



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# Les difficultés financières des agriculteurs européens

*Alain BLOGOWSKI*

*François COLSON*

*Yves LÉON*

**Financial difficulties  
faced by European  
farmers**

**Summary** – The policy of rapid modernization of a large fringe of European agriculture has led to an unprecedented development of farm production and labour productivity. Nonetheless, over the last decade a large number of farmers have found themselves in financial difficulties. This no longer only concerns farmers in precarious situations laboriously subsisting on small units of production. At the same time as such small units are disappearing, young farmers on medium-sized and large farms, who have often benefited from modernization subsidies, are also running into trouble. This phenomenon became, during the eighties, a problem of agricultural policy for several countries in Northern Europe.

In order to evaluate, among the low-income farmers, how many have extreme financial difficulties, an examination of individual situations becomes necessary. Based on the simultaneous analysis of a ratio of financial autonomy and a measurement of income or self-financing, this examination shows that financial fragility is no longer a marginal phenomenon and that the farmers in question are often very well-equipped. The crisis has hit Denmark particularly badly since more than half the farms have had financial difficulties. In comparison with Denmark, the problems in other countries seem less acute. Thus, in Ireland, the proportion of farmers in difficulty was never more than 9% even when the crisis hit deepest (1980).

In more recent years (1986-1988), the proportion has varied between 14% and 29% in the countries under study: France, the Netherlands and the United Kingdom. In order to help their farmers in difficulty, most states have had to intervene on either a short or longer term basis. Assistance usually takes the form of the government covering part of the interest payments on the loans contracted by the farmers, or, more rarely, a guarantee by the public authorities on the banking loans. Assessment of the effectiveness of such assistance, carried out in some of the countries involved, shows that greater financial viability is always a result of improved performance of the farms. Public aid has a beneficial effect when it attenuates excessive financial charges but is inappropriate when it holds up the restructuring of unproductive farms. In light of these findings, the policies of systematic economic assistance to debt-ridden farms have everywhere been called into question. Only selective aid for farms faced with adaptation difficulties seem to be worth maintaining.

**Key-words:**

farm production, financial difficulties, farmers, agricultural policy, income, banking loans, indebtedness

**Les difficultés  
financières  
des agriculteurs  
européens**

**Mots-clés:** agriculteurs, difficultés financières, politique agricole, revenu, endettement.

**Résumé** – Les difficultés financières touchent actuellement une fraction notable des agriculteurs de plusieurs pays de la Communauté économique européenne. Dans certains d'entre eux, des mesures d'aide spécifiques ont été prises. L'article dresse un panorama des problèmes rencontrés et des dispositions mises en oeuvre dans cinq pays: Danemark, Irlande, France, Pays-Bas et Royaume-Uni. Il met l'accent sur la diversité des modes d'évaluation utilisés et propose un schéma rendant compte de l'apparition et de la persistance des difficultés. Le rythme accéléré de modernisation qu'a connu l'agriculture européenne au cours des années 70 et le processus d'adaptation auquel elle est confrontée aujourd'hui jouent un rôle central dans le phénomène observé.

\* Direction des affaires financières et économiques du ministère de l'Agriculture, Bureau de l'évaluation et de la prospective, 78, rue de Varenne, 75700 Paris.

\*\* Laboratoire de recherches et d'études économiques de l'INRA, rue de la Géraudière, BP 527, 44026 Nantes cedex 03

\*\*\* Station d'économie et sociologie rurales de l'INRA, 65, rue de Saint-Brieuc, 35042 Rennes cedex.

**L**A politique de modernisation rapide d'une large frange de l'agriculture européenne, engagée depuis trente ans, s'est traduite par une très forte croissance du capital mis en oeuvre par les exploitations, et par une dépendance financière accrue. En effet, si durant les années 60 et au début des années 70, l'obtention de résultats économiques satisfaisants permettait de rentabiliser aisément le coût de ces modifications structurelles, le contexte économique s'est profondément modifié depuis lors. La baisse des prix des produits agricoles, le contingentement de certaines productions et l'augmentation du coût du crédit intervenus au cours des dix dernières années ont placé de nombreux agriculteurs dans une situation financière difficile. Désormais les "agriculteurs en difficulté" ne sont plus uniquement des exploitants en situation précaire qui se maintiennent difficilement sur de petites unités de production. Parallèlement à la disparition de telles unités, se développent les défaillances d'entreprises dirigées par des agriculteurs jeunes, disposant de surfaces moyennes ou grandes, fréquemment bénéficiaires d'aides à la modernisation, qui ne peuvent plus dégager un revenu suffisant pour satisfaire les besoins privés de la famille et honorer leurs engagements financiers.

Si ce phénomène épargne encore largement les pays du sud de l'Europe, où les exploitations agricoles sont plus concernées par des handicaps structurels que par des difficultés financières liées à un processus de développement, il est, depuis le début des années 80, devenu un problème de politique agricole pour plusieurs pays d'Europe du Nord.

A l'heure où les pouvoirs publics français s'efforcent d'apporter une aide aux exploitations dont l'équilibre financier est particulièrement menacé par l'évolution de la PAC, il nous est apparu nécessaire d'analyser chez certains de nos partenaires européens (Danemark, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) la place occupée par la question des agriculteurs en difficulté financière dans le débat social, l'ampleur et les caractéristiques de la population concernée ainsi que les modalités de sa prise en compte par les politiques agricoles nationales.

Nous nous attacherons donc à présenter le contexte économique dans lequel les difficultés économiques sont apparues avant d'évaluer l'ampleur du phénomène, son évolution et les caractéristiques des principales catégories d'exploitations concernées. Nous aborderons ensuite l'examen des différents traitements mis en oeuvre pour répondre aux problèmes posés par les agriculteurs en situation difficile, en replaçant ces interventions dans le contexte de l'évolution de la politique agricole de ces dix dernières années.

## UNE MUTATION PROFONDE DE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

### Augmentation de la production, baisse du revenu

Depuis le début des années 70, la valeur réelle de la production agricole finale de la Communauté a diminué de 1,5 % par an, conséquence directe d'une baisse des prix (– 3,3 % par an) non compensée par l'accroissement du volume de la production (+ 1,9 %).

On constate cependant que l'ampleur de ces mouvements varie notablement selon les pays (cf. tableau 1). Au Royaume-Uni, la baisse de valeur de la production est plus marquée que la moyenne communautaire car l'augmentation de la production y est plus modeste et la baisse des prix plus accentuée. Inversement, les Pays-Bas se caractérisent par une croissance du volume de la production qui permet de pallier les baisses des prix. Pour les trois autres pays étudiés la baisse des prix entraîne une stagnation (Irlande) ou une légère diminution de la valeur de la production (– 0,6 % par an au Danemark; – 0,9 % en France).

Tableau 1. Evolution de la production, des charges et du revenu en Europe. Taux de variation annuels moyens sur la période "1974" à "1987"<sup>(a)</sup>

	Danemark	France	Irlande	Pays-Bas	Royaume-Uni	Europe 11
<b>Production finale</b>						
Volume	+ 2,2	+ 2,0	+ 2,3	+ 3,3	+ 1,4	+ 1,9
Prix réels	– 2,7	– 2,9	– 2,3	– 2,5	– 3,4	– 3,3
Valeur	– 0,6	– 0,9	0,0	+ 0,7	– 2,0	– 1
<b>Consommations intermédiaires</b>						
Volume	+ 1,7	+ 1,8	+ 3,5	+ 2,7	+ 0,5	+ 2,0
Prix réels	– 2,1	– 1,0	– 1,6	– 2,2	– 2,3	– 3,1
Valeur	– 0,4	+ 0,8	+ 1,8	+ 0,5	– 1,8	– 1,2
Productivité des consommations inter. <sup>(b)</sup>	+ 0,5	+ 0,2	– 1,1	+ 0,6	+ 0,9	– 0,1
Termes de l'échange <sup>(c)</sup>	– 0,7	– 2,0	– 0,7	– 0,4	– 1,1	– 0,2
Main-d'œuvre agricole totale	– 3,9	– 2,3	– 3,0	– 1,2	– 1,6	– 3,0
Valeur ajoutée nette réelle au coût des facteurs	– 1,2	– 2,9	– 1,1	+ 0,2	– 2,6	– 2,3
Valeur ajoutée nette réelle au coût des facteurs par UTA	+ 2,7	– 0,6	+ 2,0	+ 1,5	– 1,2	+ 0,7
Revenu net réel de l'activité agricole par UTA	– 0,6	– 1,1	+ 1,6	+ 0,9	– 2,1	+ 0,1

<sup>(a)</sup> "1974" = (1973 + 1974 + 1975): 3; "1987" = (1986 + 1987 + 1988): 3

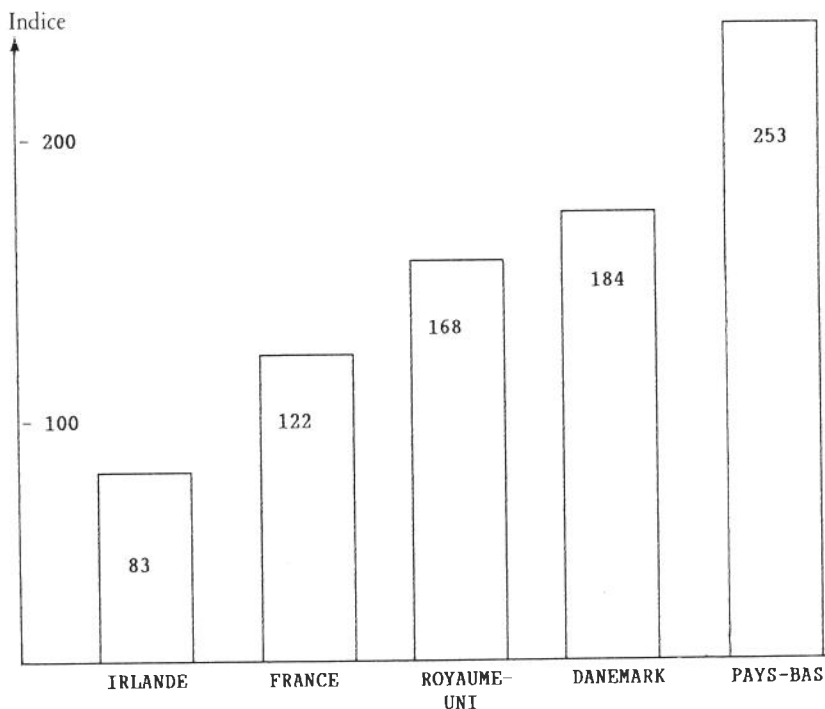
<sup>(b)</sup> Indice du volume de production/indice du volume des consommations intermédiaires.

