

L'AGRICULTEUR ET LES AIDES DIRECTES AUX REVENUS

Philippe Lebailly - Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux

Les mesures de soutien direct des revenus ont été définies par GEBAUER comme "l'ensemble des transferts (monétaires) explicites sur fonds budgétaires publics en faveur de la totalité ou d'une partie des ménages agricoles, qui ne sont pas basés sur la production ou les facteurs de production passés, présents ou futurs et sous conditions ou stipulation concernant l'utilisation des transferts". Elles font partie des instruments de la politique agricole destinés à accorder une aide (le plus souvent sous la forme d'un revenu minimum) à certaines catégories d'agriculteurs.

La réforme de la politique agricole commune s'oriente vers une diminution du soutien des revenus agricoles par les politiques des prix et des marchés. Des mesures d'aides directes modulées et plus ciblées seront mises en place afin de compenser la baisse du revenu des agriculteurs.

En outre, la politique agricole ne peut être dissociée de la politique régionale qui vise la cohésion économique et sociale entre les diverses régions de la Communauté. Le développement des zones rurales représente un de ses objectifs prioritaires.

Les dispositions de soutien direct des revenus peuvent donc jouer un rôle en accordant une aide – sous la forme d'un soutien du revenu minimum – à certaines catégories d'agriculteurs opérant dans des régions défavorisées ou confrontés à une situation difficile.

Le but de cet article est de présenter les différents volets de la politique agricole qui permettent un soutien aux agriculteurs par le biais d'aides directes aux revenus. Après avoir présenté le dispositif mis en place en Belgique pour les régions agricoles défavorisées, nous nous attarderons sur les aspects de la réforme de la PAC qui introduisent les paiements directs. Les changements les plus importants concernant les cultures arables, le fonctionnement du système est présenté de manière détaillée. Enfin, nous envisagerons les mesures d'accompagnement de la réforme de la politique des marchés et des prix.

1. Les aides directes octroyées aux régions agricoles défavorisées en Belgique

A partir de 1975, la Communauté européenne octroie des aides spécifiques⁽¹⁾ visant à compenser les difficultés inhérentes aux conditions naturelles de trois types de zones :

- les zones de montagne;
- les zones défavorisées;
- les zones affectées d'handicaps spécifiques.

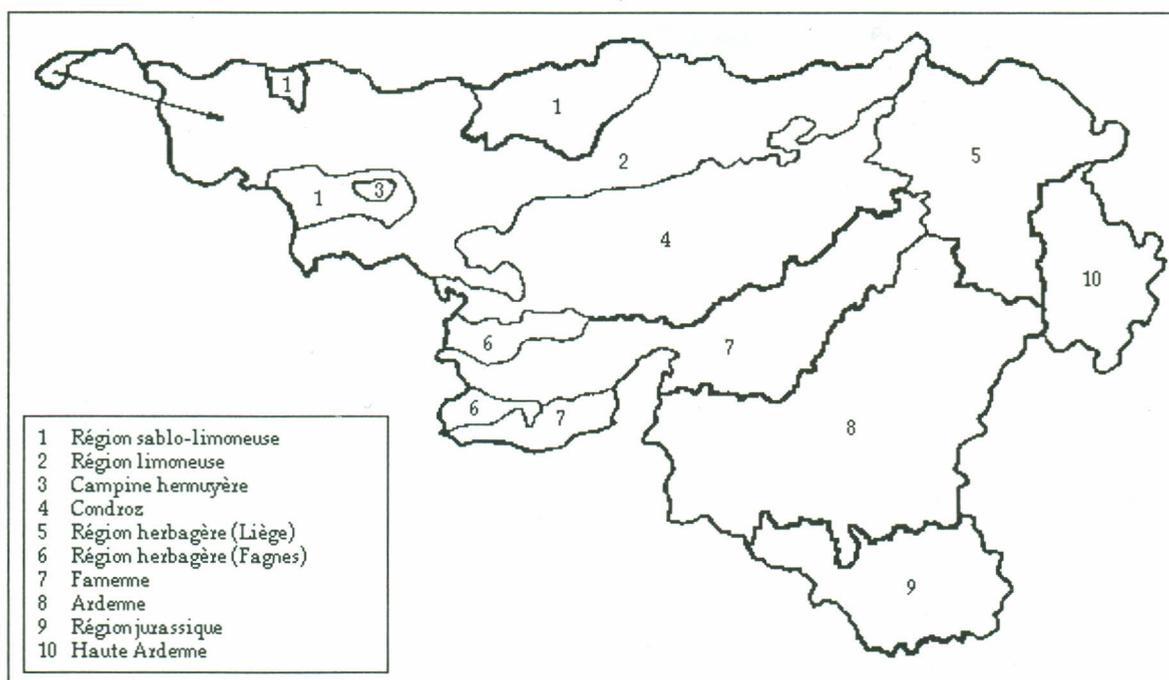
C'est à ce titre qu'une région défavorisée a été déterminée en Belgique. Elle est située dans le sud-est de la Région wallonne (Carte 1).

