



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

*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.

L'application de la directive communautaire en République Fédérale d'Allemagne

M. Klaus Klare, Eckhart Neander, Wilhem Peters

Citer ce document / Cite this document :

Klare Klaus, Neander Eckhart, Peters Wilhem. L'application de la directive communautaire en République Fédérale d'Allemagne. In: Économie rurale. N°141, 1981. pp. 51-57;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2758>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_141_1_2758

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

En 1970 un programme d'encouragement et d'aide sociale complémentaire aux exploitations agricoles (EFP) a été publié et mis en application en RFA pour permettre la mise en œuvre rationnelle des facteurs de production : sol, travail et capital.

Publiée en avril 1972, la directive communautaire DME (Directive relative à la modernisation des exploitations agricoles) s'inspire en partie de l'EFP: on vise d'encourager les exploitations « aptes au développement »: leur exploitant l'est à titre principal, il exerce une gestion correcte, a reçu une formation professionnelle (ou a une expérience) d'au moins 3ans, sait tenir une comptabilité sur 10ans (ou la durée d'un PLD).

L'auteur donne une brève vue d'ensemble sur le dispositif actuel d'encouragement à l'investissement des exploitations individuelles en RFA. Quelques données sont fournies sur la mise en œuvre effective des mesures accordées dans le cadre de l'encouragement à l'investissement des exploitations individuelles en RFA.

En conclusion, est évoquée l'évolution de l'opinion publique en RFA sur ce sujet. « L'aptitude au développement » n'est plus admise comme critère d'encouragement; l'aide souhaitée pourrait être une bonification des taux d'intérêt accessible à tous. Par ailleurs il convient avant tout d'améliorer l'équilibre des marchés agricoles, fût-ce en réduisant fortement les incitations aux investissements des exploitations individuelles (en particulier pour l'élevage).

Abstract

In 1970, a program for encouragement and for complementary social aid to the farms (EFP) was published and implemented in FRG to allow for a better allocation of factors : land, labour and capital. Published in april 1972, the community instruction DME, relative to the modernization of farms, finds in part its inspiration in the EFP. The purpose is to encourage the farm units « capable of development » : their head is mainly farmer, he is an adequate manager, he has received a professional education (or experience) of at least 3 years, and he knows how to hold an accounting over 10 years.

The author gives a brief overview of the present apparatus aimed at inducing individual farms of FRG to invest more. A few data are supplied about the actual implementation of that program in FRG.

In the conclusion is mentioned the change in the public opinion of FRG with respect to that matter. Development capability is no longer accepted as a criterion for incentive. The desired aid could be a subsidy on interest rate open to everybody. In other respects, before anything else it is suitable to improve the balance of agricultural markets, would it be through strongly reducing investment incentives for individual farms (in particular for livestock).

L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE EN RFA

Klaus KLARE - Eckhart NEANDER - Wilhelm PETERS (*)

En 1970 un programme d'encouragement et d'aide sociale complémentaire aux exploitations agricoles (EFP) a été publié et mis en application en RFA pour permettre la mise en œuvre rationnelle des facteurs de production : sol, travail et capital.

Publiée en avril 1972, la directive communautaire DME (Directive relative à la modernisation des exploitations agricoles) s'inspire en partie de l'EFP : on vise d'encourager les exploitations « aptes au développement » : leur exploitant l'est à titre principal, il exerce une gestion correcte, a reçu une formation professionnelle (ou a une expérience) d'au moins 3 ans, sait tenir une comptabilité sur 10 ans (ou la durée d'un PLD).

L'auteur donne une brève vue d'ensemble sur le dispositif actuel d'encouragement à l'investissement des exploitations individuelles en RFA. Quelques données sont fournies sur la mise en œuvre effective des mesures accordées dans le cadre de l'encouragement à l'investissement des exploitations individuelles en RFA.

En conclusion, est évoquée l'évolution de l'opinion publique en RFA sur ce sujet. « L'aptitude au développement » n'est plus admise comme critère d'encouragement ; l'aide souhaitée pourrait être une bonification des taux d'intérêt accessible à tous. Par ailleurs il convient avant tout d'améliorer l'équilibre des marchés agricoles, fût-ce en réduisant fortement les incitations aux investissements des exploitations individuelles (en particulier pour l'élevage).

THE IMPLEMENTATION OF THE COMMUNITY INSTRUCTION IN F.R.G.

In 1970, a program for encouragement and for complementary social aid to the farms (EFP) was published and implemented in FRG to allow for a better allocation of factors : land, labour and capital. Published in april 1972, the community instruction DME, relative to the modernization of farms, finds in part its inspiration in the EFP. The purpose is to encourage the farm units «capable of development»: their head is mainly farmer. he is an adequate manager. he has received a professional education (or experience) of at least 3 years. and he knows how to hold an accounting over 10 years.

The author gives a brief overview of the present apparatus aimed at inducing individual farms of FRG to invest more. A few data are supplied about the actual implementation of that program in FRG.

In the conclusion is mentionned the change in the public opinion of FRG with respect to that matter. Development capability is no longer accepted as a criterion for incentive. The desired aid could be a subsidy on interest rate open to everybody. In other respects, before anything else it is suitable to improve the balance of agricultural markets, would it be through strongly reducing investment incentives for individual farms (in particular for livestock).

