

Tiré – à – part

Julie Muro

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

NEE n°20, mars 2004, pp. 9-54

Résumé

La réforme de la PAC de 1992 et son prolongement "Agenda 2000", ont permis de maîtriser l'augmentation des dépenses communautaires en faveur de l'agriculture, alors qu'une importance accrue était accordée dans le même temps au développement rural et aux préoccupations agri-environnementales. Ces tendances de fond s'inscrivent dans l'évolution des dépenses du FEOGA qui sont retracées dans cet article depuis 1990. Ainsi, aux périodes de croissance souvent imputables aux élargissements successifs de l'Union, se substitue aujourd'hui une phase de stabilisation des soutiens, qui s'élevaient en 2000 à environ 43,6 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Europe des quinze. L'analyse par État membre montre que, bien que premier bénéficiaire des aides communautaires en montant, la France ne se classe qu'en sixième position lorsque ces soutiens sont rapportés au nombre d'actifs agricoles concernés, derrière le Danemark, la Belgique ou encore le Royaume-Uni. L'évolution du mode de soutien accordé aux agriculteurs, des aides indirectes aux aides directes accordées aux facteurs de production, se traduit par une perte de l'importance de ces dernières, qui ne représentent plus aujourd'hui que 23% du soutien aux marchés et produits agricoles.



Direction des Affaires Financières

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directrice de la publication : Mireille RIOU-CANALS, DAF

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DAF

Secrétariat : Nancy DIOP, DAF

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, SCOM

Véronique BORZEIX, DPEI

Philippe BOYER, DAF

Bernard DECHAMBRE, DAF

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Florence CLERMONT-BROUILLET, DPEI

Sylvain MOREAU, DAF

Laurent PIET, DAF

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, DAF

Composition : DAF/SDEPE

Impression : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,
de la Pêche et des Affaires rurales

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LES SOUTIENS À L'AGRICULTURE EUROPÉENNE À
TRAVERS LES DÉPENSES DU FEOGA**

Julie MURO

Chargée de mission au bureau d'étude des concours publics à l'agriculture
DAF/SDEPE/BECPA
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Les dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture constituent depuis plusieurs décennies l'un des sujets centraux des débats budgétaires entre les États membres. Leur forte progression au cours des années 70 et 80, dans un contexte de volonté politique de consacrer plus de moyens financiers aux actions structurelles, surtout après les élargissements de l'Union à la Grèce, l'Espagne et le Portugal, n'a pu être maîtrisée qu'à l'issue de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992.

Cette dernière s'est traduite par un changement important du mode de soutien à l'agriculture puisqu'une partie très substantielle des aides auparavant attribuées à l'aval de la filière agro-alimentaire a été remplacée par des subventions directement versées aux exploitations agricoles européennes. Ce mouvement a été prolongé par les mesures adoptées dans Agenda 2000, qui a en outre accordé une importance accrue à la politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC), notamment pour mieux tenir compte des préoccupations agri-environnementales et d'aménagement de l'espace rural.

Outre un rappel sur les aspects généraux de l'agriculture européenne, cet article se propose de dresser un bilan sur l'évolution des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres depuis 1990 ; il comprend trois principales parties.

La première présente l'évolution des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres et leur répartition selon chacun des deux piliers de la PAC, correspondant respectivement aux Organisations Communes de Marché (OCM) et à la politique de développement rural (compensation des handicaps naturels, installation et modernisation des exploitations agricoles, agri-environnement...). L'ensemble de ces dépenses se caractérise par une forte croissance jusqu'en 1993 avant de se stabiliser jusqu'en 1995, et de connaître une hausse sensible en 1996 et 1997, sous l'effet de l'élargissement à trois nouveaux États membres et des dépenses exceptionnelles liées à la crise de l'ESB. Elles se sont ensuite, à nouveau, stabilisées autour de 43,6 milliards d'euros jusqu'au début des années 2000.

La seconde permet d'apprécier l'impact de ces dépenses dans chaque État membre, lorsqu'on les rapporte au nombre d'actifs agricoles et donc au degré d'intensification des agricultures. La France est le premier bénéficiaire des dépenses du FEOGA mais se situe au sixième rang de l'Union pour le montant des aides reçues par actif. En revanche, le Danemark, la Belgique et le Royaume-Uni sont les trois principaux bénéficiaires d'aides agricoles par actif.

Enfin, la troisième partie est consacrée à l'évolution des dépenses en faveur des marchés agricoles. Celles-ci se sont, au total, accrues de 11,6 milliards d'euros entre 1990 et 2002. Par type d'aides, cette évolution s'est bien évidemment traduite par la substitution des aides directes aux aides indirectes : ces dernières représentaient 78 % du total en 1992, puis 28 % en 2000 et 23 % en 2002. Par État membre, l'augmentation globale des dépenses consacrées aux marchés agricoles a principalement bénéficié à la France, puis à l'Espagne : ces deux pays ont, à eux deux, bénéficié de plus de 60 % de la progression totale. Un article présentant l'évolution des dépenses en faveur des marchés agricoles par produit sera publié dans le prochain numéro de Notes et Études Économiques.

LES SOUTIENS À L'AGRICULTURE EUROPÉENNE À TRAVERS LES DÉPENSES DU FEOGA

INTRODUCTION

Les dépenses communautaires en faveur de l'agriculture suscitent, depuis plusieurs décennies, de nombreux débats budgétaires entre les États membres. Au sein de l'ensemble des dépenses de l'Union européenne, elles représentent, notamment, une part relativement importante (53 % en 2002), en diminution régulière en raison de la progression au cours de la dernière décennie de dépenses finançant les actions de la politique structurelle, en particulier en faveur des régions en retard de développement.

L'objet de cet article est d'analyser l'évolution des soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), qui finance, dans le cadre du budget communautaire, la Politique Agricole Commune (PAC) depuis sa création en 1962. L'analyse porte sur la période 1990-2002 au cours de laquelle la PAC a connu deux réformes majeures, en 1992 et 1999.

Après un rappel des aspects généraux de l'agriculture européenne, l'article aborde trois principales parties.

La première présente l'évolution des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres et leur répartition selon chacun des deux piliers de la PAC, correspondant respectivement aux Organisations Communes de Marché (OCM) et à la politique de développement rural (compensation des handicaps naturels, installation et modernisation des exploitations agricoles, agri-environnement, ...). Elle donne ensuite une analyse des soutiens communautaires par État membre, en distinguant les dépenses de la section garantie du FEOGA, dont la présentation est détaillée par type de mesure, de celles de la section orientation.

La seconde permet d'apprécier l'impact de ces dépenses dans chaque État membre, lorsqu'on les rapporte au nombre d'actifs agricoles et donc au degré d'intensification des agricultures de l'Union européenne.

Enfin, la troisième partie est plus précisément consacrée à l'évolution des dépenses en faveur des marchés agricoles par type d'aides, puis par État membre.

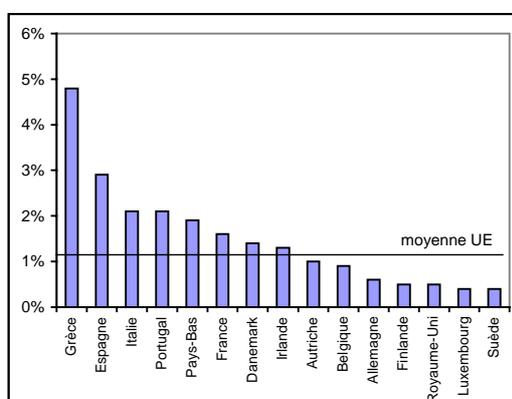
ASPECTS GÉNÉRAUX DE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

La place de l'agriculture dans l'économie européenne

La part de la valeur ajoutée brute de l'agriculture dans le Produit Intérieur Brut

Le poids relatif de l'agriculture dans le Produit Intérieur Brut (PIB) est, en 2002, relativement faible (1,3 %) en comparaison avec la part de la population active agricole dans la population active totale (3,7 %). Au sein de l'Union européenne, les disparités entre pays sont fortes.

Graphique 1 – Part de la valeur ajoutée brute de l'agriculture dans le PIB en 2002



* La contribution de l'agriculture à la richesse nationale est particulièrement faible en Suède, au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Finlande, en Allemagne, en Belgique et en Autriche ; elle est supérieure à la moyenne communautaire, tout en restant modeste, en France, en Irlande et au Danemark ; en revanche, elle est plus importante en Grèce et en Espagne ainsi que, dans une moindre mesure, en Italie, au Portugal et aux Pays-Bas.

Source : EUROSTAT

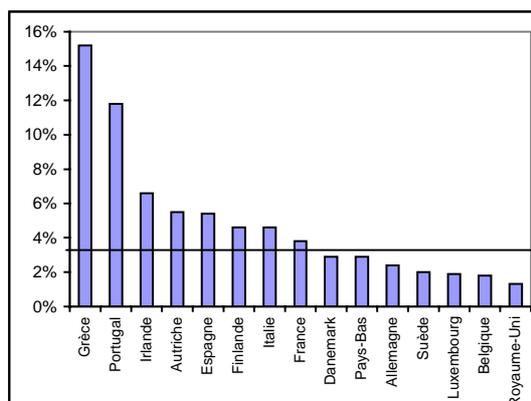
Sur le long terme, la part de la valeur ajoutée de la branche agricole dans le PIB européen a régulièrement reculé dans tous les pays, essentiellement en raison de la baisse des prix des produits agricoles, plus forte que dans les autres secteurs de l'économie. Cette réduction a été particulièrement marquée en Irlande où cette part a chuté de plus de trois points entre 1994 et 2002, faisant passer l'Irlande du deuxième rang au septième rang communautaire pour ce critère. Globalement, pour l'ensemble de l'Union, la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB est passée de 1,9 % en 1994¹ à 1,3 % en 2002.

La part de l'emploi agricole dans l'emploi total

La part de la population active agricole dans la population active totale est, pour l'ensemble de l'Union, de 3,7 % en 2002. Là aussi, elle est très variable selon les États membres.

¹ Cette donnée n'est pas disponible avant 1994, certains États n'ayant pas encore effectué la rétropolation de leurs comptes agricoles selon la méthodologie du SEC 95 (Système Européen de Comptes).

Graphique 2 – Part de l'emploi agricole dans l'emploi total en 2002



* La part de l'emploi agricole dans l'emploi total est particulièrement importante en Grèce et au Portugal ainsi que, dans une moindre mesure, en Irlande, en Autriche et en Espagne ; elle atteint un niveau plus modeste, quoique supérieur à la moyenne européenne, en Finlande et en Italie. Elle est particulièrement faible au Royaume-Uni et en Belgique, ainsi qu'en Suède et en Allemagne. Celle de la France se situe quasiment au niveau de la moyenne communautaire.

Source : EUROSTAT

Sur le long terme, la part de la population active agricole a baissé dans tous les pays de l'Union européenne ; ce mouvement est très net dans les États où l'emploi était le plus important en 1990, en particulier en Grèce, en Irlande et, dans une moindre mesure, au Portugal. Globalement, pour l'Union, elle est passée de 4,9 % en 1995² à 3,7 % en 2002.

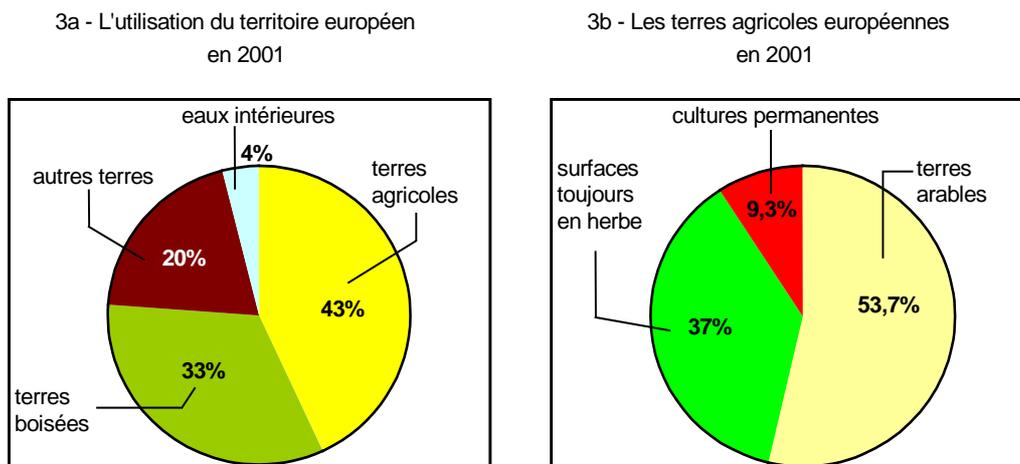
L'utilisation du territoire

En 2001, *le territoire de l'Union européenne*, soit 3,2 millions de km², se répartit à raison de 43 % pour les terres agricoles, 33 % pour les terres boisées, 20 % pour les autres terres et 4 % pour les eaux intérieures (cf. graphique 3a). Les parts relatives de ces quatre grandes catégories sont diverses d'un État membre à l'autre. La France et l'Espagne, qui détiennent la plus grande surface agricole utilisée de l'Union (plus de 40 %), consacrent respectivement 54 % et 50 % de leurs sols à l'agriculture. En revanche, au Royaume-Uni, une part plus importante est destinée à l'agriculture (environ 65 %). La Finlande est couverte pour plus des deux tiers par des bois et forêts, la Suède pour près de la moitié et l'Autriche pour près de 40 %. La Grèce, principalement montagneuse, emploie près de 30 % de sa superficie en terres agricoles et 22 % en terres boisées.

Les surfaces européennes consacrées à l'agriculture sont, en 2001, constituées de terres arables pour plus de la moitié, le reste étant réparti en surfaces toujours en herbe (37 %) et en cultures permanentes (9,3 %) (cf. graphique 3b).

² Cette donnée n'est pas disponible avant 1995.

Graphique 3 – Le territoire européen



Source : EUROSTAT

Les terres arables occupent une place importante dans la plupart des pays du nord de l'Union européenne. Elles constituent près de 99 % de la surface agricole utilisée (SAU) en Finlande, 93 % au Danemark et 87 % en Suède. En Allemagne, en Belgique et en France, elles en représentent environ les deux tiers. En revanche, la proportion des surfaces en terres arables dans la SAU n'est que de 38 % au Royaume-Uni et de 22 % en Irlande. Dans la plupart des pays du sud, cette part est relativement faible. La Grèce constitue cependant, une exception avec une augmentation sensible au cours de la dernière décennie puisque la proportion des terres arables s'élève à 71 % en 2000 et en 2001 contre 45 % en 1990.

Les surfaces toujours en herbe occupent, depuis le début de la dernière décennie 90, une part notable en Irlande et au Royaume-Uni du fait de l'importance des productions animales : celle-ci représente 77 % de la SAU en Irlande et 62 % au Royaume-Uni.

Les cultures permanentes sont principalement implantées dans les pays du sud de l'Union européenne : leur superficie représente 28 % de la SAU en Grèce, 20 % au Portugal, 19 % en Espagne et 18 % en Italie.

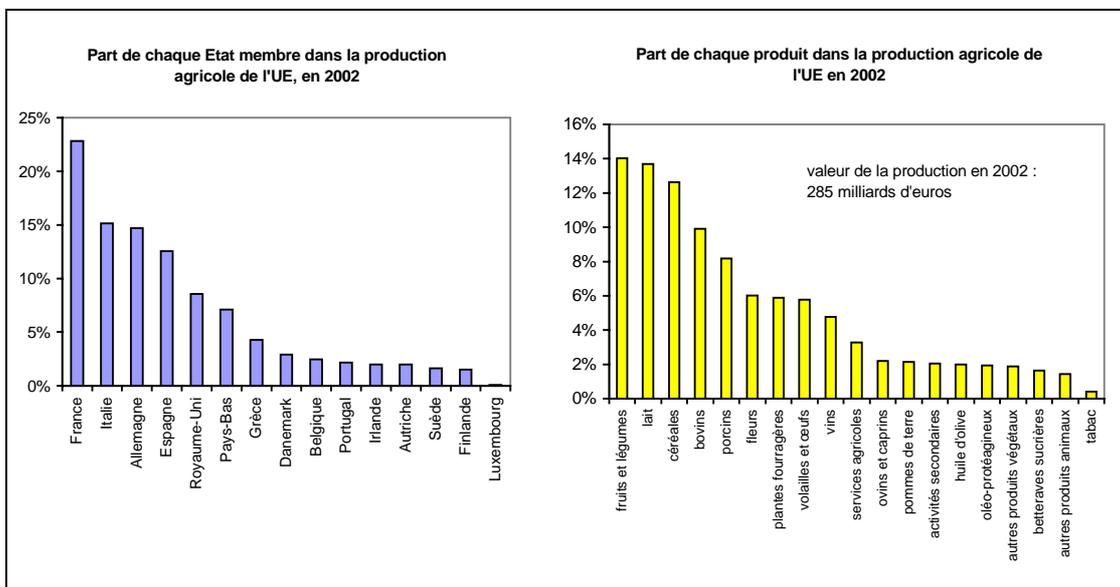
La production agricole dans l'Union européenne

Pour l'ensemble de l'Union européenne, la valeur de la production de la branche agricole s'élève, en 2002, à plus de 285 milliards d'euros et est constituée à 95 % de biens agricoles, à 3 % de services agricoles³ et à 2 % d'activités secondaires non agricoles. Elle recouvre les produits utilisés par les industries de transformation ou pour la consommation directe des ménages, ainsi que les produits végétaux consommés en l'état par le bétail.

³ Les services agricoles correspondent aux activités des unités de la branche "agriculture" rendant des services exécutés pour le compte de tiers, tels que notamment la préparation des terres, la protection des cultures ou l'insémination artificielle. La location de matériels agricoles par des coopératives est également comptabilisée dans la production de services agricoles.

La France est le premier pays agricole de l'Union pour la valeur de sa production, qui s'élève à 65 milliards d'euros en 2002, soit près de 23 % de la production européenne (cf. graphique 4a). Elle est suivie de l'Italie (15,2 % en 2002), de l'Allemagne (14,7 %), de l'Espagne (12,5 %), du Royaume-Uni (8,6 %) et des Pays-Bas (7,1 %). L'ensemble de ces six États membres concentrent ainsi plus de 80 % de la production agricole de l'Union européenne.

Graphique 4 – Production agricole de l'UE (4a et 4b)



Source : EUROSTAT

L'agriculture européenne présente un large éventail de productions, dont près de 54 % en 2002 sont relatives aux végétaux et 41 % aux animaux⁴. En valeur, neuf secteurs représentent plus de 80 % de la valeur de la production de la branche agricole (cf. graphique 4b). Les parts des productions de l'ensemble des fruits et légumes, de lait et de céréales sont les plus élevées : elles s'établissent entre 13 % et 14 % chacune, étant ainsi proches les unes des autres. L'importance relative de la production de lait est, toutefois, moindre qu'avant l'instauration des quotas en 1984. Pour l'ensemble "fruits et légumes", la part des légumes frais (57 %) est prépondérante par rapport à celle des fruits (43 %).

