s'accroît avec la réforme. Pour étudier de manière comparative cette partie centrale des politiques agricoles nationales, nous avons mis au point un mode d'emploi de la nomenclature du MAP visant à limiter le double biais inhérent à une nomenclature construite à partir de la politique agricole française : par son approche franco-française, elle tend à masquer la diversité des interventions des autres pays ; par son optique très sectorielle, elle ne permet pas d'appréhender finement les nouvelles mesures de soutien.

La démarche suivie a consisté d'abord à utiliser un codage plus fin que celui du MAP (à trois chiffres) pour les quatre premiers ensembles d'action du domaine 1, afin de pouvoir distinguer les différentes aides à la modernisation des exploitations⁶, les différentes mesures de soutien des marchés⁷, les différents paiements directs liés aux produits⁸, les différentes aides à la maîtrise de l'offre⁹, les différentes formes de compensation des handicaps et contraintes spécifiques¹⁰.

La cessation d'activité, classée parmi les mesures sociales du domaine 8, a été en second lieu analysée avec le domaine 11 (modernisation des exploitations) car la réforme de 1992 accentue son aspect de mesure économique participant à la restructuration de l'appareil productif par sa contribution à la diminution des actifs agricoles et à l'agrandissement de la taille des exploitations.

Pour les domaines 4 (forêt productive) et 5 (espace rural et forestier) enfin, aucun codage supplémentaire n'a été introduit bien que cette forme d'agrégation des données se soit révélée mal adaptée à la comparaison : trop forte, elle rend difficile le repérage des différentes mesures des politiques de développement rural ; trop fine, car la distinction entre forêt productive et forêt récréative est strictement française et risque, d'un côté, de conduire à une sous-estimation des aides à la forêt (généralement gérées dans un cadre intégré unique), de l'autre côté, d'empêcher de repérer les aides à la forêt qui participent au contrôle de l'offre (boisement des terres agricoles). Dans la phase de transition actuelle, ces inconvénients sont toutefois atténués par les incertitudes qui règnent sur la rubrique "développement rural". Dans les quatre budgets étudiés (à l'exception peut-être du budget allemand), cette rubrique apparaît comme une sorte de fourre-tout où sont rangées des mesures hétérogènes souvent peu ou mal ventilées et dont les contours varient dans le temps car certaines des mesures qui y sont inscrites font des va-et-vient entre le ministère de l'agriculture et d'autres ministères (principalement le ministère de l'environnement).

⁶Rubrique 11 dans la nomenclature où nous avons distingué : la bonification, la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs, les autres aides.

⁷Rubrique 12 où sont distinguées : les restitutions, les interventions sur le marché interne, les aides à l'élargissement de la demande, les autres aides.

⁸Rubrique 12 où sont distingués : la prime à la vache allaitante, la prime ovine, les primes aux bovins mâles, les primes compensatoires SCOP, les autres paiements directs liés au produit.

⁹Rubrique 13 où sont distingués : le retrait des terres arables, la suspension et le rachat de références laitières, les primes à l'arrachage des vignes, les autres aides pour le contrôle de l'offre.

¹⁰Rubrique 14 où sont distinguées : l'indemnité compensatoire zone défavorisée (indemnité spéciale montagne en France), les mesures agrienvironnementales (MAE) qui, dans chaque pays, se concentre autour d'un secteur particulier (élevage extensif en France, céréaliculture extensive et fruits à coque en Espagne etc.).

Avec cette méthode et pour faire apparaître les dynamiques contrastées qui opèrent dans chacun des pays étudiés, nous analyserons successivement les aides à la stabilisation des marchés, les paiements directs aux produits, les mesures de maîtrise de l'offre, les compensations de handicaps et d'autres contraintes, les aides à la modernisation des exploitations et enfin les autres aides du domaine 1.

Soutiens de marché et paiements directs aux produits : évolution comparée.

Dans les quatre pays, soutien des marchés et paiements directs aux produits sont les deux principaux postes du domaine 1. Le tableau 7 et le graphique 4 permettent de suivre leurs évolutions comparées. En 1991, avant la réforme, les pays se distinguaient nettement entre ceux qui avaient recours en priorité aux soutiens des marchés (France et Allemagne) et ceux qui utilisaient surtout les paiements directs au produit (Espagne et Royaume-Uni). L'opposition entre ces deux groupes de pays renvoyait bien évidemment à leur spécialisation plus ou moins forte dans les produits soutenus par des aides directes ou dans ceux soutenus par des interventions sur le marché : ainsi, en Allemagne et en France jouait l'importance de la céréaliculture et de l'élevage laitier, soutenus par les prix ; la taille des troupeaux ovins était l'élément déterminant au Royaume-Uni et en Espagne où s'ajoutait l'impact des divers produits méditerranéens également soutenus par des paiements directs (coton, tabac, fruits et légumes, blé dur etc.).