Dans la deuxième moitié des années soixante, presque simultanément, le Ministère Fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts (1) et celui de l'Economie (2) d'un côté, la Commission de la Communauté européenne (3) de l'autre, élaborèrent des propositions en vue d'une nouvelle orientation de la politique agricole, pour l'Allemagne Fédérale et la Communauté Economique Européenne.

En effet on avait pu constater l'incapacité de la politique agricole jusqu'alors mise en œuvre, à atteindre à la fois et dans un délai suffisamment bref les objectifs fixés pour le secteur agricole, accroissement de la productivité, relèvement du revenu par tête, stabilisation des marchés et approvisionnement à bon marché des consommateurs (4). Incapacité aussi à réaliser l'adaptation structurelle de l'agriculture aux exigences de la croissance économique

(*) Institut de recherche sur les structures agricoles : Centre fédéral de la Recherche sur l'Agriculture. Brunswick. Völknerode. République Fédérale d'Allemagne.

globale et du progrès technique. Il paraissait préférable d'accélérer par des mesures spécifiques la réduction des effectifs agricoles, et en même temps d'améliorer pour les travailleurs restants les disponibilités en sol et en capital travaillablement, sans accroître pour autant l'offre sur les principaux marchés agricoles (5). En matière de politique des structures agraires cela signifiait, d'une part, une coordination renforcée avec des mesures de politique régionale dans le domaine de l'économie, de l'emploi, et des actions sociales, d'autre part une concentration de l'encouragement à l'investissement dans des types d'exploitations et d'entreprises qui permettraient la mise en œuvre rationnelle des facteurs de production, sol, travail et capital.

Le nouveau dispositif de politique agricole ainsi schématisé trouva, en Allemagne Fédérale, son point d'impact dans le programme d'encouragement et d'aide sociale complémentaire aux exploitations individuelles (Einzelbetrieblichen Förderungs - und soziales Ergänzungsprogramm, EFP) (6) publié pour la première fois en 1970 et mis en application le 1^{er} juillet 1970.

En matière de politique de structures, le rôle de la CEE se limitait alors (7) pour l'essentiel, à vérifier la conformité des politiques nationales avec l'article 92 de sa constitution, et à participer financièrement par l'intermédiaire du FEOGA aux divers projets individuels d'amélioration structurelle des marchés et productions agricoles. C'est pourquoi l'EFP, sous sa forme initiale, resta pendant deux années entières, la base de toute aide aux exploitations agricoles en RFA.

En avril 1972, le Conseil des Ministres de l'Agriculture publia, en même temps que deux autres directives concernant la politique des structures, une « Directive relative à la modernisation des exploitations agricoles » (DME) (8) qui traduit clairement une certaine influence de l'EFP. Comme les Etats Membres étaient tenus d'adapter les mesures nationales d'encouragement en vigueur chez eux aux prescriptions de la directive, l'EFP dut être cependant modifié sur quelques points.

La mise en place de ces modifications fut compliquée par le fait que l'EFP était devenu, au début de 1973, partie intégrante du projet communautaire d'« Amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral » organisé et financé en commun par l'Etat Fédéral et les Etats Fédérés (9). Comme certains Etats Fédérés refusaient de donner leur accord à une adaptation de l'EFP à la réglementation de la DME, on put faire admettre à Bruxelles un règlement d'après lequel, à côté des mesures entièrement fidèles à l'esprit de la DME (au financement desquelles participe le FEOGA conformément à la DME, art. 19), pouvaient également être subventionnées d'autres mesures qui n'étaient pas en complet accord avec la DME ni évidemment financées par le FEOGA, bien qu'expressément acceptées par la Commission (10).

LES DISPOSITIONS EN MATIERE D'INCITATION A L'INVESTISSEMENT EN RFA

Encouragement à l'investissement dans les exploitations aptes au développement.

Aux mesures prévues dans la DME (titre I) correspondant directement « les aides à l'investissement dans les exploitations et coopératives aptes au développement » du projet communautaire « Amélioration des structures agricoles et de la Protection du Littoral » (11).

Peuvent prétendre à ces aides les exploitants qui, selon la DME (art. 2 - 4) :

- sont agriculteurs à titre principal (dont la part de revenu agricole dans le revenu total atteint au moins 50 % et qui consacrent au

moins 50 % de leur temps de travail à des activités extérieures à leur exploitation),

- présentent la garantie d'une gestion correcte, de par leur formation professionnelle, et/ou une expérience professionnelle d'au moins 3 ans,

- tiennent une comptabilité correcte pour une durée de 10 ans ou seulement pour la durée de réalisation du plan de développement si l'investissement est inférieur à 50 000 DM,

- ont la preuve, sur la base d'un plan de développement de leur exploitation, qu'ils peuvent en 4 ans (dans des cas exceptionnels en 6 ans) au plus tard après la mise en place des mesures d'encouragement (année d'objectifs), atteindre un revenu du travail à parité des revenus atteints dans les professions non agricoles de la région correspondante.

Comme le «revenu de parité du travail» a un rôle décisif dans les délimitations des ayant-droit aux mesures d'encouragement (à ce revenu correspond un «seuil d'encouragement»), il convient de donner quelques éclaircissements supplémentaires sur son mode de détermination.

