

La "modulation" des aides directes à l'agriculture : une relégitimation du soutien public et un renouvellement de la politique agricole ?

Claude Roger, septembre 2000

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC), décidée par l'Accord de Berlin de mars 1999 et entrée en vigueur à partir de 2000, renforce une nouvelle fois le rôle des aides directes qui devient ainsi déterminant dans la formation du revenu de la grande majorité des exploitations agricoles tant françaises qu'européennes, notamment celles orientées vers les productions de grandes cultures et de viande bovine. La question du mode de répartition des aides directes entre régions, entre productions et entre agriculteurs est au cœur des débats actuels. Parallèlement, la légitimation de ces aides, condition de leur pérennité, est déterminante pour leur justification, tant auprès des contribuables, soucieux de comprendre le sens d'une politique agricole coûteuse, que des agriculteurs eux mêmes, inquiets de la dégradation de l'image de leur métier dans l'opinion. L'application d'un dispositif autorisé par l'Accord de Berlin, de modulation des aides directes de la PAC en France est une décision politique du gouvernement qui vise à réaliser la première étape d'une réorientation des soutiens européens dans le sens d'une plus grande équité et d'une rémunération plus équilibrée de l'ensemble des fonctions que l'agriculture remplit pour la société.

1. A LA RECHERCHE D'UNE LEGITIMATION DES AIDES DIRECTES

1.1 Des aides directes croissantes

Les dépenses agricoles européennes, (environ 0,5% du PIB de l'Union) peuvent être considérées comme raisonnables au regard de la sécurité alimentaire apportée aux consommateurs et de la répartition de la production sur la majeure partie des espaces ruraux européens. Mais, le poids du poste agricole dans le budget total communautaire (environ 45%) apparaît de plus en plus disproportionné au regard de la place de l'agriculture dans l'économie (moins de 3% du PIB). L'augmentation rapide des aides directes aux exploitations agricoles interroge sur la signification économique et sociale à donner à ces paiements directs.

- **Les aides directes européennes avant 1992** ne constituent qu'une faible part des dépenses publiques agricoles, le soutien des prix (régime d'intervention, restitutions aux exportations, stockage des excédents) représentant des montants quatre fois plus élevés. C'est au début des années 70 que la Communauté économique européenne a mis en place des aides directes au cheptel bovin des régions à handicaps géographiques pour compenser les faibles revenus des agriculteurs de ces régions. Ce mécanisme s'est progressivement élargi à l'ensemble du cheptel bovins-viande (prime à la vache allaitante et aux bovins mâles) et du cheptel ovin. A la veille de la réforme de la PAC de 1992, la répartition des aides directes par secteur de production souligne l'importance des subventions au secteur animal (bovins viande et ovins). Sans que leurs modalités d'attribution soient conditionnées par des critères de revenus, elles vont cependant dans le sens d'un rééquilibrage en faveur des exploitations les moins rentables du fait des productions concernées et/ou de leur localisation.
- **La réforme de la Politique agricole commune de 1992** a privilégié un changement dans le mode de soutien à l'agriculture. Elle s'appuie sur une baisse des prix institutionnels des céréales et de la viande bovine, compensée par le versement de paiements directs. En conditionnant l'attribution des paiements compensatoires (aides directes sur les superficies de céréales et d'oléo-protéagineux, primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes, primes spéciales aux bovins mâles, etc.) au respect de références historiques de droits à primes et de règles de maîtrise des volumes de production (gel, contraintes de chargement), les instances communautaires visaient à satisfaire un double objectif d'adaptation de l'offre à la demande et de maîtrise des dépenses de soutien. Ce nouveau dispositif entraîne une accentuation du rôle des paiements directs dans la régulation du secteur agricole et révèle la contribution déterminante des concours publics à la formation du revenu des producteurs.

La comparaison des situations avant et après la réforme de 1992 met clairement en évidence l'ampleur du changement : on assiste à une augmentation rapide du montant des aides directes par exploitation et à une nouvelle hiérarchie des niveaux d'aides entre productions, classes de dimension économique et régions. Pour la France, en moyenne nationale et toutes orientations de productions confondues, le montant moyen des aides directes par exploitation progresse de 22 000 F en 1991 à 90 000 F en 1994 (moyenne déterminée sur le champ des exploitations agricoles "professionnelles" du Réseau d'Information Comptable Agricole - RICA -). Le montant moyen par hectare de surface agricole utile devient plus élevé dans les régions de grandes cultures que dans les régions d'élevage. Les aides directes représentent désormais, en moyenne, un tiers de l'Excédent brut d'exploitation (EBE) des exploitations agricoles françaises, et plus des deux tiers du résultat net d'exploitation (RNE).