L'aide principale consiste en une indemnité compensatoire octroyée aux agriculteurs à titre principal, de moins de 65 ans qui s'engagent à poursuivre l'activité agricole durant 5 ans à partir de la date de la première demande. En outre, la superficie agricole utilisée située en région défavorisée doit au moins représenter 3 hectares et 40 % de la superficie de l'exploitation. Le montant de 3 500 BEF par unité de gros bétail (U.G.B.) est limité à 16 U.G.B. et à 1,4 U.G.B. par hectare de superficie fourragère totale de l'exploitation. En 1990, 7 845 agriculteurs ont bénéficié des indemnités compensatoires pour un montant moyen de 47 340 BEF par exploitation.

De plus, les aides aux exploitations bénéficiaires de plan d'amélioration sont complétées lorsque l'exploitation est située en région défavorisée par une prime aux investissements égale à l'équivalent de 2/5 de l'aide accordée en subvention-intérêt.

Il existe également une aide financière pour l'achat de matériel en commun destiné à la production fourragère. Elle s'élève à 25 % du prix d'achat (hors T.V.A.) du matériel.

Carte 1 : La zone agricole défavorisée en Région wallonne



1.1. Caractéristiques de la zone défavorisée

Les exploitations de la zone défavorisée ont une dimension économique inférieure bien que leur superficie soit supérieure (Tableau 1). Cela provient du caractère extensif qui est mis en évidence par la charge des bovins par hectare plus faible. Les exploitations de la zone défavorisée sont orientées vers l'élevage bovin en vue d'une production laitière et/ou de jeune bétail maigre.

Les aides communautaires visent à compenser le revenu agricole inférieur dans les zones défavorisées. En pratique, ce soutien s'avère néanmoins bien faible.

En effet, lorsque l'on considère le résultat net pour apprécier la rentabilité de l'entreprise agricole, on remarque que les exploitations de la zone défavorisée présentent une perte plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale (Tableau 2). Cependant, cette donnée a un caractère arbitraire du fait que différentes charges imputées (notamment le travail familial) sont comptabilisées. En se référant à la notion de revenu du travail (RT) par unité de travail (la difficulté d'estimer le temps de travail et le salaire horaire disparaît), on constate alors que les exploitations défavorisées procurent un RT à chaque UT inférieur de 20 % par rapport à la moyenne nationale.