Le niveau des revenus du travail en dehors de l'agriculture a été déterminé pour 1969 à partir des montants des salaires et traitements bruts moyens par salarié, et ceci pour chaque région. Il est depuis recalculé chaque année, en fonction du développement économique général, à partir du revenu fédéral moyen, par introduction de coefficients d'écart régionaux qui sont restés les mêmes et sont compris entre 11 % et 78 % de ce revenu fédéral.

Pour le calcul du revenu du travail atteint à l'horizon du plan, on ne prend en compte les ressources d'origine non agricole (et ceci pour au maximum 20 % du revenu total d'exploitation) que si le revenu de parité est atteint pour au moins une UTM à partir des seuls revenus agricoles. La durée du travail ne doit alors pas excéder 2 300 heures par travailleur. La rémunération des capitaux propres est fixée à 3,5 %, avec un minimum de 2 000 DM par exploitation. Aucune réglementation nationale n'existant pour l'évaluation des patrimoines en matière de plans de développement, il subsiste entre les divers Etats Fédérés une marge de jeu non négligeable en ce qui concerne la définition du «seuil d'encouragement» (12).

Une limitation supplémentaire, prévue par la DME (art. 2, alinéa 2) et mise en place depuis 1978, limite sensiblement le nombre des ayant-droit.

Les agriculteurs qui ont déjà, lors de la présentation de leur demande, atteint un revenu du travail qui excède de plus de 20 % le revenu de parité, sont complètement exclus du régime des aides à l'investissement. Si ce revenu est compris entre le revenu de parité et le revenu de parité plus 20 %, il est simplement possible de recevoir une aide limitée, variable selon le cas d'espèce et les circonstances («classe de prospérité») (13).

Selon la DME (art. 5, alinéa 2) les groupements contractuellement réglementés entre plusieurs exploitants («coopératives») sont mis sur le même pied que les exploitations individuelles pour les droits aux aides.

Pour les «groupements et exploitations aptes au développement», c'est-à-dire ayant droit à l'obtention des aides à l'investissement, on a exclu de l'encouragement à l'investissement, (à côté des frais courants d'exploitation, de dissolution d'association, d'arrangements entre cohéritiers, et des coûts d'ouverture de crédits) quelques investissements au sens propre du terme.

Ce sont principalement des investissements pour l'élevage des poulets de chair ou de poules pondeuses (DME, art. 9, alinéa 3) la plantation de pommiers, poiriers et pêchers, ainsi que pour les branches d'exploitation considérées par la loi fiscale comme des activités extra-

agricoles (correspondant ou non à une profession qualifiée).

Dans d'autres domaines, les investissements ne sont encouragés que sous certaines conditions :

- **achat de terre** dans le cadre d'opérations de remembrement, ou lorsqu'une location à long terme (au moins 12 ans), est impossible à des conditions raisonnables (14) ;

- **achat de bétail bovin et ovin** dans les exploitations en prairies permanentes ou consacrées aux cultures fourragères (15) et seulement si la fraction des ventes provenant de l'élevage bovin et ovin excède 60 % du total des ventes de l'exploitation à la fin du plan de développement (DME, art. 9, parag. 1) ; les veaux achetés ne doivent pas être destinés à produire de la viande de veau (DME, art. 8, parag. 1b) ; en outre depuis 1979 les brebis ou les vaches achetées ne doivent pas être utilisées pour la production de lait ; dans tous les autres cas l'achat de bétail vivant et le financement du coût du bétail sont exclus des mesures d'aide ;

- **investissements en élevage porcin** lorsque l'investissement est compris entre 37.000 DM et 185.000 DM et encore à condition que 35 % au moins des aliments proviennent de l'exploitation (DME, art. 9, paragraphe 2) ;

- **investissements en élevage laitier**, limités depuis 1979 à un effectif de 60 vaches laitières, pourvu qu'au début et à la fin du PLD l'effectif de 80 laitières ne soit pas dépassé.

Les investissements ne donnent droit aux mesures d'encouragement que si leur volume dépasse 20.000 DM et à condition qu'au moins 10 % (20 à 50 % dans le cas des machines depuis 1977) soit auto-financé, au comptant ou à terme. L'aide peut consister en bonifications d'intérêt, en prêts publics et en subventions.

La bonification atteint actuellement jusqu'à 4 % pour une durée de 10 à 20 ans (foncier), selon les cas, tandis que la charge nominale d'intérêt doit obligatoirement évaluer ou dépasser 3 %. Cette bonification concerne un volume d'investissements aidés pouvant aller jusqu'à 145.000 DM par travailleur à plein temps et 600.000 DM par entreprise.

Les bonifications sont pour l'essentiel affectées à l'achat de terres, de machines et d'équipement ainsi que de bétail vivant, dans la mesure où cet investissement est encouragé ; elles le sont aussi à la construction de nouveaux bâtiments, à leur transformation ou leur achèvement, y compris leur équipement technique ; mais l'investissement encouragé pour la construction ne peut dépasser 80.000 DM dans les exploitations sur prairies permanentes et 60.000 dans les exploitations consacrées aux cultures fourragères.

Pour des projets importants de construction, peuvent en outre être accordés des prêts publics bonifiés au taux de 1 % avec un différé d'amortissement de 2 ans, puis amortis annuellement avec une bonification supplémentaire de 3,5 %. Le niveau de ces prêts s'établit en fonction du type de construction aidée, du volume des investissements, ainsi que de la part de prairie permanente ou de surface consacrée aux cultures fourragères dans la SAU totale de l'exploitation.