- **La réforme de la PAC décidée en mars 1999 (Agenda 2000 ou Accord de Berlin)** se situe dans la continuité de celle de 1992. Contrairement à cette dernière centrée sur l'Organisation commune de marché (OCM) des grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux), elle porte d'avantage sur les activités bovines (viande et lait). Les paiements compensatoires représenteront désormais plus de la moitié des dépenses du FEOGA-garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole). Une simulation statique de l'impact de la réforme à l'horizon 2004 montre que la hiérarchie des montants d'aides directes entre les exploitations céréalières et bovins-viande se resserre. En France, le montant des aides directes s'élèvera en moyenne nationale (toutes orientations de production confondues) à 137 200 F par exploitation. Il sera de l'ordre de 213 000 F pour exploitation céréalière et de 198 900 F pour exploitation bovins-viande. Rapporté à l'hectare de superficie agricole, le montant d'aides directes sera désormais proche entre les exploitations bovins-viande (2 590 F) et céréalières (2 400 F).

Les aides directes jouent désormais un rôle déterminant dans la formation du revenu d'une grande majorité des agriculteurs européens. Elles représentaient 18% du résultat courant moyen de la ferme France en 1991, contribuaient pour 58% à celui de 1997 et représenteraient 74% de celui de 2004. Après paiements des cotisations sociales de l'exploitant, les aides directes représenteront en moyenne, l'équivalent du revenu agricole. L'ampleur de ces chiffres pose la question de l'impact des paiements directs sur l'évolution du revenu des agriculteurs et celle de l'équité dans la répartition des soutiens publics. Elle interroge les décideurs politiques et les économistes, à court terme sur les changements induits dans l'allocation des ressources et l'efficacité des entreprises agricoles, à moyen terme sur la pérennité et sur la signification économique de ces paiements compensatoires.

1.2 La modulation : un premier pas vers une nouvelle répartition des aides

- **Les paiements directs aux exploitations agricoles font l'objet d'un débat** sur leur légitimité économique et sociale, débat qui ne concerne pas seulement les organisations professionnelles agricoles mais plus généralement l'ensemble des citoyens. En effet, plus visibles que le soutien direct des prix à la production, les paiements compensatoires de baisses de prix sont d'autant plus difficiles à justifier que l'on s'éloigne de la période qui les a vu naître et que leur répartition demeure très inégale entre régions et entre agriculteurs. D'autre part, les aides directes ne sont plus seulement considérées comme des paiements compensatoires de baisses de prix mais sont également présentées comme des soutiens directs aux revenus agricoles. Mises en place pour atténuer les conséquences des baisses de prix sur le revenu des exploitations, le montant des aides compensatoires rapporté à l'hectare de grandes cultures (SCOP) est d'autant plus élevé que le potentiel départemental de production est important : leurs modalités de répartition tend ainsi à conforter les rentes produites par l'hétérogénéité du potentiel agronomique des sols.
- **Pour faire face aux nombreuses critiques** portant sur le montant élevé des aides directes attribuées aux grandes exploitations, leur plafonnement et leur dégressivité dans le temps ont été périodiquement évoquées depuis 1992. Le plafonnement des aides directes, quel que soit le dispositif privilégié (par exploitation, par actif agricole ou par hectare) n'a pas pu être mis en place jusqu'à maintenant compte tenu de l'opposition de certaines organisations professionnelles agricoles et de plusieurs Etats-membres (notamment l'Allemagne). De même, l'Accord de Berlin n'a pu reprendre la proposition de la délégation française d'une dégressivité des aides dans le temps, ni la proposition initiale de la Commission européenne qui envisageait l'application d'une modulation des aides PAC au-delà d'un seuil de 100 000 euros par exploitation pour satisfaire les exigences de certains Etats membres soucieux de préserver leur taux de retour budgétaire