<sup>(c)</sup> Ils sont mesurés en comparant l'indice implicite des prix à la production et l'indice implicite des prix des consommations intermédiaires.

Source: Eurostat, Revenu agricole 1989.

Les baisses de recettes sont partiellement compensées par la diminution simultanée du prix des consommations intermédiaires et par l'augmentation de la productivité de celles-ci dans quatre des cinq pays analysés. Ainsi au Danemark et au Royaume-Uni, la diminution de la valeur de la production s'accompagne d'un recul des dépenses de consommations intermédiaires. Aux Pays-Bas, l'augmentation de la productivité des intrants permet aux agriculteurs de supporter la dégradation des termes de l'échange: sur la période, la valeur de la production s'accroît plus rapidement que celle des charges variables. Enfin en France et en Irlande, malgré une baisse modérée du prix des consommations intermédiaires, la valeur de ces dernières augmente fortement, alors que celle de la production régresse ou stagne. Les Pays-Bas sont donc le seul pays où, en moyenne sur la période 1973-1988, la valeur ajoutée brute de l'agriculture (aux prix du marché) ne diminue pas.

Graphique 1.  
Valeur ajoutée nette  
par travailleur  
(Moyenne 1984-1988)<sup>(a)</sup>  
Europe des Douze =  
indice 100



<sup>(a)</sup> Valeur ajoutée nette au coût des facteurs, déflatée à l'aide de l'indice implicite des prix du produit intérieur brut et convertie en standard de pouvoir d'achat à l'aide des taux de change constants de 1985.

Source: Eurostat, Revenu agricole 1989.

Une analyse plus précise de la valeur ajoutée nette réelle au coût des facteurs, qui permet d'intégrer les subventions perçues par les agriculteurs, les impôts liés à la production et les amortissements, fait apparaître une baisse plus marquée (- 2,3 % par an, en valeur réelle pour la

Communauté dans son ensemble, hors Portugal). Cette diminution est très prononcée en France (– 2,9 %) et au Royaume-Uni (– 2,6 %) et plus modeste en Irlande (– 1,1 %) et au Danemark (– 1,2 %). L'agriculture hollandaise se démarque de nouveau en affichant une évolution positive (+ 0,2 %). Toutefois, le volume de travail baissant nettement plus rapidement que la valeur ajoutée (respectivement – 3 % et – 2,3 % par an entre "74" et "87"), le revenu par travailleur progresse légèrement. Ce phénomène est particulièrement net au Danemark (– 3,9 % et – 1,2 %) et en Irlande (– 3,0 % et – 1,1 %).

Au-delà de ces moyennes, les disparités au sein de chaque Etat restent importantes et de nombreuses exploitations affichent des résultats économiques fort modestes. Ainsi, pour l'exercice 1986-1987, et sur le champ d'observation des seules exploitations dites "professionnelles", un quart des agriculteurs danois dégagait une valeur ajoutée nette inférieure à 4000 écus (environ 30 000 francs) par travailleur. Cette proportion s'établissait à 7 % aux Pays-Bas, 19 % au Royaume-Uni, 21 % en France, et 42 % en Irlande. Cinq ans auparavant cette situation ne concernait qu'un exploitant danois sur dix et un agriculteur irlandais sur cinq. Ce phénomène est moins sensible en France et au Royaume-Uni où la proportion d'exploitations à faibles résultats oscille entre 15 % et 20 % selon les années. Enfin, aux Pays-Bas, alors que cette catégorie regroupait moins de 4 à 5 % des agriculteurs au début des années 80, le phénomène semble prendre de l'ampleur à la fin de la décennie.

## Une dépendance financière accrue

L'augmentation de la production agricole finale dans les cinq pays étudiés repose – outre un recours accru aux consommations intermédiaires – sur un effort d'équipement en matériel et en bâtiments sans précédent. L'optimisme économique qui régnait au début des années 70, renforcé par diverses incitations nationales et communautaires, a encouragé un grand nombre d'agriculteurs à investir massivement pour développer et moderniser leur appareil de production.

Tableau 2.  
Evolution  
de l'investissement  
dans l'agriculture.  
Rapport FBCF/VAB

	Danemark	France	Irlande	Pays-Bas	Royaume-Uni
"74"	0,29	0,23	0,18	0,23	—
"80"	0,31	0,23	0,31	0,31	—
"84"	0,19	0,16	0,18	0,22	0,26
"87"	0,21	0,15	0,18	0,27	0,18

"74": Moyenne (1973 + 1974 + 1975): 3.

Source: Eurostat, Comptes économiques 1973 à 1988.

L'effort d'équipement apparaît ainsi maximum au début des années 80, période où la valeur des investissements réalisés représente près du tiers de la valeur ajoutée brute de l'agriculture en Irlande, au Danemark et aux Pays-Bas. Ce mouvement se traduit, néanmoins, par une croissance très rapide des charges financières payées par les agriculteurs.

L'augmentation des frais financiers absorbe une part notable de la valeur ajoutée dans tous les pays. Ce phénomène est particulièrement marqué au Danemark où le surplus de valeur ajoutée est intégralement "gommé" par la croissance des charges financières. Entre "74" et "87", alors que le taux de variation de la VANE était de + 2,7 % en moyenne annuelle, celui du revenu net affiche une baisse de 0,6 % (tableau 1). A la lumière de cet indicateur l'évolution des revenus agricoles s'établit à : + 1,6 % en Irlande (contre 2,0 % par la VANE); + 0,9 % aux Pays-Bas; - 1,1 % en France et - 2,1 % au Royaume-Uni.

Dans tous les pays étudiés, ce développement rapide des charges financières trouve son origine dans plusieurs composantes qui s'auto-alimentent. Parmi les principales, citons (Aubert, Léon, 1987) :

- La perspective de débouchés illimités à des prix rémunérateurs qui incitèrent les agriculteurs à emprunter pour augmenter leurs capacités de production et les établissements de crédit incités à prêter généreusement à une clientèle considérée alors comme peu risquée.

- L'existence de taux d'intérêts réels négatifs dans les années 70, interprétée par les agriculteurs et leurs partenaires économiques comme un encouragement à l'endettement.

- Le traitement favorable réservé aux investisseurs. Sous diverses formes, il était possible de déduire du revenu imposable tout ou partie des investissements, ou des intérêts liés à ceux-ci.

- Enfin, avec une forte augmentation du prix des terres au cours de la période, l'intégration de la plus-value foncière dans la valeur des actifs confortait l'assise financière des exploitations, et donc leur capacité à souscrire de nouveaux emprunts. La stabilité des ratios financiers issus de l'examen des bilans masquait, en fait, la lente dégradation des comptes de résultat (Aubert, Léon, 1987).

## **Apparition des difficultés et sensibilité des agricultures aux facteurs financiers**

Le retournement de conjoncture, au début des années 80, va mettre à nu la fragilité financière d'un grand nombre d'exploitations pour lesquelles l'augmentation de l'encours ne s'était pas accompagnée d'une amélioration des structures et des capacités de production. Tout d'abord la réduction de l'autonomie financière des entreprises s'accélère avec la chute du prix des terres, qui intervient dès 1979 en Irlande et au Dane-



mark, et quelques années plus tard dans les autres pays occidentaux. Au Danemark, l'ampleur du phénomène est telle qu'en 1982 plus de 10 % des exploitations à temps complet ont des dettes qui excèdent la valeur des actifs disponibles.

La solvabilité des agriculteurs s'érode sous l'effet conjugué de la hausse des taux d'intérêt et de la diminution des revenus. Le phénomène est particulièrement marqué dans les pays où les agriculteurs se financent, au même titre que les autres agents économiques, aux conditions du marché et à des taux variables.

Ainsi, au Danemark, les intérêts qui absorbaient un tiers de la valeur ajoutée en 1975 en représentent plus de 60 % au début des années 80, conséquence de la hausse des taux d'intérêt nominaux qui passent de 14 % à plus de 20 % au cours de la période étudiée. En Irlande, la multiplication par cinq de la pression financière entre 1973 et 1981 correspond à une augmentation du taux d'intérêt nominal (de 11,5 % à 17 %) amplifiée par un doublement du taux d'endettement. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on enregistre également un doublement du poids des frais financiers dans la valeur ajoutée nette d'exploitation entre 1975 et 1980-1981 sans toutefois que celui-ci atteigne les proportions constatées aux Danemark. En France, l'existence de prêts bonifiés à taux fixes permet d'expliquer le poids plus faible de la dette sur le revenu des agriculteurs et la forte inertie de cet indicateur.