Enfin, en plus des bonifications d'intérêt et des prêts publics, des subventions en capital peuvent être accordées, sous certaines conditions, pour l'investissement dans l'équipement sanitaire des vieux bâtiments de ferme, ainsi que pour le transfert hors des villages de tout ou partie des bâtiments d'exploitation, ou d'une spéculation.

Autres mesures d'encouragement à l'investissement dans les exploitations individuelles.

En dehors des «aides à l'investissement dans les exploitations et groupements aptes au développement», dont le

domaine d'application et les dispositions, à quelques différences après, s'appuient totalement sur la réglementation du titre I de la DME, l'encouragement à l'investissement dans les exploitations individuelles, dans le cadre du projet communautaire «Amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral», comporte deux autres types de mesures.

Le premier groupe contient les mesures qui, comme les «aides à l'investissement dans les groupements d'agriculteurs et les exploitations agricoles aptes au développement», doivent exclusivement être utilisées à des projets d'investissements dans des exploitations à titre principal aptes au développement, mais s'en distinguent par les types de projets d'investissements aidés et les modalités de l'aide.

En font partie :

- les mesures d'aide à l'établissement rural, pour l'essentiel sous forme de prêts publics à conditions particulièrement favorables, avec l'aide desquels sont créées ou développées des «exploitations d'accueil» destinées (en vue de l'intérêt général) à empêcher la mise en friche de superficies agricoles utilisées ;

- l'aide aux investissements individuels dans les groupements ou les exploitations aptes au développement, situés en région de montagne ou en régions «défavorisées», pour compenser les handicaps conformément aux titres III et IV de la «directive sur l'agriculture de montagne» (16) ;

- l'aide à l'investissement dans les exploitations forestières, qui sont exclues des aides selon la DME par suite d'une délimitation différente du secteur agricole.

Au deuxième groupe appartiennent les mesures qui ne se limitent pas exclusivement aux «exploitations à titre principal aptes au développement, ou qui sont même expressément instituées pour d'autres groupes d'exploitations agricoles».

On peut citer ici (12) :

- les aides à l'investissement destinées à assurer le «franchissement du pont» qui, conformément à la DME (art. 14, parag. 2), peuvent être accordées sous forme de bonifications d'intérêt pour le financement des investissements nécessaires à la continuation de l'exploitation, aux agriculteurs à titre principal âgés de moins de 60 ans, gérant des exploitations qui ne sont pas «aptées au développement», et ne pouvant prétendre bénéficier des mesures d'encouragement à la cessation anticipée d'activité agricole (règlement 72 / 160 / CEE) ;

- des aides à l'investissement destinées à rationaliser les exploitations par l'amélioration des locaux d'habitation, qui étaient déjà prévues par l'EFPP et peuvent être accordées sous forme de bonifications d'intérêt et, partiellement aussi en subventions, destinées à financer l'achat ou la construction neuve (dans le cas d'exploitant à titre principal ayant une exploitation apte au développement) ou bien l'achèvement ou la transformation de maisons d'habitation, ainsi que certains investissements de modernisation des équipements de la maison (pour tous les agriculteurs), ceci afin d'améliorer les conditions d'habitat de la population agricole ;

- «les aides à l'investissement correspondant aux mesures de soutien à la reconversion ou à l'adaptation» auxquelles peuvent prétendre les exploitants à temps partiel, sous forme de subvention destinée au financement d'investissements facilitant la reconversion de l'exploitation à titre principal vers l'exploitation à temps partiel, ou permettant d'économiser le travail et de le rendre moins pénible dans les exploitations sur prairies permanentes ou cultures fourragères, ainsi que l'intensification du mode de conduite de l'exploitation ;

- l'aide dite «de promotion» qui est accordée depuis 1968 sous forme de bonifications d'intérêt sur le marché des capitaux, aux agriculteurs à titre principal qui ne peuvent prétendre aux aides réservées aux exploitations aptes au développement parce qu'ils ne peuvent espérer atteindre le revenu de parité même après 4 ou 6 ans, mais qui peuvent prouver par un projet de développement de leur exploitation qu'ils sont en mesure d'atteindre «l'aptitude au développement» au bout d'un plus long délai ;

- les aides aux investissements économisant l'énergie, qui subventionnent depuis 1975 les investissements réalisant des transformations de locaux ou des innovations techniques économisant l'énergie, dans les exploitations à titre principal.

Le grand nombre des mesures que nous venons de mentionner, favorisant l'investissement des exploitations en dehors des cas prévus par la réglementation de la DME, ne doit pas induire en erreur : à cause du nombre relativement faible des bénéficiaires ou/et des très faibles moyens réellement mis en œuvre dans chaque cas d'aide, ces mesures sont peu significatives. Sur les 465 millions de DM consacrés en 1978 par l'Etat Fédéral et les Etats Fédérés à l'ensemble des encouragements à l'investissement des exploitations individuelles, dans le cadre du projet communautaire, 412 millions (soit 87 %) correspondent aux « aides à l'investissement dans les exploitations aptes au développement ».

MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'AIDES AUX INVESTISSEMENTS EN RFA

Le rapport publié tous les deux ans sur l'exécution du projet contient certaines informations, certes limitées, concernant la mise en œuvre des diverses mesures d'encouragement à l'investissement dans les exploitations individuelles, proposées dans le cadre du projet communautaire (18). On y trouve, entre autres, des données sur le nombre de bénéficiaires, les types, les volumes et le financement des investissements réalisés, l'importance des aides accordées, ainsi que quelques caractéristiques du développement projeté, et l'effectif des exploitations aidées.

La présentation qui suit se limite aux mesures d'encouragement en faveur des « exploitations aptes au développement » qui, à côté de « l'aide aux investissements dans les groupements et exploitations aptes au développement » correspondant à la réglementation de la DME (titre I) contiennent également les mesures d'encouragement à l'investissement de « l'établissement rural », celles de la « rationalisation des exploitations par l'amélioration des locaux d'habitation » dans les exploitations aptes au développement ainsi que les aides à l'investissement dans les exploitations aptes situées en régions de montagne et en régions « défavorisées ».

Comme on peut le voir dans le tableau d'ensemble n° 1, depuis la mise en vigueur du projet communautaire « Amélioration de la structure agraire et de la protection du littoral » en 1973 jusqu'en 1978 inclus, environ 35 000 projets d'investissements pour l'ensemble de la RFA ont fait l'objet d'une aide destinée aux « exploitations aptes au développement ». La majeure partie des cas bénéficiaires durant cette période concerne des projets d'investissements pour lesquels il a été exclusivement demandé des bonifications d'intérêt, ainsi que des mesures d'aides à la remise en état des vieux bâtiments de ferme.

L'importance des premiers a récemment diminué et celle des dernières augmenté. La part consacrée au déplacement, en tout ou partie, des bâtiments d'exploitation hors des agglomérations, est passée d'environ 5 à 10 %, tandis que les mesures favorisant l'établissement rural ont reculé de 9 à 3 % de l'ensemble des cas d'encouragement.

Si l'on répartit pour la période considérée les exploitations aptes au développement qui ont fait l'objet d'une aide, selon leur taille mesurée d'après leur « revenu standard d'exploitation » (St. Be) (19) et leur orientation technico-économique, on obtient le tableau que voici : la part la plus élevée, et de beaucoup, du nombre total des exploitations qui ont bénéficié des mesures d'aide correspond aux classes de taille d'exploitation les plus élevées ; cette part, pour la période considérée, a continuellement augmenté.

En 1978, environ 70 % de toutes les exploitations aidées présentaient un revenu standard d'exploitation de 50 000 DM et au-dessous, alors que 5 % seulement des cas d'aide correspondent à des tailles inférieures à 30 000 DM.

Par ailleurs les exploitations consacrées aux cultures fourragères (avec 46 %), et les exploitations de polyculture (avec 19 %) sont en moyenne pour la période 1976-1978, les deux orientations technico-économiques les plus représentées dans l'ensemble des exploitations aptes au développement qui ont bénéficié des mesures d'aides. La part des exploitations consacrées aux cultures fourragères a continuellement augmenté dans la période en cause, celle des exploitations à production végétale destinée à la vente a en revanche diminué, passant de plus de 20 % à exactement 12 %.

Le volume des investissements réalisés dans les exploitations aptes au développement qui ont bénéficié des aides pendant la période considérée, a considérablement augmenté et a atteint en 1978 le niveau d'environ 1,7 milliards (voir tableau 2). La grande majorité des investissements a correspondu à la construction neuve de bâtiments d'exploitation, à leur agrandissement, à leur transformation ou à leur achèvement ; cette part a continuellement augmenté. Une part assez constante des investissements (11 % sur cette période) a correspondu à l'accroissement des effectifs du bétail. La part d'investissements en machines est restée comprise entre 8 et 10 %, à l'exception de l'année 1975 (14 %). Celle correspondant à la construction, à la transformation ou l'achèvement de bâtiments d'habitation a baissé, passant de 13 % en 1973 à 2 % en 1978.

Si l'on rapporte le volume annuel d'investissement au nombre de bénéficiaires de l'année correspondante, on obtient une moyenne qui est passée d'environ 30 000 DM en 1974 à environ 290 000 en 1978. Le niveau moyen le plus élevé par exploitation aidée a été réalisé en 1978 dans le cadre de l'aide à l'établissement rural, notamment pour la création « d'exploitations d'accueil » (environ 800 000), le développement d'exploitations en « exploitations d'accueil » (environ 550 000), en liaison avec le transfert d'exploitations hors des agglomérations (740 000 DM). Pour la remise en état des vieux bâtiments, les exploitations aidées ont investi en moyenne 320 000 DM et, dans le cas de bonification d'intérêt exclusive d'autres formes d'aides, environ 190 000 DM. Le volume moyen d'investissement par exploitation aidée ne fait apparaître aucune différence essentielle entre les exploitations des diverses classes de taille et des diverses OTE.

Les investissements réalisés dans les exploitations aptes au développement qui ont été aidées, ont été financés pour environ 40 % par autofinancement et pour exactement 6 % par des capitaux extérieurs non subventionnés. Les subventions à fonds perdus en ont financé de 5 à 6 %, tandis que les prêts publics et les prêts sur le marché des capitaux avec bonification d'intérêt en ont financé pour près de 50 %. La part des prêts subventionnés provenant de marchés de capitaux a augmenté ces dernières années, principalement à cause du coût des prêts publics.