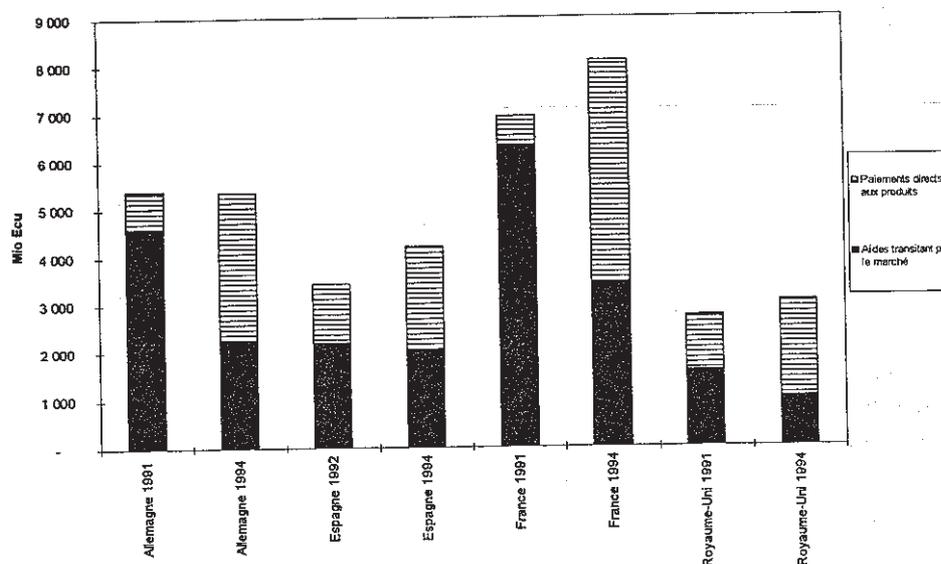
En 1994, la répartition entre les deux types de dépenses s'homogénéise au profit des paiements directs qui augmentent dans les quatre pays. Ce mouvement, cohérent avec les modalités de la réforme de 1992, s'accompagne d'une sorte de phénomène de rattrapage : les paiements directs augmentent plus fortement en France (de l'indice 100 à 772) et en Allemagne (de l'indice 100 à 387) qu'en Espagne et au Royaume-Uni (de l'indice 100 à 175) tandis que les soutiens de marché évoluent de manière inverse, baissant plus fortement en Allemagne et en France qu'en Espagne et au Royaume-Uni. Sauf en Allemagne, la conjonction de ces deux mouvements entraîne une hausse des budgets alloués à ces deux aides.

Tableau 7. Aides à l'agriculture productive (domaine 1) ventilées par fonction économique. Mio ECU, % et indice 1991 = 100.

| | Allemagne 1991 | Allemagne 1994 | Espagne 1992 | Espagne 1994 | France 1991 | France 1994 | Royaume- Uni 1991 | Royaume- Uni 1994 |
|---|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------------|----------------------|
| Installation et modernisation des exploitations | 523 | 594 | 298 | 418 | 771 | 889 | 47 | 16 |
| Régularisation des marchés et orientation des productions | 5 384 | 5 346 | 3 427 | 4 199 | 6 921 | 8 077 | 2 721 | 3 025 |
| dont Aides transitant par le marché | 4 581 | 2 238 | 2 186 | 2 027 | 6 315 | 3 404 | 1 571 | 1 021 |
| dont Paiements directs aux produits | 803 | 3 109 | 1 241 | 2 172 | 605 | 4 673 | 1 150 | 2 005 |
| Maîtrise de l'offre | 580 | 566 | 257 | 422 | 433 | 1 127 | 118 | 303 |
| Compensation de handicap ou contraintes spécifiques | 899 | 665 | 153 | 285 | 307 | 600 | 341 | 291 |
| Aides transitoires non liées aux produits | 315 | 488 | 0 | 19 | 108 | 76 | 0 | 0 |
| Calamités agricoles | 30 | 19 | 112 | 141 | 179 | 62 | 1 | 1 |
| Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux | 15 | 19 | 62 | 45 | 39 | 42 | 73 | 61 |
| Autres financements en faveur de l'agriculture productive | 449 | 500 | 28 | 19 | 48 | 48 | 47 | 180 |
| Total domaine 1 | 8 195 | 8 195 | 4 337 | 5 551 | 8 805 | 10 921 | 3 348 | 3 878 |
| En pourcentage | | | | | | | | |
| Installation et modernisation des exploitations | 6% | 7% | 7% | 8% | 9% | 8% | 1% | 0% |
| Régularisation des marchés et orientation des productions | 66% | 65% | 79% | 76% | 79% | 74% | 81% | 78% |
| dont Aides transitant par le marché | 56% | 27% | 50% | 37% | 72% | 31% | 47% | 26% |
| dont Paiements directs aux produits | 10% | 38% | 29% | 39% | 7% | 43% | 34% | 52% |
| Maîtrise de l'offre | 7% | 7% | 6% | 8% | 5% | 10% | 4% | 8% |
| Compensation de handicap ou contraintes spécifiques | 11% | 8% | 4% | 5% | 3% | 5% | 10% | 8% |
| Aides transitoires non liées aux produits | 4% | 6% | 0% | 0% | 1% | 1% | 0% | 0% |
| Calamités agricoles | 0% | 0% | 3% | 3% | 2% | 1% | 0% | 0% |
| Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux | 0% | 0% | 1% | 1% | 0% | 0% | 2% | 2% |
| Autres financements en faveur de l'agriculture productive | 5% | 6% | 1% | 0% | 1% | 0% | 1% | 5% |
| Total domaine 1 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| En indice 1991 = 100 | | | | | | | | |
| Installation et modernisation des exploitations | 100 | 114 | 100 | 140 | 100 | 115 | 100 | 34 |
| Régularisation des marchés et orientation des productions | 100 | 99 | 100 | 123 | 100 | 117 | 100 | 111 |
| dont Aides transitant par le marché | 100 | 49 | 100 | 93 | 100 | 54 | 100 | 65 |
| dont Paiements directs aux produits | 100 | 387 | 100 | 175 | 100 | 772 | 100 | 174 |
| Maîtrise de l'offre | 100 | 98 | 100 | 164 | 100 | 261 | 100 | 258 |
| Compensation de handicap ou contraintes spécifiques | 100 | 74 | 100 | 186 | 100 | 196 | 100 | 85 |
| Aides transitoires non liées aux produits | 100 | 155 | - | 100 | 100 | 71 | - | - |
| Calamités agricoles | 100 | 62 | 100 | 126 | 100 | 35 | 100 | 76 |
| Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux | 100 | 125 | 100 | 73 | 100 | 106 | 100 | 83 |
| Autres financements en faveur de l'agriculture productive | 100 | 111 | 100 | 70 | 100 | 100 | 100 | 382 |
| Total domaine 1 | 100 | 100 | 100 | 128 | 100 | 124 | 100 | 116 |

Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998).