Tableau 3.  
Evolution de la  
pression financière.  
Intérêts/VANE au coût  
des facteurs (en %)

	Danemark	France	Irlande	Pays-Bas	Royaume-Uni
1973	21	4	5	6	6
1975	33	5	7	9	6
1977	35	6	7	10	6
1979	54	7	18	16	11
1980	69	8	25	20	13
1981	60	8	25	18	13
1982	48	7	24	12	12
1983	54	9	19	15	13
1984	38	10	15	13	12
1985	41	10	16	14	17
1986	38	10	16	14	16
1987	54	9	12	14	14
1988	55	9	9	14	17
1989	47	8	11	13	20

Source: Calculs des auteurs à partir d'Eurostat.

Si la crise financière traversée au début des années 80 par les agriculteurs irlandais semble durablement surmontée (les intérêts payés sont passés, en monnaie courante, de 300 à 200 millions d'écus entre 1981 et 1988), la situation reste par contre très fragile au Danemark et au Royaume-Uni.

De nombreuses exploitations handicapées par un appareil de production insuffisant ou par un endettement trop élevé dégagent encore un revenu par travailleur très modeste. En 1987 les bas revenus<sup>(1)</sup> concernaient une exploitation sur deux en Irlande et au Danemark, une sur trois en France et au Royaume-Uni et une sur six aux Pays-Bas.

Tableau 4.  
Nombre d'exploitations  
à faible revenu en  
1986/1987 (en %)

	Revenu de l'exploitant et de sa famille inférieur à 4 000 écus par UTA familial
Danemark	49,3
France	35,9
Irlande	49,0
Pays-Bas	16,5
Royaume-Uni	35,9

Source: RICA, résultats 1986/1987.

L'ensemble de ces éléments permet de caractériser la sensibilité des agricultures étudiées au poids des financements extérieurs.

Schéma 1. Sensibilité des agricultures au poids des financements extérieurs en 1986-1987<sup>(a)</sup>

Coût du financement		Sensibilité	Rentabilité
<i>Frais financiers</i>	<i>Taux implicite</i>	<i>Forte</i>	<i>EBE<sup>(b)</sup></i>
VANE	du crédit		Capital total
38	9,8	Danemark	9,4
16	14,8	Irlande	6,6
16	11,0	Royaume-Uni	8,5
14	6,5	Pays-Bas	12,3
10	6,7	France	13,5
		<i>Faible</i>	

<sup>(a)</sup> Toutes les valeurs sont exprimées en %

<sup>(b)</sup> EBE: Excédent brut d'exploitation = VANE – fermage – charges de personnels + amortissements.

<sup>(1)</sup> Revenu de l'exploitant et de sa famille (REF) inférieur à 4 000 écus par unité de travail familial (UTAF).

Il s'avère donc que l'agriculture irlandaise, compte tenu de la très faible rentabilité moyenne des capitaux investis, est particulièrement sensible au poids des financements extérieurs. Seules les exploitations les plus "performantes" sont en mesure de se développer en ayant recours au crédit. Au Danemark, par contre, la fragilité du secteur agricole semble plus liée à un endettement excessif qu'à des problèmes de rentabilité. Par suite, les exploitations les plus endettées s'avèrent directement menacées par toute baisse de rentabilité ou fluctuation brutale du coût du crédit. Inversement, les agriculteurs hollandais et français bénéficient, en moyenne, de crédits peu onéreux et obtiennent une bonne rentabilité des capitaux investis.

Cette première analyse permet de mettre en évidence la permanence d'un nombre élevé d'exploitations à faibles revenus et de mieux caractériser les formes de la crise financière traversée par les agricultures du nord de l'Europe au début des années 80; elle reste toutefois insuffisante pour évaluer le nombre d'exploitations confrontées à des difficultés financières aiguës. Pour ce faire, il est en effet, nécessaire de passer à un examen des situations individuelles et donc de résoudre les problèmes d'évaluation qui y sont liés.

## UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR NOTABLE, MAIS D'ÉVALUATION MALAISÉE

L'approche présentée ci-dessous constitue la phase initiale d'une recherche sur l'évaluation des difficultés financières en agriculture. Elle est basée sur la synthèse de travaux monographiques réalisés dans les pays suivants: Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni. Ce mode d'analyse a été dicté par le caractère exploratoire de la recherche (Blogowski *et al.*, 1990). Il a semblé important, dans un premier temps, de mettre en évidence la diversité et le caractère contingent des approches utilisées dans un domaine peu exploré pour ensuite arriver à une méthode d'analyse unique. En effet, la spécificité de l'agriculture vis-à-vis des autres activités productives et l'organisation économique et sociale qui en découle, ainsi que la situation économique de la décennie 80 expliquent en grande partie les choix faits dans chaque pays pour appréhender le phénomène des agriculteurs en difficulté. Tirer partie de cette diversité, qui permet de nourrir l'analyse, entraîne d'un autre côté des inconvénients se traduisant par une certaine fragilité des comparaisons proposées. Des travaux ultérieurs devront y remédier.

Une investigation en cours, à partir des données individuelles du RICA, devrait permettre de définir des indicateurs homogènes utilisables pour tous les pays étudiés. L'analyse attentive de ces données montre cependant qu'elles risquent d'être insuffisantes sur certains aspects essentiels, comme le traitement de l'encours (Blogowski *et al.*, à paraître).

## Viabilité et difficultés financières

Le repérage des agriculteurs en difficulté pose des problèmes conceptuels et méthodologiques. Il s'agit, en effet, de transcrire en termes opérationnels une réalité dont les contours économiques et juridiques sont mal définis. La seule notion précise à ce sujet est fournie par le concept juridique de "cessation de paiement" qui définit un moment précis du processus de dégradation financière, celui où une unité économique ne peut plus faire face à ses engagements financiers. A ce stade, selon le pays, l'exploitation peut faire l'objet d'une procédure judiciaire (redressement ou liquidation). Si cette notion a une valeur juridique, elle ne suffit pas à permettre des comparaisons internationales, car les pratiques ne sont pas homogènes, et sur le plan économique elle ne rend compte que d'une partie du problème.

Les difficultés financières commençant, en réalité, bien avant la cessation de paiement (Blogowski *et al.*, 1989), le repérage nécessite de porter un jugement sur le risque de défaillance que sont susceptibles d'entraîner à terme les problèmes financiers, et donc de se prononcer sur la viabilité économique des exploitations. Par conséquent, on ne peut évoquer la notion de difficulté financière que par référence à une conception donnée de la viabilité de l'exploitation familiale agricole et toute discussion sur "l'agriculture en difficulté" recouvre en réalité un débat sur ce concept.

Nos travaux antérieurs (Aubert, Léon, 1987; Léon, 1987) nous conduisent à définir la viabilité économique par rapport à la double fonction – productive et sociale – exercée par l'exploitation agricole familiale. Cet énoncé très général conduit en fait à porter un jugement normatif sur la taille de l'entreprise combinée à son niveau de rentabilité, ainsi que sur le niveau de consommation de la famille, l'ensemble étant apprécié par rapport à un horizon temporel donné. Enfin, en abordant l'analyse économique et financière proprement dite, il faut faire le choix des seuils qui permettent, à partir des critères utilisés, de déduire d'une situation donnée l'existence probable de difficultés et leur degré de gravité.

Dans les analyses consacrées aux difficultés financières, seules les exploitations "économiquement viables", au sens défini ci-dessus, sont généralement prises en compte. On s'intéresse a priori à des unités de production qui, malgré des problèmes conjoncturels, sont susceptibles de se redresser grâce à un potentiel économique suffisant et avec le soutien temporaire de la collectivité<sup>(2)</sup>. Par suite, les exploitations en difficulté sont repérées au sein d'un sous-ensemble défini par la taille de l'appareil

<sup>(2)</sup> Les approches en termes d'incidents de paiement permettent de prendre en compte l'ensemble des exploitations, sans a priori sur leur viabilité. Les résultats obtenus en France, où elles ont été particulièrement développées, montrent que les exploitations en difficulté repérées par cette méthode ont des caractéristiques économiques qui les rapprochent de celles issues de la population des exploitations "professionnelles" (Blogowski *et al.*, 1989, p. 20).

de production: exploitations “professionnelles” au sens du RICA<sup>(3)</sup> ou exploitations à temps plein<sup>(4)</sup>.

A cette référence à un potentiel économique suffisant peuvent se substituer, ou s'ajouter, des conditions relatives au volume et à la rémunération du travail.

Une fois le champ d'investigation défini, le repérage des exploitations en difficulté est mené en utilisant les techniques classiques d'analyse financière de l'entreprise. Les difficultés financières sont caractérisées par un déséquilibre entre les revenus générés par l'exploitation et les engagements financiers induits par le recours aux capitaux empruntés ou aux achats de biens et services. Leur diagnostic est donc le plus souvent fondé sur l'analyse combinée d'un ratio d'autonomie financière et d'une mesure de revenu ou d'autofinancement, ou sur celle d'un indicateur mixte (Bardos, 1984; Morehart *et al.*, 1988; Jolly *et al.*, 1985) (Schéma 2).

Schéma 2.  
Autonomie financière  
et revenu

		Taux d'endettement	
		inférieur au seuil	supérieur au seuil
Revenu	supérieur au seuil	1 <i>saine</i>	2 <i>fragile</i>
ou	seuil		
Autofinancement	inférieur au seuil	3 <i>fragile</i>	4 <i>précaire</i>

Il y a en général accord sur le critère permettant d'apprécier l'autonomie financière. C'est le *taux d'endettement*: rapport des dettes aux actifs, qui est le plus souvent utilisé (Ashmead, 1986).

