CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

LE PAIEMENT REDISTRIBUTIF ET LE PLAFONNEMENT DES AIDES DIRECTES : DEUX OUTILS DE LA PAC FAVORABLES AUX PETITES EXPLOITATIONS AGRICOLES FRANÇAISES ?

Vincent Chatellier

Société française d'économie rurale | « Économie rurale »

2020/2 n° 372 | pages 137 à 151

ISSN 0013-0559

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2020-2-page-137.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'économie rurale.
© Société française d'économie rurale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Société française d?économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

ÉCONOMIE RURALE

Économie rurale
Agricultures, alimentations, territoires

372 | Avril-juin
Politiques agricoles et alimentaires Trajectoires et réformes

Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?

Redistributive payment and the capping of direct payments: Two CAP instruments that work in the favor of small French farms?

Vincent Chatellier

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/economierurale/7841
DOI : 10.4000/economierurale.7841
ISSN : 2105-2581

Éditeur
Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée
Date de publication : 30 juin 2020
Pagination : 137-151
ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn

CAIRN.INFO
CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

Référence électronique
Vincent Chatellier, « Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ? », *Économie rurale* [En ligne], 372 | Avril-juin, mis en ligne le 03 janvier 2022, consulté le 10 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/economierurale/7841 ; DOI : https://doi.org/10.4000/economierurale.7841

© Tous droits réservés

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?

Vincent CHATELLIER • *INRAE, UMR SMART-LERECO, Nantes*
vincent.chatellier@inrae.fr

En se focalisant sur le cas de la France, cet article propose une réflexion centrée sur deux instruments de la Politique agricole commune (PAC) qui entendent avoir un impact sur la répartition des aides directes entre exploitations agricoles. Le premier, mis en œuvre à partir de 2015, correspond au paiement redistributif alloué sur les 52 premiers hectares. Le second concerne la dégressivité et le plafonnement des aides directes, conformément aux propositions faites par la Commission européenne le 1er juin 2018. Partant des données individuelles du Réseau d'information comptable agricole (RICA) et en considérant plusieurs modalités d'application de ces deux dispositifs, des simulations sont conduites pour éclairer la question de leurs impacts. Les résultats obtenus soulignent combien l'intensité des redistributions potentielles est sensible aux options fines retenues (niveau des seuils, exemption, ciblage des fonds collectés, etc.).

MOTS-CLÉS : *PAC, aides directes, exploitations agricoles, plafonnement, paiement redistributif*

Redistributive payment and the capping of direct payments: Two CAP instruments that work in the favor of small French farms?

Focusing on the case of France, this paper reflects on two Common Agricultural Policy (CAP) instruments that aim to have an impact on the distribution of direct payments among farms. The first, implemented from 2015, is the redistributive payment allocated to famers for the first 52 hectares of their land. The second involves degressivity and the capping of direct payments, in accordance with the proposals made by the European Commission on June 1, 2018. Using individual data from the Farm Accountancy Data Network (FADN) and several possible implementation modalities for these two instruments, some simulations are carried out to shed light on the impacts of these instruments. The results show the extent to which the level of potential redistribution is affected by the particular options chosen (threshold levels, exemption, targeting of funds collected, and so on). (JEL: Q12, Q18)

KEYWORDS: *CAP, direct payments, farms, capping, redistributive payment*

Depuis la réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1992 (Bultault, 2004 ; Bureau et Thoyer, 2014), les aides directes à l'agriculture sont au cœur de nombreux travaux scientifiques et elles ont suscité de larges débats, tant dans les instances publiques que dans les organisations agricoles. Les travaux réalisés à l'échelle de la France ou plus globalement de l'Union européenne (UE) ont trait notamment à leur degré de concentration (Desriers, 2000 ; Lécole et Thoyer, 2015), à leur équité (Butault *et al.*, 2002), aux effets redistributifs des mesures adoptées dans les réformes (Chatellier et Guyomard, 2011), à leur ciblage optimal (Bureau et Mahé, 2008 ; Cour des comptes européenne, 2018), à leur capitalisation