Ces changements de conception et ces débats ont toutefois abouti à autoriser un mécanisme de modulation des aides directes, il est vrai encore très timide car envisagé dans le cadre de la "subsidiarité". Le "règlement horizontal", adopté au Sommet de Berlin, ouvre la possibilité aux Etats membres de mettre en œuvre un dispositif de modulation des aides directes de la PAC (article 4), les crédits économisés restant disponibles dans chaque pays pour co-financer des actions favorables au développement rural et à l'environnement. -La modulation des aides PAC, dont l'impact est limité à 20% du montant maximal des aides dues par exploitation, peut être réalisée en fonction de trois critères (qui peuvent être utilisés de façon indépendante ou cumulée entre eux) : l'emploi, la prospérité économique et le montant des paiements directs

perçu par exploitation. Depuis la décision politique de la France de mettre en œuvre un tel dispositif, de plus en plus d'Etats membres s'y intéressent et réfléchissent à cette opportunité.

2. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA MODULATION

De la réforme de la PAC de 1992 à celle de l'Agenda 2000, la croissance importante des aides directes aux exploitations agricoles oblige les décideurs publics à proposer rapidement une légitimation économique et sociale des aides directes - compatible avec les contraintes de **l'Organisation Mondiale du Commerce** (OMC).

2.1 L'équité

Un premier argument en faveur de la modulation réside dans la recherche d'une plus grande équité dans la répartition du soutien public entre agriculteurs. La réforme de 1992, qui a mis en évidence l'existence d'une forte disparité dans le montant moyen d'aides directes par exploitation et par agriculteur, est à l'origine d'un débat d'autant plus radicalisé que les versements compensatoires sont souvent perçus comme des aides directes au revenu agricole et non pas comme des aides économiques à la production. Du fait des modalités de calcul établies sur des critères de structures et des bases historiques de pertes forfaitaires de revenus, les paiements compensatoires de la PAC restent étroitement liés aux productions ; elles constituent un effet d'aubaine pour certaines catégories d'exploitations qui ont su ou peuvent saisir les opportunités offertes par les critères actuels d'attribution. Les différences de spécialisation et de dimension économique conduisent à une forte dispersion dans le montant moyen d'aides directes par exploitation. En 1991, 20% des exploitations concentraient 66% des 12 milliards de F d'aides directes. En 1997, sur le champ des 405 600 exploitations agricoles professionnelles, 20% des exploitations concentraient toujours 55% des 47,5 milliards de F d'aides directes. Ces unités qui sont orientées principalement vers la production de céréales, disposent d'une rémunération du travail agricole largement supérieure à la moyenne. A l'horizon 2004 et malgré un certain rééquilibrage en faveur de l'élevage bovin, 30% des exploitations auront un montant moyen d'aides directes inférieur à 50000 francs et pour 3%, il sera supérieur à 500000 francs.

2.2 L'efficacité

Un second argument en faveur de la mise en œuvre d'un dispositif de la modulation des aides directes est celui de l'efficacité économique des transferts publics. Depuis la réforme de la PAC de 1992, on observe la situation paradoxale d'exploitations de grandes tailles, habituellement présentées comme économiquement performantes, aujourd'hui fortement dépendantes d'aides directes qui représentent un montant équivalent, voire supérieur, à celui de la rémunération du travail familial ou de la valeur ajoutée dégagée.

Il est clair que les prix des produits agricoles pratiqués tant sur le marché mondial que sur le marché nord-américain vers lesquels les prix agricoles européens convergent, ne permettent plus à une grande majorité des agriculteurs européens et français d'assurer la rémunération du travail de leur famille et la pérennité de leur entreprise. L'arrêt de la production des exploitations "non efficaces" poserait d'importants problèmes liés à l'abandon inéluctable par l'agriculture d'une partie des espaces ruraux. Il accentuerait la tendance à la concentration géographique de la production dans les régions à forts avantages comparatifs où se posent déjà des problèmes importants en terme d'environnement.

Les aides directes se révèlent donc indispensables à la pérennité d'un grand nombre d'exploitations agricoles françaises, y compris celles de grande taille reconnues comme très performantes. Cette forte dépendance souligne l'impossibilité politique et économique d'envisager une diminution rapide des aides directes aux exploitations. Elle met également en évidence l'importance des fonctions d'occupation du territoire assurées par les productions qui font l'objet d'un soutien élevé par unité de surface. Toutefois, les mécanismes d'octroi des paiements directs se révèlent être également une incitation à l'agrandissement rapide des exploitations et à une substitution du travail au capital, permettant de cultiver plus de surface par unité de main d'œuvre. La pérennisation des paiements compensatoires nécessite donc de réorienter en partie les dispositifs actuels de soutien.