En revanche, plusieurs indicateurs sont pratiqués concurremment au sein d'un même pays ou d'un pays à l'autre pour mesurer revenu ou autofinancement. Deux optiques complémentaires peuvent être distinguées. Leur mise en œuvre dans les cinq pays étudiés – Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni – est détaillée ci-dessous.

<sup>(3)</sup> Une exploitation “professionnelle” dispose d'un potentiel économique supérieur à une valeur déterminée, exprimée en unité de dimension économique (UDE). L'UDE représente la marge brute standard totale d'une exploitation mesurée en unités de 1 100 Ecus; 1 UDE = 1 100 Ecus.

<sup>(4)</sup> Les limites du champ couvert dépendent largement du contexte national et du degré de développement de l'agriculture: ainsi, la dimension économique minimale des exploitations professionnelles appréhendée en termes de marge brute standard, s'étage de 2 UDE en Irlande à 4 au Danemark, 8 en France et au Royaume-Uni, et 16 aux Pays-Bas (Commission des Communautés européennes, 1988). Au Portugal, ce seuil descend jusqu'à 1 UDE soit 7 700 francs. En Grèce, Espagne et Italie, il est de 2 UDE, en Allemagne, de 8 UDE.

Dans la première optique, on calcule forfaitairement la rémunération d'un des facteurs fixes de production : travail ou capital, et l'on en déduit un jugement sur, respectivement, la rentabilité de l'entreprise ou le revenu qu'elle apporte à l'exploitant et à sa famille. La rémunération du travail familial est ainsi estimée au Danemark par le *revenu du travail* et au Royaume-Uni par le *revenu net agricole*, celle du capital l'est aux Pays-Bas par le *revenu de l'entrepreneur*.

La seconde méthode procède d'une approche sensiblement différente, car elle consiste à ajouter aux résultats de l'exploitation le solde des apports (revenus extérieurs) et des prélèvements (consommation de la famille) faits par le ménage. Ce n'est plus seulement la viabilité économique de l'entreprise qui est examinée, mais la pérennité de l'unité ménage-entreprise. Dans cette optique, on cherche à évaluer la capacité de l'unité à faire face à ses obligations financières et à maintenir ou développer l'entreprise, une fois assurées les dépenses du ménage. La perspective est donc autre puisque sont mis en jeu des éléments qui sont extérieurs à l'entreprise sensu stricto, mais peuvent jouer sur sa pérennité. Cette approche plus globale est utilisée, selon des modalités diverses, pour calculer l'*autofinancement* au Danemark, le revenu disponible aux Pays-Bas, l'*autofinancement* net en France<sup>(5)</sup>. En Irlande, l'indicateur utilisé : le *revenu monétaire* correspond à un excédent brut d'exploitation monétaire et ne prend en compte ni les apports ni les prélèvements du ménage (schéma 3).

La présentation de ces deux familles d'indicateurs montre clairement que les perspectives d'analyse des difficultés financières sont diverses. Dans les pays où leur ampleur semblait importante, l'analyse de la situation financière globale de l'unité ménage-entreprise est apparue indispensable pour pouvoir porter un jugement sur la viabilité de l'exploitation. En revanche, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, aucune étude visant à repérer l'existence d'agriculteurs en difficulté n'a été engagée par les responsables de la politique agricole. Ce sont les statistiques courantes ou des travaux de recherche ponctuels qui permettent d'évaluer l'ampleur du phénomène.

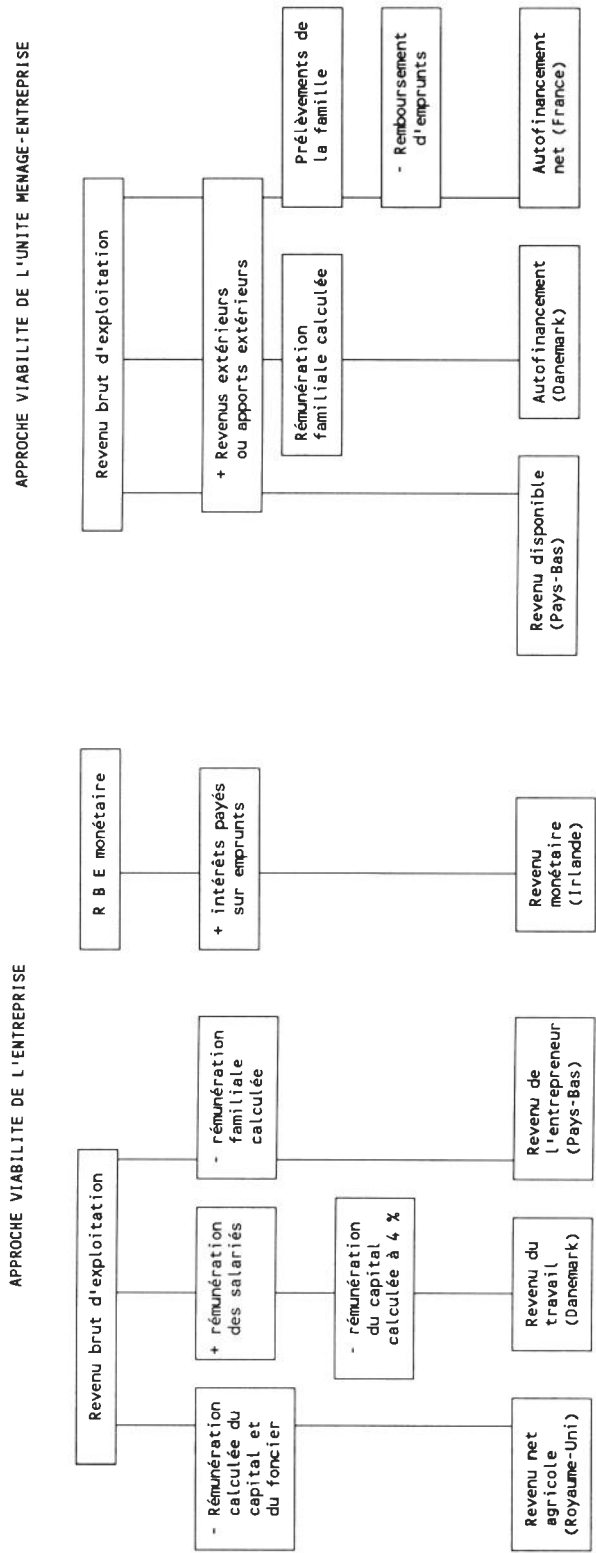
Une fois les indicateurs retenus, l'appréciation des difficultés financières dépend du choix des seuils démarquant entreprises saines et fragiles. La fixation du seuil de taux d'endettement est directement liée au contexte national. Ainsi, au Royaume-Uni, le niveau du taux d'endettement au-dessus duquel une exploitation est considérée comme fragile varie entre 30 et 50 % selon les experts. Ce seuil est de 50 % en France et est fixé à 60 ou 70 % au Danemark<sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> D'autres critères ont été utilisés par Léon, 1987, ou Guilbert, 1990.

<sup>(6)</sup> Aux Etats-Unis, dans les études réalisées par l'Economic Research Service de l'United States Department of Agriculture, la borne minimale retenue est 40 %. Au-dessus de 70 %, les exploitations sont considérées comme insolubles (Morehart *et al.*, 1988).

Schéma 3. Mode de calcul des indicateurs de viabilité utilisés, selon l'approche retenue



Correspondance entre les termes employés en français et dans la langue d'origine ou en anglais

- Royaume-Uni : Revenu net agricole = *Net farm income* (1)  
Danemark : Revenu du travail = *Lønningssomme (Return to labour)* (2)  
Pays-Bas : Revenu de l'entrepreneur = *Ondernemers inkomen (Entrepreneurs income)* (4)  
Irlande : Revenu monétaire = *Cash income* (6)  
France : Autofinancement net (7)
- Autofinancement = *Eigenfinanciering (Internal financing)* (3)  
Revenu disponible = *Bestedbaar inkomen (Disposable income)* (5)

Sources : (1) Ministry of Agriculture, Fisheries and food, 1989 ; (2) Jordbrugsoekonomiske Institut, 1982 ; (3) Walter-Joergensen, 1987 ; (4) Poppe, Zachariasse, 1987 ; (5) Landbouw Economisch Instituut, 1989 ; (6) Cox, Higgins et Kearney, 1982 ; (7) Colson, 1990.

Le choix de ces seuils semble fonction du taux d'endettement moyen, mais demeure cependant empirique, et le raisonnement qui conduit à les choisir est rarement explicité (Jordbrugsoekonomiske Institut, 1982). D'ailleurs au Royaume-Uni, il y a divergence sur le taux à retenir. Le ministère britannique de l'Agriculture, soucieux, semble-t-il, de minimiser le nombre d'agriculteurs en difficulté, retient un seuil de 50 % ; banquiers, agents de développement, économistes proposent celui de 30 % qui serait plus adapté à la situation réelle (Guichoux-Clément, 1989).