Tableau 1 : Caractéristiques structurelles de l'exploitation agricole professionnelle en 1991

	Zone défavorisée	Zone non défavorisée
Dimension économique MBS (x 1 000 BEF)	1 375	1 704
S.A.U. (ha)	41,8	28,1
Part de la SAU consacrée aux prairies (%)	80,3	40,0
Nombre de vaches laitières	24,2	19,1
Nombre de vaches nourrices	21,0	6,2
Nombre de bovins à l'engrais	3,4	6,2
Nombre de porcs à l'engrais	1,2	64,9
Charge en bovins (UGB/ha)	2,0	3,2

Source : Institut économique agricole et calculs personnels

Le facteur explicatif consiste essentiellement en une production bien plus faible comparativement à des charges légèrement inférieures notamment les charges fixes. Il en résulte un prix de revient plus élevé par manque d'économie d'échelle.

Le caractère extensif de ce type d'exploitation est mis en évidence par des charges de consommations intermédiaires largement inférieures (- 50 %) à celles des autres exploitations.

- produit de l'élevage bovin par hectare n'excédant pas 70 % de la moyenne nationale;
- densité de population faible ne dépassant pas 76 habitants au km²;

Tableau 2 : Résultats financiers de l'exploitation agricole professionnelle (moyenne de 1988/1989 à 1990/1991)*

	Zone défavorisée		Zone non défavorisée	
		(%)		(%)
Total des produits	3 397 902	(75,6)	4 656 234	(103,6)
Total des charges (y compris les charges imputées) dont :	4 078 607	(85,1)	4 900 538	(102,2)
- consommations intermédiaires	892 529	(52,4)	1 886 349	(110,7)
- matériel et travaux d'entreprises	456 075	(90,6)	510 145	(101,4)
- charges foncières	406 860	(92,1)	447 054	(101,2)
Charges pour 100 BEF de production	120	(112,4)	105	(98,3)
Capital pour 100 BEF de production	445	(120,1)	363	(97,9)
Résultat net	-680 605	-	-244 304	-
Revenu du travail	1 126 549	(79,6)	1 457 162	(103,0)
Revenu du travail/unité de travail	723 605	(78,0)	958 260	(103,3)

* Résultats exprimés en francs belges. Entre parenthèses, valeur indiquée par rapport à la moyenne de la Belgique
Source : Institut économique agricole et calculs personnels

1.2. Critère pris en compte pour la détermination de la zone

La Directive du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (75/268/CEE) a défini des conditions strictes auxquelles devraient répondre simultanément lesdites zones pour être éligibles à un régime particulier d'aides, à savoir :

1° présence de terres peu productives, peu aptes à la culture et à l'intensification, dont les faibles potentialités ne peuvent être améliorées sans coûts excessifs, et utilisables principalement pour l'élevage extensif;

2° en raison de cette faible productivité du milieu naturel, obtention de résultats sensiblement inférieurs à la moyenne en ce qui concerne les principaux indices caractérisant la situation économique de l'agriculture;

3° faible densité, ou tendance à la régression, d'une population dépendant de manière prépondérante de l'activité agricole, et dont la régression accélérée mettrait en cause la viabilité de la zone et son peuplement.

Pour répondre à ces conditions, la Belgique a retenu différents indices à prendre en compte dans la définition de la zone :

- surface agricole utilisée (SAU) composée de 80 % de prairies et pâturages permanents;
- altitude dépassant 400 m sur plus de la moitié de la zone;
- nombre de jours sans gelées ne dépassant pas 150 jours par an;

- part minimale de la population active agricole dans la population active totale fixée à 15 %.

La zone a été définie par référence aux régions agricoles naturelles de Belgique.

Globalement ces critères apparaissent liés à des caractéristiques géo-physiques et agricoles. Dans le cadre de la mise en place d'une politique régionale de développement rural, il nous semble primordial de dépasser le cadre strict de l'agriculture et de développer prioritairement un soutien direct aux agriculteurs dans les zones rurales économiquement fragilisées.

2. Le régime de soutien mis en place par la réforme de la PAC

Afin d'appliquer les mesures fixées par le règlement (CEE) n 1765/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables et qui sont d'application pour la campagne de commercialisation 1993/1994 (récolte 1993), le Ministère de l'Agriculture a fixé les différentes modalités pour l'octroi des aides aux superficies arables ou fourragères.