2.3 L'acceptabilité externe

Le troisième argument est celui, en réponse aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), du nécessaire "**découplage**" des aides directes, c'est à dire la rupture du lien entre le montant des soutiens et le volume de la production (avec la possibilité pour un agriculteur de recevoir des aides même sans produire). La mise en œuvre d'une modulation des aides PAC constitue dans la perspective des **futures négociations multilatérales** à l'OMC, une première étape dans le processus de légitimation des paiements directs à l'agriculture : elle donne un argument supplémentaire pour justifier à l'égard de nos partenaires commerciaux, le maintien des paiements compensatoires de la PAC au sein des mesures tolérées car partiellement découplées de la production et intégrées dans la "boîte bleue" qui bénéficie d'une clause de paix jusqu'en 2003. En effet, le nouveau cycle de négociations multilatérales devra arbitrer sur leur affectation entre la "boîte jaune", avec

l'obligation de diminuer et à terme de supprimer des aides distorsives de concurrence aux échanges, et la "boîte verte" dont les aides sont reconnues découplées de la production.

En limitant le rôle des aides dans l'orientation des productions des exploitations de grandes tailles, la modulation constitue pour les entreprises aux capacités d'adaptation supérieures à la moyenne, une plus grande incitation à la prise en compte des signaux des marchés. Elle peut s'interpréter comme la volonté de promouvoir le **caractère multifonctionnel de l'agriculture** et comme le souhait de rendre les mécanismes de soutien progressivement plus compatibles avec les règles fixées dans le cadre de l'OMC. Contrairement à cette approche, la vision classique et plus mécaniste du découplage conduit à accentuer le caractère dual de l'agriculture, avec d'un côté, des entreprises "efficaces", localisées dans les bassins de production bénéficiant d'avantages comparatifs, de l'autre des "jardiniers de la nature", producteurs **d'aménités "environnementales"** sans réelle activité de production. Elle dissocie encore davantage les fonctions agricoles productives et environnementales alors qu'elles demeurent des activités jointes.

2.4 L'acceptabilité interne

Un dernier argument en faveur de la modulation est qu'elle peut favoriser l'établissement d'un lien plus étroit entre les aides directes de la PAC et les dimensions sociales et environnementales de l'agriculture. Il existe désormais un consensus pour reconnaître les "défaillances du marché" à gérer les relations entre l'agriculture et son environnement et une large majorité d'acteurs s'accorde sur le fait que les agriculteurs génèrent des externalités positives "produit joint" de l'activité agricole. La légitimation des fonctions environnementales de l'agriculture ne se limite pas à la préservation de la biodiversité et à la valorisation des paysages. Elle porte aussi sur la préservation d'emplois et d'activités agricoles répartis sur le territoire. C'est ce qui explique que la conditionnalité sociale et environnementale des paiements directs soit de plus en plus souvent mise en avant par les décideurs publics, même s'il s'avère très difficile de dissocier totalement le soutien aux différentes fonctions (productives, sociales, environnementales) et coûteux budgétairement d'évaluer le montant des soutiens publics qui peuvent être justifiés par l'entretien d'espaces cultivés et la "production" de paysages. Une réorientation d'une partie des soutiens publics semble donc être une condition à l'adaptation des exploitations agricoles aux nouvelles attentes de la société dans le domaine de la répartition des emplois sur le territoire national et dans celui de la valorisation des espaces ruraux.

3. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE MODULATION

La légitimité des soutiens publics à l'agriculture semble aujourd'hui discutées dans un contexte différent à Bruxelles pour qui l'affirmation de la vocation exportatrice de l'agriculture européenne reste une priorité, et en France pour qui la gestion conjointe des fonctions économiques, sociales, environnementales et territoriales de l'agriculture implique un renouvellement progressif des objectifs et des instruments de la PAC.