Du côté de la mesure du revenu ou de l'autofinancement, la question est encore plus complexe. Compte tenu de la diversité des exploitations agricoles, l'établissement de normes ou le calcul d'un revenu "minimal" sont délicats ; on se réfère donc couramment à des normes exogènes, qu'elles résultent du débat social ou soient constatées pour tel ou tel type d'activité. C'est ainsi qu'en France, la référence au SMIC a été employée, selon diverses modalités, pour délimiter les groupes à risque (Aubert, Léon, 1986), et en Irlande, le revenu des agriculteurs est comparé, dans le même esprit, au salaire moyen industriel (Irish Farmers Association, 1989). Le débat sur le revenu minimal au-dessous duquel il y a risque financier s'apparente donc à celui mené à propos du seuil de pauvreté dans l'agriculture (Brangeon *et al.*, 1991). En ce qui concerne les difficultés financières, ce débat est loin d'être tranché dans les pays étudiés, ce qui rend d'autant plus difficiles les comparaisons internationales<sup>(7)</sup>.

Dans les deux approches présentées ci-dessus, la fixation du seuil de référence pour le revenu ou l'autofinancement procède d'un raisonnement analogue : dans l'approche "entreprise", on compare le niveau du critère choisi à la moyenne obtenue par des unités de mêmes caractéristiques (*revenu du travail*, au Danemark) ou à une norme fixée a priori (*revenu de l'entrepreneur, revenu disponible* aux Pays-Bas)<sup>(8)</sup>. Dans le cas où c'est la viabilité de l'unité ménage-exploitation qui est estimée, la construction des indicateurs couramment employés aboutit à calculer un solde destiné à couvrir certaines dépenses (*autofinancement net* en France, *autofinancement* au Danemark). On considère que si le solde est négatif, il y a un risque financier : le zéro est donc souvent retenu comme seuil.

Enfin, les méthodes de repérage présentées ci-dessus nécessitent de combiner deux indicateurs. C'est un inconvénient à la fois théorique et pratique et des chercheurs de divers pays ont recherché un critère syn-

<sup>(7)</sup> En revanche, en Suisse et en Belgique, la fixation du revenu de "parité" ou "comparable" des agriculteurs est un élément-clé de la politique agricole.

<sup>(8)</sup> Aux Pays-Bas, un *revenu d'entreprise* inférieur à 2 000 florins en 1989 est considéré comme insuffisant par la Rabobank. Si le *revenu disponible* est inférieur à 40 000 florins, la Rabobank constate qu'il y a décapitalisation (communication de l'Ambassade de France à La Haye, juillet 1989). Ces appréciations ne correspondent d'ailleurs pas, de la part de cet organisme, à un jugement explicite sur la santé financière de l'exploitation.



Tableau 5. Répartition des exploitations à temps plein ou professionnelles selon la situation financière (en %)

	Indicateurs retenus				
	Saine	Fragile	Précaire		
Danemark	1980/81 <sup>(1)</sup>	44	30	26	<i>fragile</i> = autofinancement négatif <i>ou</i> taux d'endettement > 60 % <i>précaire</i> = autofinancement négatif <i>et</i> taux d'endettement > 60 %
	1986/87 <sup>(2)</sup>	51	34	15	<i>fragile</i> = autofinancement négatif <i>ou</i> taux d'endettement > 60 % <i>précaire</i> = autofinancement négatif <i>et</i> taux d'endettement > 60 %
	1986/87 <sup>(3)</sup>	30	55	15	<i>fragile</i> = rémunération du travail inférieure à la moyenne <i>ou</i> taux d'endettement > 70 % <i>précaire</i> = rémunération du travail inférieure à la moyenne <i>et</i> taux d'endettement > 70 %
France	1984 <sup>(4)</sup>	93	5	2	<i>fragile</i> = soit autofinancement négatif <i>et</i> taux d'endettement compris entre 50 et 75 % soit autofinancement positif <i>et</i> taux d'endettement > 75 %
	1988 <sup>(4)</sup>	86	9	5	<i>précaire</i> = autofinancement négatif <i>et</i> taux d'endettement > 75 % mêmes critères qu'en 1984.
Irlande	1980 <sup>(5)</sup>	91	9		<i>saine</i> = le revenu brut d'exploitation monétaire permet d'assurer le paiement des annuités d'emprunts et la subsistance de la famille
Pays-Bas	1987/88 <sup>(6)</sup>	73	27		<i>saine</i> = revenu de l'entrepreneur supérieur à 20 000 florins (59 000 francs)
	1987/88 <sup>(7)</sup>	84	16		<i>saine</i> = revenu disponible supérieur à 40 000 florins (118 000 francs)
Royaume-Uni	1986/87 <sup>(8)</sup>	71	24	5	<i>fragile</i> = taux de pression financière > 25 % <i>précaire</i> = taux de pression financière > 50 %
	1988 <sup>(9)</sup>	78	16	6	<i>fragile</i> = taux d'endettement > 25 % <i>précaire</i> = taux d'endettement > 50 %

Sources : <sup>(1)</sup> Walter-Jorgensen, 1987

<sup>(2)</sup> Walter-Joergensen (A.), communication personnelle, mai 1989

<sup>(3)</sup> Dansklandbrugskontor, communication personnelle, juillet 1989

<sup>(4)</sup> Colson, 1990

<sup>(5)</sup> Mathews, 1987

<sup>(6)</sup> et <sup>(7)</sup> Communication de l'Ambassade de France, La Haye, juin 1990

<sup>(8)</sup> Harrison, 1989

<sup>(9)</sup> MAFF, 1989

thétique rendant compte du degré de viabilité de l'exploitation agricole (Bardos, 1984; Chia, 1987; Crabtree, 1985; Harrison, 1989).

## Ampleur du phénomène et caractéristiques des exploitations

Le tableau 5 synthétise les résultats obtenus sur la population des exploitations agricoles à temps plein ou professionnelles pour le début des années 80, période où la crise a connu son apogée, en particulier au Danemark et en Irlande, et pour les années les plus récentes où l'information est disponible.

La crise a été, et est encore en 1988, la plus forte au Danemark puisque plus de la moitié des exploitations éprouvent de réelles difficultés financières. Toutefois la proportion d'exploitations en situation précaire (c'est-à-dire risquant de devoir cesser leur activité à très court terme) semble avoir baissé au cours de la décennie; elle passe de 26 à 15 % du total. Par rapport au cas danois, les problèmes des autres agricultures semblent moindres. Ainsi en Irlande, la proportion d'agriculteurs en difficulté n'a pas dépassé 9 % au plus fort de la crise (1980). De même en France, en 1984, cette proportion atteint 7 %.

Les évaluations réalisées pour les années récentes montrent que le taux de difficulté se situe entre 14 et 29 %. Il a tendance à croître lentement au Royaume-Uni et en France (Colson, 1990 ; Harrison, 1989). Un mouvement analogue serait observé aux Pays-Bas.

En dépit des écarts entre les différentes évaluations, on observe néanmoins une bonne cohérence des résultats; ils mettent en évidence un phénomène qui touche une fraction significative de l'agriculture professionnelle du Nord de l'Europe et donc dépasse la dimension individuelle pour devenir un problème de politique agricole.

Ce constat sort renforcé d'une analyse des caractéristiques des agriculteurs en difficulté. En effet, les données disponibles à ce sujet montrent qu'ils se recrutent plutôt parmi les exploitants jeunes ou lancés dans un plan de modernisation rapide dans des pays comme la France, l'Irlande ou le Danemark, où une proportion importante des exploitations en difficulté appartient aux catégories-cibles des aides à la modernisation et à l'installation. Dans ces deux derniers pays, ce sont près de 50 % des exploitations qui ont bénéficié d'aides publiques relatives à ces programmes entre 1975 et 1985 (Leavy, 1985; Statens Jordbrugsoekonomiske Institut, 1988). Quoique moins répandues en France, des mesures similaires ont concerné environ 20 % des exploitations professionnelles au cours de la même période.

Le retournement de conjoncture économique que connaît l'agriculture européenne, accentué ensuite par la politique de gestion de l'offre

agricole de la Communauté, a fragilisé ces exploitations dont les performances techniques et les réserves financières étaient insuffisantes.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les exploitations étant, dans l'ensemble, mieux structurées, le recours à ce type d'aides a été peu fréquent, mais les agriculteurs en difficulté présentent des caractéristiques analogues : il s'agit généralement d'agriculteurs jeunes ayant investi, en particulier dans le foncier<sup>(9)</sup>. Dans ces deux pays, les difficultés se dessinent plus tardivement et semblent être la conséquence de la baisse du prix des céréales aux Pays-Bas et du déclin continu des revenus agricoles au Royaume-Uni, particulièrement prononcé dans le secteur des céréales et de la viande bovine.

## LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ : UNE EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE LIMITÉE

La multiplication du nombre d'exploitations en situation financière fragile s'est accompagnée d'une inquiétude grandissante des agriculteurs. Pour y répondre et venir en aide aux exploitants les plus endettés les organisations syndicales agricoles de la plupart des pays ont alors été conduites à demander une intervention des pouvoirs publics. Cette revendication s'appuyait sur le présupposé implicite qu'un fort endettement était synonyme de difficultés financières. Elle avait essentiellement pour objectif d'éviter que la hausse très rapide des frais financiers ne remette en cause la pérennité des exploitations engagées dans la modernisation de leur outil de production. Dans tous les pays concernés, cette demande des organisations syndicales concernait l'ensemble des agriculteurs endettés et ne se limitait pas aux seuls agriculteurs proches de la faillite. Elle permettait ainsi aux organisations professionnelles d'obtenir le soutien de la grande majorité de leurs adhérents.