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

dans le foncier (O'Neill et Hanrahan, 2016), à leurs influences sur l'environnement (Kirsch *et al.*, 2017) ou sur l'efficacité technique des exploitations agricoles (Latruffe, 2018). Les réformes successives de la PAC ont permis, d'une part, de mieux maîtriser les dépenses budgétaires allouées à l'agriculture et, d'autre part, de modifier la manière dont les soutiens sont accordés (arrêt des restitutions aux exportations, encadrement plus strict du stockage, adoption du découplage, renforcement de la conditionnalité environnementale, recours plus fréquent au principe de la subsidiarité, etc.). En dépit de la maîtrise accentuée des budgets, mais compte tenu de la forte restructuration des exploitations agricoles et de la baisse des emplois, le montant des aides directes alloué par exploitation et par emploi a augmenté dans la majorité des exploitations pérennes. Les aides directes ayant été accordées historiquement sur la base des facteurs de production disponibles (hectares et têtes de bétail) et de la productivité (rendement départemental de référence en céréales), le montant des aides directes est toujours plus élevé dans les grandes exploitations, même si certains dispositifs ont opéré un rééquilibrage en faveur des petites exploitations.

La réforme de la PAC de 2013 a donné aux États membres de l'UE de nouvelles latitudes pour cibler les aides directes. Parmi la diversité des options décidées, obligatoires ou optionnelles, les plus importantes sont le transfert possible de fonds entre les deux piliers de la PAC (le pilier I concerne les mesures de régulation des marchés et de soutien des revenus agricoles alors que le pilier II est dédié aux mesures du développement rural) ; l'application d'une convergence nationale ou régionale des montants d'aides directes découplées alloués par hectare ; le ciblage possible d'une partie des fonds du premier pilier pour maintenir des aides couplées (jusqu'à 15 % de l'enveloppe) ; l'affectation obligatoire d'une partie des aides directes du premier pilier en faveur des jeunes agriculteurs (jusqu'à 2 % de l'enveloppe) ; la mise en œuvre d'un « paiement redistributif » sur les premiers hectares de façon à opérer un transfert d'aides au bénéfice des exploitations de petite et moyenne taille. Cinq années plus tard, la Commission européenne a fait connaître, le 1er juin 2018, de nouvelles propositions de réforme de la PAC pour la période post-2020. Ces propositions sont regroupées au sein de trois règlements : un règlement relatif aux plans stratégiques devant être établis par les États membres au titre de la PAC et couvrant les aides directes, les mesures de marché et le développement rural (Commission européenne, 2018a) ; un règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC (Commission européenne, 2018b) ; un règlement apportant des modifications à la législation actuelle sur l'organisation commune des marchés du secteur agricole (Commission européenne, 2018c). Parmi ces propositions, l'une concerne directement la question du ciblage des aides directes, à savoir l'application d'une dégressivité et d'un plafonnement des aides directes pour les exploitations les plus dotées.

Dans ce contexte, cet article propose une analyse des effets potentiels, pour les exploitations agricoles françaises, de deux instruments de réorientation des aides directes, à savoir le paiement redistributif (adopté à compter de 2015) et la dégressivité/plafonnement. Pour éclairer ce thème, des simulations sont réalisées à partir des données individuelles du Réseau d'information comptable agricole (RICA) de l'exercice 2015. Pour chacun de ces deux dispositifs, les simulations sont conduites en considérant plusieurs modalités d'application. Après une première partie dédiée à une présentation de ces deux dispositifs, la seconde présente les scénarios envisagés et la troisième discute des résultats obtenus.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Les deux dispositifs de réorientation des aides directes

Cette première partie présente les deux dispositifs de réorientation des aides directes étudiés ici, à savoir, d'une part, le paiement redistributif et, d'autre part, la dégressivité et le plafonnement des aides directes par exploitation. Si ces deux instruments peuvent avoir un impact sur la répartition des aides directes entre exploitations agricoles, ils répondent cependant à des logiques différentes et leurs impacts ne sont pas identiques. Dans le cas du paiement redistributif, il s'agit de revaloriser le montant des aides directes alloué par hectare jusqu'à une certaine superficie des exploitations (toutes les exploitations sont bénéficiaires du dispositif sur les premiers hectares concernés, y compris les plus grandes). Dans le cas du plafonnement et de la dégressivité, il s'agit de limiter le montant des aides qu'une exploitation peut recevoir (seules les plus grandes exploitations sont alors concernées).