Les secteurs bovins et porcins sont également notables, représentant respectivement 9,9 % et 8,2 % de l'ensemble de la production agricole européenne en 2002.

Les quatre postes suivants, à savoir les fleurs, les plantes fourragères, les volailles et les œufs, et les vins, d'importance quasiment équivalente au sein de l'Union, regroupent à eux quatre, près de 23 % de l'ensemble de la valeur produite.

La part de la production des autres produits (oléo-protéagineux, betteraves sucrières, ovins-caprins, ...) est en revanche beaucoup plus faible.

⁴ La production évaluée dans les comptes économiques agricoles de l'UE comprend également la production de services agricoles (3 %) et celle liée aux activités secondaires non agricoles (2 %).

Tableau 1 – Part de chaque État membre dans la production et dans le revenu agricole de l'Union européenne en 2002

	lait	grandes cultures	fruits et légumes	bovins	porcins	plantes fourragères	volailles et œufs
Belgique	2,3%	0,8%	2,8%	3,7%	5,4%	3,8%	2,3%
Danemark	3,9%	3,8%	0,4%	1,4%	10,0%	3,3%	1,7%
Allemagne	21,6%	20,3%	4,9%	12,4%	21,5%	24,8%	12,8%
Grèce	2,5%	2,9%	9,3%	1,0%	1,2%	2,6%	2,0%
Espagne	6,1%	10,9%	24,4%	8,5%	17,6%	4,5%	11,9%
France	20,0%	31,2%	14,7%	28,6%	12,2%	30,2%	23,4%
Irlande	3,6%	0,6%	0,5%	6,5%	1,3%	2,6%	1,1%
Italie	11,2%	12,4%	25,1%	12,6%	9,8%	11,6%	15,4%
Luxembourg	0,2%	0,1%		0,2%	0,1%	0,1%	
Pays-Bas	9,1%	0,7%	6,3%	4,3%	8,8%	3,8%	6,2%
Autriche	2,3%	2,0%	1,1%	2,6%	2,7%	2,9%	1,5%
Portugal	2,0%	1,1%	4,8%	1,3%	1,9%	1,8%	3,0%
Finlande	2,8%	1,7%	0,5%	1,5%	1,4%	3,2%	1,0%
Suède	2,7%	2,1%	0,4%	1,8%	1,5%	3,4%	1,3%
Royaume-Uni	9,8%	9,5%	4,8%	13,8%	4,7%	1,6%	16,4%
Union européenne	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

	fleurs	vins	ovins et caprins	huile d'olive	betteraves à sucre	total des produits	Revenu des facteurs *
Belgique	3,4%		0,1%		5,3%	2,5%	1,8%
Danemark	2,8%		0,1%		2,9%	2,9%	2,0%
Allemagne	16,3%	6,8%	3,7%		21,7%	14,7%	8,9%
Grèce	0,8%	0,3%	14,2%	22,4%	2,7%	4,3%	7,5%
Espagne	6,1%	5,3%	26,7%	43,1%	8,6%	12,5%	18,3%
France	13,4%	52,2%	14,2%		25,4%	22,8%	20,7%
Irlande			4,9%		1,5%	2,0%	2,3%
Italie	15,5%	28,3%	5,5%	33,4%	9,1%	15,2%	18,8%
Luxembourg		0,2%				0,1%	0,1%
Pays-Bas	29,4%		1,6%		6,3%	7,1%	5,2%
Autriche	1,2%	3,1%	0,4%		2,7%	2,0%	2,1%
Portugal	2,5%	3,7%	2,8%	1,0%	0,6%	2,2%	2,3%
Finlande	0,7%		0,1%		1,2%	1,5%	1,6%
Suède	1,0%		0,3%		2,8%	1,6%	1,1%
Royaume-Uni	6,7%		25,5%		9,3%	8,6%	7,5%
Union européenne	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Le revenu des facteurs est la valeur ajoutée nette au coût des facteurs, calculée en déduisant de la valeur de la production agricole aux prix de base la valeur des consommations intermédiaires et de la consommation de capital fixe, et en y ajoutant la valeur des subventions d'exploitation moins les impôts sur la production.

source : EUROSTAT

La composition de la production diffère selon les États membres, en fonction des conditions naturelles, des avantages comparatifs en matière de coûts de production, de l'organisation économique des filières et de l'histoire récente du développement agricole. Ainsi, les pays du nord de l'Union européenne sont plutôt caractérisés par l'importance des productions animales, notamment en Irlande, alors que les pays du sud sont à dominante végétale.

Plus précisément, la France est le premier producteur, en valeur, de l'Union pour les grandes cultures, les bovins, les plantes fourragères, les volailles et les œufs, le sucre de betterave. Elle est également le premier producteur, en valeur, de vins, loin devant l'Italie, même si les quantités produites dans ces deux pays sont très proches⁵. L'importance de la valeur de la production de vins en France est due au niveau élevé des prix moyens résultant de la forte production en volume de vins de qualité, qui représente environ 45 % de l'ensemble de la récolte totale, contre 24 % en Italie. Par ailleurs, les parts de l'Espagne et de l'Allemagne dans la valeur de la production de vins sont proches alors que les quantités produites, plus importantes en Espagne, sont dans un rapport de un à trois.

L'Allemagne est le premier producteur, en valeur, de lait et de porcins, l'Espagne pour les ovins et caprins et l'huile d'olive, l'Italie pour les fruits et légumes, et les Pays-Bas pour les fleurs.

Outre la production, la **contribution de la "valeur ajoutée nette au coût des facteurs"** de chaque pays à celle de l'ensemble de l'Union européenne constitue un indicateur de l'importance relative de chaque agriculture au sein de l'UE. Cet indicateur représente le revenu des facteurs de production et il prend en compte les consommations intermédiaires et la consommation de capital fixe utilisées dans le processus de production.

D'une manière générale, pour les pays de l'Europe du nord, les parts respectives de leur revenu des facteurs sont sensiblement plus faibles que celles mesurées sur la base de la production (cf. tableau 1). Ces pays sont souvent spécialisés dans les productions de grandes cultures, de bovins, de lait et de porcins. En particulier, l'Allemagne dégage un revenu des facteurs qui est le quatrième au sein de l'Union, alors que la valeur de sa production est la troisième des quinze États et est très proche de la deuxième. A l'inverse, les parts respectives des revenus des facteurs de production de la plupart des pays de l'Europe du sud sont sensiblement plus importantes que celles de leur production. L'écart entre les deux types d'indicateurs est notamment très net pour l'Espagne dont la part dans le revenu européen des facteurs est de 18,3 % (troisième rang) au lieu de 12,5 % (quatrième rang) pour sa production. Il est également net pour l'Italie : 18,8 % du revenu européen au lieu de 15,2 % de la production européenne (deuxième rang dans les deux cas).

La France se situe dans une position intermédiaire puisqu'elle possède, outre une production importante de grandes cultures, de bovins, de lait et de porcins, une production également importante de vins, essentiellement de vins de qualité générateurs de revenus élevés, et de fruits et légumes. La part de la France dans le revenu européen est la plus élevée de l'Union (20,7 %) mais, comme la plupart des pays de l'Europe du nord, elle est plus faible que celle de la production (22,8 %). Ainsi, le "poids" de la France dans l'agriculture européenne est moindre lorsqu'on considère l'efficacité économique à la place de la production.

Cette forte variabilité de l'importance relative de chaque État membre dans l'agriculture européenne traduit des spécialisations sensiblement différentes selon les zones géographiques et une forte dispersion du degré d'intensification de chaque agriculture.

⁵ Depuis la récolte 1995 par exemple, la France et l'Italie sont, chacun à leur tour selon les années, soit premier soit deuxième producteur de vins de l'Union européenne (en volume).

LES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DANS L'ENSEMBLE DES 15 ÉTATS MEMBRES

Présentation générale

Le FEOGA

Depuis sa création en 1962, la Politique Agricole Commune est financée, dans le cadre du budget communautaire, par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Avant la réforme de 1992, les deux sections, garantie et orientation, de ce fonds se composaient de la manière suivante :

- La section garantie finançait les mesures de régulation des marchés et les aides directes, dans le cadre des organisations communes de marché (OCM), ainsi que certaines dépenses spécifiques, relatives à la promotion des produits ou à l'aide alimentaire.
- La section orientation disposait de crédits beaucoup plus modestes et cofinçait, avec les États membres, les mesures socio-structurelles : aides à l'installation, à la modernisation, compensation de handicaps naturels, mesures agri-environnementales, transformation et commercialisation des produits agricoles. Fonds structurel, le FEOGA-orientation intervenait pour promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (zones appelées d'objectif 1), pour développer les zones rurales en difficulté (zones d'objectif 5b) et il contribuait également à la mise en œuvre de mesures horizontales sur tout le territoire de l'Union européenne (objectif 5a).

La réforme de la Politique Agricole Commune de 1992 a modifié cette répartition, avec la prise en charge des mesures structurelles d'accompagnement (agri-environnement, boisement des terres agricoles, préretraite) par le FEOGA-garantie. Le mouvement s'est amplifié avec l'accord de Berlin de 1999 (Agenda 2000). En effet, cette dernière réforme a organisé le transfert à la section garantie du financement des actions auparavant gérées par la section orientation. Dans cette perspective, le Règlement de Développement Rural (RDR), entré en application le 1^{er} janvier 2000, met en œuvre 22 mesures faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle : quatre mesures d'accompagnement cofinancées par le FEOGA-garantie sur tout le territoire de l'Union européenne (ce sont les 3 mesures de 1992 auxquelles s'ajoute l'indemnité compensatoire de handicaps naturels) et 18 mesures cofinancées par le FEOGA-orientation dans les régions d'objectif 1 et par le FEOGA-garantie sur le reste du territoire (aides à l'investissement, à l'installation des jeunes agriculteurs, formation, ...). Par ailleurs, les sept objectifs des fonds structurels éligibles aux aides (objectifs 1 à 4, 5a, 5b et 6) sont regroupés et fixés à trois (objectifs 1, 2 et 3) ⁶ de manière à rationaliser le dispositif et à concentrer les moyens.

Ainsi, la section garantie finance désormais, non seulement la totalité des dépenses de gestion des marchés, mais également l'essentiel du développement rural, qui devient le second pilier de la PAC.

⁶ Seul l'objectif 1 reste inchangé.

Encadré 1 – La base de données et le champ de l'étude

Les données utilisées dans cet article, concernant les deux sections du FEOGA (garantie et orientation), sont communiquées annuellement par la Commission européenne.

Pour le FEOGA-garantie, celles relatives à la France sont sensiblement différentes de celles du "Blanc agriculture"⁷ et du rapport sur les concours publics à l'agriculture française. En effet, ces documents décrivent les dépenses réalisées au cours de chaque année calendaire sur la base des déclarations de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) du 01/01 au 31/12. En revanche, les données de cet article se réfèrent aux exercices budgétaires de la Commission : du 15/10/(n-1) au 14/10/n pour chaque année n. Les écarts sont relativement importants pour certains produits. En particulier, les paiements à la surface des grandes cultures relatifs à la récolte de l'année n sont enregistrés dans les dépenses de la même année, dans le "Blanc agriculture" et dans le rapport sur les concours publics à l'agriculture française, et dans les dépenses de l'année (n+1) décrites dans cet article. Ainsi, la dernière année communiquée à ce jour par la Commission (2002) se réfère, pour les grandes cultures, à la récolte 2001 et non à celle de 2002.

Dans le cadre de cette étude, les dépenses du FEOGA-garantie effectuées entre les années 1980 et 2002 ont été inscrites, mesure par mesure, dans une base de données ventilée par État membre et ont été classées selon la même nomenclature que celle du rapport sur les concours publics à l'agriculture française et du "Blanc agriculture". En outre, la série depuis 1990 du montant des paiements agricoles du FEOGA-orientation a pu être établie par État membre (les données précédant 1990 ne sont pas disponibles).

Par ailleurs, les aides bénéficiant aux secteurs des pêches et des cultures marines, gérées principalement par l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP), ont été exclues de l'analyse des dépenses agricoles de l'Union européenne. Elles représentent en moyenne, depuis 1994, 1 % des dépenses des deux sections du FEOGA. Ne sont également pas comptabilisés les versements effectués directement par la Commission aux bénéficiaires, dont la répartition par État membre n'est pas disponible ; ceux-ci concernent des programmes spécifiques, notamment de promotion, de contrôle et de prévention de la fraude ou des mesures vétérinaires et phytosanitaires comme le financement du fonds d'urgence vétérinaire. Ils représentent chaque année une part limitée des aides prises en charge par le fonds de garantie (moins de 0,5 %).

⁷ Le "Blanc agriculture", publié annuellement lors de l'examen du projet de loi de finances, est axé sur l'analyse des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture française, qu'elles soient d'origine nationale ou communautaire. Ce document peut être consulté dans le site internet du ministère.

La part des dépenses agricoles au sein du budget de l'Union européenne

Au sein de l'ensemble des dépenses communautaires attribuées aux États membres, le financement de la PAC représente une part importante qui diminue régulièrement depuis 1970. A la fin de la décennie 1990, elle se situe en moyenne à 53,8 %, au lieu de 62,6 % sur la période 1990-1992.

Les autres dépenses en faveur des États membres, non afférentes à la politique agricole, concernent principalement les paiements réalisés au titre des actions structurelles gérées par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds de cohésion, ainsi que les dépenses relatives aux politiques internes⁸.

L'évolution de l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture et leur répartition selon les deux piliers de la PAC

Entre 1990 et 2002, pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses communautaires agricoles ont augmenté de 3,9 % en moyenne par an en valeur monétaire courante (cf. graphique 5). Elles progressaient à un rythme relativement soutenu jusqu'en 1993 (+ 10 % par an entre 1990 et 1993), puis se sont stabilisées avant de connaître une hausse sensible en 1996 et 1997 (+ 9,4 % en moyenne par an) ; depuis lors, elles se sont à nouveau stabilisées (autour de 43,6 milliards d'euros sur la période 1998-2002).

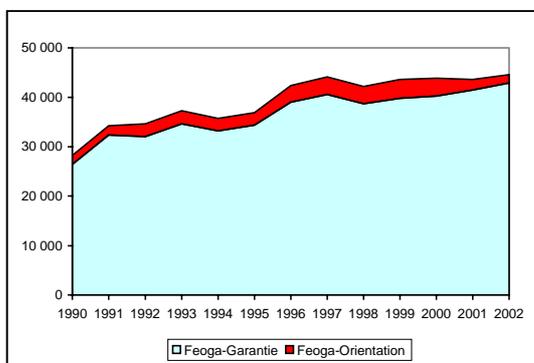
Ce niveau est donc supérieur à celui qui prévalait avant 1993, sous les effets conjugués de l'intégration en 1995, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède au sein de l'Union européenne, de l'importance accrue consacrée à l'environnement et au développement rural et du changement de mode de soutien appliqué par les réformes de 1992 et 1999 qui remplacent partiellement, pour les céréales et la viande bovine, le soutien par les prix par des aides directes. Ces dernières prennent en effet le relais des transferts non budgétaires que supportaient les "clients" de l'agriculture dans l'ancien système du soutien par les prix.

La réforme de la politique agricole de 1992 s'est inscrite dans la perspective de contenir le coût global du soutien à l'agriculture dont le fort accroissement continu au cours de la décennie 1980 et au début des années 1990 a été en particulier généré par les importants excédents structurels de la production dans de nombreux secteurs, comme celui du lait, de la viande bovine et des céréales. Cette réforme s'est bien traduite par une plus grande maîtrise des dépenses du FEOGA, à l'exception des années 1996 et 1997, dont la croissance résulte principalement du passage d'une Union européenne à 12 à une UE à 15 États membres ainsi que de la forte progression du soutien à filière bovine affectée par la première crise majeure de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB). En outre, la nouvelle politique agricole de 1999 définie dans le cadre d'Agenda 2000 poursuit et approfondit les objectifs de la précédente ; elle s'inscrit dans la perspective d'une stabilisation des aides communautaires : les dépenses agricoles de l'Union européenne s'élèvent à 44,6 milliards d'euros pour l'exercice 2002, deuxième étape d'application des mesures d'Agenda 2000 concernant les produits des grandes cultures et de la viande bovine⁹.

⁸ Les politiques internes couvrent des mesures diverses relatives à la formation, la jeunesse, la culture, l'énergie, etc...

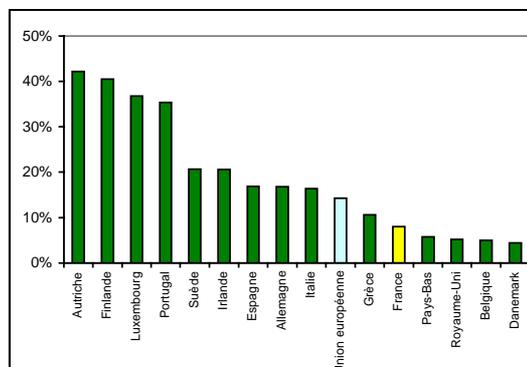
⁹ On peut rappeler que les dépenses du FEOGA-garantie enregistrées au titre de l'année 2002 couvrent la période du 15/10/2001 au 14/10/2002 qui correspond à la période de versements des aides compensatoires aux grandes cultures et à la viande bovine dont les montants reposent sur les surfaces emblavées en 2001 et sur les effectifs d'animaux déclarés par les éleveurs en 2001. L'année 2002 enregistre donc la deuxième revalorisation décidée dans le cadre d'Agenda 2000 des aides directes aux céréales et à la viande bovine, compensant partiellement la baisse de leur prix d'intervention.