Ces aides exceptionnelles n'allaient pas de soi. D'une part, elles pouvaient dans certains cas être considérées par la Commission des Communautés européennes comme une infraction aux règles de concurrence telles qu'elles sont définies à l'article 42 du Traité de Rome (Barthélémy, 1988). D'autre part, dans chaque pays, l'opportunité de telles aides à des entreprises a fait l'objet d'un débat politique. *In fine*, les décisions ont été prises essentiellement en fonction de l'ampleur du phénomène, des taux d'intérêts réels payés par les agriculteurs et de la place de l'agriculture dans l'économie nationale de chacun des pays concernés. De plus, il apparaît que les Etats qui ont fortement encouragé la modernisation des exploitations de taille moyenne sont aussi ceux où l'intervention publique a été la plus importante.

<sup>(9)</sup> Le rôle des acquisitions foncières dans le processus ne doit donc pas être sous-estimé, en particulier dans le cas britannique, où ces achats ont été largement financés par emprunts à un moment où le marché de la terre était florissant.

Les aides aux agriculteurs en difficulté ont en commun d'être limitées dans le temps et réservées à des exploitations identifiées par leur situation financière. Elles se caractérisent cependant par une grande diversité dans leurs modalités d'attribution et dans leur montant par exploitation aidée.

## Des aides nationales à l'encadrement communautaire des Programmes d'aide au revenu agricole

La Commission des Communautés européennes a été régulièrement informée, dès le début des années 80, des initiatives prises par plusieurs pays en faveur de certaines catégories d'agriculteurs en difficulté. Quarante aides nationales pour soutenir les exploitations en difficulté financière ont été répertoriées sur la décennie. L'Allemagne (12) le Danemark (13) et la France (15) ont été les principaux pays concernés.

Tableau 6. Aides nationales aux agriculteurs en difficulté<sup>(a)</sup>

Pays	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
Danemark		2		1		1	1	2	3	2	12
Belgique										1	1
France		2	4		1	1	2	1	2	2	15
RFA	1	3	2	4							10
Irlande			1								1
Italie								1			1
Total	1	7	7	5	1	2	3	5	5	5	40

<sup>(a)</sup> Il s'agit des aides répertoriées dans les publications de la CEE de 1980 à 1989, au titre de la politique de la concurrence en agriculture.

Source: *Bulletins des Commissions européennes : Rapports sur la politique de la concurrence.*

Plusieurs années furent nécessaires pour que la Commission engage une réflexion sur les difficultés financières en agriculture en proposant au Conseil d'instituer un régime d'aides transitoires au revenu agricole (CCE, 1989). Jusqu'à cette date, la Commission avait concentré ses efforts sur les petits exploitants confrontés à des problèmes de sous-rémunération du fait d'une dimension insuffisante de leur exploitation. Avec les Programmes d'aide au revenu agricole (PARA), la Communauté propose de participer au financement d'aides transitoires pouvant contribuer notamment à :

- alléger l'impact sur le revenu des charges financières des exploitations,

– maintenir le revenu agricole à des niveaux équitables au cours d'un processus d'adaptation pouvant affecter la situation, l'organisation ou la gestion des exploitations.

En contrepartie d'un financement communautaire, la procédure d'agrément des PARA a pour objectif de permettre une harmonisation et un contrôle des aides nationales en faveur des agriculteurs en difficulté. Elle exclut donc désormais la possibilité d'aides nationales telles que l'on a pu les observer dans les années 80.

## Différents types d'aides aux agriculteurs en difficulté

Les aides, qui se sont multipliées dans plusieurs pays tout au long des années 80, sont très diverses. Elles s'appuient, en les prolongeant, sur les modes habituels de gestion de la politique agricole de chaque pays et prennent en compte leurs spécificités (mode de financement des exploitations, régime de protection sociale des familles agricoles, fiscalité, législation sur les défaillances d'entreprises, etc.).

La première distinction est celle qui existe entre les aides aux familles et les aides aux exploitations agricoles. Les aides aux familles répondent à une préoccupation de solidarité avec les personnes les plus démunies et s'inscrivent dans le cadre des politiques sociales existantes dans chacun des pays. Les aides aux exploitations relèvent de la politique agricole. Elles se situent en amont des procédures judiciaires qui constatent la défaillance des entreprises et concluent le plus souvent à leur liquidation. Ces interventions publiques de soutien aux entreprises en difficulté financière, qui font l'objet de notre étude, concernent toujours des exploitations jugées viables.

Négociées entre les organisations professionnelles et les pouvoirs publics, ces mesures ont été conçues pour permettre à des entreprises fragilisées par la hausse rapide de leurs charges financières de surmonter une phase difficile. Elles prennent généralement la forme d'une prise en charge partielle des intérêts d'emprunts par l'Etat ou, plus rarement, celle d'une garantie des emprunts bancaires par la collectivité publique.

Les destinataires potentiels de ces aides permettent de distinguer deux types de procédures: celles qui s'adressent à tous les agriculteurs présentant des caractéristiques communes d'endettement et celles qui sont réservées aux exploitations les plus fragiles et attribuées individuellement après avis d'une commission d'experts (tableau 7).

Le Royaume-Uni est le seul pays étudié où le gouvernement a toujours refusé ce type d'intervention, estimant qu'il n'avait pas à soutenir les exploitations fragiles et que la défaillance financière était une des composantes du risque d'entreprise.

Tableau 7.  
Les différents types  
d'aides aux entreprises  
agricoles en difficulté  
selon leurs modalités  
d'attribution

	Caractéristiques communes d'endettement	Avis sur dossiers individuels
Garantie des emprunts	Irlande (82-86)	Danemark (80)
Allègement des charges financières	Irlande (82-86)	Pays-Bas (81)
	Danemark (80-83)	Danemark (80)
	France (80-81-84	Irlande (82)
	85-86-87-88)	France (82-88)

Cette présentation schématique des aides montre que les pays les plus touchés par les difficultés financières ont combiné des prises en charge partielles d'intérêts pour les agriculteurs endettés et des plans de secours individuels pour les exploitations les plus fragiles.

## Les mesures générales d'allègement des charges financières

Ces mesures ont concerné des agriculteurs ayant des caractéristiques communes, soit d'orientation de production et de type de financement, soit de taux d'endettement et de niveau de revenu. Elles ont surtout été mises en œuvre au Danemark, pour pallier la hausse des taux d'intérêts réels de 1980 à 1984, et en France pour aider les agriculteurs endettés à surmonter des difficultés conjoncturelles sur certains marchés.

Dans les deux pays, les différentes aides ont souvent été cumulées par des exploitations de grande dimension très endettées. Elles ont bénéficié à un nombre important d'agriculteurs et ont été souvent attribuées aux jeunes agriculteurs et aux exploitations ayant bénéficié d'un plan de développement.

### *Atténuer les baisses conjoncturelles du revenu : l'exemple de la France*

Décidées à l'occasion des conférences annuelles agricoles entre le gouvernement et les organisations professionnelles, les prises en charges partielles d'intérêts ont été fréquentes. Ces mesures exceptionnelles avaient pour objectif de compenser les baisses du revenu liées à un phénomène climatique ou à une conjoncture défavorable. Elles s'adressaient en priorité aux agriculteurs qui avaient récemment investi.

En 1988, ce type de procédure a pris une ampleur plus importante avec la création du Fonds d'allègement de la dette agricole (FADA). Ce fonds, doté de 2 milliards de francs, a assuré la prise en charge partielle sur trois ans (1988-1989-1990) des frais financiers incombant à tous les

prêts agricoles souscrits entre octobre 1981 et juillet 1986. Ont ainsi été attribués 1,4 milliard de francs au titre des prêts bonifiés et 230 millions de francs au titre des prêts non bonifiés. Cette aide exceptionnelle, dont il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de bénéficiaires, a représenté pour ces trois années une augmentation exceptionnelle d'environ 15% de la valeur des bonifications d'intérêts attribuées par l'Etat au secteur agricole.

### *Limiter la hausse des frais financiers : l'exemple du Danemark*

Au début des années 80, le gouvernement danois est intervenu à plusieurs reprises pour alléger les charges financières des exploitations les plus endettées, soit par une prise en charge d'intérêts, soit par un crédit d'impôt.

La prise en charge d'intérêts de 4 à 5 % suivant les prêts a fait l'objet de deux lois qui ont permis d'aider, pendant plusieurs années, les agriculteurs ayant un taux d'endettement supérieur à 45 % et un revenu imposable inférieur au revenu comparable de la loi de modernisation.

Le crédit d'impôt a été créé pour venir en aide aux agriculteurs à faible revenu qui ne pouvaient pas profiter des abattements accordés aux contribuables ayant réalisé des investissements. L'Etat a donc attribué aux agriculteurs concernés, pendant deux années consécutives, une subvention calculée sur le montant des intérêts qu'ils auraient pu déduire si leur revenu avait été positif. En cas d'amélioration de la situation, cette subvention devait être remboursée.

Ces mesures générales d'allègement des charges financières avaient pour objectif commun de soutenir un grand nombre d'exploitations engagées dans la modernisation rapide de leur outil de production et fragilisées par la conjoncture.

### **Les plans de secours individuels**

Les plans de secours individuels sont les procédures les plus caractéristiques des aides aux agriculteurs en difficulté financière. Ils se différencient des mesures énumérées ci-dessus non par la nature de l'aide, mais par les modalités de son attribution. Plus sélectives, ces procédures visent à réserver les aides aux exploitations dont la situation est la plus dégradée. Elles nécessitent pour cela, comme nous avons pu l'observer dans tous les pays étudiés, la mise en place de commissions d'experts qui se prononcent, au cas par cas, après examen de la situation financière de chaque exploitation, sur l'opportunité de leur attribuer une aide.