Graphique 4. Evolution comparée des soutiens de marché et des paiements directs aux produits. %.

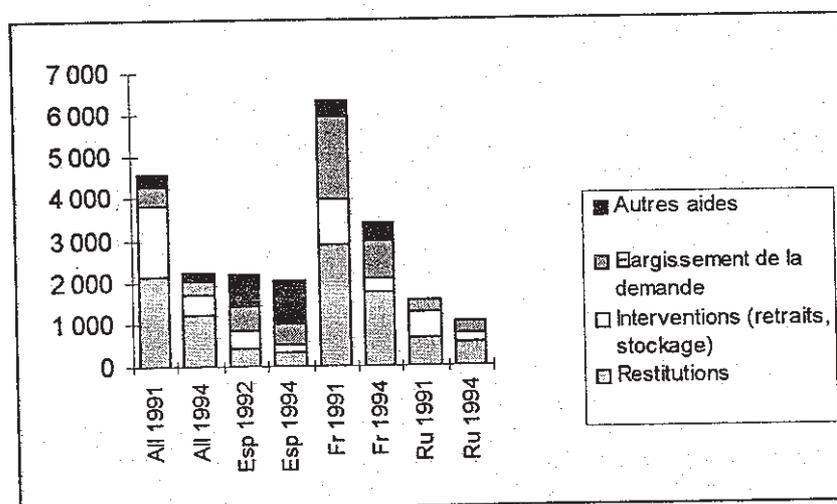


Source : tableau 7

Le rapprochement des instruments de soutien des marchés.

En même temps qu'elle favorise une baisse générale (mais avec des rythmes différents selon les pays) des soutiens de marché, la réforme de 1992 provoque une homogénéisation de leur structure instrumentale. Les restitutions et les aides au stockage qui, sauf en Espagne, étaient les instruments privilégiés de la régularisation des marchés, baissent le plus fortement sous l'effet des baisses des prix institutionnels et des mesures de gel des terres arables (qui ont entraîné une baisse de la production), grâce aussi à l'augmentation des cours internationaux qui a diminué le coût d'écoulement des surplus accumulés avant la réforme de 1992. Logiquement, les mesures d'élargissement de la demande et les mesures diverses (essentiellement aides à l'amélioration de la qualité de l'offre), renforcent leur place relative dans les quatre pays.

Graphique 5. Structure des aides aux marchés. Mio Ecu



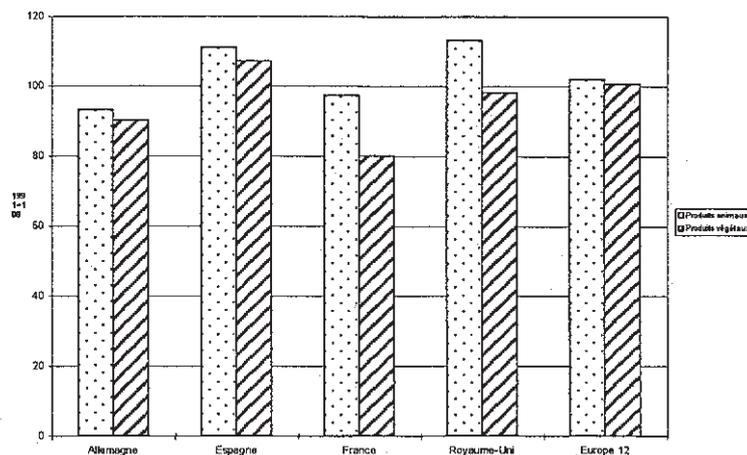
Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998)

Systèmes de prix agricoles et politique agri-monnaire : monnaies fortes et monnaies faibles.

Pour apprécier complètement le degré de convergence des politiques de soutien des marchés, il faut mesurer l'impact des politiques agri-monnaires sur les systèmes de prix agricoles, c'est-à-dire sur les prix perçus et payés par les agriculteurs. En effet, une dévaluation fait monter les prix perçus par les agriculteurs, à cause du relèvement proportionnel des prix institutionnels exprimés en monnaie nationale, d'une part, de l'augmentation des prix de marché résultant du renchérissement du prix des importations et de la croissance du volume des exportations, d'autre part. Dans le même temps, une dévaluation pousse vers le haut les prix payés par les agriculteurs qui tendent à suivre le rythme de l'inflation. Une monnaie qui réévalue provoque des mouvements inverses des prix perçus et payés par les agriculteurs¹¹. Ces divers effets des mouvements monétaires peuvent annuler voire inverser les variations des prix agricoles communs exprimés en ECU.

Le graphique 6 permet d'opposer les situations de l'Espagne et du Royaume-Uni, dont les devises restées hors du SME pendant la période d'étude ont subi une forte érosion, et celles de l'Allemagne et de la France, qui ont maintenu leurs devises à l'intérieur du SME et ont en outre continué à les stabiliser après août 1993, quand les marges de fluctuation des monnaies ont été élargies à 15%.

Graphique 6. Indices des prix payés par les agriculteurs. 1991 = 100



Source : Commission, La situation de l'agriculture dans l'Union, 1995.

L'Espagne et le Royaume-Uni, confrontés à la dévaluation de leurs monnaies, ont remplacé les taux pivots "verts", utilisés pour convertir en monnaie nationale les prix en Ecu, par des taux de conversions agricoles ajustables tous les dix jours aux fluctuations du marché des changes¹². Dans les deux pays, bien que les taux de conversion agricoles se soient alignés avec un certain retard sur la baisse des taux du marché, la politique agri-monnaire laisse aux agriculteurs une bonne partie de l'avantage de change inhérent à une dévaluation. Au Royaume-Uni, la baisse des prix à la production est moins forte que dans le reste de l'Union, marquée surtout pour les produits végétaux, tandis que les prix des produits animaux connaissent une amélioration notable. En Espagne, les mêmes tendances s'observent avec des hausses plus prononcées, notamment pour les produits végétaux dont les cours sont tendus par les baisses de production consécutives aux sécheresses récurrentes. Dans les deux pays, les revenus agricoles se sont d'autant plus améliorés que le différentiel entre les prix à la production et les prix des consommations intermédiaires ("ciseau" des prix, voir le tableau 8) s'est maintenu stable (Royaume-Uni) ou s'est amélioré (Espagne).