Graphique 5 – Les dépenses communautaires en faveur de l'agriculture dans l'ensemble des États membres



Unité : millions d'euros

Graphique 6 – Part du deuxième pilier dans les dépenses du FEOGA en faveur de chaque État membre en 2001-2002



Source : Commission Européenne – MAAPAR

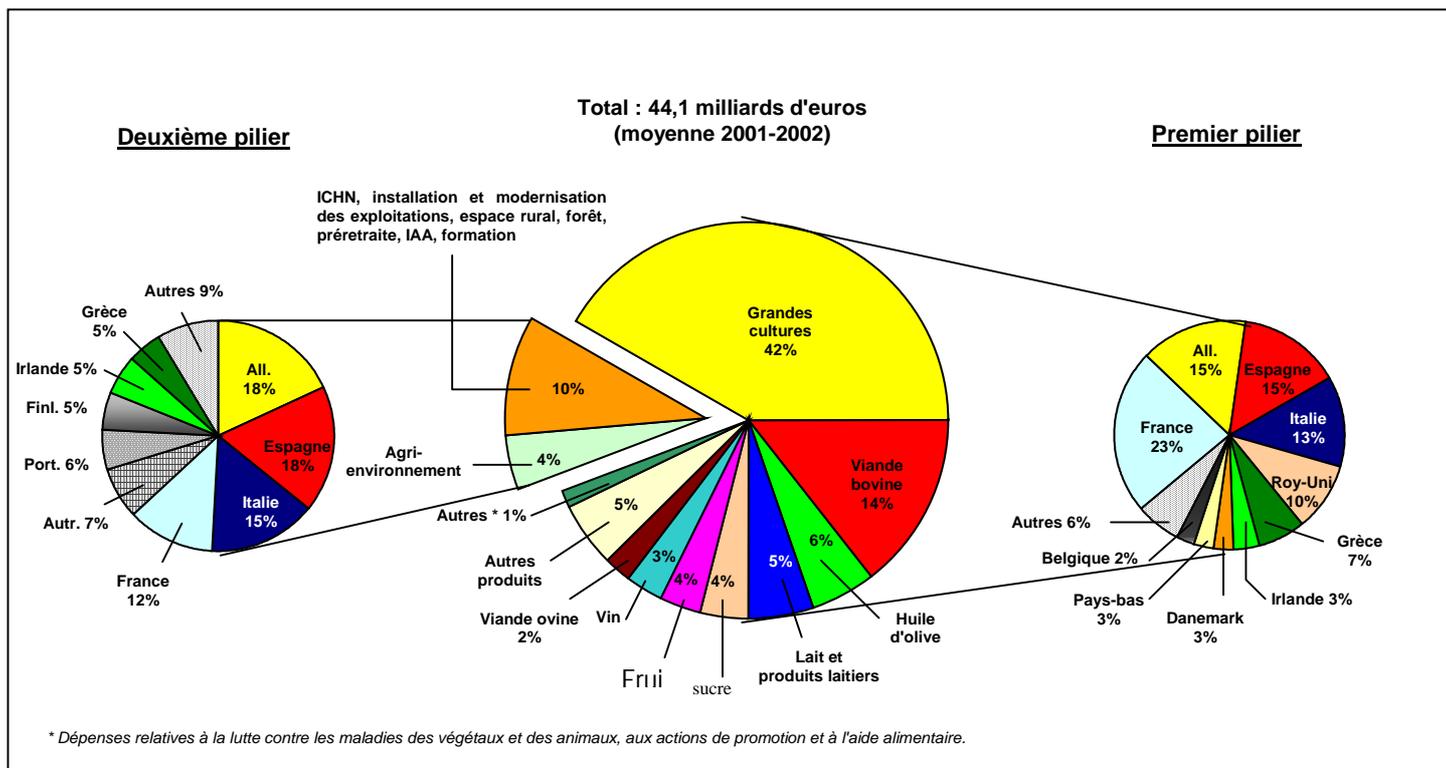
Le financement du FEOGA-garantie est largement prépondérant puisqu'il représente 92,8 % de la totalité des dépenses communautaires agricoles, en moyenne de 1990 à 2000. Cette part atteint 95 % en 2001, 96,3 % en 2002 et devrait continuer à s'accroître jusqu'en 2003, d'après les perspectives financières pour la période 2000-2006, en conséquence des décisions prises dans le cadre d'Agenda 2000 et définies dans le RDR, modifiant la répartition des aides gérées par les deux sections du FEOGA. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2000, le financement communautaire des aides de développement rural est transféré du FEOGA-orientation vers le FEOGA-garantie, sauf pour les aides s'appliquant aux régions en retard de développement, définies en zones d'objectif 1 par la réglementation communautaire, qui demeurent à la charge de la section orientation.

Par ailleurs, la classification de l'ensemble des dépenses du FEOGA en 2001 et 2002 selon chacun des deux piliers définis dans Agenda 2000 fait apparaître une large prépondérance des aides relevant du premier pilier de la PAC, concernant essentiellement les organisations communes de marché. Ces dernières représentent 37,8 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE en moyenne en 2001-2002 (86 % du total), contre 6,3 milliards pour les aides du second pilier, qui regroupent les financements liés aux mesures du règlement de développement rural.

L'importance relative des deux piliers est très variable selon les États membres (cf. graphique 6) : en moyenne en 2001-2002, le poids financier du second pilier représente plus de 40 % en Autriche ou en Finlande, près de 20 % en Allemagne et moins de 10 % en France ou au Royaume-Uni.

Comme le montre le graphique 7, la France est le premier bénéficiaire des dépenses européennes de la PAC en faveur du premier pilier (23 % des crédits attribués aux quinze États membres en moyenne en 2001-2002), suivie de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie. La France est, en effet, le premier producteur de céréales et de viande bovine de l'Union, secteurs particulièrement soutenus par la PAC ; les aides communautaires en faveur des produits des grandes cultures et de la viande bovine représentent respectivement 42 % et 14 % de l'ensemble des dépenses du FEOGA en 2001-2002. En revanche, les dépenses en faveur du développement rural bénéficient principalement à l'Allemagne (18 % du soutien européen en 2001-2002), à l'Espagne (18 %) et à l'Italie (15 %).

Graphique 7 – Répartition des dépenses européennes de la PAC en 2001-2002



Source : MAAPAR – Commission Européenne

L'évolution des dépenses du FEOGA-garantie

Par État membre

Le tableau 2 présente la part de chaque État membre dans les dépenses du FEOGA-garantie en 1990 et en 2002.

La **France** est le premier pays de l'Union européenne bénéficiaire des dépenses du FEOGA-garantie, et donc de la PAC puisque la section garantie y occupe une place largement dominante. En 2002, la France reçoit près de 23 % des aides de cette section. Cette part, globalement stable depuis 1992, est supérieure de plus de trois points à celle de 1990, avant la réforme. L'importance de la consommation des crédits du fonds de garantie est à relier à la valeur de la production de la branche agricole française, la première de l'Union européenne, notamment dans les secteurs des céréales et de la viande bovine, particulièrement soutenus par la PAC.

D'une manière générale, au début des années 90, les pays qui bénéficient des parts des dépenses du FEOGA-garantie les plus importantes derrière la France étaient l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne¹⁰. La part de l'Allemagne s'est ensuite abaissée alors que celle de l'Espagne a progressivement augmenté, prolongeant le mouvement constaté depuis son adhésion en 1986.

¹⁰ A l'exception de 1990 où l'Espagne se situe en cinquième position derrière les Pays-Bas.

Tableau 2 – Part des dépenses du Feoga-garantie par État membre

	1990	2002
France	19,4%	22,7%
Allemagne	16,5%	15,8%
Espagne	8,0%	13,8%
Italie	15,7%	13,2%
Royaume-Uni	7,5%	8,5%
Grèce	7,4%	6,1%
Irlande	6,3%	4,0%
Danemark	4,2%	2,8%
Pays-Bas	10,9%	2,6%
Autriche		2,5%
Belgique	3,3%	2,2%
Finlande		1,9%
Suède		1,9%
Portugal	0,8%	1,7%
Luxembourg	0,0%	0,1%

Source : Commission Européenne

L'Allemagne est devenue, en moyenne depuis le début de la décennie, suite à la réunification, le second producteur de viande bovine et de céréales de l'Union européenne mais la part relative de l'ensemble de sa production s'est réduite depuis 1995, tandis que celle de l'Espagne s'est accrue. Dans cet État, les grandes cultures, l'huile d'olive, les viandes bovine, ovine et caprine ainsi que les fruits et légumes sont les principaux produits bénéficiant des aides de la section garantie du FEOGA.

Cela étant, les aides reçues par l'Espagne connaissent de fortes variations consécutives à des aléas climatiques affectant les productions. En effet, le relief, la pauvreté des sols et la grande diversité climatique de ce pays expliquent l'irrégularité des récoltes d'une année sur l'autre. Ainsi, la part espagnole dans les crédits de la section garantie a connu une baisse ponctuelle notable en 1996 suite à une sécheresse.

Après la réforme de la PAC de 1992, l'Italie est devenue en moyenne le quatrième bénéficiaire du FEOGA-garantie (troisième auparavant). Ce pays reçoit principalement des aides communautaires en faveur des céréales et de l'huile d'olive et la part relative des dépenses communautaires qui lui sont attribuées est passée de 16,2 % sur la période 1990-1992 à 12,9 % en 2000-2002. Cette baisse résulte en particulier du recul de la part relative des concours reçus au titre des céréales : en effet, bien qu'étant le troisième producteur de céréales de l'Union, l'Italie a bénéficié d'une progression très modérée par rapport à celle de la plupart des autres États membres. Cette évolution résulte essentiellement de la faiblesse relative de la croissance des aides directes, après les réformes de la PAC de 1992 et de 1999, trois fois moins élevée qu'en Allemagne ou en France. En effet, dans le secteur céréalier, d'une part, l'Italie était l'un des seuls pays où des montants substantiels d'aides directes (en faveur du blé dur) étaient versés avant la réforme de 1992, et, d'autre part, les superficies et les rendements de référence, qui déterminent les montants des aides versées après la réforme de 1992, sont sensiblement inférieurs qu'en Allemagne ou en France.

Ainsi, en 2002, l'**Allemagne** et l'**Espagne** ont respectivement reçu 15,8 % et 13,8 % de l'ensemble du soutien de la section garantie, et l'**Italie** 13,2 %.

Au cinquième rang communautaire se situe le **Royaume-Uni** depuis 1993 avec une utilisation des concours de la section garantie à hauteur de 8,5 % de l'ensemble de l'UE en 2002. Sa

production est principalement orientée, d'une part, vers la viande bovine et les céréales, produits principalement subventionnés par la PAC, et, d'autre part, vers les produits laitiers et les viandes avicole, ovine et porcine.

La part relative des dépenses du FEOGA-garantie qui lui sont attribuées s'est accrue de près de 2 points entre 1990 et 2001-2002 principalement en raison de la progression de la part du soutien que le pays reçoit dans les secteurs bovin (+ 5,8 points entre 1990 et 2001-2002) et céréalière (+ 2,1 points).

Parmi les dix autres États membres, la **Grèce** est le seul à recevoir des montants relativement importants, quoique plus modestes que ceux des cinq États susmentionnés, représentant 6,1 % du soutien du FEOGA-garantie de l'UE en 2002. Ses produits les plus soutenus sont essentiellement des productions végétales : le coton, l'huile d'olive, le tabac et, depuis la seconde moitié de la décennie 1990, les céréales. La Grèce est le seul producteur de coton de l'UE (avec la production marginale de l'Espagne) et fait partie des dix premiers producteurs mondiaux ; elle est également le troisième producteur européen d'huile d'olive derrière l'Espagne et l'Italie et le premier producteur européen de tabac. En outre, la production de blé a été multipliée par deux en dix ans, mais continue cependant à représenter une faible part de la production européenne. Les montants des aides du FEOGA-garantie ont progressé entre 1990 et 2002 mais moins fortement que pour l'ensemble de l'Union : leur part s'est dégradée d'un peu plus d'un point entre ces deux années. En effet, les produits qui ont bénéficié des plus fortes hausses de concours publics européens (grandes cultures et viande bovine) sont peu représentés en Grèce.

La **Belgique**, le **Danemark**, l'**Irlande**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, l'**Autriche**, le **Portugal**, la **Finlande** et la **Suède** consomment chacun une faible part du FEOGA-garantie qui, à eux neuf réunis, s'établit à environ 20 % entre 1996 et 2002. Il n'en a pas toujours été ainsi pour l'Irlande et en particulier pour les Pays-Bas, État membre qui mobilise des crédits du fonds de garantie bien plus faibles en 2002 qu'en 1990 : la part de l'Irlande a chuté de près de 2,5 points entre ces deux dates et celle des Pays-Bas de plus de huit points, faisant ainsi passer ce dernier du rang de quatrième bénéficiaire au neuvième rang en douze ans.

Dans le cas des Pays-Bas, la valeur de la production agricole, la sixième de l'Union, est orientée vers les produits de maraîchage, horticoles et la viande porcine, très peu aidés, ainsi que vers les produits laitiers (cinquième producteur entre 1999 et 2002) dont les soutiens budgétaires communautaires ont fortement diminué au cours de la dernière décennie. Mais la sensible baisse des dépenses en faveur des Pays-Bas provient en majeure partie du recul des restitutions à l'exportation, via Rotterdam, de produits agricoles provenant d'autres États membres. Ainsi, les Pays-Bas exportaient, en 1990, une part relativement importante de sucre vers les pays tiers, part qui a ensuite considérablement diminué au profit notamment de la Belgique et de la France. Il en est de même pour les restitutions de produits laitiers ou de céréales dont le montant s'est fortement réduit au cours de la dernière décennie. En outre, le montant des restitutions a également baissé, en conséquence de la réduction des prix d'intervention décidée par la réforme de la PAC de 1992 et d'Agenda 2000. De plus, les Pays-Bas ne bénéficient plus, à partir de 1993, des aides à la trituration d'oléagineux, produits dans d'autres États membres ; en effet, suite à la mise en place de la réforme de 1992, ces aides ne sont plus attribuées aux industries agroalimentaires de trituration mais sont remplacées par des subventions versées aux exploitations agricoles des pays producteurs.

Par nature de dépenses

Le tableau 3 présente la répartition des dépenses du FEOGA-garantie en "domaines" et "ensembles" d'actions concourant à une même finalité¹¹ entre 1990 et 2002.

Tableau 3 – Dépenses du Feoga-garantie dans l'Union européenne : ventilation par domaine et ensemble

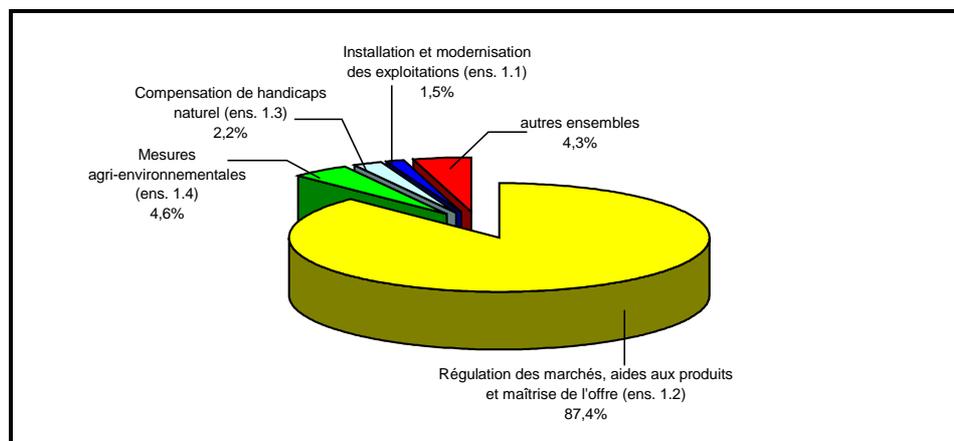
		1990	1991	1994	1996	1997	1999	2000	2001	2002	02/01
I.	ACTIVITES AGRICOLES	25 928,9	31 734,9	32 558,1	38 299,7	39 609,8	38 420,2	38 838,5	39 936,7	41 397,1	3,7%
1.1	Installation et modernisation des exploitations							105,8	545,9	664,8	21,8%
1.2	Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	25 928,8	31 731,1	32 297,0	36 679,7	37 682,3	36 238,6	35 489,5	36 121,2	37 517,6	3,9%
1.3	Compensation de handicaps naturels							674,1	919,6	924,4	0,5%
1.4	Mesures agri-environnementales			231,0	1 391,2	1 511,0	1 951,6	2 258,5	2 037,4	1 961,1	-3,7%
1.6	Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux				209,3	412,0	230,0	310,6	312,6	329,2	5,3%
1.7	Autres financements aux activités agricoles		3,9	30,0	19,5	4,5					//
II.	IAA ET ACTIONS DE PROMOTION	95,7	78,7	43,0	20,8	30,8	47,4	66,2	107,5	177,5	65,1%
2.1	Promotion des produits et de la qualité	95,7	78,7	43,0	20,8	30,8	47,4	37,9	25,1	11,7	-53,4%
2.2	Financements en faveur des IAA							28,3	82,4	165,8	101,2%
III.	ESPACE RURAL			93,4	71,4	48,7	14,6	321,1	433,9	466,6	7,5%
3.1	Aménagement et protection de l'espace rural			93,4	71,4	48,7	14,6	321,1	433,9	466,6	7,5%
IV.	GESTION DURABLE DE LA FORET			90,3	241,1	318,7	392,2	533,0	493,1	421,4	-14,5%
4.1	Financement en faveur de la forêt productive			90,3	241,1	318,7	392,2	533,0	493,1	421,4	-14,5%
V.	RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT							8,1	13,7	15,2	10,9%
5.4	Apprentissage, formation continue, autres							8,1	13,7	15,2	10,9%
VI.	SOLIDARITE	410,9	557,7	480,4	414,1	569,8	931,3	539,8	465,5	454,5	-2,4%
6.2	Cessation d'activité en agriculture	0,0	0,0	90,5	148,9	186,4	229,9	246,9	198,0	223,6	12,9%
6.3	Aide alimentaire	410,9	557,7	389,9	265,2	383,4	701,4	292,9	267,5	230,9	-13,7%
TOTAL		26 435,5	32 371,3	33 265,2	39 047,1	40 577,9	39 805,7	40 306,7	41 450,4	42 932,3	3,6%

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Au sein de l'Union européenne, le financement des actions relevant de l'ensemble 1.2 *Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre*, relatif aux organisations communes de marché, est largement prépondérant même si la part qu'il représente dans l'ensemble du soutien du FEOGA-garantie s'est réduite au fil du temps, passant de 98 % en 1990-1992 à 91 % en 1999 et à 87 % en 2001-2002. Cette évolution traduit l'importance accrue consacrée à la politique structurelle et le transfert de la majeure partie du cofinancement communautaire de la section orientation vers la section garantie du FEOGA, amorcé avec la réforme de la PAC de 1992 et amplifié avec celle de 1999.

Graphique 8 – Les dépenses du Feoga-garantie dans l'UE, par ensemble en 2002



Source : MAAPAR – Commission Européenne

¹¹ Ces domaines et ensembles sont ceux inscrits dans le "Blanc agriculture" (cf. note 7).

Les dépenses du FEOGA-garantie en faveur des activités agricoles (Domaine I)

Les dépenses du FEOGA-garantie pour la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre (ensemble 1.2)

L'analyse des dépenses retracées dans l'ensemble 1.2 fait l'objet du troisième chapitre du présent article. Cet ensemble, le plus important en masse financière du domaine I, est constitué de diverses aides liées aux OCM, à savoir les aides de soutien de marché, principalement composées des restitutions à l'exportation, des dépenses d'intervention ou des aides à l'écoulement sur le marché intérieur, ainsi que les aides directes qui comprennent les subventions perçues par les exploitants agricoles, liées aux produits ou relatives à la limitation des productions excédentaires.

Les dépenses du FEOGA-garantie pour les mesures agri-environnementales (ensemble 1.4)

Les dépenses agri-environnementales apparaissent dans le budget du FEOGA-garantie lors de l'exercice 1994, suite à la mise en vigueur de la PAC réformée de 1992 dont elles constituent un des volets d'accompagnement.