Ces commissions sont conduites à faire un premier choix entre les exploitations jugées saines et celles considérées comme en difficulté car

trop endettées au regard de leurs résultats. Elles se prononcent sur la viabilité de ces dernières, c'est-à-dire sur leur capacité à réussir un redressement économique. Seules les exploitations jugées viables bénéficient des aides exceptionnelles nécessaires à l'amélioration de leurs résultats. Les autres exploitations sont contraintes à une cessation d'activité plus ou moins rapide, les agriculteurs étant alors conduits à une retraite anticipée ou à une reconversion professionnelle.

La plus ou moins grande sélectivité des procédures et le montant moyen des aides par exploitation permettent d'identifier deux types d'approche.

La première, suivie aux Pays-Bas, concentre l'aide publique sur un nombre très limité de producteurs de grande taille et fait appel à un cofinancement important des banques. La seconde, mise en œuvre en France en 1989, (procédure "Nallet"), est ouverte à un large public. Le montant moyen de l'aide par agriculteur est faible, l'intervention publique privilégiant le diagnostic économique des entreprises agricoles et le soutien aux actions de conseil. Les approches irlandaise et danoise, qui se situent entre ces deux pôles, ont cherché à privilégier, soit un large impact auprès des agriculteurs endettés (Irlande), soit une aide importante par producteur (Danemark).

### *Un cofinancement banque-pouvoirs publics pour aider des entreprises de grande taille*

La procédure mise en place aux Pays-Bas en 1982 est caractéristique des plans de secours qui concentrent l'aide sur un nombre limité d'entreprises de grande taille.

400 exploitations laitières ont été secourues par le règlement des "crédits spéciaux d'entreprise". Sur les 700 demandes présentées, 300 ont été rejetées par les experts car les exploitations concernées ne présentaient pas de "bonnes perspectives de développement". La prise en charge des remboursements en retard a été financée à 50 % par le fonds de garantie gouvernemental et à 50 % par les banques. Cette mesure se caractérise par une très forte sélectivité (40 % de rejets), la faiblesse des effectifs concernés (0,4 % des exploitations à temps complet) et l'importance de l'aide moyenne accordée à chaque bénéficiaire (environ 285 000 F).

En Irlande, 6800 exploitants ont bénéficié des plans de secours de 1982 qui leur ont accordé une aide moyenne d'environ 23 000 F. Le plan consistait en une bonification d'intérêts pendant trois ans au taux de 8,75 %. L'Etat prenait à sa charge 75 % de la dépense, les organismes de crédit les 25 % restant. A la fin du plan, 80 % des bénéficiaires étaient,



d'après les experts, en mesure de payer normalement les intérêts de leurs emprunts.

Au Danemark, le dispositif adopté avait pour objectif de permettre la restructuration de la dette des agriculteurs en leur donnant la possibilité de remplacer des dettes à court terme, très coûteuses, par des prêts à long et moyen terme garantis par l'Etat (prêts GS)\*. L'accès à la procédure était lié à la réalisation d'un dossier sur la situation de l'exploitation avant le prêt et à une étude prévisionnelle sur quatre ans. D'une durée de 10 ans, ces prêts ont bénéficié, les trois premières années, d'une bonification en points de 5 %. 6 500 exploitants ont utilisé ces prêts d'un montant moyen par bénéficiaire de 330 000 F et d'une bonification de 75 000 F.

1 500 exploitations, soit 20 % de celles ayant obtenu des prêts GS, ont fait l'objet d'un accord complémentaire des différents créanciers (banques et fournisseurs) pour des remises de dette d'environ 450 000 francs par exploitation. Ces accords étaient la condition indispensable pour éviter des "ventes forcées" entraînant sans doute des pertes encore plus importantes pour les créanciers.

### *Diagnostic et actions de conseil pour accompagner le redressement*

En France, la procédure "Nallet" de 1989, plus encore que la procédure "Cresson" de 1982, a cherché à privilégier les aides au diagnostic et au conseil de gestion pour accompagner les prises en charge d'intérêt devant contribuer au redressement des exploitations agricoles. En 1989 et 1990, 65 000 agriculteurs ont déposé un dossier. Parmi eux, 25 000 seulement ont bénéficié d'une aide au désendettement qui s'est élevée à 18 000 francs en moyenne. Parallèlement, 23 000 exploitants ont reçu une aide pour la réalisation d'un diagnostic d'exploitation (2 000 francs de l'Etat fréquemment complétés par des aides équivalentes des collectivités locales)<sup>(10)</sup>. Cette procédure, qui a concerné près de 10 % des exploitations à temps complet, se caractérise par une limitation des aides au désendettement, un appui au diagnostic économique et un soutien aux actions de conseil. Elle s'accompagne d'un volet social pour les familles d'agriculteurs dont l'exploitation est jugée non redressable. En 1989, 2 800 exploitants ont bénéficié d'une aide à la réinsertion professionnelle<sup>(11)</sup>. Par contre, seul un nombre très limité d'agriculteurs âgés

\* GS signifie "garanti par l'Etat", soit en danois *Garanteret Statslaan*.

<sup>(10)</sup> Ces deux aides n'étaient pas exclusives l'une de l'autre.

<sup>(11)</sup> Attribuée par le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (prime de 20 000 francs, avec une majoration de 10 000 francs pour changement de domicile et stages de formation rémunérés par l'Etat)

de plus de 55 ans a pu bénéficier de l'indemnité annuelle d'attente, son attribution étant, jusqu'en 1991, dépendante d'une décision judiciaire.

## L'évaluation de l'efficacité des aides publiques

L'évaluation de l'efficacité des politiques publiques en agriculture pose des problèmes importants aux économistes. Il est en effet impossible de faire des comparaisons pertinentes entre des exploitations en difficulté dont certaines auraient reçu des aides et d'autres non. L'analyse porte donc essentiellement sur l'appréciation de la pérennité des difficultés financières dans les exploitations concernées par les procédures.

En Irlande, les experts estiment que les plans de secours de 1982 ont permis à la grande majorité des agriculteurs concernés (70 à 80 %) de surmonter la crise (Matthews, 1987). La conjoncture très favorable plusieurs années de suite a d'ailleurs largement facilité cette évolution.

En France, une évaluation des effets de la procédure Cresson de 1982, limitée à cinq départements, permet d'estimer à une exploitation sur quatre la proportion de celles n'ayant plus de difficulté de paiement cinq ans après. Par contre une sur quatre a disparu pour cause de retraite ou de cessation d'activité et une sur deux était encore en situation très fragile en 1987. Quand le montant des aides est limité, on a pu observer qu'une proportion importante d'exploitations (une sur deux dans l'Ouest de la France) en situation financière fragile ne déposait pas de dossier. Cet attentisme semble s'expliquer par la lourdeur de la procédure au regard du faible montant des aides attribuées.

Le Danemark, pays le plus touché par la crise financière, est aussi celui où l'intervention de l'Etat a été la plus massive. L'évaluation des mesures d'aide (Statens Jordbrugsoekonomiske Institut, 1988) souligne l'importance des crédits publics accordés et leur concentration sur les exploitations en phase de modernisation rapide. Un agriculteur danois sur deux a bénéficié des aides de crise d'un montant moyen de 200 000 F. Trois exploitations sur quatre ayant reçu des aides à la modernisation ont été concernées par les différentes procédures de prises en charge d'intérêts d'emprunt.

Les experts danois considèrent que dans l'ensemble ces mesures ont permis de résoudre les problèmes financiers immédiats des bénéficiaires et ont ainsi contribué à limiter la propagation des difficultés économiques à d'autres secteurs. Ils soulignent cependant que ces résultats ont été obtenus à court terme. D'ailleurs, un nombre important d'agriculteurs ayant bénéficié de ces aides éprouve toujours des difficultés économiques importantes du fait d'un faible revenu agricole.

Ces différents travaux d'évaluation montrent que le processus de redressement des équilibres financiers des exploitations dépend certes de

l'évolution des prix des produits agricoles, mais demeure toujours consécutif à une amélioration des performances des entreprises. Les aides publiques ont de toute évidence un effet bénéfique quand elles atténuent une charge financière excessive. Leur efficacité semble améliorée quand elles sont liées, comme en France, à un contrat de suivi de gestion de l'exploitation. Elles se révèlent par contre inappropriées pour retarder la restructuration d'exploitations insuffisamment performantes.

Compte tenu de ces résultats mitigés, le débat sur la justification des aides aux agriculteurs en difficulté a évolué de façon significative au cours des années 80 pour conduire, dans tous les pays étudiés, à une distinction entre "aides aux entreprises" et "aides aux familles". Si personne ne conteste l'importance d'une politique sociale de soutien aux plus défavorisés, le bien fondé des politiques d'aides économiques indifférenciées aux entreprises endettées est partout remis en question. Pour des raisons de distorsion de concurrence, d'inefficacité ou encore d'inéquité, puisqu'elles peuvent aussi, dans certains cas, concerner des entreprises très performantes. Seules les aides sélectives, concernant des exploitations en période d'adaptation, semblent devoir être maintenues. C'est ce type d'intervention que la Commission des Communautés européennes a choisi de proposer à chaque pays dans le cadre des PARA pour accompagner le processus de restructuration de certains secteurs rendus économiquement fragiles par l'adaptation de la Politique agricole commune.