¹¹ Les effets des variations des prix sont amplifiés par les mouvements des paiements directs : dans les pays dont la monnaie dévalue, leurs montants sont augmentés du taux de la dévaluation ; dans ceux où la monnaie réévalue, ils sont diminués d'autant.

¹² Entre janvier et octobre 1993, les taux de conversion agricoles ont été réalignés 12 fois au Royaume-Uni et 9 fois en Espagne.

Tableau 8. Evolution du ciseau des prix. 1991 = 100.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Allemagne | | | | |
| Prix agricoles à la production | 100 | 98 | 91 | 92 |
| Consommation intermédiaires | 100 | 102 | 100 | 101 |
| Espagne | | | | |
| Prix agricoles à la production | 100 | 93 | 98 | 109 |
| Consommation intermédiaires | 100 | 100 | 103 | 105 |
| France | | | | |
| Prix agricoles à la production | 100 | 93 | 88 | 88 |
| Consommation intermédiaires | 100 | 100 | 100 | 99 |
| Royaume-Uni | | | | |
| Prix agricoles à la production | 100 | 102 | 106 | 107 |
| Consommation intermédiaires | 100 | 103 | 108 | 108 |

Source : Commission, La situation de l'agriculture dans l'Union, diverses années.

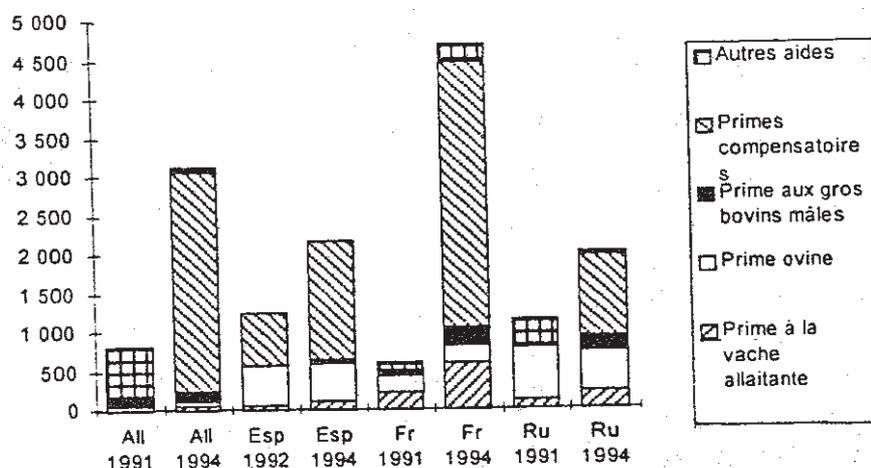
En Allemagne et en France, malgré la répercussion ralentie des réévaluations monétaires sur les taux pivots "verts" et les taux de conversion agricoles, les systèmes de prix agricoles connaissent des évolutions inverses. La réforme de 1992 peut ainsi développer tous ses effets : la baisse des prix est particulièrement forte en France pour les produits végétaux tandis que les prix des produits animaux se tiennent mieux dans les deux pays. De même, l'évolution du "ciseau" des prix y est plus défavorable aux agriculteurs car le différentiel s'ouvre au profit des prix des consommations intermédiaires.

Les paiements directs aux produits : des compositions sectorielles originales par pays.

C'est en France, et dans une moindre mesure en Allemagne, que les paiements directs aux produits augmentent le plus fortement. Ce mouvement est cohérent avec la contribution des cultures arables à leur production agricole finale, d'une part, avec l'importance de leurs élevages bovins d'autre part, la France bénéficiant surtout de la prime à la vache allaitante et l'Allemagne des aides aux taurillons. Au Royaume-Uni et en Espagne, la prime ovine reste importante, même si la réforme réduit son niveau.

La répartition par produits des paiements directs fait apparaître, par delà la hausse générale des aides aux cultures arables, dont les baisses des prix institutionnels s'avèrent particulièrement bien compensées, un profil propre à chaque pays. Alors que la dotation de l'Allemagne est très concentrée autour des paiements cultures arables, celle de la France est la plus diversifiée, du fait de l'importance relative de la prime à la vache allaitante et des "autres aides" ; en Espagne et au Royaume-Uni, les primes ovines occupent les places relatives les plus notables.

Graphique 7. Paiements directs ventilés par produits. Mio Ecu.



Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998)

Les mesures de contrôle de l'offre : la montée du gel des terres arables.

Avant la réforme, les mesures de contrôle de l'offre étaient relativement homogènes en volume, représentant dans les quatre pays des parts réduites des aides à l'agriculture productive : un peu moins de 5% en France et au Royaume-Uni ; un peu plus de 6% en Allemagne et en Espagne. Mais le clivage nord-sud apparaissait nettement à l'examen des secteurs concernés par le contrôle de l'offre : la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne utilisaient surtout la suspension de références laitières et, dans une moindre mesure, le retrait des terres arables, tandis que l'Espagne recourait principalement aux mesures d'arrachage des vignes et aux aides à la restructuration des vignobles.

La réforme de 1992 entraîne deux mouvements convergents dans les quatre pays étudiés : une hausse relative des aides au contrôle de l'offre, à un peu plus de 7% des aides à l'agriculture productive (et même 10% en France) ; un recentrage sectoriel autour des cultures arables du fait de la mise en oeuvre de programmes de gel des terres arables et de l'achèvement des programmes de cessation d'activité laitière et d'arrachage des vignes. Il faut noter la spécificité de l'Allemagne qui est le seul pays où le budget des aides au contrôle de l'offre baisse.