Encadré 2 – Description du dispositif – ensemble 1.4

Les mesures agri-environnementales ont pour objectif d'encourager les exploitants agricoles à maintenir ou à réintroduire des méthodes de production respectueuses de l'environnement et à participer à l'entretien de l'espace rural (règlement 2078/92). Selon le contrat agri-environnemental souscrit, les agriculteurs perçoivent une prime annuelle à l'hectare ou à l'Unité de Gros Bétail (UGB) ou des aides à l'adaptation des pratiques, en contrepartie d'un engagement pluriannuel qui précise les pratiques retenues. Les primes compensent les pertes de recettes ou les surcoûts induits et peuvent comporter une part d'incitation financière.

L'application des mesures agri-environnementales constitue le seul élément obligatoire de la programmation 2000-2006 de l'application du Règlement de Développement Rural (RDR).

Parmi l'ensemble des aides structurelles gérées par le FEOGA-garantie au cours des programmations 1994-1999 et 2000-2006, les dépenses en faveur des mesures agri-environnementales mobilisent la masse financière la plus importante : en 2000 et 2001, elles s'élèvent en moyenne à 2,1 milliards d'euros par an et représentent 30 % de l'ensemble dépenses du second pilier¹² de la politique agricole commune, ce qui ne constitue toutefois que 5 % en moyenne du financement du fonds de garantie.

Ces dépenses ont sensiblement augmenté en 1996, en raison de versements relativement importants attribués à la Finlande et à l'Autriche où débutait le financement du programme national d'aide à l'agriculture environnementale, l'OPÛL (programme autrichien pour une

¹² Les aides du second pilier sont celles prévues dans le cadre du Règlement de Développement Rural ; les autres actions, relevant en grande majorité des Organisations Communes de Marché, sont par complémentarité classées dans le premier pilier. Ainsi, outre les dépenses du FEOGA-orientation, les aides du second pilier comprennent le financement, par le FEOGA-garantie, des mesures retracées dans l'ensemble 1.1 hors actions relatives à la restructuration et à la reconversion du vignoble, inscrites dans l'OCM viti-vinicole, et dans les ensembles 1.3, 1.4, 2.2, 3.1, 4.1, 5.4 et 6.2.

agriculture extensive respectueuse de l'environnement et protégeant un cadre naturel de vie). Ces deux pays concentrent, exceptionnellement cette année-là, plus de 57 % du soutien de l'UE à ce type de mesures (39 % en faveur de l'Autriche) ; le montant des aides à ce titre y est ensuite moins important tout en se stabilisant à un niveau élevé.

Sur la période 1994-2002, les principaux pays bénéficiaires sont l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche qui concentrent en moyenne, à eux trois, plus de 55 % du financement des actions agri-environnementales de l'Union par an, puis dans une moindre mesure, la France et la Finlande à hauteur de près de 20 % en moyenne par an. En outre, l'Allemagne, l'Italie et la France accordent une place croissante à l'agri-environnement, impliquant l'augmentation du soutien de l'Union à ce titre. L'Autriche et la Finlande ont, quant à elles, décidé depuis les années 1992-1993 dans la perspective de leur adhésion à l'Union, d'orienter leur agriculture vers une production respectueuse de l'environnement, sachant que leurs exploitations n'étaient pas compétitives, afin de positionner leurs produits sur des marchés bien spécifiques et d'assurer un complément de revenu à leurs agriculteurs.

En 2002, le soutien communautaire aux aides agri-environnementales s'élève à près de 2 milliards d'euros, enregistrant un recul de 3,7 % par rapport à l'année précédente et retrouvant un niveau équivalent à celui de 1999. En effet, le montant le plus élevé est atteint en 2000, année caractérisée par un important cumul des dépenses résultant des anciennes mesures au titre du règlement 2078/92 et celles du nouveau régime. Ensuite, la baisse des effets financiers des actions de l'ancien régime n'a été, en 2001 et 2002, que partiellement compensée par la hausse progressive des aides du régime suivant.

Les dépenses du FEOGA-garantie pour la compensation de handicaps naturels (ensemble 1.3)

En application du Règlement de Développement Rural de 1999, les actions visant à compenser les handicaps naturels font partie, à compter du 1er janvier 2000, des quatre mesures d'accompagnement cofinancées par le FEOGA-garantie.

Encadré 3 – description du dispositif – ensemble 1.3

Les actions menées au titre de la compensation de handicaps naturels ont pour but de pérenniser une activité agricole de qualité en maintenant une présence humaine et économique, dans les régions où les conditions naturelles d'exploitation sont difficiles, permettant ainsi l'entretien de l'espace naturel, l'amélioration du revenu des agriculteurs et, plus, généralement, un développement harmonieux du territoire.

Mises en place en 1975 dans la directive sur les zones défavorisées, les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) sont gérées, à partir de 2000, par la section Garantie du FEOGA et constituent exclusivement les dépenses retracées dans l'ensemble 1.3. Le paiement des ICHN s'effectue, depuis 2001, en fonction du nombre d'hectares de surface fourragère de l'exploitant (et non plus en fonction de l'importance du cheptel détenu sur l'exploitation mesurée en UGB) et à condition que celui-ci recourt aux "bonnes pratiques agricoles habituelles" compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement.

(suite page suivante)

(suite de l'encadré 3)

Le demandeur est réputé respecter ces bonnes pratiques si, notamment, la densité en bétail de son élevage est comprise entre des seuils réglementaires minimum et maximum. Le montant des ICHN est également fonction du degré de handicap de la zone.

Les zones défavorisées comportent les zones de montagne (la France distingue une sous-zone de haute montagne), les autres zones défavorisées (piémont et zones défavorisées simples) et les zones affectées de handicaps spécifiques (zones fragiles comme le marais poitevin). A l'échelle européenne, les zones défavorisées recouvrent 56 % de la SAU.

Les ICHN représentent la troisième masse financière, en importance, derrière les ensembles 1.2 et 1.4. Elles s'élèvent, en 2002, à 924 millions d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne, soit un niveau équivalent à celui de l'année précédente. Entre 2000 et 2002, les principaux bénéficiaires de l'ICHN sont la France (à hauteur de 22 % en moyenne sur 2001-2002), la Finlande (14 %), l'Irlande (12,6 %) et l'Allemagne (12,5 %).

Sur 2000-2002, ces 924 millions représentent 2 % de l'ensemble des dépenses du FEOGA-garantie. La Finlande est l'État membre qui accorde le plus d'importance aux aides aux zones défavorisées : en moyenne sur 2000-2002, 17 % du soutien qu'elle reçoit du FEOGA-garantie leur sont consacrés. Ces dépenses aident, en effet, à y compenser les handicaps naturels particulièrement contraignants, avec un tiers du territoire situé au nord du cercle polaire, deux tiers dans des conditions subarctiques et 70 % des terres recouvertes de forêts. L'Autriche est le second pays de l'Union à accorder un soutien important aux zones défavorisées : dans un pays constitué à 70 % de montagnes, les dépenses relatives à la compensation de handicaps naturels représentent 9,2 % par an des aides versées par le FEOGA-garantie à l'agriculture autrichienne. En revanche, pour la plupart des autres États membres, la part consacrée aux ICHN dans les dépenses financées par l'UE est plus faible (2,2 % en France et 1,9 % en Allemagne).

Les dépenses du FEOGA-garantie pour l'installation et la modernisation des exploitations (ensemble 1.1)

Elles relèvent du budget du FEOGA-garantie depuis 2000 et concernent le financement de trois actions différentes :

- la mesure d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs,
- la mesure d'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles,
- les actions de restructuration du vignoble.

Les deux premières sont inscrites dans le RDR au titre des mesures cofinancées par le FEOGA-orientation dans les régions d'objectif 1 et par le FEOGA-garantie sur le reste du territoire ; la troisième est devenue communautaire à partir de 2001, en application de la réforme de l'OCM viti-vinicole en 1999, alors qu'elle était auparavant à la charge des États membres.

Encadré 4 – description du dispositif – ensemble 1.1

Devenue en 1985 une action structurelle de la politique commune, la mesure d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, appelée Dotation aux Jeunes Agriculteurs (DJA), vise la préservation d'un certain niveau d'activité économique et d'emploi en milieu rural par le développement d'exploitations agricoles viables. La DJA est une aide directe en capital versée aux nouveaux exploitants remplissant certaines conditions d'âge limite, de formation professionnelle et de viabilité économique de leur projet. La prime unique ainsi que la bonification d'intérêts, qui peuvent être accordées, ne peuvent pas dépasser 25 000 euros chacune.

Les mesures d'aides à l'investissement dans les exploitations agricoles ont été créées en 1972 dans le but de contribuer à l'amélioration des revenus agricoles ainsi qu'aux conditions de vie, de travail et de production dans les exploitations agricoles. Les investissements éligibles doivent actuellement viser la réduction des coûts de production, l'amélioration et la réorientation de la production, l'amélioration de la qualité, la préservation et l'amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux, ou l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation.

L'aide à la restructuration du vignoble, devenue communautaire en 2001, consiste à adapter l'offre à la demande dans un sens autant quantitatif que qualitatif. Ce régime peut couvrir la reconversion variétale, la réimplantation des vignobles et l'amélioration des techniques.

Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses relatives aux actions de l'ensemble 1.1 s'élèvent, en 2002, à 665 millions d'euros (cf. tableau 4). Elles ont sensiblement augmenté entre 2000 et 2001, passant de 106 à 546 millions d'euros, en particulier en raison du financement, par le FEOGA-garantie à partir de 2001, des aides allouées à la restructuration et à la reconversion viticole qui totalise, en 2001-2002, 65 % des crédits de l'ensemble 1.1. En outre, chacune des aides visant l'investissement dans les exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs a également progressé en 2001 et 2002, suite à la montée en puissance de la nouvelle gestion de ces mesures par la section garantie du FEOGA.

*Tableau 4 – Les dépenses du FEOGA-Garantie relatives à l'ensemble 1.1
"Installation et modernisation des exploitations"*

	2000	2001	2002	02/01
Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)	53,6	88,3	100,6	13,9%
Investissements dans les exploitations agricoles	52,2	97,1	140,0	44,2%
Actions de restructuration et de reconversion du vignoble		360,5	424,2	17,7%
TOTAL	105,8	545,9	664,8	21,8%

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Compte tenu de l'importance des crédits mobilisés au titre des actions de modernisation du vignoble, les principaux bénéficiaires de la totalité des aides retracées dans l'ensemble 1.1 sont, en 2002, l'Espagne (à hauteur de 32 %), l'Italie (29 %) et dans une moindre mesure la France (18 %), ces trois États étant les principaux producteurs de vins (en quantité) de l'Union.

Les dépenses du FEOGA-garantie pour la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux (ensemble 1.6)

Les dépenses d'intervention liées aux actions de sécurité sanitaire menées au niveau communautaire concernent en particulier celles relatives aux luttes contre les maladies animales, comprenant les indemnités aux éleveurs dont les animaux ont été abattus à titre prophylactique, ainsi que les frais d'analyse et de tests. Ainsi, elles représentent des sommes importantes à partir de 1996, année de la première crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine.

Le Royaume-Uni est le premier bénéficiaire puisqu'il reçoit, chaque année depuis 1996, entre 74 % et 98 % des aides communautaires à ce titre. En effet, la principale action retracée dans cet ensemble est une mesure exceptionnelle de soutien aux éleveurs britanniques, décidée par la Commission en 1996 dans le cadre de l'éradication de l'ESB, permettant l'abattage et la destruction des animaux de réforme au Royaume-Uni, principalement les vaches laitières et allaitantes de plus de 30 mois. Cette mesure, dont le budget communautaire intervient pour compenser 70 % de la valeur de l'animal a permis la destruction entre 1996 et mars 2003 de près de 6,3 millions d'animaux au Royaume-Uni.

La lutte contre les maladies des animaux s'effectue également en France et en Irlande notamment par le biais de programmes d'abattage obligatoire d'animaux et/ou de cheptels identifiés comme les plus susceptibles d'avoir été exposés aux farines de viande et d'os infectées par l'ESB. Cette action est cofinancée à 70 % par l'Union. En outre, le coût des tests de dépistage de l'ESB, des kits de diagnostic et de réactifs ont entièrement été pris en charge par l'Union européenne et ont principalement été utilisés en France.

En 2002, les dépenses enregistrées au titre de la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux s'élèvent à 329 millions d'euros et concernent exclusivement la viande bovine. Ces dépenses ne prennent, en effet, pas en compte le financement des mesures vétérinaires et phytosanitaires effectué directement par la Commission aux bénéficiaires. Inexistant avant 2001, ce financement s'élève à 222 millions d'euros en 2002 et concerne principalement le financement des surcoûts encourus par la crise de la fièvre aphteuse qui a sévi au Royaume-Uni.

Les dépenses du FEOGA-garantie dans les autres domaines

Les dépenses du FEOGA-garantie en faveur des autres domaines (cf. tableau 3 susmentionné) correspondent au financement de mesures très différentes, décrites ci-dessous. Elles sont, pour l'ensemble de l'Union européenne, relativement limitées puisque leur part au sein de la totalité du soutien est, avec 3,1 % en 2002, à son maximum depuis 1990.

Les dépenses retracées dans le domaine II couvrent, sur la période 1990-2002, le financement d'actions favorisant la *promotion et la valorisation des productions de qualité* (ensemble 2.1) auquel s'ajoutent, à partir de 2000, les aides à l'investissement des entreprises agroalimentaires destinées à faciliter *l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles* (ensemble 2.2), ces dernières ayant été intégrées dans le Règlement de Développement Rural de 1999. En 2002, elles s'élèvent, dans leur totalité, à 177 millions d'euros dont 166 millions concernant les dépenses relevant de l'ensemble 2.2, celles-ci étant essentiellement attribuées à l'Espagne, à la France, à l'Italie et dans une moindre mesure à l'Allemagne.

Le soutien du FEOGA-garantie en faveur de la *solidarité* couvre deux types de dépenses, d'une part, les aides accordées à la cessation anticipée de l'activité agricole (ensemble 6.2), et, d'autre part, les dépenses en faveur de *l'aide alimentaire* (ensemble 6.3).

Les premières financent exclusivement les actions de préretraite qui, en tant que mesures d'accompagnement de la réforme de 1992, sont à la charge de la section garantie du FEOGA à partir de 1994. Leur évolution est différente selon les États membres : en effet, les aides à la préretraite en France, les plus importantes de l'Union jusqu'en 1998, ont sensiblement reculé entre 1998 et 2002¹³, alors que, dans le même temps, celles qui ont été versées en Grèce ont augmenté notablement. Au cours des dernières années, les principaux utilisateurs des mesures de préretraite sont la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et, dans une moindre mesure, la Finlande¹⁴ dont la proportion de jeunes chefs d'exploitation est nettement plus élevée que la moyenne européenne. En revanche, l'Italie, pourtant caractérisée comme la Grèce et l'Espagne par des exploitants âgés, n'a quasiment pas recours aux aides de préretraite.

Les dépenses en faveur de l'aide alimentaire s'inscrivent dans la perspective d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde. Elles financent des programmes destinés à fournir des produits agricoles provenant des stocks d'intervention aux personnes les plus démunies de l'Union ainsi que du lait dans les établissements scolaires. Elles financent également des restitutions octroyées lors de l'exportation des produits concernés par l'aide alimentaire, à savoir principalement les céréales et les produits laitiers. L'ensemble de ces aides a globalement diminué¹⁵, passant de 556 millions d'euros en moyenne sur la période 1991-1993 à 264 millions sur 2000-2002. Elles se sont, cependant, fortement accrues en 1999, se situant, avec plus de 700 millions d'euros, au niveau le plus élevé de la dernière décennie, en raison d'importants programmes "d'aides d'urgence aux pays de l'Est", principalement la Russie. Par ailleurs, la France est, depuis 1990, le principal bénéficiaire de l'ensemble des dépenses d'aide alimentaire au sein de l'Union européenne, à l'exception de 1997-1998 et 2002. Pour ces années, les aides retracées dans l'ensemble 6.3 sont plus importantes en Italie. Elles concernent en majorité le coût des programmes de distribution d'aliments à des personnes défavorisées.

Les dépenses retracées dans l'ensemble 4.1 "*Financements en faveur de la forêt productive*" relèvent du budget du FEOGA-garantie à partir de 1994. Elles financent, en effet, jusqu'en 1999 les mesures de boisement des terres agricoles¹⁶, qui constituent un des volets d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992, auxquelles s'ajoutent, à partir du 1^{er} janvier 2000, des mesures nouvelles relatives à la gestion et au développement durable de la forêt, à la préservation et à l'amélioration des surfaces forestières. Ce nouveau régime de soutien

¹³ En effet, en France, le mécanisme de préretraite, basé sur la décision volontaire sous condition d'âge et d'ancienneté, orienté successivement vers l'agrandissement et l'installation, a laissé place à un dispositif réservé aux agriculteurs en difficulté.

¹⁴ Le nombre d'exploitations décroît rapidement en Finlande au profit d'une concentration plus intense, posant le problème de la disparition de l'agriculture spécialement dans les régions les plus retirées.

¹⁵ Plus précisément, elles ont diminué pour l'aide alimentaire relevant de la distribution de lait dans les écoles ainsi que pour les restitutions à l'exportation de produits, essentiellement vers les pays en voie de développement. En revanche, la situation est différente pour les dépenses relatives à la distribution de produits agricoles aux défavorisés de l'Union, dont le montant est plus élevé à partir de 1997 qu'au début de la dernière décennie.

¹⁶ Le soutien accordé au boisement des terres agricoles est, en particulier, composé d'une part, d'une prime destinée à compenser les pertes de revenu découlant du boisement, et, d'autre part, d'une prime destinée à couvrir les coûts d'entretien des surfaces boisées et les coûts de plantation. Les montants relatifs à ces deux types d'aides n'étant pas disponibles isolément, le soutien au boisement a, dans sa globalité, été comptabilisé dans l'ensemble 4.1, même si la prime de compensation de perte de revenu, en tant que subvention ayant pour finalité la maîtrise de l'offre, devrait être classée dans l'ensemble 1.2 "*Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre*". Cela étant, le boisement des terres agricoles a eu très peu d'impact sur la réduction des excédents agricoles dans l'Union européenne, ce qui légitime le classement opéré ici dans l'ensemble 4.1.

à la sylviculture, inscrit dans le RDR de 1999, contribue ainsi au maintien et au développement des fonctions économique, écologique et sociale des forêts dans les zones rurales. Pour l'ensemble de l'Union européenne, les dépenses du FEOGA-garantie à ce titre s'élèvent, en 2002, à 421 millions d'euros. Celles-ci se sont progressivement accrues jusqu'en 2000, où elles atteignent leur maximum, cumulant les aides du nouveau régime et celles relatives à la programmation antérieure qui s'amenuisent les années suivantes.

L'Espagne est le premier bénéficiaire (38 % en moyenne des dépenses de l'UE entre 1995 et 2002), loin devant l'Italie (16 %), l'Irlande (12 %) et le Portugal (9 %).