1. Le paiement redistributif

Le paiement redistributif a été introduit dans le cadre de la réforme de la PAC de 2013 et relève de l'article 41 du règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (Conseil, 2013). L'idée de ce dispositif revient initialement à la France (Bourzai *et al.*, 2013) qui considérait que celui-ci serait un moyen approprié pour opérer un transfert favorable aux exploitations de petite et moyenne taille, ce d'autant que l'introduction de la convergence sur le montant des aides directes découplées par hectare avait un impact négatif pour les exploitations d'élevage intensives à l'unité de surface, mais pas très grandes en surface et parfois assez mobilisatrices d'emplois. Contrairement à d'autres dispositifs rendus obligatoires à l'échelle de l'UE, le paiement redistributif est, au niveau des États membres, une mesure optionnelle et non obligatoire. Ainsi, seuls les États membres qui le souhaitent ont la responsabilité de le mettre en œuvre, moyennant cependant le respect d'un cadre communautaire qui fixe les bornes de son application. Selon des modalités qui varient, ce dispositif est appliqué dans les États membres ou régions suivantes : l'Allemagne, la Wallonie, la Bulgarie, la Croatie, la France, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et le Pays de Galles (Commission européenne, 2016a).

Le dispositif du paiement redistributif permet d'allouer un complément d'aides directes découplées pour les « premiers hectares » d'une exploitation agricole, quels que soient sa taille et le montant des aides directes qu'elle reçoit. La limite supérieure pour définir les « premiers hectares » éligibles est bornée par le règlement communautaire, en ce sens qu'elle ne peut pas être supérieure à la taille moyenne des exploitations du pays. L'annexe VIII du règlement précise pour chaque État membre ce seuil maximum. Il est, par exemple, de 3 hectares en Roumanie, 46 hectares en Allemagne, 52 hectares en France, 54 hectares au Royaume-Uni et 89 hectares en République tchèque. En France, le seuil retenu est de 52 hectares, soit le maximum autorisé. À la demande des autorités françaises, une dérogation a été obtenue auprès de la Commission européenne pour relever ce seuil dans le cas des exploitations bénéficiant du statut de Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC). Pour cette structure juridique, le seuil maximal est, sous certaines conditions juridiques, multiplié par le nombre d'associés (selon les termes de la PAC, il s'agit du principe dit de la « transparence »).

Le montant des fonds alloués au paiement redistributif peut atteindre au maximum 30 % du plafond national annuel établi à l'annexe II. En France, ce plafond s'élève à 7,46 milliards d'euros au titre de l'année 2018, ce qui permet

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

potentiellement de cibler jusqu'à 2,23 milliards d'euros sur le paiement redistributif. Partant des possibilités offertes par le règlement, et après des débats entre le ministère en charge de l'Agriculture et les organisations agricoles, les autorités françaises ont finalement opté pour une application intermédiaire (jusqu'à 20 % du plafond et non pas 30 %) et progressive (en plusieurs étapes) du paiement redistributif. Ainsi, le prélèvement a initialement (décisions affichées en 2013) été fixé à 5 % en 2015 (soit 25 euros par hectare éligible), 10 % en 2016 (soit 50 euros), 15 % en 2017 (soit 75 euros) et 20 % en 2018 (soit 100 euros).

Le règlement communautaire prévoit, par ailleurs, un bornage supérieur au montant du paiement redistributif par hectare. Celui-ci ne peut, en effet, dépasser 65 % du paiement moyen national ou régional. D'après un arrêté du 26 septembre 2018, le montant du paiement national moyen étant de 260,7 euros par hectare, le paiement redistributif ne peut franchir le seuil de 169 euros par hectare.

Comme évoqué précédemment, de nombreux États membres n'ont pas souhaité mettre en œuvre ce dispositif, ceci rappelant la diversité/complexité des positions prises face à la PAC et à ses instruments. Pour les États membres qui l'ont appliqué, les modalités retenues varient d'un pays à l'autre, tant au niveau des seuils de surfaces, du montant de l'aide par hectare, du taux de prélèvement que de l'éventuelle montée en puissance du dispositif (*tableau 1*). Dans le cas de l'Allemagne, de la Pologne et de la Roumanie, et contrairement aux autres États membres concernés, la notion de « premiers hectares » a été divisée en deux tranches ; ainsi, par exemple, les trois premiers hectares ne sont pas revalorisés en Pologne alors que la revalorisation est plus forte pour les trente premiers hectares en Allemagne (par rapport à la seconde tranche qui s'étend de 30 à 46 hectares). Si ces latitudes apportent de la complexité, l'essentiel est de constater que la France est le pays qui entend le plus utiliser ce dispositif. Le taux de prélèvement envisagé sur le plafond national des aides est,

Tableau 1. **L'application du paiement redistributif dans les États membres concernés de l'UE**