3.1 Le cadre d'application de la modulation : la Loi d'Orientation Agricole

La modulation des aides directes doit répondre à deux objectifs indissociables de la politique agricole française. Elle vise à donner des incitations économiques plus conformes aux attentes de la société à l'égard de l'agriculture, que ce soit dans le domaine de l'équité de l'intervention publique et de sa contribution à la promotion de l'emploi, ou dans celui de la préservation des équilibres environnementaux. Elle vise aussi à assurer un complément de financement des actions de développement rural. Enfin, les crédits économisés grâce à la modulation permettront de financer pour partie les contrats territoriaux (CTE) contenus dans le cadre de la loi d'orientation agricole. Ces crédits s'inscriraient en fait comme la contrepartie communautaire des financements, l'Etat français devant injecter des fonds équivalents comme l'exige la règle des programmes européens cofinancés.

- La **Loi d'orientation agricole** votée le 9 juillet 1999 met désormais clairement l'accent sur la **multifonctionnalité de l'agriculture**, la préservation de l'eau, des paysages, de la biodiversité, le maintien voire la création d'emplois. Elle trace clairement l'avenir de la politique agricole à travers plusieurs maîtres mots : multifonctionnalité et durabilité de l'agriculture en sont le socle, le territoire en est le cadre. Cette loi est donc ambitieuse. En croisant l'économie et le territoire, elle veut redonner cohérence au métier d'agriculteur et dépasser les contradictions croissantes de la politique agricole entre l'ouverture aux marchés extérieurs et le développement équilibré des territoires ruraux. Cette ambition arrive au bon moment pour répondre aux nouvelles attentes de la société. Le tournant est significatif car c'est l'affirmation d'une volonté d'encourager les agriculteurs à "produire mieux". Les territoires ne sont plus un simple outil de production, ils sont désormais considérés comme l'une des composantes de la politique agricole. La posture n'est plus celle de la compensation des handicaps géographiques et structurels pour accéder à un marché de produits indifférenciés, mais une incitation et un soutien à de nouvelles manières de produire et de s'organiser pour valoriser la diversité des produits et des espaces ruraux.

- La Loi d'orientation agricole propose le renouvellement de la politique des structures, l'organisation et le développement des filières de produits de qualité et surtout la mise en place de "**contrats territoriaux d'exploitation**" ou CTE qui en sont l'aspect le plus novateur.

Un **Contrat territorial d'exploitation** (CTE) concerne l'ensemble des activités de l'exploitation et non un atelier de production ; les engagements souscrits comportent une partie économique et relative à l'emploi et une partie territoriale et environnementale. Il doit être compatible avec un "**contrat-type départemental**" ; un **cahier des charges** précise pour chaque action les moyens devant être mis en œuvre ainsi que la contribution financière versée en contrepartie des engagements pris. Contrat-type et cahier des charges sont arrêtés par les préfets après l'avis des commissions départementales d'orientation agricoles.

Les exploitants doivent prendre l'engagement de maintenir au minimum l'effectif des emplois non salariés et sous CDI pour une durée non inférieure à 2 ans. Le CTE est établi pour une **durée de 5 ans** mais peut être prorogé et éventuellement modifié par avenant. En cas de non respect des engagements, les aides sont suspendues ou réduites voire supprimées. Le financement résulte de subventions de l'Etat, complétées éventuellement par d'autres concours publics. L'engagement financier a vocation à être **modulé et plafonné** sur la base de critères économiques, du nombre d'actifs, de facteurs environnementaux et d'aménagement du territoire.

En proposant, en complément des outils traditionnels de la politique agricole, la mise en place de contrats individualisés pour la rémunération des services apportés à la collectivité, cette nouvelle politique amorce un profond renouvellement des méthodes de l'intervention publique. Sa réussite sera bien sûr dépendante de l'ampleur des moyens financiers qui pourront lui être affectés à partir d'une réorientation d'une partie des aides compensatoires de la PAC. Mais elle ne sera réellement efficace que si elle s'accompagne aussi d'une profonde transformation des mentalités des agriculteurs et des consommateurs sur leurs conceptions respectives des relations entre espaces ruraux, production agricole et alimentation.

3.2 Le dispositif français de modulation

Les dispositions envisagées par le gouvernement français fin juillet 1999, bien que très ciblées sur les plus grandes exploitations, ont été mal accueillies par une large fraction des organisations professionnelles. Après la présentation au Conseil Supérieur d'Orientation Agricole en novembre 1999 d'une version revue après une large concertation, le décret d'application de mars 2000 a à nouveau soulevé de nombreuses réticences aussi bien sur le fond que sur la forme. Si une simplification des procédures et une unification des formulaires de demande d'aides PAC sont prévues, un mécanisme de modulation des paiements compensatoires de la PAC sera appliqué à partir de la présente campagne 1999-2000.