Les cultures arables sont :

- les céréales (toutes les espèces);
- les oléagineux : colza, navette et tournesol;
- les protéagineux : pois (à l'exception des pois verts), fèves et féveroles et lupins doux.

Le maïs fourrager peut être compris dans les cultures arables ou dans les cultures fourragères selon le choix de l'agriculteur.

Les producteurs communautaires de cultures arables (à l'exception des petits producteurs⁽²⁾) peuvent revendiquer un paiement compensatoire en liaison avec la baisse du prix indicatif des céréales (130 écus/t en 1993/94; 120 écus/t en 1994/95 et 110 écus/t en 1995/96) à condition de geler 15 % des terres arables et dans les limites, pour la Belgique, de deux superficies régionales de base. La première région est constituée des régions agricoles situées au nord de la région limoneuse. La deuxième région est constituée par la région limoneuse et les régions agricoles au sud de celle-ci. Dans chacune de ces deux régions, la superficie de base est définie par la moyenne, pour les années 1989, 1990 et 1991, des superficies consacrées aux cultures arables et aux jachères bénéficiant d'aides publiques. Pour les deux régions, la superficie de base est obtenue de la façon suivante (en ha) :

	Céréales pour le grain	Céréales pour ensilage	Oléagineux	Protéagineux	Retrait des terres	Total
Zone Nord	111 159	97 008	204	4 736	275	213 382
Zone Sud	213 901	47 212	5 425	8 855	244	275 637

Pour l'ensemble de la Belgique, la superficie en cultures arables représente donc 489 019 ha. La superficie gelée maximum sera donc de 73 353 ha.

Le gel des terres doit être fondé sur une rotation. Toutefois, un gel des terres non fondé sur la rotation est autorisé en contrepartie d'un pourcentage plus élevé de gel. Les terres arables gelées doivent couvrir une surface d'au moins 0,3 hectare d'un seul tenant et avoir une largeur de 20 mètres au minimum. Elles doivent rester gelées au cours d'une période minimale de 7 mois commençant au choix de l'Etat membre au plus tôt le 15 décembre et se terminant au plus tard le 15 août. Une parcelle retirée ne peut plus être utilisée à cette fin pendant les cinq années suivantes.

Le demandeur est obligé d'assurer l'entretien des terres mises en jachère afin de les maintenir en bonnes conditions agronomiques; il a le choix entre un couvert spontané ou un couvert végétal constitué d'une ou d'un mélange d'espèces figurant à l'annexe de l'arrêté ministériel relatif au régime de retrait temporaire de terres arables pour la campagne 1991/92 (M.B. du 13/12/1991).

Le couvert ne peut être récolté. Il doit être fauché en temps utile afin d'empêcher sa floraison et sa fructification d'une part, afin d'éviter la prolifération des mauvaises

herbes d'autre part; le produit de la fauche doit rester en place jusqu'au 15 juillet 1993.

Les terres gelées doivent :

- avoir été exploitées par le demandeur pendant les deux années précédant la demande; les superficies gelées en 1991/92 dans le cadre des régimes "gel quinquennal et/ou gel temporaire" peuvent être utilisées pour le gel au cours de cette campagne 1992/93;

- rester gelées au cours d'une période commençant le 15 décembre 1992 et se terminant le 15 juillet 1993.

Dans le cas d'une exploitation gelant des terres dans le cadre du régime quinquennal et obtenant l'aide à ce titre, celles-ci ne peuvent être comptabilisées au titre de l'obligation de retrait visé par ce régime (le cumul des aides est interdit).

- L'indemnité perçue par l'agriculteur est déterminée de la façon suivante en ce qui concerne les céréales :
 - 25 écus/tonne x rendement régional en 1993/94;
 - 35 écus/tonne x rendement régional en 1994/95;
 - 45 écus/tonne x rendement régional en 1995/96.