Rapportant au volume de l'investissement brut réalisé la « subvention équivalente » correspondant à l'aide à l'investissement des exploitations bénéficiaires, c'est-à-dire ce qu'elles ont économisé par rapport à un investissement non subventionné, par suite de la réduction des coûts du capital correspondant aux diverses aides, on obtient, de 1974 à 1978, une « intensité d'aide » d'environ 30 % pour 1974 à 1976, de 26 % en 1977, et de 24 % en 1978. Le plus haut pourcentage de subvention équivalente a été atteint dans le cas des mesures d'aides à l'établissement rural (environ 50 %), le plus bas (12-14 %) dans le cas de mesures ne comportant que des bonifications d'intérêt.

La subvention équivalente exprimée, en fraction de l'investissement brut a été supérieure à la moyenne dans les exploitations de cultures fourragères, inférieure à la moyenne en horticulture et agriculture générale.

On obtient un indice de la « densité d'aide » en rapportant le nombre d'exploitations bénéficiaires dans une période donnée au nombre total des exploitations ou - autre possibilité - au nombre d'exploitations qui peuvent prétendre aux mesures d'aide conformément aux directives d'encouragement.

Rapporté au nombre total d'exploitations de plus de 1 ha de SAU en 1977, la part des exploitations qui, de 1976 à 1978 inclus, ont bénéficié de ces aides est de 2,2 %, elle va de 1,5% pour (grandes cultures) les exploitations marchandes de production végétale, 2 % pour les exploitations de culture fourragère, 2,8% pour les exploitations d'élevage hors-sol et 7 % pour les exploitations horticoles.

Comme le nombre des « exploitations aptes au développement » au sein de la DME n'est pas connu, on est contraint de se rabattre, comme base de calcul, sur le substitut que constitue le nombre d'exploitations à titre princi-

pal. Dans ce cas la part des exploitations bénéficiaires est de 4,4 % entre 1976 et 1978 inclus, elle varie de 0,6 % des exploitations ayant moins de 20 000 DM de revenu standard (St. RE) à 10% des exploitations ayant 50 000 DM et plus de revenu standard. Une autre possibilité de représenter « l'intensité de l'aide » consiste à rapporter le nombre d'exploitations bénéficiaires des aides, ou encore le montant de la subvention équivalente dont elles ont bénéficié, à la superficie agricole utile de l'ensemble des exploitations ou seulement de celles qui sont autorisées à recevoir des aides.

Pour 10 000 ha de SAU (dans les exploitations d'un ha et plus de SAU), 16 exploitations « aptes au développement » en moyenne pour l'ensemble de la RFA ont bénéficié de ces aides de 1976 à 1978 inclus. Les chiffres correspondants les plus élevés à l'échelle d'un Land sont atteints en Schleswig-Holstein (37), dans les deux villes Etats de Hambourg (53) et Brême (27), en Sarre (22) ; en dessous de la moyenne, se situent en revanche la Basse Saxe (14) et surtout la Bavière (20). La subvention moyenne équivalente par 10 000 ha de SAU, qui est de 1,3 millions de DM à l'échelle de l'Etat Fédéral, est moins variable, d'un Land à l'autre, que le nombre d'exploitations aidées.

LES CHANGEMENTS DE L'OPINION EN RFA SUR L'AIDE A L'INVESTISSEMENT DANS LES EXPLOITATIONS.

En 1971 le « Programme d'encouragement et d'aide sociale complémentaire pour les exploitations individuelles » remplaça les distributions, jusqu'alors plus ou moins largement dispersées, de crédits à taux bonifiés par un encouragement à l'investissement strictement limité à des exploitations et des projets d'investissement prédéfinis. Même si les conditions d'aide restèrent partiellement encore conçues assez largement, il y eut certes des critiques portant sur le choix des critères utilisés pour définir les exploitations ayant droit aux aides, en particulier le « seuil d'encouragement » (ou « seuil d'accessibilité à l'aide ») et la manière d'interpréter « l'aptitude au développement » (20). Mais la nécessité d'attribuer l'aide aux investissements dans les exploitations agricoles en fonction d'objectifs prédéfinis et par conséquent à des groupes d'exploitations également prédéterminés, fut à peine mise en question. La principale raison de ce consensus général pourrait être recherchée dans les conditions qui prévalaient pendant la deuxième moitié des années soixante dans l'économie globale : les exploitants agricoles qui ne pouvaient pas participer au nouveau programme d'aide à l'investissement dans la mesure où ils n'avaient pas encore dépassé un certain âge, voyaient s'offrir à eux des possibilités plus attrayantes en acceptant, à titre principal ou accessoire, une profession non agricole qui leur permettrait de participer à l'élévation générale des revenus.

Au milieu des années soixante-dix les possibilités d'emploi non agricole, pour les détenteurs d'exploitations « inaptes au développement » ou pour leurs héritiers éventuels s'étant sévèrement détériorées, la manière de concevoir les fondements de l'aide aux investissements des exploitations individuelles commencent à se modifier en même temps que les conditions générales de l'activité économique.