La modulation s'applique uniquement aux paiements directs compensatoires PAC. Les autres aides directes financées partiellement ou totalement par l'Etat (indemnités compensatrices de handicaps naturelles, aides agri-environnementales, locales, etc.) et qui représentent 12% des aides directes versées à l'agriculture française, sont exclues du dispositif.

- En premier lieu, un prélèvement linéaire de 3% s'applique à la part des aides à recevoir au-delà de 30000 euros (environ 200000 francs sur la base de l'euro à 6,56 F) : près de 80 000 exploitations sont concernées par un montant d'aides PAC supérieur à ce seuil, mais l'introduction d'un seuil minimal de "prospérité économique" (50 000 euros soit 335 000 F de Marge brute standard - MBS -et la prise en compte du nombre d'associés dans les Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC) limitent le champ des exploitations concernées à 60 000.
- Le dispositif comporte un second prélèvement, lui progressif et linéaire pour éviter les effets préjudiciables de seuil, en fonction de la MBS : le taux de modulation passe d'un seuil d'entrée de 0% pour une MBS de 50000 euros - ce qui fait que 11 000 exploitations ne subissent que le prélèvement linéaire de 3% - à 25% pour une MBS de 150 000 euros et au delà (presque 1 million de francs) pour toujours rester en deçà du taux maximum de 20% autorisé par le règlement communautaire. L'assiette de ce second prélèvement reste le montant des aides directes PAC déduction faite d'un abattement forfaitaire de 30 000 euros mais deux abattements interviennent le cas échéant pour privilégier l'emploi tant familial que salarié et favoriser les exploitations qui sont fortement utilisatrices de main-d'œuvre familiale ou salariée, même saisonnière. Des abattements forfaitaires sont prévus pour les chefs d'exploitation (30 000 euros), les coexploitants des GAEC (de 22 500 euros à 7 500 euros) selon leur implication à titre principal ou secondaire) et les conjoints ou aides familiaux (7 500 euros) ; une réduction des charges salariales dans la limite d'un plafond de 22 500 euros s'ajoute éventuellement pour les salariés.

Deux mesures subsidiaires complémentaires au dispositif de modulation

Deux autres dispositions nationales complètent l'effort en faveur du rééquilibrage des soutiens et de l'encouragement à l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

La dérégionalisation partielle des aides directes. Le plan de régionalisation des rendements de référence, mis en place en 1992 dans le secteur des grandes cultures, est progressivement modifié dans le sens d'une plus grande convergence dans le montant moyen d'aides directes par hectare de COP entre les différents départements français (montant qui oscille actuellement entre 1 300 et 3 300 F). Conformément à la nouvelle réglementation en vigueur à partir d'octobre 1999, la part nationale dans le calcul du rendement historique d'une zone géographique donnée passe de 33% à 50%, cela entraînant un transfert des régions à hauts rendements vers celles à plus faible productivité. Ce mouvement vers la dérégionalisation pourrait à l'avenir se poursuivre.

L'éco-conditionnalité. La réglementation européenne (article 5 du règlement horizontal de l'Agenda 2000) laisse la possibilité aux Etats membres de subordonner le versement d'une partie des aides compensatoires de la PAC au respect de critères environnementaux. Pour mettre en application cette possibilité, le gouvernement français a décidé que le versement de la majoration pour les superficies irriguées sera réservé aux seuls agriculteurs en règle avec la police de l'eau et pouvant présenter une autorisation de prélèvement pour irrigation. La présence d'un compteur sera obligatoire à partir de 2001.

3.3 L'impact de la modulation

Le dispositif français de modulation correspond à une première priorité : mieux répartir les aides entre les agriculteurs. Il épargne les petites et moyennes exploitations puisqu'il ne concerne pas l'immense majorité des agriculteurs dont le montant des aides est inférieur à l'assiette. Grâce à l'introduction d'un critère, même imparfait, de "prospérité économique", il permet d'élargir l'effort de solidarité aux exploitations qui bénéficient d'un soutien autre que budgétaire comme les productions sous quotas à haute MBS (betteraves sucrières) et d'épargner certaines exploitations très fortement soutenues mais de petites tailles (cas de certaines unités extensives en production de viande bovine). Il pénalise moins que la première version les cultures spécialisées telles que le tabac et la féculé de pomme de terre, ou le blé dur produit dans le sud de la France. Privilégiant un prélèvement croissant et régulier en fonction de la MBS, il permet de concentrer une partie importante de la modulation sur les unités de très grande dimension économique où les niveaux de revenus sont généralement nettement plus importants.