Tableau 9. Les aides à la maîtrise de l'offre. Mio Ecu.

| | All 1991 | All 1994 | Esp 1992 | Esp 1994 | Fr 1991 | Fr 1994 | Ru 1991 | Ru 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|---------|------------|------------|
| Aides à la maîtrise de l'offre | 580 | 566 | 257 | 422 | 433 | 1 127 | 118 | 303 |
| dont: | | | | | | | | |
| Retrait des terres arables | 156 | 267 | 31 | 258 | 61 | 871 | 36 | 278 |
| Suspension de références laitières | 386 | 281 | 16 | 0 | 303 | 174 | 79 | 22 |
| Arrachage des vignes et restructuration | 1 | 2 | 172 | 141 | 60 | 72 | 0 | 0 |
| Autres aides au contrôle de l'offre | 37 | 16 | 38 | 24 | 9 | 9 | 3 | 4 |

Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998)

La compensation des handicaps naturels et des contraintes spécifiques : des pratiques et des conceptions très nationales

Ce poste regroupe, non sans un certain arbitraire, deux sortes d'aides au revenu agricole : celles qui compensent les handicaps dont souffrent les exploitations localisées dans des zones défavorisées et celles qui compensent les contraintes générées par le souci environnemental (mesures agri-environnementales de l'article 19 du R. 797/85 amplifiées par la réforme de 1992 dans ses "mesures d'accompagnement").

Avant la réforme, le clivage nord-sud marquait fortement ce poste budgétaire. Le budget consacré par l'Espagne à ce type d'aide au revenu était nettement plus faible que ceux des trois pays du nord, essentiellement à cause d'une faible utilisation de l'indemnité compensatoire « zones défavorisées ». Si les trois pays du nord consacraient à cette indemnité de gros budgets, chacun le faisait avec une politique spécifique : l'Allemagne donnait la priorité aux nouveaux Landers de l'Est ; la France à l'indemnité compensatoire ; le Royaume-Uni était le seul à développer une intervention agri-environnementale.

Après la réforme, le clivage nord-sud s'atténue mais les politiques nationales restent tout aussi spécifiques. Si on observe le total de la rubrique, on peut opposer l'Espagne et la France, qui augmentent les crédits accordés à ces aides, aux deux autres pays qui les réduisent. Mais ces mouvements recouvrent des dynamiques différentes dans chaque pays. En Espagne, l'indemnité compensatoire zones défavorisées demeure une mesure peu utilisée comparativement aux mesures agri-environnementales, qui augmentent significativement, et surtout aux "autres aides" qui, compensant les sécheresses, sont multipliées par dix. En France, l'aide aux exploitations installées dans des zones

difficiles reste la priorité sous la forme de l'indemnité compensatoire zones défavorisées, toujours au premier rang, et des aides à l'investissement dans des zones en retard structurel (classées dans "autres aides"). En Allemagne, tandis que les aides aux nouveaux Landers subissent un sérieux coup de frein, l'indemnité compensatoire zones défavorisées et les aides agrienvironnementales augmentent fortement. Le Royaume-Uni diminue significativement l'indemnité compensatoire zones défavorisées, stabilise les aides agrienvironnementales et augmente faiblement les aides à l'investissement dans des zones en retard (autres aides).

Si la montée des mesures agrienvironnementales est une tendance commune aux quatre pays, elle emprunte dans chacun d'eux des formes particulières. C'est en Allemagne que le budget de ces aides connaît la plus forte progression : les programmes agrienvironnementaux couvrent les programmes d'extensification et surtout l'ensemble des mesures mises en place par les Landers dans le plan d'accompagnement de la réforme de 1992. Notons que le chiffre de 1994 est minimisé dans la mesure où tous les programmes prévus n'ont pas encore été mis en place. En Espagne et en France, les aides agrienvironnementales, malgré une forte hausse, restent relativement marginales : en pratique, elles se concentrent sur certains systèmes de production qui rencontrent des difficultés de revenu, l'élevage bovin allaitant en France (sous la forme de la prime à l'herbe), la céréaliculture en sec en Espagne (sous la forme de l'aide aux steppes céréalières¹³). Le Royaume-Uni, après avoir été en avance dans ce domaine, prend du retard : les nouveaux programmes agrienvironnementaux ne sont pas encore en place bien que les dispositifs existants aient atteint leur rythme de croisière, avec un impact nettement moins important que prévu tant en termes d'hectares couverts que d'agriculteurs participants.

Tableau 10. Compensations des handicaps naturels et de contraintes spécifiques. Mio ECU.

| | All 1991 | All 1994 | Esp 1992 | Esp 1994 | Fr 1991 | Fr 1994 | Ru 1991 | Ru 1994 |
|--|----------|----------|-------------|-------------|---------|---------|---------|---------|
| Compensation de handicaps et de contraintes spécifiques | 899 | 665 | 153 | 285 | 307 | 600 | 341 | 291 |
| dont : | | | | | | | | |
| Indemnité compensatoire zone défavorisée | 216 | 298 | 93 | 86 | 295 | 448 | 241 | 157 |
| Agrienvironnement | 30 | 249 | 47 | 61 | 2 | 27 | 74 | 75 |
| Autres aides | 653 | 118 | 13 | 139 | 9 | 126 | 26 | 60 |

Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998)

L'originalité des aides à la modernisation des structures de production.

Le tableau 11 révèle que la réforme de 1992 n'a eu aucun effet sur les politiques nationales de structures qui restent très originales. Malgré les imprécisions des données budgétaires nationales (le budget allemand ne distingue pas la dotation jeune agriculteur, le budget espagnol n'isole pas les aides à la bonification des taux d'intérêt), on distingue clairement quatre stratégies, du sud au nord

L'Espagne a le budget le plus faible mais le plus fortement croissant (+ 40% entre 1991 et 1994) car elle s'efforce de maintenir son effort d'aide à la modernisation de l'appareil productif, non sans quelques contradictions : les aides à la cessation d'activité restent à un niveau symbolique, leur niveau étant peu attractif comparé aux paiements cultures arables, ce qui ne favorise pas l'agrandissement des exploitations dont l'investissement est par ailleurs fortement encouragé.