Le tableau ci-après reprend, en francs belges, le montant des indemnités qui seront versées lors des campagnes de commercialisation 1993/94 à 1995/96, selon les régions agricoles. Ces montants forfaitaires à l'hectare sont donc indépendants du rendement individuel réel.

Les sommes de 25, 35 et 45 écus/tonne sont des "montants compensatoires" qui doivent compenser la baisse des prix perçus par les producteurs pour la vente de leurs céréales, à savoir 130, 120 et 110 écus/tonne en 1993/94, 1994/95 et 1995/96. Ces prix sont des prix indicatifs, c'est-à-dire des prix théoriques qui doivent normalement refléter la situation sur le marché. Au total, l'agriculteur doit donc toujours toucher 155 écus/tonne (130 + 25 = 120 + 35 = 110 + 45).

L'indemnité perçue pour les oléagineux est de 359 écus/ha multiplié par le rapport entre le rendement régional et le rendement communautaire moyen. L'indemnité est susceptible d'être réajustée en cours de campagne en fonction de l'évolution des cours mondiaux.

Tableau 3 : Montant des indemnités selon les régions agricoles

Régions	RMRc (t/ha)	Indemnités (F/ha)		
		1993/94	1994/1995	1995/96
Limoneuse	6,635	8,054	11,276	14,498
Campine	6,438	7,815	10,941	14,067
Herbagère	6,245	7,581	10,613	13,646
Condroz	6,217	7,547	10,566	13,584
Sablo-limoneuse	6,120	7,429	10,401	13,372
Famenne	5,203	6,316	8,842	11,369
Fagnes	5,039	6,117	8,564	11,010
Jurassique	4,038	4,902	6,862	8,823
Haute Ardenne	3,773	4,580	6,412	8,244
Ardenne	3,639	4,417	6,184	7,951

Le montant compensatoire reçu pour les protéagineux est de 65 écus/tonne multiplié par le rendement régional en céréales.

L'indemnité pour les terres laissées en jachère est la même que l'indemnité prévue pour les superficies emblavées en céréales lors de la campagne 1995/96 soit 14 498 FB/ha pour la région limoneuse par exemple.

Le tableau ci-dessous reprend les indemnités prévues pour 1993/94, selon les régions agricoles.

3. Les mesures d'accompagnement de la réforme de la politique des marchés et des prix

Les mesures d'accompagnement liées à la réforme de la PAC portent sur trois domaines :

- la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel;
- la préretraité des agriculteurs;
- le boisement de terres agricoles.

Tableau 4 : Indemnités prévues pour 1993/1994 selon les régions agricoles

Régions agricoles	Montants compensatoires en FB/ha pour la saison 1993/94			
	Céréales (y compris maïs ensilage)	Graines oléagineuses (1) (2)	Protéagineux (2)	Jachère
Polders	8.174	17.589	21.253	14.714
Limoneuse	8.054	24.457	20.941	14.498
Campine hennuyère	7.815	-	20.319	14.067
Herbagère	7.581	23.219	19.710	13.646
Condroz	7.547	22.661	19.622	13.584
Sablo-limoneuse	7.429	22.958	19.316	13.372
Sablonneuse	6.567	21.772	17.075	11.821
Famenne	6.316	21.947	16.421	11.369
Fagnes	6.117	23.236	15.904	11.010
Campine	5.736	20.604	14.913	10.324
Jurassique	4.902	25.049	12.745	8.823
Haute Ardenne	4.580	-	11.908	8.244
Ardenne	4.417	22.156	11.485	7.951

(1) Montant de référence régional prévisionnel : avant le 30 janvier de chaque campagne de commercialisation, un montant de référence régional final est fixé sur base du prix de référence constaté pour les graines oléagineuses.

(2) Pour les petits producteurs de cultures arables, on applique le montant valable pour les céréales.