En effet, trois pays ont eu des programmes de boisement ambitieux¹⁷ : l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, qui regroupent, à eux trois, 80 % des surfaces de boisement aidées - l'Espagne représente à elle seule 45 % de ces surfaces et reçoit, à ce titre, les aides communautaires de boisement les plus importantes de l'Union¹⁸. Cela étant, les aides communautaires sylvicoles sont récemment montées en puissance en Italie, qui devient entre 1998 et 2002 le second bénéficiaire de ce type de soutien.

Particulièrement faibles avant 1999, les parts relatives de l'Allemagne (6 % en moyenne) et surtout de la France (1 %) se sont accrues avec l'application du nouveau régime. En effet, ces deux États à forte tradition sylvicole, ont reçu relativement peu d'aides au boisement et ont plutôt axé leur politique sur les autres mesures sylvicoles définies dans le RDR, en particulier les actions visant à améliorer la valeur économique, écologique ou sociale des forêts. Ils se situent alors, sur la période 2000-2002, au quatrième et cinquième rang communautaire (10 % en moyenne par an pour l'Allemagne et 8,5 % pour la France), devant le Portugal.

En outre, malgré la prédominance de superficies boisées sur son territoire et bien qu'étant premier producteur de bois rond de l'Union avec 63 millions de m³ en 2001, la Suède ne reçoit pas de soutien communautaire à la sylviculture. Ce pays est, en effet, opposé à la nature actuelle de la politique commune forestière et n'a pas choisi d'orienter ses concours européens vers le financement d'actions en faveur de la forêt productive.

Les dépenses en faveur de *l'aménagement et de la protection de l'espace rural* (ensemble 3.1) ont sensiblement augmenté à partir de 2000, suite à la mise en application des nouveaux programmes définis sur la période 2000-2006 désormais financés par la section garantie du FEOGA. Elles s'élèvent en 2002 à 467 millions d'euros et bénéficient aux activités qui visent à la reconversion et à l'amélioration des activités agricoles et rurales¹⁹, mais qui ne relèvent pas des mesures précédemment évoquées. Les principaux utilisateurs de ces dépenses sont

¹⁷ En effet, à l'exception des mesures agri-environnementales, qui doivent obligatoirement être mises en œuvre, à partir de 2000, dans l'ensemble de l'Union, les États membres ont, dans le cadre du RDR, la liberté de privilégier certaines mesures du règlement.

¹⁸ Pour plus d'information, le lecteur pourra consulter sur le site internet de la Commission européenne un rapport d'évaluation du système d'aide communautaire pour les mesures forestières en agriculture de la période de programmation 1994-1999, publié en mars 2001. Les politiques ambitieuses de boisement entreprises dans les trois pays concernés ici peuvent notamment traduire, d'une part, la volonté de l'Espagne et du Portugal de relancer la production de liège et de compenser les surfaces sinistrées par les incendies de forêt, fréquents en zone méditerranéenne, et, d'autre part, la volonté de l'Irlande d'accroître ses ressources forestières, de faible importance. En outre, le boisement est, pour chacun de ces États, une opération financièrement satisfaisante dans la mesure où les territoires espagnols, portugais et irlandais sont, pour l'essentiel, situés en zone d'objectif 1 et peuvent bénéficier, à ce titre, d'un cofinancement permettant d'atteindre 75 % du coût des opérations par le FEOGA-garantie (au lieu de 50 % dans les autres zones).

¹⁹ Ces mesures concernent, par exemple, l'amélioration des terres et le remembrement, la rénovation et le développement des villages, la protection et la conservation du patrimoine rural, l'amélioration du bien-être des animaux, etc ...

l'Allemagne, la France et l'Espagne qui regroupent, en 2001-2002, près de 75 % de ce type de soutien.

L'évolution des dépenses du FEOGA-orientation par État membre

Contrairement aux dépenses du FEOGA-garantie, dont les données détaillées sont facilement mobilisables, celles de la section orientation sont traitées ici globalement, sans distinguer les différents domaines et ensembles concernés.

En outre, l'évolution des dépenses annuelles de ce fonds, ainsi que la répartition par État membre, doivent être interprétées avec prudence, en raison du caractère erratique de l'exécution budgétaire des crédits programmés. On rappelle que les dépenses décrites dans ce rapport représentent les montants exécutés et non les montants programmés²⁰.

L'ensemble des années 1990 à 2002 concerne trois périodes de programmation (1989-1993, 1994-1999 et 2000-2006). Les mesures prises dans le cadre de la programmation 2000-2006, gérées par le FEOGA-orientation, relèvent à compter du 1^{er} janvier 2000 uniquement de l'objectif 1.

Tableau 5 – Part des dépenses du Feoga-orientation par État membre

	Moyenne 1990-1999	Moyenne 2000-2002
Espagne	19,4%	25,3%
Allemagne	15,5%	22,9%
Italie	11,1%	18,8%
Portugal	10,5%	9,2%
Grèce	11,1%	7,4%
France	17,0%	6,7%
Finlande	1,1%	2,7%
Royaume-Uni	3,2%	2,2%
Autriche	1,4%	1,2%
Suède	0,5%	0,8%
Irlande	6,3%	0,8%
Pays-Bas	0,5%	0,7%
Belgique	1,3%	0,7%
Danemark	0,7%	0,5%
Luxembourg	0,2%	0,1%

Source : Commission Européenne

De nombreux facteurs expliquent les fortes variations annuelles observées, dont les trois principales sont les suivantes :

- Les mesures gérées par le FEOGA-orientation font l'objet d'une programmation pluriannuelle et d'un cofinancement national de chaque État membre. Les dépenses annuelles exécutées par le fonds d'orientation dépendent donc des disponibilités financières de chaque État qui peut alors présenter plus ou moins tardivement ses demandes de financement à la Commission européenne.

²⁰ On rappelle que les dépenses décrites dans ce rapport représentent les montants exécutés et non les montants programmés.

- Les versements de la Commission européenne au titre de l'orientation sont basés sur un système d'avances et de présentations annuelles de facturations des actions effectivement réalisées : le circuit financier des paiements aux États est donc plus long que ceux de la section garantie.
- Le taux d'exécution des programmes peut fluctuer d'une année sur l'autre.

Sur la période 1990-2002, l'**Espagne** est le premier pays bénéficiaire du fonds d'orientation avec en moyenne 20,7 % des crédits attribués à l'ensemble de l'Union européenne. Tout au long de la décennie 1990, cette proportion est restée élevée et, à l'exception de l'année 2000, elle a été supérieure à sa part dans le FEOGA-garantie. En effet, il s'agit d'un pays agricole de grande superficie qui connaît des problèmes socio-structurels importants comme l'altitude, la pauvreté des sols ou la pluviométrie réduite qui a notamment rendu depuis longtemps nécessaire une politique ambitieuse d'irrigation. La part espagnole des dépenses de l'orientation a cependant connu de fortes variations, notamment une baisse importante en 2000 où l'adoption de nombreux programmes relevant du nouveau cadre de programmation 2000-2006 a été trop tardive pour faire l'objet de paiements en 2000. En revanche, sur l'ensemble de la période 2000-2002, l'Espagne continue de recevoir une large part des aides du FEOGA-orientation puisque la majeure partie du territoire demeure éligible à l'objectif 1. Cette part s'élève à 25 % en moyenne entre 2000 et 2002, niveau le plus élevé jamais atteint depuis 1990 (28,9 %).

Derrière l'Espagne, le deuxième pays bénéficiaire de la section orientation est, sur 1990-2002, l'**Allemagne** avec en moyenne 17,2 % des dépenses. Cette part est particulièrement importante sur la période 1993-2002 (19,4 % en moyenne) où elle se situe à un niveau bien supérieur à celui observé au début de la décennie. En effet, depuis la réunification de 1991, la totalité des Länder de l'est sont admis au bénéfice des mesures relevant de l'objectif 1, ce qui a provoqué une forte augmentation des versements du fonds d'orientation, en valeur absolue et en part relative, entre 1992 et 1995. L'Allemagne se situe alors, depuis 1994, entre le premier et le troisième rang communautaire, devenant ainsi le seul pays de l'Europe du nord bénéficiaire d'une proportion élevée d'aides structurelles.

Sur la période 2000-2002, l'**Italie** est le troisième bénéficiaire du fonds d'orientation, avec en moyenne 18,8 % des dépenses de l'UE et elle se situait au quatrième rang en moyenne entre 1990 et 1999 (11,1 %). Ce pays bénéficie également d'un soutien important du FEOGA-garantie, en particulier avant la réforme de la PAC de 1992 où le pays était le seul du sud de l'Union à recourir davantage aux dépenses de la section garantie que de l'orientation. Tout au long de la décennie 1990, la part relative des dépenses du FEOGA-orientation qu'elle a reçues a été peu fluctuante, à l'exception de 1997. Au cours des années 2000 à 2002, elle s'est considérablement accrue, atteignant 28,1 % en 2000. En effet, de nombreux crédits provenant de la programmation 1994-1999 ont été liquidés en 2000²¹ et de nouveaux programmes de l'objectif 1 se rapportant à la période 2000-2006 ont été présentés dans les délais pour l'obtention des paiements en 2000. Les régions éligibles à l'objectif 1 couvrent un large territoire : le "Mezzogiorno".

En revanche, la part relative des crédits du FEOGA-orientation attribuée à la **France** est sensiblement plus modeste depuis 2000 : elle a reculé de 13 points entre 1990 et 2002. Au début de la décennie 1990, la France était le seul pays de l'Europe du nord à utiliser une large part de dépenses de ce fonds et était l'un des principaux pays bénéficiaires avec l'Espagne. Puis, entre 2000 et 2002, la France ne se situe plus qu'au sixième rang communautaire avec en moyenne 6,7 % des dépenses. Conséquence de la première année de mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de la programmation 2000-2006, les versements du FEOGA-orientation se sont

²¹ Les paiements des actions de la programmation 1994-1999 ont dû, pour la plupart, s'achever au 31/12/2001.

fortement dégradés en valeur absolue et en part relative à partir de 2000, traduisant la part limitée de la France dans le financement des actions relevant de l'objectif 1 alors que les crédits mobilisés en faveur des autres actions de développement rural, gérés par la section garantie du FEOGA, sont plus importants. En effet, les zones françaises situées en objectif 1 couvrent un petit territoire, bien plus réduit qu'en Espagne, qu'en Allemagne ou qu'en Italie : les régions concernées sont les quatre départements d'Outre-Mer, ainsi qu'à titre transitoire sur la période 2000-2006, la Corse et le Hainaut.

La **Grèce** est également un gros consommateur des aides du FEOGA-orientation avec en moyenne 10,3 % des dépenses communautaires (cinquième rang) entre 1990 et 2002. En effet, l'agriculture grecque est confrontée à d'importants handicaps naturels résultant du relief montagneux, de la pauvreté du sol et des sécheresses estivales qui réduisent les possibilités de récolte. Le pays bénéficie ainsi, depuis son adhésion à l'Union européenne en 1981, d'aides importantes provenant des fonds structurels et notamment de la section orientation du FEOGA, en faveur de la mécanisation, de l'irrigation et de la modernisation. Depuis la période de programmation 1989-1993, tout le territoire grec est éligible à l'objectif 1 ; à ce titre, le paiement des mesures, prises dans le cadre d'Agenda 2000 et inscrites dans le Règlement de Développement Rural, relève principalement du FEOGA-orientation²² et non du FEOGA-garantie comme c'est le cas dans d'autres pays où l'objectif 1 est moins prépondérant.

Dans les dix autres États membres de l'Union européenne, les paiements effectués au titre du FEOGA-orientation sont particulièrement faibles tout au long de la période 1990-2002, à l'exception du **Portugal** et dans une moindre mesure de **l'Irlande** qui recevaient une part relativement importante au début des années 90 (respectivement 12,4 % et 7,6 % en moyenne entre 1990 et 1992). En effet, l'ensemble des territoires portugais et irlandais ont été intégrés, à partir de la programmation 1989-1993, dans la liste des zones éligibles à l'objectif 1. Toutefois, le Portugal et l'Irlande ont vu leur part dans les dépenses du fonds d'orientation diminuer à partir de la seconde moitié de la décennie 1990. Il peut, effectivement, être observé que le redressement de l'agriculture portugaise a pu être obtenu en 1996 grâce aux aides structurelles ; ainsi, le PAMAF (Plan d'action pour la modernisation de l'agriculture et de la forêt 1994-1999) a mobilisé, à mi-parcours, des crédits européens moins élevés que prévus, et l'investissement agricole a repris significativement. Ensuite, la zone "South and East" de l'Irlande et certaines régions du Portugal ne sont plus éligibles à l'objectif 1 qu'à titre transitoire sur la période 2000-2006, ce qui implique un montant financier plus faible des programmes engagés. Ces derniers comprennent toutefois davantage d'engagements en début de période, ce qui explique que la part des dépenses attribuée au Portugal soit encore relativement élevée (9,2 % entre 2000 et 2002) ; en revanche, les crédits mobilisés en Irlande ont considérablement reculé et ne représentent plus que 0,8 % en moyenne sur 2000-2002.

Les dépenses du FEOGA par actif agricole

La notion d'actif agricole est mesurée par le nombre d'unités de travail annuel (UTA) qui représente la quantité de travail agricole fournie par une personne occupée à plein temps pendant une année. Une UTA correspond à 2 400 heures de travail par an. Les données ne sont disponibles pour l'ensemble des États membres qu'à partir de 1991.

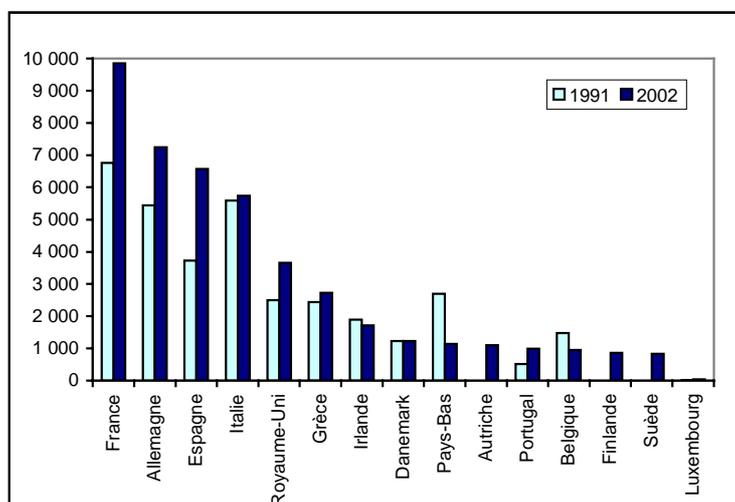
Tout au long de la décennie 90, la France, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie sont les quatre premiers bénéficiaires des dépenses agricoles de l'ensemble des deux sections du FEOGA, dont plus de 20 % est versé à la France et 65,2 % en moyenne à l'ensemble de ces quatre États (cf.

²² Ainsi que cela l'a été précisé précédemment, les quatre mesures d'accompagnement de la PAC sont cofinancées par le FEOGA-garantie sur tout le territoire de l'Union européenne.

graphique 9). Ces pays sont les quatre principaux producteurs agricoles de l'Union (65,3 % de la valeur de la production agricole européenne en 2002) et possèdent 70 % de la SAU communautaire.

En onze ans, de 1991 à 2002, les dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres a progressé de 2,4 % en moyenne par an. La répartition entre États membres a cependant sensiblement évolué : la réforme de la PAC de 1992, suivie par Agenda 2000, a surtout bénéficié à la France et à l'Espagne dont les crédits provenant du FEOGA se sont fortement accrus (respectivement +3,5 % et +5,3 % en moyenne par an de 1991 à 2002). A l'opposé les Pays-Bas connaissent un repli significatif en valeur absolue et en part relative sur la période 1990-2002.

Graphique 9 – Les dépenses du FEOGA en 1991 et 2002 : Répartition par État membre



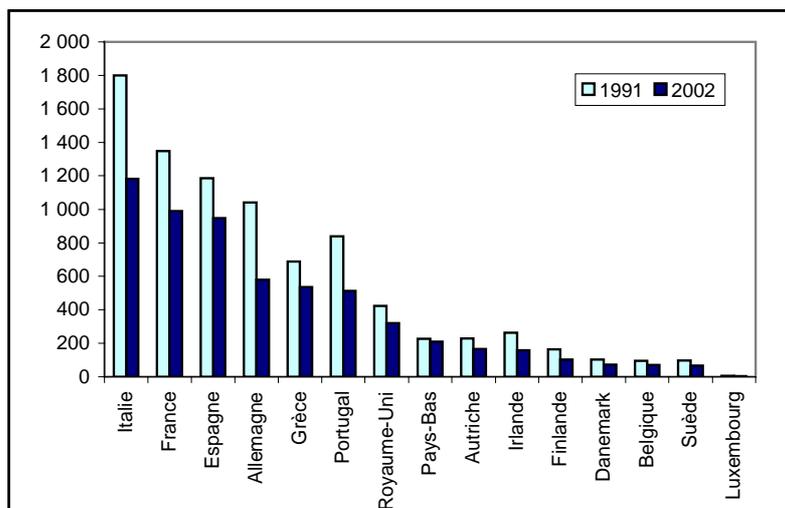
Unité : millions d'euros

Source : Commission Européenne – MAAPAR

L'emploi agricole est très inégalement réparti dans l'Union européenne (cf. graphique 10) : il est le plus important dans les pays de l'Europe du sud, notamment en Italie, en Espagne, en Grèce et au Portugal, ainsi qu'en France et en Allemagne. Le nombre d'actifs agricoles a fortement baissé dans tous les États membres ; pour l'ensemble de l'Union, la diminution a atteint 30 % entre 1991 et 2002, soit 3,2 % en moyenne par an.

L'Italie, dont le volume de main d'œuvre agricole demeure le plus élevé de l'UE en 2002, a connu une intense restructuration démographique avec la baisse du nombre d'UTA la plus forte de l'Union en valeur absolue (-620 000 en onze ans, soit près de -4 % en moyenne par an). En Allemagne, la baisse du nombre d'actifs agricoles (- 460 000 entre 1991 et 2002) a été la plus importante en évolution (-44 %, soit - 5,2 % en moyenne par an) sous l'effet d'une active restructuration dans les Länder de l'ex-RDA. En France, la baisse a été légèrement inférieure à la moyenne européenne (-2,8 % en moyenne par an).