La France accroît aussi mais plus modérément (+ 24% entre 1991 et 1994) son budget d'aides à la modernisation. Le poste le plus dynamique est l'aide à la cessation d'activité, ce qui facilite l'agrandissement des exploitations restantes aidées surtout par la bonification des taux d'intérêt.

¹³ Cette prime rémunère la jachère traditionnelle que les céréaliculteurs espagnols doivent maintenir en sus du gel des terres primé par la réforme de 1992. Cette jachère "blanche" atteint environ la moitié de la sole céréalière totale.

En Allemagne, le budget de modernisation est faiblement croissant (+ 16% entre 1991 et 1994). Comme en France, l'aide à la cessation d'activité est le poste le plus dynamique, mais l'aide à l'investissement passe principalement par des subventions.

Le Royaume-Uni enfin ferme pratiquement son budget d'aide à la modernisation qui diminue de 70% entre 1991 et 1994. La politique d'aide à l'investissement des exploitations y est pratiquement abandonnée tandis qu'en dépit des revendications des professionnels, inquiets devant les difficultés de reproduction des exploitations, ne sont appliqués ni le dispositif de préretraite agricole ni celui des aides à l'installation. Seules subsistent les aides prévues pour les régions en retard structurel (aides de l'objectif 5a dans les zones d'objectif 1).

Tableau 11. Les aides à la modernisation des structures de production.

| | All 1991 | All 1994 | Esp 1991 | Esp 1994 | Fr 1991 | Fr 1994 | RU 1991 | RU 1994 |
|---|----------|----------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|
| Total | 1213 | 1404 | 596 | 842 | 1678 | 2085 | 94 | 32 |
| Installation et modernisation des exploitations | 523 | 594 | 298 | 418 | 771 | 889 | 47 | 16 |
| dont charges bonification | 56 | 45 | nd | nd | 456 | 578 | 0 | 0 |
| dont dotation jeune agriculteur | nd | nd | 19 | 62 | 106 | 118 | 0 | 0 |
| Autres (invest., install.) | 466 | 548 | 279 | 357 | 209 | 193 | 47 | 16 |
| Cessation activité agricole | 168 | 217 | 0 | 5 | 136 | 307 | 0 | 0 |

Source : Perraud (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998).

Les autres aides à l'agriculture productive.

Pour les "autres aides" à l'agriculture productive, le tableau 12 fait ressortir la position particulière de l'Allemagne, qui accorde des aides très importantes comparativement aux trois autres pays. Cette position s'explique par deux raisons. Une raison de fond : l'Allemagne a mis en place un système national et transitoire (de 1984 à 1996 !) d'aides aux revenus. Une raison de présentation budgétaire : seul le budget allemand inclut le financement de la détaxation du gazole, classée dans cette rubrique bien que, logiquement, il eut fallu l'inclure dans les transferts fiscaux.

Dans les trois autres pays, la rubrique se ventile entre des aides différentes : lutte contre les maladies des animaux et des végétaux pour le Royaume-Uni, aides contre les calamités agricoles en France et en Espagne (couvertes par des assurances privées au Royaume-Uni).

Tableau 12. Les autres aides à l'agriculture productive.

| | All 1991 | All 1994 | Esp 1992 | Esp 1994 | Fr 1991 | Fr 1994 | Ru 1991 | Ru 1994 |
|---|----------|----------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|
| Total | 809 | 1 025 | 202 | 225 | 374 | 228 | 122 | 242 |
| Aides transitoires non liées au produit | 315 | 488 | 0 | 19 | 108 | 76 | 0 | 0 |
| Calamités agricoles | 30 | 19 | 112 | 141 | 179 | 62 | 1 | 1 |
| Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux | 15 | 19 | 62 | 45 | 39 | 42 | 73 | 61 |
| Autres financements en faveur de l'agriculture productive | 449 | 500 | 28 | 19 | 48 | 48 | 47 | 180 |

Source : Perraud, (1997), Delorme (1998), Méchineau-Guichard (1998).

CONCLUSION.

La comparaison des budgets et des politiques agricoles des 4 pays étudiés a permis d'abord de repérer précisément les formes contradictoires que prend leur évolution dans le cadre de la PAC depuis 1992 et ainsi de vérifier notre hypothèse de départ.

Le rapprochement des instruments utilisés par les Etats pour soutenir leurs agricultures est notable et se traduit par deux caractéristiques nouvelles des politiques agricoles nationales. En premier lieu, elles recourent dans des proportions croissantes aux financements européens : avant 1992, ces financements ne dépassaient la moitié des transferts publics à l'agriculture qu'en Espagne ; depuis 1992, ils dépassent les deux-tiers de ces transferts dans les quatre pays. En second lieu, les politiques agricoles remplacent le soutien des prix sur les marchés par des paiements directs plus ou moins liés aux produits (PDP) : depuis 1992, l'Allemagne et la France rejoignent l'Espagne et le Royaume-Uni et, dans les quatre pays, les PDP représentent entre 40 et 50% des aides à l'agriculture productive. Dans le même temps, les soutiens de marché baissent significativement : ils représentaient de 50 à 70% des aides à l'agriculture productive avant 1992 ; depuis, ils évoluent selon les pays entre 26 et 37%. Au total, cette évolution des instruments de soutien favorise la croissance des budgets agricoles, à l'exception de l'Allemagne, seul pays où s'observe une stabilisation des transferts à l'agriculture (-4% pour l'ensemble). On peut interpréter cette "résistance" des transferts agricoles comme le résultat des contraintes endogènes qui obligent à atténuer (ou à étaler dans le temps) l'ajustement structurel. La spécificité maintenue du contenu des politiques nationales confirme en tout cas l'analyse.