## CONCLUSION

Le problème des agriculteurs en difficulté est apparu il y a une dizaine d'années dans plusieurs pays d'Europe et d'Amérique du Nord. A cette époque, il a été présenté comme la conséquence d'une crise financière affectant les exploitations surendettées. La hausse brutale des taux d'intérêt ne permettait plus, en effet, aux exploitants ayant largement fait appel aux capitaux extérieurs de faire face à leurs charge financières. L'inflexion à la baisse du prix de la terre accentuait alors fortement la fragilité des exploitations. Pour les pays européens, les enquêtes monographiques réalisées montrent que les difficultés financières d'ampleur variable ont concerné de 10 à 30 % des agriculteurs à temps plein. Des travaux en cours, basés sur les données du RICA européen pour 1986/87, confirment et élargissent ces résultats (Blogowski *et al.*, à paraître).

L'examen des caractéristiques des agriculteurs en difficulté fait apparaître qu'il s'est agit très souvent d'exploitants lancés récemment dans une politique active de modernisation de leur outil de production. Il ont été d'ailleurs proportionnellement plus nombreux là où leurs efforts avaient été fortement encouragés par les pouvoirs publics nationaux, comme au Danemark, en France et en Irlande.

C'est aussi dans ces pays, compte tenu de l'ampleur des problèmes rencontrés au début des années 80, que les aides aux agriculteurs en difficulté ont été les plus importantes. Considérées comme relevant de la politique agricole, elles ont été conçues pour atténuer les conséquences de la crise sur les entreprises agricoles endettées. Elles peuvent aussi s'interpréter comme un complément conjoncturel aux politiques volontaristes de modernisation menées sur la période précédente. Malgré l'effort important consenti, en particulier au Danemark, il s'avère que l'aide apportée aux agriculteurs en difficulté a plus été un palliatif qu'un traitement de fond du problème. La fin des années 80 a vu le maintien du taux de difficulté dans les pays "interventionnistes", sachant que dans le même temps, il a eu tendance à croître là où rien n'avait été fait, comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Ce constat nous ramène à l'origine même des difficultés financières et à la manière dont on y a fait face, car les difficultés semblent perdurer pour un grand nombre d'exploitations européennes, à cause d'un déséquilibre persistant entre charges financières et résultats économiques en déclin (Zeddies, 1991). Pour ces exploitations, le recours à l'emprunt n'est plus source, par "effet de levier" des capitaux extérieurs, de revenus supplémentaires. Il contribue au contraire à les rendre plus fragiles. Pour faire vivre leur famille, ces agriculteurs sont alors parfois contraints à la vente d'une partie de leur outil de production, accentuant par là-même leurs difficultés financières à venir. Les politiques publiques de prise en charge partielle et temporaire des frais financiers, inopérantes pour assurer le redressement d'exploitations dont la rentabilité est insuffisante, sont toutes progressivement abandonnées. Seules subsistent les actions associant des mesures de prévention et de conseil à des aides ponctuelles, toujours limitées dans leur montant.

On comprend, dans ce contexte, le souci des promoteurs de la réforme de la PAC de limiter autant que possible les effets négatifs de la baisse rapide des prix garantis sur les revenus. Les mesures de compensation prises en juin 1992 devraient permettre d'atténuer le choc de la réforme pour la plupart des exploitations agricoles en prenant en compte leur fonction "sociale" d'occupation de l'espace rural et d'entretien du territoire. Ces mesures n'ont évidemment pas pour objectif de résoudre les problèmes d'exploitations sujettes à des difficultés financières, du fait de performances économiques insuffisantes. Le traitement de ces difficultés relève, selon les cas, de dispositions visant à prévenir la défaillance économique ou à en atténuer les conséquences sociales, comme cela a pu être fait pour d'autres secteurs économiques "en crise". Il semble en effet crucial de renforcer le volet socio-structurel de la politique agricole commune dans ce domaine et d'envisager des mesures spécifiques pour les familles obligées de quitter le secteur agricole.

## BIBLIOGRAPHIE

- ASHMEAD (R.), 1986 — The myth and reality of the farm finance crisis, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 33, juin.
- AUBERT (D.), LÉON (Y.), 1986 — Une approche des exploitations agricoles en situation financière difficile, à partir du RICA, 1980-83, in: Commissariat Général du Plan, *Le financement de la modernisation des exploitations agricoles*, pp. 215-239.
- AUBERT (D.), LÉON (Y.) (eds), 1987 — Agriculteurs en difficulté: les problèmes financiers des exploitations agricoles dans cinq pays occidentaux, *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 5, 120 p.
- BARDOS (M.), 1984 — Le risque de défaillance d'entreprise, *Cahiers Economiques et Monétaires*, Entreprises, 19, 191 p.
- BARTHÉLÉMY (M.), 1988 — La politique communautaire en matière d'aide d'Etat dans le secteur agricole, *Revue de droit rural*, 163, pp. 201-216.
- BLOGOWSKI (A.), COLSON (F.), DECHAMBRE (B.), 1989 — Amélioration de l'efficacité des concours publics à l'agriculture: les agriculteurs en difficulté, Paris, INRA, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, 2 tomes, 125 + 81 p.
- BLOGOWSKI (A.), COLSON (F.), LÉON (Y.), 1990 — Les exploitations en difficulté dans la CEE, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Rennes, Paris, INRA, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, 101 p.
- BLOGOWSKI (A.), COLSON (F.), LÉON (Y.) — Les exploitations agricoles en difficulté financière dans la CEE. Analyse à partir des données du RICA européen, Paris, INRA, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt (à paraître).
- BLUMANN (C.), LANGE (D.) (eds), 1988 — *Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE*, Paris, Economica, 213 p.
- BRANGEON (J.L.), JÉGOUZO (G.), ROZE (B.), 1991 — Une contribution à la connaissance des revenus totaux des familles d'agriculteurs: résultats d'un dépouillement particulier d'une enquête CERC sur les revenus de l'année 1978, Rennes, INRA, Economie et Sociologie Rurales, 99 p.
- CHIA (E.), 1987 — Les pratiques de trésorerie des agriculteurs. La gestion en quête d'une trésorerie, Thèse, Dijon, Université, 232 p.

- COLSON (F.), 1990 — La montée du risque financier en agriculture, *Agriste, Cahiers*, 2, pp. 11-19.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1987 — La politique de concurrence en agriculture, *L'Europe Verte*, 221.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1988 — *Réseau d'information comptable agricole, Rapport 1987, Situation économique des exploitations agricoles dans la CEE*, Luxembourg, OSCE, 155 p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1989 — Règlement n° 768/ 1989 du Conseil. *Journal Officiel*, L84, 29 mars.
- COX (P.G.), HIGGINS (J.), KEARNEY (B.), 1982 — Farm incomes: analysis and policy, pp. 20-123, in: National Economic and Social Council, *Farm incomes. Analysis and policy*, 65, Dublin, NESCE, 123 p.
- CRABTREE (J.R.) 1985 — Predicting farm business viability, *Farm Management*, 5(8), pp. 325-332.
- GUICHOUX-CLÉMENT (S.) 1989 — Les agriculteurs en difficultés financières au Royaume-Uni, mémoire de fin d'études, Paris, ENGREF, 176 p.
- GUILBERT (P.), 1990 — Malgré la dégradation des situations financières, 85 % des exploitations agricoles restent saines en 1988, *Agriste, Cahiers*, 4, pp. 31-41.
- HARRISON (A.), 1989 — The changing financial structure of farming, Report 13, Reading, Center for Agriculture Strategy, Reading University.
- IRISH FARMERS ASSOCIATION, 1989 — Low Income Farm Families, memorandum, Enniscorthy, 5 p.
- JOLLY (R.), PAULSEN (A.), JOHNSON (J.), BAUM (K.), PRESCOTT (R.) 1985 — Incidence, intensity and duration of financial stress among farm firms, *AJAE*, 67-5, pp. 1108-1115.
- JORDBRUGSOEKONOMISKE INSTITUT, 1982 — *Landbrugskrisens omfang*, Rapport n° 8, 47 p.
- LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT, 1989 — *Landbouw-Economisch Bericht 1989*.
- LEAVY (A.), 1985 — An Assessment of the Farm Modernization Schema, M. Sc. dissertation (summary), Dublin, ACOT, 24 p.
- LÉON (Y.), 1987 — L'endettement des agriculteurs et ses limites, *Economie rurale*, 181, pp. 58-65.

- MATTHEWS (A.), 1987 — Les difficultés financières récentes dans l'agriculture irlandaise, *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 5, pp. 47-64.
- MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD, 1989 — *Farm incomes in the United Kingdom, 1989 edition*, London, HMSO, 121 p.
- MOREHART (M.), NIELSEN (E.), JOHNSON (J.), 1988 — Development and use of financial ratios for the evaluation of farm business, *Technical Bulletin*, 1753, Washington USDA, ERS, 71 p.
- POPPE (K.J.), ZACHARIASSE (V.), 1987 — Income disparities among farm households and agricultural policy. Case: The Netherlands, pp. 361-392, in: LÉON (Y.), MAHÉ (L.) (eds). *Disparités de revenu des familles d'agriculteurs et implications pour la politique agricole*, Kiel, Vauk, 510 p.
- STATENS JORDBRUGSOEKONOMISKE INSTITUT, 1988 — *Struktur-og kriseordninger paa landbrugsomraadet*, Rapport n° 42, Copenhagen, 330 p.
- WALTER-JOERGENSEN (A.), 1987 — Measuring income distribution and economic return in Danish agriculture, pp. 109-126, in: LÉON (Y.), MAHÉ (L.) (eds), *op. cit.*
- ZEDDIES (J.), 1991 — Viability of farms, Luxembourg, Commission of the European Communities, 57 p.