Graphique 10 – Le nombre d'actifs agricoles en 1991 et 2002 : répartition par État membre

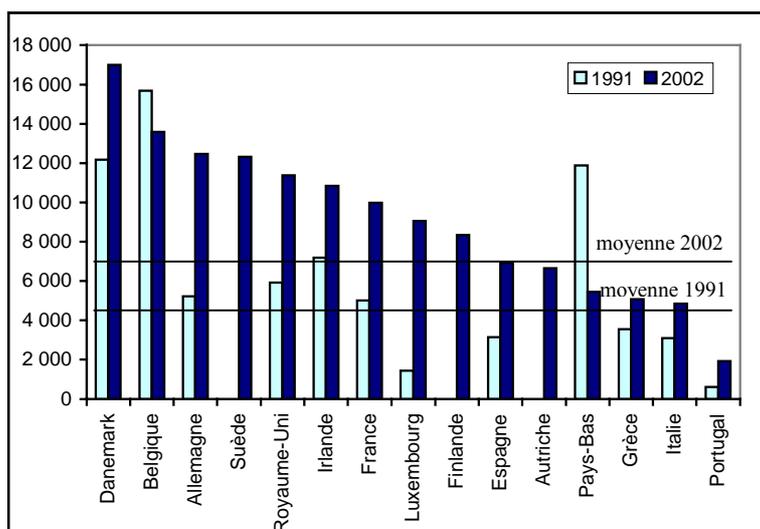


Unité : milliers d'UTA

Source : Commission Européenne – MAAPAR

En conséquence, la répartition des États membres est très différente pour les dépenses du FEOGA par actif (cf. graphique 11), par rapport à celle de la masse globale des crédits qui leur sont attribués (cf. graphique 9), traduisant la forte disparité dans la taille des exploitations, en moyenne beaucoup plus élevée dans le nord de l'Europe que dans le sud.

Graphique 11 – Les dépenses du FEOGA par UTA en 1991 et 2002 : répartition par État membre



Unité : milliers d'UTA

Source : Commission Européenne – MAAPAR

En 2002, la France, premier bénéficiaire de l'enveloppe globale des dépenses européennes en faveur de l'agriculture (22,1 %), se situe au septième rang, lorsqu'on considère le montant des aides reçues par actif (9 973 euros par actif en 2002). L'Espagne passe du troisième rang au dixième et l'Italie du quatrième rang au quatorzième.

A l'inverse, le Danemark, la Belgique et la Suède, qui reçoivent chacun des versements relativement modestes de la part du FEOGA, bénéficient des aides les plus importantes par actif. C'est le cas également du Royaume-Uni, qui se situe à un niveau supérieur de celui de la France. En particulier, un actif agricole danois reçoit en moyenne un montant d'aides européennes plus de deux fois supérieur à la moyenne des quinze (7 545 euros en 2002) et neuf fois supérieur à celui reçu par un actif agricole portugais.

Compte tenu d'une progression globale de 2,4 % en moyenne par an des dépenses du FEOGA en faveur des quinze États membres et d'une baisse du nombre d'actifs de 3,2 %, les aides européennes par actif agricole ont progressé à un rythme soutenu au cours des années 1991 à 2002, de 5,2 % en moyenne par an²³. En termes réels, c'est-à-dire déflatée par l'évolution du prix du produit intérieur brut, la progression est de 2,1 % par an.

Cette évolution moyenne masque de fortes disparités selon les États membres. Outre le Luxembourg qui mobilise des crédits d'ampleur limitée, l'Allemagne, le Portugal et la France sont les États membres qui ont bénéficié des plus fortes augmentations des aides par actif au cours des onze dernières années (cf. tableau 6). En particulier, elles ont progressé en termes réels de 5 % en moyenne par an en France (trois points de plus que pour l'ensemble de l'UE). Cette évolution plutôt favorable au sein de l'Union a permis d'améliorer la position relative du montant des aides communautaires par actif que la France reçoit du FEOGA. Ce montant était supérieur de 17 % à la moyenne européenne avant la réforme de la PAC de 1992 et de 32 % en 2002 (cf. graphique 11).

Tableau 6 – Taux d'évolution 2002/1991 annuel du soutien du FEOGA par actif agricole en termes réels (en %)

	Taux d'évolution
Luxembourg	15%
Allemagne	6%
Portugal	6%
France	5%
Espagne	3%
Royaume-Uni	3%
UE à 12 États	2%
Danemark	1%
Italie	1%
Irlande	0%
Belgique	-3%
Grèce	-4%
Pays-Bas	-9%

Source : Commission Européenne / MAAPAR

²³ Pour la période 1991-2002, le champ couvert pour le calcul de ce taux d'évolution est l'Union européenne à 12 États membres, puisque l'Autriche, la Suède et la Finlande ont adhéré à l'UE en 1995. Ceci étant, les taux d'évolution entre 1995 et 2002 sont quasiment identiques pour l'UE à 12 et l'UE à 15.

La position relative de l'Espagne, troisième bénéficiaire des dépenses du FEOGA derrière la France, s'est également améliorée mais avec une moindre ampleur, en raison d'une diminution du nombre d'exploitations plus modérée en moyenne sur l'ensemble de la période. La restructuration de l'emploi agricole s'y est en effet opérée plus tardivement.

A l'inverse, les Pays-Bas, la Grèce et la Belgique ont bénéficié de taux d'évolution nettement inférieurs à la moyenne communautaire. En particulier, les Pays-Bas ont enregistré l'évolution la plus faible de l'UE (-9 % en moyenne par en termes réels) : outre la baisse importante du montant des versements du FEOGA, la réduction du volume de l'emploi agricole a été beaucoup plus modérée que dans les autres États membres.

LES DÉPENSES EN FAVEUR DES MARCHÉS AGRICOLES, PAR TYPE D'AIDES ET PAR ÉTAT MEMBRE

Évolution par type d'aides

Les dépenses de *régulation des marchés, d'aides aux produits et de maîtrise de l'offre*, classées dans l'ensemble 1.2 (cf. chapitre 2), sont prépondérantes dans l'ensemble du soutien relevant du domaine I consacré aux "activités agricoles" : sur la période 1990-2002, elles en représentent en moyenne 97 % et 91 % en 2002. Elles sont constituées par :

- les dépenses de soutien de marché bénéficiant aux agriculteurs au travers de leur incidence sur les prix à la production comme :
 - les subventions ou "restitutions" aux exportations vers les pays tiers,
 - les "interventions", comprenant les aides au stockage public ou privé, les aides au retrait d'offre excédentaire (distillation du vin, par exemple) et les aides à l'écoulement sur le marché intérieur, telle que la prime de dénaturation du lait écrémé destiné aux veaux ;
- les paiements directs aux produits, versés aux agriculteurs comme :
 - les primes compensatoires instaurées ou revalorisées par la réforme de la PAC de 1992 (primes à l'hectare ou à la tête de bétail),
 - les autres subventions telles que les aides à la production d'huile d'olive accordées à la tonne d'huile produite, les aides à la production de tabac ou les primes ovines ;
- les mesures de limitation, de contingentements ou de réorientation des productions excédentaires. La "maîtrise de l'offre" comprend ainsi l'indemnisation du gel obligatoire des terres décidé en 1992 par la réforme de la PAC, les aides à la cessation d'activité laitière et les primes d'arrachage ou de reconversion des vignes ou des vergers.

Alors qu'elles s'élevaient à 31 milliards d'euros en 1992, dernière année avant la réforme de la PAC, les dépenses communautaires enregistrées dans l'ensemble 1.2 atteignent 37,5 milliards en 2002 pour l'ensemble de l'Union européenne (cf. tableau 7).

Tableau 7 – Dépenses du FEOGA-garantie relatives à l'ensemble 1.2
"Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre" dans l'Union européenne

	1990	1992	1996	2000	2001	2002	02/01
Aides indirectes	20 743,5	24 553,3	10 307,2	10 093,3	8 196,1	8 811,9	7,5%
Restitutions à l'exportation	7 636,3	9 248,8	5 675,9	5 624,5	3 403,5	3 443,2	1,2%
<i>dont céréales</i>	2 472,6	3 231,5	406,7	941,5	360,2	179,6	-50,1%
<i>dont sucre</i>	925,9	1 305,6	1 450,8	1 628,9	1 188,0	1 358,5	14,4%
<i>dont produits laitiers</i>	1 930,8	2 056,2	1 801,2	1 954,0	1 296,4	1 338,7	3,3%
<i>dont viande bovine</i>	1 110,1	1 332,5	1 559,3	661,3	362,6	386,7	6,6%
Dépenses d'intervention *	6 115,8	6 649,3	1 690,4	1 448,7	1 826,3	1 967,3	7,7%
<i>dont céréales</i>	1 307,3	2 474,7	-46,3	529,9	215,5	256,9	19,2%
<i>dont fruits et légumes</i>	304,4	187,5	192,9	169,2	117,2	61,4	-47,6%
<i>dont sucre</i>	383,3	496,1	361,1	312,1	281,3	16,5	-94,1%
<i>dont produits viti-vinicoles</i>	542,2	630,8	255,8	547,4	656,2	750,5	14,4%
<i>dont produits laitiers</i>	1 081,6	-188,5	292,9	-116,2	17,1	454,6	2558,5%
<i>dont viande bovine</i>	997,7	2 190,6	628,3	-80,9	525,9	414,9	-21,1%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	7 012,4	8 185,2	3 305,7	3 061,1	2 590,6	2 791,3	7,7%
<i>dont oléo-protéagineux</i>	4 005,4	4 606,9	-0,5				//
<i>dont produits laitiers</i>	1 358,1	1 583,6	1 374,2	1 157,0	939,9	904,8	-3,7%
<i>dont aide à la production de coton</i>	539,8	742,1	740,0	854,7	733,4	804,1	9,6%
Autres soutiens **	-21,0	470,1	-364,8	-41,0	375,7	610,1	62,4%
Aides directes	5 185,3	6 836,6	26 372,5	25 396,2	27 925,1	28 705,7	2,8%
Aides aux produits	4 462,8	5 641,2	23 307,7	23 483,9	26 356,6	26 743,2	1,5%
Aides compensatoires aux grandes cultures	485,8	496,5	13 536,0	13 602,3	15 440,5	16 252,8	5,3%
Primes bovines	725,4	902,6	3 593,4	3 779,6	4 910,4	5 993,5	22,1%
Primes ovines	1 452,3	2 013,0	1 680,6	1 791,7	1 461,3	555,1	-62,0%
Aide à la production d'huile d'olive	520,9	825,0	1 774,1	2 156,2	2 468,8	2 268,5	-8,1%
Prime tabac	1 080,8	1 160,6	1 007,6	984,9	964,0	951,8	-1,3%
Autres aides directes	197,4	250,1	1 716,0	1 169,2	1 111,6	721,5	-35,1%
Maîtrise de l'offre	722,6	1 424,0	3 064,8	1 912,3	1 568,5	1 962,5	25,1%
Aide au retrait des terres	42,4	153,8	2 271,2	1 901,4	1 556,4	1 948,5	25,2%
Aide à la cessation d'activité laitière	654,5	856,0	352,3	1,4			//
Arrachage des vignes et des vergers	25,7	414,3	441,3	9,5	12,1	14,0	15,7%
TOTAL	25 928,8	31 389,9	36 679,7	35 489,5	36 121,2	37 517,6	3,9%

Unité : millions d'euros

*Certaines sommes relativement importantes au titre de la dépréciation des stocks (en particulier de céréales, de viande bovine et de produits laitiers) n'ont pu être réparties par produits. Ces montants sont donc inclus dans le total des dépenses d'intervention.

** Il s'agit par exemple des aides à la consommation d'huile d'olive au cours de la première moitié de la décennie, du financement des fonds opérationnels dans le secteur des fruits et légumes à partir de 1998 ou des sommes reversées au FEOGA (comptabilisées négativement) telles les prélèvements supportés par les producteurs de lait sur le dépassement de quota ou les sommes récupérées au titre de l'apurement des comptes des exercices antérieurs.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Dans un contexte de forts excédents de production dans de nombreux secteurs agricoles, notamment celui des produits laitiers, des céréales et de la viande bovine, impliquant une forte croissance des dépenses communautaires, la réforme de la PAC de 1992 s'est traduite par une modification du mode de soutien à l'agriculture qui a principalement concerné les grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) et la viande bovine. Elle a instauré (pour les grandes cultures) ou accentué (pour la viande bovine) un soutien sous la forme de paiements directs aux producteurs, aux dépens du soutien des prix.

Ce soutien des prix se traduisait avant la réforme par des dépenses budgétaires - pour l'essentiel, des restitutions à l'exportation, des aides à l'écoulement sur le marché intérieur et des dépenses d'intervention - et par un transfert non budgétaire, supporté par les clients de l'agriculture du fait de prix intérieurs élevés. La réforme a réduit les prix d'intervention en les rapprochant des prix

mondiaux ; en conséquence, le prix d'achat des matières premières agricoles par les clients de l'agriculture (industries agroalimentaires pour les grandes cultures et la viande bovine) a diminué sur le marché intérieur européen. Les pertes de revenu qui en ont découlé pour les producteurs ont été compensées par des aides directes. Une partie de ces dernières prenant le relais de transferts non budgétaires, il en a résulté "mécaniquement" une augmentation du soutien pour les grandes cultures et la viande bovine, observée de 1994 à 1996. Cette dernière a, néanmoins, pu être compensée par la baisse des aides communautaires dans d'autres secteurs ; l'ensemble des dépenses enregistrées dans l'ensemble 1.2 s'est alors stabilisé entre 1993 et 1995.

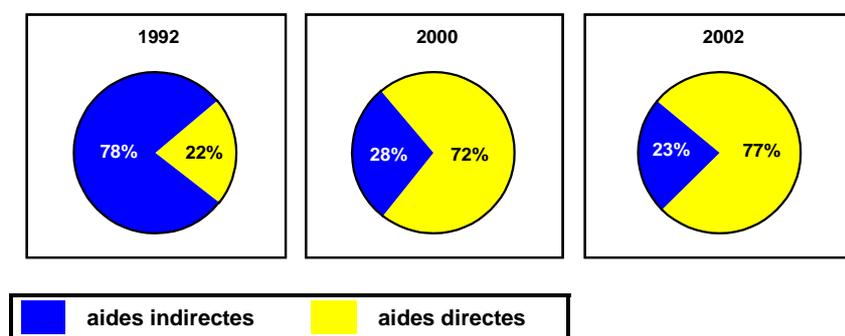
Les dépenses ont, ensuite, sensiblement progressé en 1996 et 1997 en raison de l'élargissement à trois nouveaux États membres et des dépenses engagées dans le cadre de la première crise de l'ESB puis se sont stabilisées jusqu'en 2000. Cette maîtrise de la croissance des dépenses résulte notamment :

- d'une part, du fait que les aides directes aux produits des grandes cultures et de viande bovine sont partiellement déconnectées des niveaux de production²⁴,
- d'autre part, du fait que la plupart des aides directes sont contingentées de même que l'offre en grandes cultures, régulée par le taux de "gel" des terres.

Les années 2001 et 2002 se traduisent néanmoins par une nouvelle hausse des dépenses, résultant de l'application d'Agenda 2000 ainsi que de la mobilisation de crédits importants pour faire face à des crises conjoncturelles, en particulier dans les secteurs bovin et vitivinicole, ou pallier certaines dégradations de marché, comme dans le secteur laitier.

Au total, la part des aides directes dans l'ensemble 1.2 est, pour l'ensemble de l'Union européenne, passée de 22 % en 1992 à 72 % en 2000 et à 77 % en 2002. La progression survenue dans le cadre d'Agenda 2000 a donc été de moindre ampleur que celle de la précédente réforme (cf. graphique 12) : la revalorisation des aides directes sur les céréales et la viande bovine a, en effet, compensé respectivement 50 % et 85 % des baisses des prix d'intervention alors que la compensation était totale dans la réforme de 1992.

Graphique 12 – *Graphique 12 : Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre (ensemble 1.2) : Part des aides directes et indirectes*



Source : Commission Européenne – MAAPAR

²⁴ L'assiette des paiements est non pas la production effective des exploitations, mais les superficies, affectées de rendements historiques forfaitaires, ou les effectifs de cheptel.

L'évolution des aides indirectes depuis 1990 dans l'Union européenne

Les aides indirectes de soutien de marché se sont réduites de 61 % entre 1990-1991 et 2002.

En effet, le montant des *restitutions à l'exportation* qui s'élevait en 1990-1991 à 8,7 milliards d'euros, a sensiblement reculé, notamment dans le secteur des céréales, de la viande bovine et dans une moindre mesure des produits laitiers. Il s'élève en 2002 à 3,4 milliards d'euros, ce qui correspond à une baisse de plus de 60 % par rapport à la moyenne 1990-1991. Cette évolution répond ainsi à l'objectif de maîtrise des coûts budgétaires de la politique agricole commune ainsi qu'aux pressions internationales exercées dans le cadre de l'OMC. Les restitutions à l'exportation restent cependant, en 2002, l'un des principaux modes de soutien de marché, représentant 39 % des aides indirectes.

Les *dépenses d'intervention* ont connu une forte baisse (- 70 % entre 1990-1991 et 2002) en particulier dans les secteurs des céréales²⁵, des produits laitiers, de la viande bovine et, depuis 2001-2002, dans le secteur du sucre. Néanmoins, le niveau atteint en 2002 (1,9 milliard d'euros) est près de 1,4 fois plus élevé qu'en 2000, principalement en raison des financements des crises des filières bovine et vitivinicole ainsi que pour le secteur laitier dont la situation de marché s'est dégradée en 2002. Au total, la part des dépenses d'intervention dans l'ensemble des aides indirectes est passée de 29 % en 1990-1991 à 22 % en 2002.

Les *aides à l'écoulement sur le marché intérieur* ont également fortement diminué (- 61 % entre 1990-1991 et 2002), passant d'un montant de 7 milliards d'euros au début de la décennie 1990 à 2,8 milliards en 2002. Cette évolution résulte principalement, d'une part, des décisions prises dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 de remplacer les aides à la trituration d'oléo-protéagineux versées aux industries agroalimentaires, par des aides directement versées aux producteurs, et, d'autre part, de la baisse des aides à l'écoulement sur le marché intérieur dans le secteur laitier. En revanche, les aides à la production de coton, versées aux entreprises d'égrenage qui payent un prix minimal aux producteurs, ont augmenté au début des années 1990 puis se sont relativement stabilisées ; avec 804 millions d'euros en 2002, elles représentent 29 % de l'ensemble des aides à l'écoulement sur le marché intérieur (8 % en 1990).

L'évolution des aides directes depuis 1990 dans l'Union européenne

Le montant global des aides directes a été multiplié par près de cinq entre 1990-1991 et 2002.

Les aides liées aux produits, qui représentent en moyenne au cours de la période 1990-2002 89 % des aides directes, atteignent 26,7 milliards d'euros en 2002, niveau plus de cinq fois supérieur à celui de 1990-1991. Cette progression considérable résulte principalement de l'instauration des aides compensatoires aux produits des grandes cultures²⁶, dès la récolte 1992 pour les oléagineux et à partir de la récolte 1993 pour les céréales et les protéagineux, ainsi que, dans une moindre mesure, de l'augmentation des aides directes versées aux éleveurs de bovins. En 2002, ces deux groupes d'aides s'accroissent respectivement de 5,3 % et de 22,1 % par

²⁵ Le seigle et le riz ne sont toutefois pas concernés par cette baisse. En effet, le niveau des stocks de seigle est passé de 2,4 millions de tonnes à la fin de la campagne 1992-1993 (7 % de l'ensemble des stocks de céréales hors riz de l'Union) à 5,1 millions (97 %) à la fin 2002-2003 et celui des stocks de riz de 0,2 million de tonnes à la fin de la campagne 1996-1997 à 0,7 million à la fin 2002-2003. Lors de l'accord de Luxembourg conclu en juin 2003, le Conseil des ministres européens a alors décidé la suppression de l'intervention en faveur du seigle à partir de la campagne 2004 ainsi que la limitation de l'intervention pour le riz à 100 000 tonnes en 2004 et à 75 000 tonnes à partir de la campagne 2005.