Si l'on observe les objectifs, la structure administrative et fonctionnelle, l'ampleur et l'importance économique des transferts publics à l'agriculture, l'échantillon de pays étudiés apparaît comme une série "d'exceptions nationales" qui, chacune à sa façon, ajuste sa politique agricole pour l'adapter au contexte nouveau créé par la libéralisation des économies et des marchés et le désengagement de l'Etat. Quatre cas de figure peuvent ainsi être distingués dont la France et le Royaume-Uni constituent les deux extrêmes.

La France se présente sans conteste comme le pays le plus "agrarien" où l'agriculture, encore nombreuse et relativement homogène autour des exploitations familiales modernes, continue d'être analysée comme un "monde paysan" dont les spécificités doivent être respectées par la modernisation et l'insertion dans les échanges intersectoriels et internationaux et qui légitime de ce fait un soutien particulier et actif. Son budget connaît la plus forte hausse de 1991 à 1994 (malgré l'effet réducteur de l'appréciation du franc sur la mesure en ECU), notamment parce qu'il est le premier bénéficiaire de la réforme de 1992, du fait principalement des paiements compensatoires aux cultures arables et dans une moindre mesure des primes bovines. L'aide économique ainsi fournie aux agriculteurs est la plus importante, la France venant généralement en tête devant les trois autres pays quel que soit l'indicateur retenu (voir le tableau 2 ci-dessus) : rappelons seulement que l'aide par UTA y passe de 16.800 à 23.500 ECU entre 1991 et 1994 tandis que l'aide par exploitation s'y élève de 20.400 à 31.700 dans le même temps. La politique agricole française reste enfin la plus complète car elle utilise tous les instruments proposés par la PAC, des divers paiements directs au soutien des prix et des investissements sans oublier l'indemnité spéciale montagne, tout en étant la seule à maintenir une intervention nationale appuyée sur un budget croissant. L'importance et la "multifonctionnalité" de ces financements limitent les tensions entre agriculteurs mais sans les supprimer : comme dans les autres pays de l'Union, la nouvelle PAC relance les conflits intra-agricoles en modifiant au profit des grandes cultures et des grands exploitants les équilibres antérieurs (Blanc, Blogowski, Boyer, Chantry, 1997).

A l'opposé, le Royaume-Uni apparaît comme le pays plus libéral dont l'agriculture, organisée autour d'un petit nombre de grandes exploitations spécialisées et de quelques centaines de milliers de petites exploitations pluriactives, est vue comme une "industrie" (presque) comme les autres, qui n'a besoin que d'un filet de sécurité minimum pour affronter l'instabilité des marchés et compléter les bas revenus. Son budget agricole, faiblement croissant entre 1991 et 1994 (mais la dévaluation de la Livre modère la hausse mesurée en ECU), est le plus réduit des quatre pays étudiés et il est cinq fois inférieur à celui de la France : 5 milliards d'ECU en 1994 contre 25 milliards. L'aide économique apportée aux agriculteurs est toujours la plus basse, ne dépassant le niveau de l'Espagne que si on la rapporte aux exploitations, qui ont au Royaume-Uni une taille économique supérieure à celles des trois autres pays. La politique agricole enfin se recentre sur trois interventions : les paiements directs, qui prennent la suite d'une intervention traditionnelle¹⁴ dans le pays, les aides au contrôle de l'offre, bien acceptées par les grandes exploitations car elles contribuent à tenir les prix, les interventions sanitaires enfin, nécessitées notamment par la crise de la vache "folle". Toutes les autres interventions diminuent depuis 1991 : l'aide à l'investissement est pratiquement arrêtée, les soutiens de marché diminuent, les aides aux régions défavorisées et les aides agrienvironnementales stagnent.

L'Allemagne et l'Espagne forment un groupe intermédiaire, moins parce que les transferts publics y sont proches en volume (12 milliards d'ECU en Allemagne, 16 milliards en Espagne) et en importance économique (16.000 Ecu par UTA en Allemagne contre 14.000 en Espagne mais 20.000 ECU par exploitation en Allemagne contre 11.000 en Espagne), que parce que leurs comportements se comprennent à partir d'une autre problématique, celle de la décentralisation. Dans les deux pays en effet, deux facteurs se conjuguent pour augmenter le rôle des régions. Le facteur constitutionnel (fédéralisme en Allemagne, autonomisme en Espagne) conduit à une forte décentralisation des appareils politiques et administratifs : dans les deux pays, les régions sont reconnues comme ayant compétence exclusive sur les questions agricoles et assurent seules l'administration territoriale de la politique agricole. L'hétérogénéité des structures agricoles pousse dans le même sens. Depuis la réunification, l'Allemagne doit organiser la coexistence de deux agricultures très dissemblables : celle de l'Ouest où l'emportent les exploitations familiales souvent à temps partiel, celle de l'Est où dominent les grandes exploitations héritières des domaines "prussiens" restructurés par le modèle coopératif et étatique du système communiste. En Espagne, l'agriculture se polarise, comme dans les autres pays méditerranéens (sauf la Grèce), entre une minorité de très grandes exploitations et un grand nombre de petites exploitations en général pluriactives.