Pour la répartition obligatoirement inégale des aides de l'Etat aux investissements dans le secteur agricole, la condition préalable indispensable à une politique des structures n'est plus en premier lieu orientée vers la croissance économique (considérée de plus en plus comme le péché originel essentiel de l'ensemble des systèmes d'en-

couragement). Ce qui apparaît actuellement comme une source de risques inadmissibles pour la paix sociale des villages (21), c'est par exemple la possibilité de voir un exploitant agricole à la tête d'une exploitation apte au développement, obtenir de considérables subventions pour un projet d'investissement que, dans d'autres circonstances il aurait financé par ses propres moyens, alors que son voisin ne se voyait pas accorder la moindre bonification d'intérêt, même pour des actions d'amélioration rationnelle d'une urgente nécessité, parce qu'il n'aurait pu faire la preuve de l'aptitude au développement de son exploitation.

La politique agricole de l'Etat s'est alors efforcée de prendre en compte ces objections en offrant des mesures d'aides complémentaires, destinées à des groupes déterminés d'agriculteurs dont les exploitations ne sont pas « aptes au développement », et en excluant de manière plus ferme des mesures d'aides, des agriculteurs qui y avaient certes juridiquement accès mais n'en avaient pas un besoin pressant. Ce qui n'a cependant pas suffi à réduire au silence ce type de critique.

Mais la critique de l'aide à l'investissement dans les exploitations individuelles s'est élevée aussi d'autres horizons. Conditionnée par les hauts besoins en capital de la croissance des exploitations d'élevage bovin, mais aussi par les modalités particulièrement favorables d'aide en matière de financement de l'accroissement des effectifs de bovins par capitalisation de croît du bétail dans les exploitations consacrées aux cultures fourragères ont orienté dès le début vers les élevages laitiers, une part des moyens d'aide aux projets d'investissement, supérieure à la moyenne. Tant que les exploitations à faibles effectifs de vaches laitières restaient nombreuses à abandonner la production, cette conséquence du dispositif d'aide aux exploitations paraissait admissible voire inévitable, si l'on désirait augmenter la compétitivité des producteurs allemands de lait dans le cadre du Marché Commun. Mais la réduction des capacités de production de lait étant de plus en plus en retard sur ce qui aurait été nécessaire, à cause des ralentissements du changement des structures mais

aussi de la capacité croissante du lait de concurrencer les autres productions au sein même des exploitations (alors que les excédents accrus sur le marché du lait menaçaient de remettre en cause l'aptitude au fonctionnement de la PAC), une incitation supplémentaire de l'Etat à l'investissement dans les élevages laitiers est apparue économiquement et politiquement inadmissible (22).

Parmi les propositions destinées à pallier les carences du système actuel d'incitation à l'investissement, mentionnons-en deux :

- suppression du lien entre l'aide à l'investissement et la preuve d'une aptitude au développement pour les investissements inférieurs à un certain niveau, ou bien introduction d'une bonification des taux d'intérêt accessible à tous et d'une valeur plus faible, à la place de l'incitation à l'investissement dans les exploitations aptes au développement. (Des propositions en ce sens ont été, entre autres, soutenues par les partis d'opposition au Bundestag, par les gouvernements de la plupart des Länder de l'Allemagne du Sud, et par les organisations professionnelles paysannes).

- suppression de l'octroi de nouvelles incitations aux investissements des exploitations individuelles, jusqu'à ce que les conditions économiques générales d'un changement de structures agricoles, et avant tout les conditions nécessaires à la restauration de l'équilibre des marchés agricoles se soient améliorées de manière décisive; ensuite, retour à une incitation à l'investissement restreinte, limitée aux exploitations aptes au développement (une telle proposition a été entre autres, publiée par le Conseil Scientifique du Ministère Fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts) (23).

Le gouvernement fédéral semble opter pour l'attitude suivante : conserver le système présent d'incitation à l'investissement, mais limiter l'aide à l'élevage (spécialement l'élevage laitier), de manière encore plus marquée aux seules exploitations ayant un besoin pressant d'aide, détenant des troupeaux de taille moyenne, ayant leur propre base d'alimentation fourragère et n'ayant aucune autre possibilité d'orientation technico-économique.

Tableau 1. — Nombre et structure des cas de mesures d'aides aux exploitations aptes au développement de 1973 à 1978

Caractéristiques	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	environ	environ				
Nombre total de cas	1 660	6 200	8 297	6237	6751	5893
Encouragement à	%	%	%	%	%	%
- l'amélioration de l'habitat	31,1	38,2	31,8	39,5	39,1	43,9
- la déconcentration hors des agglomérations	4,8	5,1	3,9	5,0	6,3	9,5
- l'« établissement rural »	9,3	7,8	5,1	4,3	4,1	3,4
Mesures de bonifications d'intérêt seulement	54,8	48,9	58,8	51,2	50,6	43,2
dont aides à la construction de logements						
Mesures spécifiques d'aides au logement	3,3	5,1	2,3	1,1	11,5	9,2

Tableau 2. — Volume, structure et financement des investissements bruts et étendue de l'aide accordée aux exploitants aptes au développement bénéficiaires entre 1973 et 1978