²⁶ Avant 1992, les aides directes liées aux produits des grandes cultures étaient exclusivement constituées d'une aide forfaitaire à l'hectare allouée aux producteurs de blé dur.

rapport à l'année précédente en raison de la nouvelle revalorisation des primes aux céréales et à la viande bovine programmées dans le cadre d'Agenda 2000.

L'ensemble des autres aides aux produits, peu concernées par les réformes de 1992 et de 1999, ont connu des évolutions fort différentes : les primes ovines fluctuent au cours de la période considérée en fonction de l'évolution des prix du marché et connaissent une forte chute en 2002 en partie due à une modification dans le calendrier de paiement suite à la mise en place d'une nouvelle OCM dans ce secteur. En revanche, les aides à la production d'huile d'olive ont globalement fortement progressé (+ 186 % entre 1990-1991 et 2002) avec l'augmentation de la production communautaire ; ces dernières représentent en 2002 plus de 8 % des aides aux produits (2,3 milliards d'euros).

Les subventions ayant pour finalité la *maîtrise de l'offre* agricole ont globalement augmenté de 83 % entre 1990-1991 et 2002 mais cette progression recouvre, cependant, des évolutions fort différentes suivant les différentes composantes de ce mode de soutien. Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, les aides à la cessation d'activité laitière constituaient la majeure partie des dépenses au titre de la maîtrise de l'offre (90 % en 1990 et 50 % en moyenne en 1992-1993). Depuis 1994, ces dernières mobilisent des montants beaucoup plus modestes et disparaissent à partir de 1998, traduisant l'achèvement des différents programmes pluriannuels de restructuration de la production. En outre, leur part relative diminue également du fait de la montée en puissance des aides au retrait des terres, programmée par la réforme de 1992. Celles-ci ont atteint leur maximum en 1995-1996 et se situent, depuis lors, à un niveau relativement élevé, représentant dorénavant la quasi totalité de l'ensemble du soutien alloué à la maîtrise de l'offre.

Les autres dépenses concernent l'arrachage des vignes ou des vergers et ont mobilisé des moyens financiers significatifs du FEOGA-garantie seulement de 1991 à 1997 : elles représentent, en moyenne sur cette période, moins d'un cinquième des aides de maîtrise de l'offre.

Évolution par État membre

Entre 1990 et 2002, les dépenses du FEOGA-garantie pour la *régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre* (ensemble 1.2) se sont, au total, accrues de 11,6 milliards d'euros, soit à un rythme de 3,1 % en moyenne par an. Cette croissance est très variable selon les États membres. Sur les 11,6 milliards d'euros d'augmentation globale des crédits, 3,9 milliards ont été versés à la France, première bénéficiaire des dépenses de l'ensemble 1.2 avec 23,7 % des crédits octroyés aux quinze États membres (pour la totalité des dépenses du FEOGA-garantie, la part de la France est de 22,2 % ; cf. tableau 2). Cette progression de 3,9 milliards d'euros représente une contribution de 1 point à la croissance annuelle de 3,1 % de l'ensemble de l'Union européenne (cf. tableau 8).

Bien que troisième bénéficiaire des aides européennes de l'ensemble 1.2, l'Espagne a reçu des crédits supplémentaires de l'ordre de 3,2 milliards d'euros depuis 1990, ce qui représente une contribution de 0,9 point, proche de celle de la France, à la croissance globale de l'Union européenne pour cet ensemble. Au total, la France et l'Espagne ont bénéficié à elles deux de plus de 60 % de la progression totale des dépenses consacrées par l'Union à la régulation des marchés, aux aides aux produits et à la maîtrise de l'offre.

En outre, une part non négligeable de la croissance des aides européennes résulte de l'élargissement de 1995 à l'Autriche, la Suède et la Finlande : les crédits supplémentaires

dégagés pour ces trois États représentent 0,5 point de la croissance annuelle de 3,1 % de l'ensemble des dépenses du FEOGA au cours de la dernière décennie.

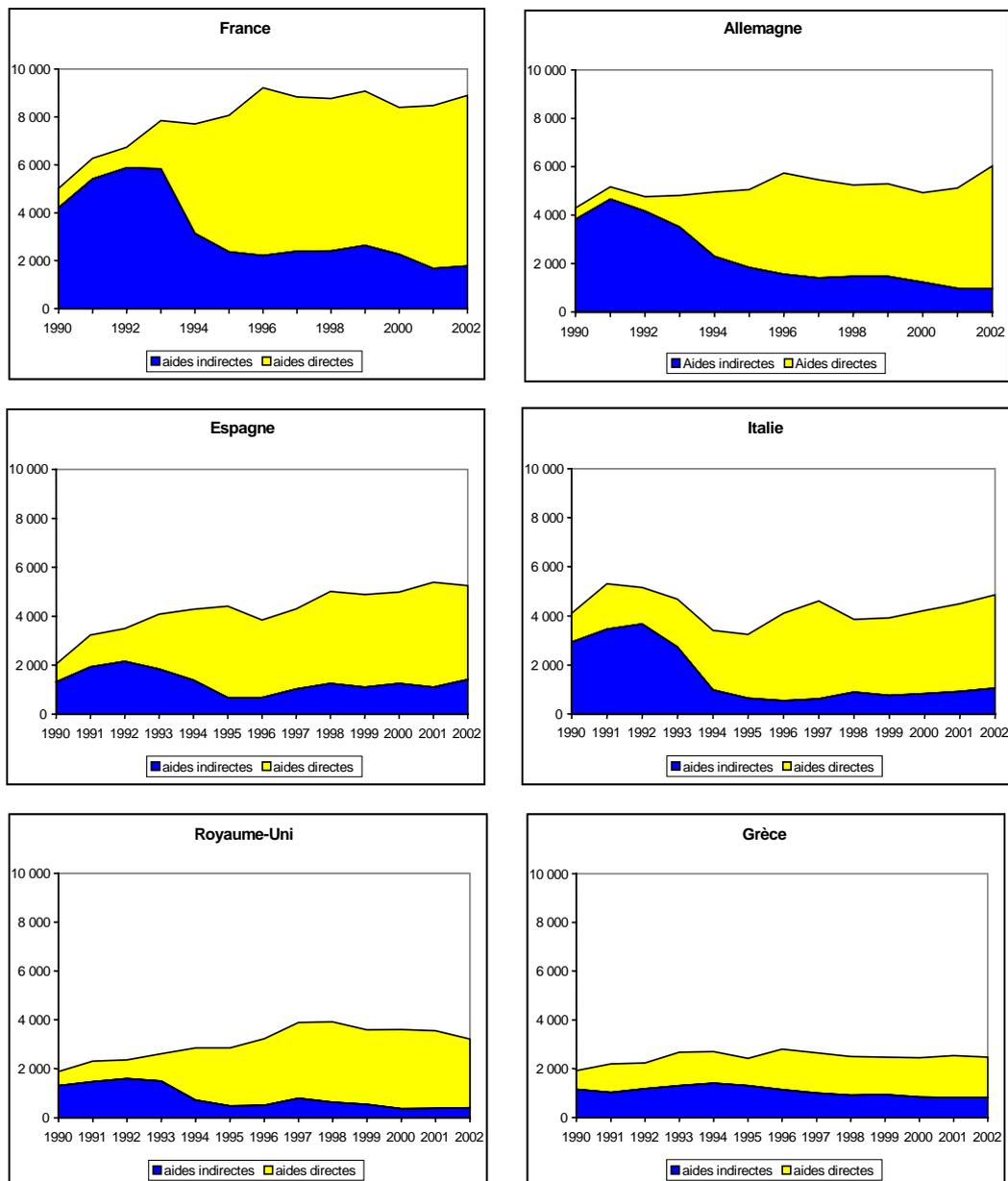
Tableau 8 – Dépenses en faveur des marchés agricoles :
évolution de 1990 à 2002 par pays

	Croissance 1990-2002 (millions d'euros)	Croissance annuelle moyenne (en %)	Contribution à la croissance annuelle (en nombre de points)	Part dans l'ensemble 1.2 en 2002 (en %)
France	3 877,6	4,9%	1,0	23,7%
Espagne	3 187,7	8,1%	0,9	14,0%
Allemagne	1 731,8	2,8%	0,5	16,1%
Royaume-Uni	1 338,2	4,6%	0,4	8,6%
Italie	745,6	1,4%	0,2	12,9%
Suède *	642,9	1,1%	0,2	1,7%
Autriche *	636,3	-0,4%	0,2	1,7%
Grèce	539,4	2,1%	0,1	6,6%
Finlande *	511,3	2,6%	0,1	1,4%
Portugal	336,5	8,8%	0,1	1,4%
Danemark	62,9	0,5%	0,0	3,1%
Belgique	43,2	0,4%	0,0	2,4%
Luxembourg	19,1	14,4%	0,0	0,1%
Irlande	-307,4	-1,7%	-0,1	3,6%
Pays-Bas	-1 776,3	-7,8%	-0,5	2,9%
Total	11 588,7	3,1%	3,1	100,0%

* Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, la croissance annuelle moyenne est calculée sur la période 1996-2002.
Ensemble 1.2. : « Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrises de l'offre ».

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Graphique 13 – Dépenses en faveur des marchés agricoles : évolution de 1990 à 2002 pour les six principaux pays



Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

CONCLUSION

L'analyse des données budgétaires relatives aux dépenses de l'Union européenne en faveur de l'agriculture a montré que la dernière décennie a été marquée par de profondes évolutions. Les deux principales ont trait au changement du mode de soutien des produits des grandes cultures et de la viande bovine, qui s'est opéré de façon très rapide dès le début de l'application de la réforme de 1992, et à la montée en puissance d'une véritable politique de développement rural, qui dispose depuis 1994 et surtout depuis Agenda 2000 d'un cadre réglementaire et de crédits budgétaires ambitieux (14 % des dépenses agricoles européennes en 2001-2002). Si le nouvel accord sur la PAC, adopté en juin 2003 à Luxembourg, introduit des modifications substantielles aux mesures liées aux organisations communes de marché, il renforce aussi les moyens de la politique de développement rural afin de mieux répondre aux attentes de la société, notamment en matière de respect de l'environnement, de qualité et de sécurité des aliments, de bien-être animal et de développement équilibré des zones rurales.

A la lumière des résultats financiers observés, force est de constater que les principaux objectifs de la réforme de 1992 ont été atteints : en particulier, contrairement aux multiples tentatives précédentes, notamment au cours des années 1980, l'évolution des dépenses liées aux organisations communes de marché est dorénavant maîtrisée et parfaitement programmée. Ces résultats sont d'autant plus appréciables qu'ils répondent aux préoccupations de rigueur budgétaire exprimées par la plupart des États membres, en particulier ceux dont les contributions au budget général de l'Union sont importantes au regard des "retours" communautaires dont ils bénéficient. L'accord de Luxembourg de 2003 a réaffirmé cet objectif et s'inscrit dans la perspective d'un budget programmé, pour une Union européenne à 25.

Cette maîtrise des dépenses de marché rendra également possible l'affectation de crédits supplémentaires en faveur des actions structurelles, dont bénéficient les États les moins économiquement prospères, et dont l'importance est appelée à s'accroître avec l'élargissement de 2004.

L'analyse des dépenses agricoles de l'Union en faveur des quinze États membres met également en lumière une grande diversité dans l'utilisation des types de crédits. Ceux des OCM concernent principalement, et de plus en plus depuis la réforme de 1992, les produits des grandes cultures et la viande bovine, et bénéficient donc le plus aux pays possédant une production importante dans ces secteurs. La France en est le premier bénéficiaire. Dans le même temps, les crédits en faveur du développement rural sont utilisés par les États membres avec une intensité très variable et vers des actions quelquefois très ciblées : crédits importants pour la gestion durable de la forêt pour les uns ou pour atténuer les effets négatifs de handicaps naturels pour les autres. Actuellement, le recul nécessaire à l'analyse des efforts consacrés au développement rural n'est cependant pas suffisant. Un prochain bilan de ces dépenses, dès que seront disponibles les données sur un nombre d'années plus important de la période de programmation 2000-2006, permettra d'observer si la grande diversité dans l'utilisation de ces crédits par les États se confirme ou non.

ANNEXE 1

Tableau 1a – Les dépenses du FEOGA, de 1990 à 2002, par État membre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgique	904,5	1 479,8	1 403,8	1 347,1	1 206,8	1 647,5	1 207,2	997,6	899,7	1 054,4	996,1	942,1	950,0
Danemark	1 130,3	1 233,1	1 188,1	1 353,1	1 296,1	1 411,1	1 363,3	1 256,3	1 174,7	1 267,2	1 324,8	1 129,6	1 220,4
Allemagne	4 546,8	5 439,5	5 109,8	5 309,9	5 638,4	5 921,1	6 746,8	6 419,5	6 272,0	6 355,3	6 518,9	6 226,7	7 238,6
Grèce	2 181,6	2 433,8	2 582,8	3 076,0	3 039,4	2 809,5	3 130,9	3 040,5	2 823,9	2 941,2	2 750,8	2 885,6	2 720,1
Espagne	2 386,7	3 724,3	4 125,4	4 552,6	4 790,3	5 077,4	4 760,3	5 190,3	5 921,9	6 262,9	5 761,3	6 787,1	6 572,3
France	5 497,2	6 762,2	7 397,8	8 751,6	8 345,6	8 701,4	9 964,2	9 716,2	9 639,9	10 103,6	9 222,3	9 345,7	9 857,3
Irlande	1 801,2	1 883,6	1 636,3	1 818,9	1 601,8	1 599,6	1 952,4	2 178,3	1 864,1	1 828,1	1 725,4	1 593,6	1 717,4
Italie	4 393,3	5 588,1	5 457,8	5 119,0	3 743,1	3 617,9	4 517,1	5 690,2	4 455,3	5 015,7	6 031,9	5 846,9	5 736,0
Luxembourg	10,7	8,3	7,8	15,2	18,6	16,1	24,9	28,6	23,3	29,7	26,1	31,8	37,1
Pays-Bas	2 874,6	2 696,9	2 405,8	2 342,7	1 942,5	1 940,2	1 556,4	1 772,2	1 387,7	1 319,9	1 432,4	1 127,0	1 133,8
Autriche						134,4	1 310,5	967,1	950,3	962,4	1 111,3	1 060,2	1 098,8
Portugal	459,1	511,7	754,7	749,5	1 103,9	805,9	959,8	966,6	984,9	1 025,7	979,6	953,5	987,5
Finlande						122,8	700,8	719,5	609,5	616,6	940,0	837,1	853,6
Suède						97,6	659,2	761,9	831,1	767,9	848,6	788,0	827,9
Royaume-Uni	2 073,7	2 496,4	2 545,2	2 836,6	3 037,5	3 008,7	3 553,0	4 453,0	4 371,5	4 029,1	4 195,9	4 040,8	3 653,5
TOTAL	28 259,8	34 257,8	34 615,3	37 272,3	35 764,1	36 911,2	42 406,8	44 157,8	42 209,8	43 579,7	43 865,4	43 595,6	44 604,3

Unité : millions d'euros

Note : ces dépenses regroupent les deux sections du FEOGA, garantie et orientation.

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Tableau 1b – Les dépenses du FEOGA-garantie, de 1990 à 2002 par État membre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgique	873,4	1 468,5	1 378,2	1 298,4	1 170,4	1 621,7	1 145,5	972,5	851,4	1 003,1	953,1	933,9	941,9
Danemark	1 112,5	1 219,0	1 165,9	1 331,2	1 273,0	1 383,3	1 347,1	1 231,7	1 152,9	1 260,6	1 303,5	1 111,1	1 220,2
Allemagne	4 365,3	5 258,5	4 870,2	4 975,8	5 179,5	5 379,7	6 047,9	5 775,3	5 553,8	5 823,1	5 641,5	5 858,0	6 787,4
Grèce	1 949,1	2 210,4	2 230,6	2 703,7	2 745,3	2 480,7	2 857,1	2 729,9	2 556,7	2 573,1	2 596,7	2 611,7	2 633,8
Espagne	2 111,9	3 304,0	3 568,1	4 165,3	4 397,9	4 554,0	4 045,0	4 583,4	5 288,4	5 238,0	5 463,4	6 167,7	5 926,6
France	5 135,3	6 399,3	6 942,6	8 175,6	7 989,9	8 362,6	9 546,9	9 131,8	9 000,6	9 454,2	8 973,4	9 213,0	9 743,5
Irlande	1 667,3	1 730,0	1 451,0	1 647,3	1 477,8	1 414,4	1 696,5	2 032,6	1 631,0	1 724,6	1 676,9	1 583,6	1 706,6
Italie	4 155,4	5 384,3	5 210,9	4 764,1	3 459,9	3 363,8	4 219,9	5 120,6	4 129,8	4 672,0	5 031,0	5 323,7	5 671,4
Luxembourg	5,2	2,8	1,1	7,3	12,1	14,0	19,7	22,4	17,4	23,1	20,4	29,3	37,0
Pays-Bas	2 868,9	2 681,7	2 392,4	2 328,0	1 915,9	1 929,3	1 535,2	1 756,5	1 372,7	1 309,7	1 396,8	1 103,8	1 132,9
Autriche						85,9	1 212,3	859,3	842,2	844,3	1 019,0	1 052,3	1 089,8
Portugal	213,5	314,8	422,2	476,2	706,3	702,1	641,5	651,1	635,3	651,8	647,9	871,7	746,8
Finlande						61,9	647,4	568,1	575,4	559,9	728,0	815,4	837,1
Suède						74,9	620,0	744,4	769,3	734,2	797,7	779,2	816,2
Royaume-Uni	1 977,6	2 397,9	2 460,2	2 735,8	2 937,1	2 952,2	3 465,1	4 398,2	4 311,5	3 934,0	4 057,4	3 996,0	3 641,7
TOTAL	26 435,5	32 371,3	32 093,4	34 608,8	33 265,2	34 380,5	39 047,1	40 577,8	38 688,4	39 805,7	40 306,7	41 450,4	42 932,3