La régionalisation conduit les deux pays à réduire les budgets agricoles nationaux ; la baisse, très marquée en Allemagne (-18% entre 1991 et 1994), l'est moins en Espagne qui s'efforce, comme la France, d'utiliser tous les instruments de la PAC pour poursuivre la modernisation relancée depuis 1986 avec l'aide des fonds structurels européens. Parallèlement s'observe une montée en puissance des budgets régionaux qui financent une part croissante des interventions socio-structurelles : dans les deux pays, ces budgets représentent 15% des transferts publics à l'agriculture, contre seulement 2% en France. Ainsi, la régionalisation traduit et entretient une tendance à l'éclatement de la politique agricole, objet de débats conflictuels entre les régions industrielles d'agriculture familiale et les régions périphériques de grands domaines. Les financements européens, qui deviennent les seuls postes dynamiques des transferts publics à l'agriculture, tempèrent par leur ampleur la tendance à l'éclatement (surtout en Espagne dont les budgets nationaux et régionaux ont moins de ressources qu'en Allemagne) mais, étant très favorables aux cultures arables et aux plus grandes exploitations, ils créent de nouvelles tensions en déséquilibrant les rapports entre secteurs et catégories de producteurs.

¹⁴Rappelons que les paiements directs ont été inventés au Royaume-Uni en 1917, lorsque des deficiency payments ont été institués pour relancer la production nationale de blé. Voir Tracy M. (19..).

L'approche comparative que nous proposons conduit ensuite à s'interroger sur les facteurs de l'unification partielle des politiques agricoles nationales. Il faut invoquer en premier lieu la non exhaustivité de la PAC : si elle homogénéise fortement les interventions sur les marchés, elle ne fait que coordonner partiellement et souplement les aides socio-structurelles et elle n'intervient pas sur les transferts sociaux et fiscaux. On peut comprendre ainsi que, depuis sa création, la PAC laisse un large espace aux politiques nationales : son objectif n'est pas de les soumettre à une logique européenne supérieure mais de les coordonner afin d'assurer le fonctionnement d'un marché agricole commun. La spécificité maintenue des politiques agricoles nationales ne serait donc pas, si l'on admet cette interprétation de la PAC, l'indice d'un processus de "renationalisation" de la PAC mais plus simplement celui de son fonctionnement normal. Toutefois, la réforme de 1992 nous paraît porteuse d'une modification significative des relations entre la PAC et les politiques nationales par le changement des techniques de soutien agricole qu'elle effectue.

En second lieu, le passage d'un soutien par les prix à un soutien par des paiements directs semble de nature à favoriser dans l'avenir l'élargissement des compétences des Etats membres, tant au niveau national qu'au niveau régional. Cette nouvelle PAC implique en effet que la gestion des flux de produits sur les marchés laisse le pas à la gestion des groupes d'agriculteurs sur les territoires. Or tout porte à penser que cette dernière gestion est plus difficile à unifier dans le cadre européen que celle des prix de marché car elle est moins légitime aux yeux des agriculteurs. Ceux-ci se conçoivent en effet comme des vendeurs de produits qui admettent le jeu du marché et la sanction qu'il donne à leurs efforts productifs, d'autant plus facilement que le soutien des prix obscurcit la contribution des aides publiques à la formation des revenus agricoles : passant par le canal du marché, il ne permet de mesurer précisément ni la répartition des aides entre l'agriculture et son aval ni leur répartition entre les agriculteurs. Au contraire, les agriculteurs (y compris au Royaume-Uni) répugnent à devenir des "chasseurs de primes" dont les revenus dépendent d'aides publiques plus ou moins déconnectées de leurs efforts productifs. La transparence des paiements directs renforce d'autant plus leurs réserves qu'aucun modèle technico-économique (entreprise capitaliste, grand domaine extensif, exploitation familiale intensive, exploitation familiale pluri-active etc.) n'a aujourd'hui la légitimité nécessaire pour servir de norme de référence à la politique agricole autour de laquelle celle-ci pourrait recomposer ses aides de manière acceptée et acceptable par les agriculteurs et l'opinion publique. Si l'on rappelle la forte hétérogénéité des structures de production agricoles dans l'Union, on peut comprendre que la nouvelle ne comporte pas de système centralisé et unifié de paiements directs mais fournit seulement un cadre de référence historique "découplé" aux politiques nationales à qui est remise la charge de l'adapter aux rapports sociaux propres à chaque agriculture.

Il faut enfin noter les perspectives novatrices qu'ouvre la réforme de 1992. Le passage à des paiements directs relativement découplés des marchés laisse en effet une plus grande latitude aux gouvernements nationaux pour réorienter leurs politiques agricoles vers des objectifs sociaux plus vastes, tels que la défense de l'emploi dans les zones rurales, la promotion de la qualité et la sauvegarde de l'environnement et des paysages. L'évolution en cours de la politique française vers des "contrats territoriaux d'exploitation" confirme, comme celle des politiques des partenaires, cette tendance à la reconnaissance de la "multifonctionnalité" du travail agricole. Ce changement se heurtera à n'en pas douter aux résistances des courants libéraux qui invoquent d'ores et déjà les risques de distorsions dans la concurrence dont il est porteur (OCDE, 1998). Mais il apparaît comme une étape incontournable dans la recherche d'une issue à la crise des modèles d'agriculture fondés sur l'intensification du capital.

Références bibliographiques

BLANC Christophe, BLOGOWSKI Alain, BOYER Philippe, CHANTRY Emmanuel (1997). L'évolution des exploitations agricoles françaises de 1991 à 1995 — Une analyse à partir des résultats du RICA, *Notes et Etudes Economiques*, 4, juillet 1997, p. 33-121.

Commission des Communautés européennes, *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne, un par an*.

DELORME H. , RUEDA CATRY C. (1998). L'adaptation de la politique agricole espagnole à la réforme de la PAC, *Notes et Etudes Economiques*, 6, janvier 1998, p. 9-48.

EUROSTAT, 1995.

MECHINEAU-GUICHARD V. (1998). L'adaptation de la politique agricole britannique à la réforme de la PAC. *Notes et Etudes Economiques*, 6, janvier 1998, p. 51-86.

PERRAUD D. (1997). L'évolution de la politique agricole allemande. *Notes et Etudes Economiques*, 5, septembre 1997, p. 10-51.

TRACY M. (1986). *L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale*, Paris, Economica, 464 p.