- La simulation de l'application de ce dispositif aboutit, en France, à une réorientation d'environ 2% des aides directes de la PAC, soit 1 milliard de francs qui servira à abonder les crédits consacrés aux CTE. Il ne s'agit donc pas d'un prélèvement perçu par l'Etat ou d'économies budgétaires mais d'une redistribution et d'une réorientation des aides à l'agriculture qui continueront à financer la "Ferme France". Dans les exploitations concernées, ce prélèvement équivaut à un recul moyen de 5% des aides directes et de 2% des recettes d'exploitations. Ce recul, qui s'entend avant redistribution, doit être mis en relation avec les gains annuels de productivité et les capacités d'adaptation des exploitations.
- L'impact régional de la modulation est le reflet des spécialisations agricoles et du poids relatif des unités de grandes tailles. La part des exploitations concernées par la modulation (15% au niveau national) est particulièrement forte dans les régions où les cultures de céréales et d'oléo-protéagineux sont développées : Ile de France, Centre, Picardie, Bourgogne, Champagne-Ardenne. Le choc économique de la modulation est évalué en moyenne à 17 000 F par exploitation, soit un recul de 5% du montant des aides directes actuellement octroyées. Toutefois pour 43 000 d'entre elles, le taux de modulation sera inférieur à 5% et pour 12 000 autres touchant plus de 400 000 F d'aides, il sera supérieur à 7%. Les exploitations modulées regroupent 15% des unités de travail agricoles, 43% des aides directes PAC et 23% du résultat courant. Avec une plus grande dimension économique, leur niveau de revenu par actif agricole reste après modulation, nettement supérieur à celui des autres exploitations.

* * *

Il y a quarante ans, l'intervention publique en agriculture s'expliquait par la nécessité de moderniser le travail paysan et de restructurer les exploitations ; elle était conçue comme provisoire pour permettre à ce secteur, alors considéré comme rétrograde, de rattraper son retard. Force est de constater que cette intervention est croissante, tant en matière réglementaire que financière et qu'elle s'élargit de la régulation des marchés à la

gestion de la sécurité alimentaire, de l'équipement des exploitations à la protection de l'environnement, de l'amélioration des structures au développement rural. Désormais les politiques agricoles accordent une plus large place aux incitations marchandes, tant pour la production alimentaire que pour les biens et services co-produits par l'activité : qualité des produits, pollutions, aménités environnementales, aménagement du territoire. Ces mêmes politiques sont mises en demeure par ailleurs de pallier l'insuffisante rémunération des producteurs fournie par des marchés aujourd'hui mondialisés.

Le renouvellement de la politique agricole est étroitement lié à l'élargissement des missions de service public confiées à l'agriculture dans le domaine de la répartition des emplois sur le territoire et dans celui de la valorisation des espaces ruraux. Il ne s'agit pas de l'abandon de l'initiative privée et des mécanismes de marché, mais de l'ouverture à de nouvelles tâches et à de nouveaux acteurs. Compte tenu de l'ampleur des concours publics à ce secteur, la discussion sur la place et les tâches des agriculteurs dans l'espace rural, rejoint les débats sur l'avenir du travail, sa répartition, sa rémunération et son organisation dans l'ensemble de la société.

Sources :

V. Chatellier : "La modulation des aides directes à l'agriculture française" Inra Sciences Sociales n°5/99, janvier 2000.

F. Colson : "Réconcilier l'agriculture avec ses territoires" Etudes vol. 390, n°5, pp 619-628.

Pour en savoir plus :

F. Colson et V. Chatellier : "Agenda 2000 et modulation des aides directes" in : Agriculture et négociations commerciales - Rapport au CAE ; La Documentation française - 1999.

V. Chatellier : "Les effets de la modulation des aides directes dans le cadre d'Agenda 2000", document de synthèse INRA-LERECO Nantes, octobre 1999, 38 p.