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Tableau 1c – Les dépenses du FEOGA-orientation, de 1990 à 2002 par État membre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgique	31,1	11,3	25,6	48,7	36,4	25,8	61,7	25,1	48,3	51,3	43,0	8,1	8,1
Danemark	17,8	14,1	22,2	21,9	23,1	27,8	16,2	24,6	21,8	6,6	21,3	18,5	0,2
Allemagne	181,5	181,0	239,6	334,1	458,9	541,4	698,9	644,2	718,2	532,2	877,4	368,7	451,2
Grèce	232,5	223,4	352,2	372,3	294,1	328,8	273,8	310,6	267,2	368,1	154,1	273,9	86,3
Espagne	274,8	420,3	557,3	387,3	392,4	523,4	715,3	606,9	633,5	1 024,9	297,9	619,4	645,7
France	361,9	362,9	455,2	576,0	355,7	338,8	417,3	584,4	639,3	649,4	248,9	132,7	113,8
Irlande	133,9	153,6	185,3	171,6	124,0	185,2	255,9	145,7	233,1	103,5	48,5	10,0	11,4
Italie	237,9	203,8	246,9	354,9	283,2	254,1	297,2	569,6	325,5	343,7	1 000,9	523,2	64,6
Luxembourg	5,5	5,5	6,7	7,9	6,5	2,1	5,2	6,2	5,9	6,6	5,7	2,5	0,1
Pays-Bas	5,7	15,2	13,4	14,7	26,6	10,9	21,2	15,7	15,0	10,2	35,6	23,2	0,9
Autriche						48,5	98,2	107,8	108,1	118,1	92,3	7,9	9,0
Portugal	245,6	196,9	332,5	273,3	397,6	103,8	318,3	315,5	349,6	373,9	331,7	81,8	240,7
Finlande						60,9	53,4	151,4	34,1	56,7	212,0	21,7	16,5
Suède						22,7	39,2	17,5	61,8	33,7	50,9	8,8	11,7
Royaume-Uni	96,1	98,5	85,0	100,8	100,4	56,5	87,9	54,8	60,0	95,1	138,5	44,8	11,8
TOTAL	1 824,3	1 886,5	2 521,9	2 663,5	2 498,9	2 530,7	3 359,7	3 580,0	3 521,4	3 774,0	3 558,7	2 145,2	1 672,2

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

ANNEXE 2

Tableau 2a – Dépenses du FEOGA-garantie, par domaine et ensemble - Ensemble de l'UE, de 1990 à 2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I – ACTIVITES AGRICOLES	25 928,8	31 734,9	31 415,8	33 709,0	32 558,1	33 626,4	38 299,7	39 609,8	37 773,9	38 420,2	38 838,5	39 936,7	41 397,1
1.1 Installation et modernisation des exploitations											105,8	545,9	664,8
1.2 Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	26 928,8	31 731,1	31 389,9	33 673,2	32 297,0	33 103,7	36 679,7	37 682,3	36 204,7	36 238,6	35 489,5	36 121,2	37 517,5
1.3 Compensation de handicaps naturels											674,1	919,6	924,4
1.4 Mesures agri-environnementales					231,0	484,6	1 391,2	1 511,0	1 282,8	1 951,6	2 258,5	2 037,4	1 961,1
1.6 Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux						1 8	209,3	412,0	285,8	230,0	310,6	312,6	329,2
1.7 Autres financements aux activités agricoles		3,9	25,9	35,8	30,0	36,3	19,5	4,5	0,6				
II – IAA ET ACTIONS DE PROMOTION	95,7	78,7	81,8	161,9	43,0	54,2	20,8	30,8	35,4	47,4	66,2	107,5	177,5
2.1 Promotion des produits et de la qualité	95,7	78,7	81,8	161,9	43,0	54,2	20,8	30,8	35,4	47,4	37,9	25,1	11,7
2.2 Financement en faveur des IAA											28,3	82,4	165,8
III – ESPACE RURAL				221,7	93,4	73,3	71,4	48,7	27,6	14,6	321,1	433,9	466,6
3.1 Aménagement et protection de l'espace rural				221,7	93,4	73,3	71,4	48,7	27,6	14,6	321,1	433,9	466,6
IV – GESTION DURABLE DE LA FORET					90,3	149,5	241,1	318,7	327,4	392,2	533,0	493,1	421,4
4.1 Financement en faveur de la forêt productive					90,3	149,5	241,1	318,7	327,4	392,2	533,0	493,1	421,4
V – RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT											8,1	13,7	15,2
5.1 Apprentissage, formation continue, autres											8,1	13,7	15,2
VI – SOLIDARITE	410,9	557,7	595,7	516,3	480,4	477,1	414,1	569,8	524,1	931,3	539,8	465,5	454,5
6.2 Cessation d'activité en agriculture					90,5	124,8	148,9	186,4	208,9	229,9	246,9	198,0	223,6
6.3 Aide alimentaire	410,9	557,7	595,7	516,3	389,9	352,3	265,2	383,4	315,2	701,4	292,9	267,5	230,9
TOTAL	26 435,4	32 371,3	32 093,4	34 608,8	33 265,2	34 380,5	39 047,1	40 577,8	38 688,4	39 805,7	40 306,7	41 450,4	42 932,3

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Tableau 2b – Dépenses du FEOGA-garantie, par domaine et ensemble et par État membre, en 2002

	U.E.	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
I ACTIVITES AGRICOLES	41 397,1	911,4	1 188,2	6 561,7	2 525,6	5 604,5	9 468,7	1 614,7	5 456,2	36,8	1 092,2	1 055,5	691,2	797,1	801,1	3 592,2
1.1 Installation et modernisation des exploitations	664,8	9,4	2,0	47,4	4,4	211,9	122,2		193,2	1,6	0,7	33,3	32,5	1,9	3,9	0,4
1.2 Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	37 517,6	888,8	1 165,8	6 025,1	2 467,1	5 238,1	8 890,5	1 339,0	4 852,9	23,9	1 082,8	636,3	527,6	511,3	642,9	3 225,4
1.3 Compensation de handicaps naturels	924,4		0,3	121,6	47,2	55,6	212,9	122,1	37,4	3,9		82,6	53,4	129,1	15,5	42,8
1.4 Mesures agri-environnementales	1 961,1	13,2	18,4	362,6	6,9	97,1	194,3	122,4	372,7	7,3	11,0	303,3	77,1	154,8	138,8	81,2
1.6 Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	329,2		1,7	4,9		1,8	48,8	31,2		0,1	-2,3		0,6			242,4
1.7 Autres financements aux activités agricoles																
II IAA ET ACTIONS DE PROMOTION	177,5	4,4	2,5	27,4		49,9	45,1	0,8	34,6		0,2	7,8	0,3		1,4	3,1
2.1 Promotion des produits et de la qualité	11,7	0,2	0,2	0,6		2,4	3,8	0,8	1,4		0,2	0,4	0,3		0,1	1,3
2.2 Financement en faveur des IAA	165,8	4,2	2,3	26,8		47,5	41,3		33,2			7,4			1,3	1,8
III ESPACE RURAL	466,6	15,1	14,9	153,1		79,8	106,0	1,2	37,9		37,7	14,1	-2,1	5,7	-0,8	4,0
3.1 Aménagement et protection de l'espace rural	466,6	15,1	14,9	153,1		79,8	106,0	1,2	37,9		37,7	14,1	-2,1	5,7	-0,8	4,0
IV GESTION DURABLE DE LA FORET	421,4	0,8	10,9	30,6	9,5	110,1	57,3	47,8	76,6	0,2	0,9	7,8	32,7	5,5		30,7
4.1 Financement en faveur de la forêt productive	421,4	0,8	10,9	30,6	9,5	110,1	57,3	47,8	76,6	0,2	0,9	7,8	32,7	5,5		30,7
V RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT	15,2	1,2	0,1	0,6		1,0	0,8		1,4		0,3	3,4		1,3	4,3	0,8
5.1 Apprentissage, formation continue, autres	15,2	1,2	0,1	0,6		1,0	0,8		1,4		0,3	3,4		1,3	4,3	0,8
VI SOLIDARITE	454,5	9,0	3,6	14,0	98,7	81,3	65,6	41,5	64,7		1,6	1,2	24,7	27,5	10,2	10,9
6.2 Cessation d'activité en agriculture	223,6	3,6	0,9	0,6	96,7	35,5	14,6	39,6	3,8				6,6	21,7		
6.3 Aide alimentaire	230,9	5,4	2,7	13,4	2,0	45,8	51,0	1,9	60,9		1,6	1,2	18,1	5,8	10,2	10,9
TOTAL	42 932,3	941,9	1 220,2	6 787,3	2 633,8	5 926,6	9 743,5	1 706,0	5 671,4	37,0	1 132,9	1 089,8	746,8	837,1	816,2	3 641,7

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

ANNEXE 3

Tableau 3a – Les dépenses en faveur des marchés agricoles (ensemble 1.2) par type d'aides - Ensemble de l'UE, de 1990 à 2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aides indirectes	20 743,5	24 599,5	24 553,3	22 603,8	14 528,9	12 201,4	10 307,2	11 161,5	10 770,9	10 827,4	10 093,3	8 196,1	8 811,9
Restitutions à l'exportation	7 636,3	9 862,7	9 248,8	9 998,8	8 074,6	7 724,3	5 675,9	5 868,6	4 792,0	5 569,7	5 624,5	3 403,	3 443,2
Dépenses d'intervention	6 115,8	7 068,7	6 649,3	6 499,9	1 807,1	872,9	1 690,4	2 587,6	2 625,0	1 912,6	1 448,7	1 826,3	1 967,3
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	7 012,4	7 438,6	8 185,2	4 399,9	3 364,4	3 449,5	3 305,7	3 355,8	3 103,1	3 285,3	3 061,1	2 590,6	2 791,3
Autres soutiens	-21,0	229,4	470,1	1 705,3	1 282,8	154,7	-364,8	-650,5	250,8	59,8	-41,0	375,7	610,1
Aides directes	5 185,3	7 131,6	6 836,6	11 069,4	17 768,1	20 902,3	26 372,5	26 520,8	25 433,8	25 411,2	25 396,2	27 925,1	28 705,7
Aides aux produits	4 462,8	5 707,6	5 641,2	9 206,2	15 252,9	17 716,7	23 307,7	24 020,1	24 077,3	24 084,1	23 483,9	26 356,6	26 743,2
Aides compensatoires aux grandes cultures	485,8	554,8	496,5	3 352,8	8 839,9	11 094,3	13 536,0	14 676,2	14 983,9	14 741,2	13 602,3	15 440,5	16 252,8
Primes bovine	725,4	713,1	902,6	888,7	2 032,6	2 545,5	3 593,4	3 540,1	3 882,7	3 787,1	3 779,6	4 910,4	5 993,5
Primes ovines	1 452,3	1 963,4	2 013,0	2 205,9	1 930,8	2 203,7	1 680,6	1 434,9	1 549,2	1 903,2	1 791,7	1 461,3	555,1
Aide à la production d'huile d'olive	520,9	1 065,6	825,0	1 367,9	1 051,9	550,1	1 774,1	2 015,8	1 993,6	1 992,7	2 156,2	2 468,8	2 268,5
Autres aides directes	1 278,3	1 410,6	1 404,1	1 390,8	1 397,7	1 323,1	2 723,6	2 353,1	1 667,9	1 659,9	2 154,1	2 075,6	1 673,3
Maîtrise de l'offre	722,6	1 424,0	1 195,4	1 863,2	2 515,2	3 185,6	3 064,8	2 500,7	1 356,5	1 327,1	1 912,3	1 568,5	1 962,5
Aide au retrait des terres	42,4	153,8	302,8	523,0	1 712,9	2 412,6	2 271,2	1 905,2	1 267,0	1 286,8	1 901,4	1 556,4	1 948,5
Aide à la cessation d'activité laitière	654,5	856,0	610,4	903,4	430,1	315,9	352,3	325,9	7,0	11,0	1,4		
Arrachage des vignes et des vergers	25,7	414,3	282,1	436,8	372,2	457,1	441,3	242,6	82,5	29,3	9,5	12,1	14,0
TOTAL	25 928,8	31 731,1	31 389,9	33 673,2	32 297,0	33 103,7	36 679,7	37 682,3	36 204,7	36 238,6	35 489,5	36 121,2	37 517,6

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Tableau 3b – Les dépenses en faveur des marchés agricoles (ensemble 1.2) par type d'aides et par État membre, en 2002

	U. E.	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU.	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Aides indirectes	8 811,9	514,2	336,5	966,4	810,6	1 418,1	1 781,2	448,6	1 066,1	0,8	718,9	57,3	159,1	72,5	55,5	406,1
Restitutions à l'exportation	3 443,2	388,8	298,5	480,3	38,8	148,8	728,0	176,9	263,1	0,0	461,1	59,4	27,5	78,7	43,5	249,8
Dépenses d'intervention	1 967,3	19,6	4,6	329,6	30,0	400,1	463,3	214,5	329,2	3,4	63,9	6,0	37,5	10,0	6,2	49,4
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	2 791,3	78,6	33,1	147,3	779,7	522,8	461,6	63,9	410,7	0,2	189,1	1,8	32,9	5,9	4,3	59,4
Autres soutiens	610,1	27,2	0,3	9,2	-37,9	346,4	128,3	-6,7	63,1	-2,8	4,8	-9,9	61,2	-22,1	1,5	47,5
Aides directes	28 705,7	374,6	829,3	5 058,8	1 656,5	3 820,0	7 109,3	890,4	3 786,8	23,1	363,9	579,0	368,5	438,8	587,4	2 819,3
Aides aux produits	26 743,2	364,1	758,3	4 586,3	1 647,0	3 564,5	6 536,9	875,9	3 699,1	22,2	354,5	544,2	360,2	404,8	518,8	2 506,4
Aides compensatoires	16 252,8	160,2	597,5	3 718,2	501,9	1 479,7	4 737,0	118,2	2 243,4	10,4	166,9	342,5	150,3	280,0	376,5	1 370,1
Primes bovines	5 993,5	196,5	102,8	721,5	83,3	680,8	1 537,2	731,5	294,1	11,6	111,9	191,6	139,7	81,5	123,5	986,0
Primes ovines	555,1	0,7	0,8	9,9	131,5	125,4	39,6	25,5	85,6		6,2	2,5	12,6	0,7	2,2	111,9
Aide à la production d'huile d'olive	2 268,5				555,2	971,8	2,8		707,5				31,2			
Autres aides directes	1 673,3	6,7	57,2	136,7	375,1	306,8	220,3	0,7	368,5	0,2	69,5	7,6	26,4	42,6	16,6	38,4
Maîtrise de l'offre	1 962,5	10,5	71,0	472,5	9,5	255,5	572,4	14,5	87,7	0,9	9,4	34,8	8,3	34,0	68,6	312,9
Aide au retrait des terres	1948,5	10,5	71,0	470,6	9,5	255,5	560,6	14,5	87,7	0,8	9,4	34,6	8,3	34,0	68,6	312,9
Aide à la cessation d'activité laitière																
Arrachage des vignes et des vergers	14,0			1,9			11,8			0,1		0,2				
TOTAL	37 517,6	888,8	1 165,8	6 025,2	2 467,1	5 238,1	8 890,5	1 339,0	4 852,9	23,9	1 082,8	636,3	527,6	511,3	642,9	3 225,4

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

Tableau 3c – Les dépenses en faveur des marchés agricoles (ensemble 1.2) par type d'aides et par produit, en 2002

	Tous produits	Grandes Cultures	Fruits et légumes	Huile d'olive	Tabac	Sucre	Produits viti-vinicoles	Autres produits végétaux	Lait et produits laitiers	Viande bovine	Viande ovine	Autres produits animaux	Produits non ventilés
Aides Indirectes	8 811,9	468,5	1 338,9	60,9	-0,4	1 586,5	910,4	1 123,3	2 539,5	772,3	-1,3	110,6	-97,4
Restitutions à l'exportation	3 443,2	179,6	46,5	0,1		1 358,5	23,7		1 338,7	386,7		109,4	
Dépenses d'intervention	1 967,3	256,9	61,4	9,5		16,5	750,5		454,6	414,9	0,2	2,8	
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	2 791,3		740,0			13,7		1 121,4	904,8				11,4
Autres soutiens	610,1	32,0	491,0	51,3	-0,4	197,8	136,2	1,9	-158,6	-29,3	-1,5	-1,6	-108,8
Aides directes	28 705,7	18 464,9	212,3	2 268,5	951,8		14,0	173,2		5 993,5	555,1		72,4
Aides aux produits	26 743,2	16 516,4	212,3	2 268,5	951,8			173,2		5 993,5	555,1		72,4
Maîtrise de l'offre	1 962,5	1 948,5					14,0						
TOTAL	37 517,6	18 933,4	1 551,2	2 329,4	951,4	1 586,5	924,4	1 296,5	2 539,5	6 765,8	553,8	110,6	-25,0

Unité : millions d'euros

Source : MAAPAR – Commission Européenne

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

N°1 – Avril 1996 (épuisé)

- Évaluation des politiques publiques.
- Théorie économique et réforme de la PAC.
- Dépenses agricoles de l'Union européenne.
- Évolution récente des concours publics à l'agriculture française.
- 1991-1994 : embellie pour les exploitations de grandes cultures.

N°2 – Septembre 1996

- PAC et transferts à l'agriculture en Europe.
- Évolution du financement communautaire des marchés.

N°3 – Février 1997 (épuisé)

- Évaluation économique des politiques agricoles.
- Les concours publics à l'agriculture américaine.
- Les aides des collectivités locales à l'agriculture.

N°4 – Juillet 1997

- Québec: les limites d'une politique agricole.
- L'évolution des exploitations agricoles françaises de 1991 à 1995. Une analyse à partir des résultats du RICA.

N°5 – Septembre 1997

- L'évolution de la politique agricole allemande.
- L'agriculture des pays membres de l'Union européenne à la veille de la réforme de la PAC.

N°6 – Janvier 1998

- L'adaptation de la politique agricole espagnole à la réforme de la PAC.
- L'adaptation de la politique agricole britannique à la réforme de la PAC.

N°7 – Mai 1998

- Analyse des conséquences des propositions SANTER sur l'agriculture des pays membres de l'Union européenne.
- Les conséquences des propositions SANTER sur le revenu des agriculteurs français.
- Les conséquences des propositions SANTER sur l'offre de produits agricoles en France.

N°8 – Septembre 1998

- Quels rendements demain ? Perspectives d'évolution des rendements des grandes cultures.
- Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC.

N°9 – Mars 1999

- Échanges et compétitivité des principaux produits agricoles polonais.
- Les programmes d'aide alimentaire intérieure aux États-Unis.

N°10 – Octobre 1999

- Interprétation économique du découplage des aides en agriculture.
- La dépenses publique agricole en longue période.
- Une application du modèle MEGAAF : analyse d'une modification des soutiens à l'agriculture.

N°11 – Avril 2000

- Internet et les téléservices en agriculture et dans l'agro-alimentaire.
- Agenda 2000 : les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française.

N°12 – Octobre 2000

- La mise en œuvre de l'accord de Marrakech : le volet accès au marché.
- Dynamique des exploitations céréalières et concours publics à l'agriculture au Canada.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : performances comparées.

N°13 – Mars 2001

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie.

N°14 – Septembre 2001

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie

N° 15 – Février 2002

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID3 de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,
DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

Direction des Affaires Financières

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques
Bureau des ventes – BP 88
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.83.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.83.05

Prix : 9,91 €