Ces mesures ont certains *objectifs communs* dont ceux :

- d'accompagner les changements prévus dans le contexte des organisations de marché;
- de participer à l'équilibre des marchés et à l'adaptation des structures agricoles;
- de contribuer à fournir à des agriculteurs en activité et à des agriculteurs en préretraite un revenu approprié;
- de répondre aux exigences de la protection de l'environnement qui est une composante de la politique agricole commune.

Les règlements de mise en oeuvre de ces mesures – à l'exception de celles relatives à la prépension – sont "obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre".

Leur application repose sur des programmes aux niveaux national, régional ou zonal (plans zonaux).

Le taux de cofinancement communautaire (section "garantie" du FEOGA) est fixé à 50 % pour la Belgique et à 75% pour les régions en retard de développement.

Le régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture comprend des mesures qui s'apparentent le mieux avec la notion d'aides directes. Le Règlement (CEE) n° 2079 du 30 juin 1992 (JOCE n° L 215 du 30.07.92) fixe les limites du soutien qui peut être octroyé aux bénéficiaires. Soulignons toutefois que le régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture est mis en oeuvre facultativement et préalablement à l'application du régime national de retraite.

En fait le règlement, prévoit le versement, de l'âge de la préretraite (au moins 55 ans) jusqu'à l'âge normal de la retraite, d'une indemnité annuelle de 4 000 écus par exploitation majorée d'une prime annuelle de 250 écus par hectare, sans dépasser le montant total annuel de 10 000 écus par exploitation.

Il tend à l'amélioration des structures agricoles et est justifié par la pyramide des âges de la population agricole particulièrement défavorable et par la viabilité économique faible de nombreuses petites exploitations.

4. Conclusions

La réforme de la politique agricole commune (PAC) intervenue le 21 mai 1992 n'a pas retenu le mécanisme de soutien du revenu par le biais d'aides directes mais a opté essentiellement pour un système de versements compensatoires par produit lié au nombre d'hectares cultivés ou de têtes de bétail détenues. Ce système, comme le soulignent G. BAZIN et J.-C. KROLL, s'apparente davantage à une indemnisation des avantages acquis qu'à une réelle remise en ordre des aides publiques, pour une meilleure répartition spatiale des activités et des ressources.

Néanmoins, les mesures d'accompagnement (deuxième volet de la réforme de la PAC) comprennent un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture qui peuvent être assimilées en partie du moins à un soutien direct aux revenus agricoles pour les exploitants âgés de 55 ans et plus.

La question qui reste soulevée est la capacité budgétaire des Etats Membres de cofinancer ce régime de préretraite. Le renvoi des mesures d'accompagnement de la PAC à des prises de position nationales représente en fait une forme de "renationalisation" des politiques socio-structurelles au profit des pays les plus riches de la Communauté mieux armés pour assurer le cofinancement et in fine pour soutenir leurs agriculteurs.

Notes

- 1 Directive 75/268/CEE - J.O.L. 128 du 19/05/1975
Règlement (CEE) n 797/85 - J.O.L. 93 du 30/03/1985
Règlement (CEE) n 1760/87 - J.O.L. 167 du 26/06/1987
Règlement (CEE) n 3808/89 - J.O.L. 371 du 20/12/1989

- 2 Les petits producteurs sont des producteurs qui font une demande pour des paiements compensatoires pour une superficie qui n'excède pas celle qui serait nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales (le rendement communautaire moyen est de 4,6 tonnes/ha et le petit producteur a été défini comme celui qui cultive au maximum 20 ha de céréales) ce qui correspond par exemple à 13,66 ha et moins en région limoneuse et 25,28 ha et moins en Ardenne. En effet, la Belgique a choisi de définir le "petit producteur" selon la région agricole à laquelle il appartient. Le régime simplifié n'impose aucune obligation de gel et prévoit le versement du paiement compensatoire au taux applicable aux céréales pour toutes les superficies emblavées en cultures arables.