Caractéristiques	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Investissement brut (en millions de DM)						
1. total	295 276	1 015 526	1 462 400	1 313 800	1 676 395	1 703 364
2. par exploitation (DM)	167 905	127 679	176 257	210 644	248 318	289 094
dont % :						
- bâtiments d'habitation	12,9	11,8	10,7	8,3	8,5	7,4
- bâtiments d'exploitation	57,1	55,7	53,2	58,9	59,1	63,0
- achat de terre	6,1	6,0	5,9	4,6	4,8	3,9
- machines	9,6	9,8	13,6	9,9	9,7	8,0
- bétail	9,6	11,1	10,2	11,4	11,3	11,2
Sources de financement de l'investissement (en %)						
- autofinancement	40,4	45,0	38,1	37,3	39,4	39,1
- subvention	5,5	6,5	5,7	5,2	4,9	5,6
- prêts publics	23,0	23,0	21,0	21,2	17,8	16,5
- prêts bonifiés	26,3	20,5	30,0	31,0	32,0	33,0
- autres sources extérieures de capital	4,8	5,0	5,2	5,3	5,9	5,8
Subvention équivalente						
- en millions de DM	67,913	304,658	438,720	394,140	441,367	403,802
- en % de l'investissement brut	23	30	30	30	26	24

NOTES

1. Programme de travail pour la politique agricole du gouvernement fédéral. In : Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft (134) 1968.
2. Le Ministère Fédéral de l'Economie. Propositions concernant le développement et la coordination des politiques régionales des structures Bonn, sept. 1968.
3. CEE Commission. Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE (Partie A et cinq annexes B à F). Bruxelles, 1968.
4. Traité instituant la Communauté Economique Européenne (25 mars 1957). Article 39.
5. Voir HEIDHUES Th., Conditions et possibilités d'une réorientation de la politique agricole. In Agrarwirtschaft (n° spécial 33), 1969.
6. Programme d'encouragement et d'aide sociale complémentaire aux exploitations individuelles agricoles et forestières. In Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft (150), 1970.
7. Voir : BLASCHKE D., Tâches communautaires et politiques de la CEE. In SCHARPF F.W., REISSERT. B., SCHNABEL F. (ed.), Intermédiaires politiques Kronberg, 1977, p. 44.
8. Directives du Conseil du 17 avril 1972 sur la modernisation des exploitations agricoles (72/159); sur la cessation de l'activité agricole et le réemploi des terres pour l'amélioration de la qualification professionnelle des personnes actives en agriculture (72/161). J.O. des CE, 23 avril 1972.
9. Loi sur l'activité conjointe concernant l'amélioration des structures agricoles et la protection du littoral. J O de la République Fédérale, 1^{re} partie, 1969, p. 1573.
10. Sur ce point voir BLASCHKE D., op. cit., p. 45.
11. Sur ce point voir : Plan directeur de l'activité conjointe concernant l'amélioration de structures agricoles et la protection du littoral pour la période 1980-1983, Parlement RFA, 8^e législature. Document 8/3843, Bonn, 1980, pp. 25-34.
12. Voir BUHNEMANN W., De nouveau le revenu du travail. In Innere Kolonisation (22-10). 1973, pp. 278-280.
13. A L'exclusion des prêts et subventions publics il y a limitation de la bonification d'intérêts à 80% des prêts du marché des capitaux.
14. Etant donné que l'article 8, alinéa 1f, de la loi DME interdit toute aide aux achats de terres, les encouragements prévus à ce titre ne proviendront pas du FEOGA.
15. Les exploitations d'herbages ont une superficie toujours en herbe de plus de 50 % de la SAU. Les exploitations fourragères ont une superficie fourragère de plus de 80 % de la SAU.
16. Directives 75/268 du 28 mars 1975 sur l'agriculture en montagne et dans certaines zones défavorisées définies. J O des CE, 19 mai 1975.
17. Voir le plan directeur cité ci-dessus (note 11), pp. 34-39.
18. L'amélioration des structures agricoles dans la RFA, 1973-1974, 1975-76 et 1977-78. Rapports de la Fédération et des Etats sur la réalisation de l'activité conjointe : amélioration des structures agricoles et protection du littoral.
19. Le « revenu standard d'exploitation » est un indicateur du revenu potentiel des exploitations agricoles. Il est déterminé en multipliant les superficies des cultures et effectifs d'animaux constatés sur l'exploitation par des coefficients standardisés.
20. Voir, en particulier, KOHNE M., La détermination de l'aptitude au développement des exploitations agricoles. In Agrarwirtschaft (19-9), 1970, pp. 285-297. - WEIN-SCHENCK G. et REISCH E., Le nouveau programme d'aide de la RFA pour l'agriculture et les forêts. In Agrarwirtschaft (19-11), 1970, pp. 345-353. - KOESTER U., La cohérence économique-politique du programme d'aide aux exploitations individuelles. In Agrarwirtschaft (23-1), 1974, pp. 23-33. Au sujet des problèmes actuels de politique des structures agricoles. Avis du Conseil Scientifique auprès du Ministère Fédéral de l'Alimentation, l'Agriculture et des Forêts, décembre 1975, Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft (183), 1976.
21. Voir par exemple WEINSCHENCK G., La politique des structures agricoles dans une conjoncture modifiée. Exposé à la conférence sur le Crédit Agricole. Norddeutschen Landesbank, Hannover, 22 janvier 1979.
22. Voir WEINSCHENCK G., Agriculture à plein temps et encouragement aux investissements. In Agrarwirtschaft (26-8), 1977, pp. 227-237.
23. L'aide aux investissements en tant que moyen de la politique des structures agricoles. Avis du Conseil Scientifique auprès du Ministère Fédéral de l'Alimentation, l'Agriculture et des Forêts, août 1977. In Berichte über Landwirtschaft (56-1), 1978, pp. 1-8.