	Seuils de surface	Euros par ha en 2015	Taux de prélèvement envisagé sur le plafond national					
			2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pays ayant retenu une tranche de surfaces pour l'application du dispositif								
Belgique (Wallonie)	0 à 30 ha	127,0 €	9,3 %	9,5 %	9,5 %	9,6 %	9,6 %	9,1 %
Bulgarie	0 à 30 ha	77,1 €	7,1 %	7,1 %	7,1 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %
Croatie	0 à 20 ha	33,1 €	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %
France	**0 à 52 ha**	**25,0 €**	**5,0 %**	**10,0 %**	**15,0 %**	**20,0 %**	**20,0 %**	**20,0 %**
Lituanie	0 à 30 ha	48,8 €	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %
Portugal	0 à 5 ha	50,0 €	0,0 %	0,0 %	2,8 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
Roy-Uni (P. de Galles)	0 à 54 ha	25,5 €	0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %	2,5 %	2,7 %
Pays ayant retenu deux tranches de surfaces pour l'application du dispositif								
Allemagne - Tranche 1	0 à 30 ha	49,6 €	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %
Allemagne - Tranche 2	30 à 46 ha	29,7 €	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %	7,0 %
Pologne - Tranche 1	0 à 3 ha	0,0 €	8,3 %	8,3 %	8,5 %	8,6 %	8,6 %	8,30 %
Pologne - Tranche 2	3 à 30 ha	40,1 €	8,3 %	8,3 %	8,5 %	8,6 %	8,6 %	8,30 %
Roumanie - Tranche 1	0 à 5 ha	5,0 €	5,2 %	5,3 %	5,4 %	5,3 %	5,3 %	5,5 %
Roumanie - Tranche 2	5 à 30 ha	51,0 €	5,2 %	5,3 %	5,4 %	5,3 %	5,3 %	5,5 %

Source : Commission européenne.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

en effet, plus élevé (20 % à compter de 2018, du moins théoriquement – il sera inférieur dans les faits : cf. *infra*) que dans d'autres États membres (exemple : 8,3 % en Pologne, 7 % en Allemagne et 2,7 % au Royaume-Uni). Ces écarts, entre pays, dans les modalités d'application du dispositif reflètent aussi le positionnement politique des États membres face à l'inégale répartition des aides directes. Ainsi, par exemple, l'Allemagne préfère sûrement recourir timidement à ce dispositif optionnel plutôt que de se voir imposer par les autorités communautaires un plafonnement des aides par exploitation, ce compte tenu de la grande taille des exploitations dans les Länder de l'Est.

En raison des difficultés économiques rencontrées dans de nombreuses exploitations céréalières ou de polyculture élevage en 2016 (baisse des rendements céréaliers de 30 %), le ministre français en charge de l'agriculture a décidé de mettre un terme à la hausse prévue du taux. Le taux de prélèvement est donc resté à 10 % en 2017. Au titre de l'année 2018, le nouveau ministre a lui aussi décidé de maintenir le taux de prélèvement à hauteur de 10 % (alors qu'il devait être de 20 %). Cette décision a été prise, non pas sous l'influence de bas niveaux de rendements (ils sont revenus dans la norme en 2017), mais parallèlement à une autre décision prise et qui prévoit un transfert à hauteur de 4,2 % des crédits du pilier I de la PAC vers le pilier II. Ce transfert a été décidé pour faire face à plusieurs engagements dont l'extension du périmètre des bénéficiaires de l'indemnité compensatoire de handicap naturel et la montée en puissance de dispositifs dédiés à l'assurance récolte ou la filière agriculture biologique.

2. La dégressivité et le plafonnement des aides directes

La dégressivité des aides directes ne constitue pas une innovation conceptuelle et a déjà suscité de nombreux travaux (Chatellier et Kleinhanss, 2002 ; Henke et Sardone, 2008 ; Sahrbacher *et al.*, 2012 ; Matthews, 2017). Les fonds prélevés dans ce cadre sont souvent utilisés par l'État membre pour abonder d'autres financements du premier pilier ou pour opérer un transfert vers le second pilier.

À compter de la réforme de la PAC de 2013, l'article 11 du règlement n° 1307 donnait la possibilité aux États membres de réduire le montant des paiements directs (cela concernait uniquement le paiement de base) au-delà d'un seuil fixé à 150 000 euros par exploitation. Il s'agissait d'une mesure optionnelle dans la mesure où l'application de ce dispositif n'était pas obligatoire pour les États membres qui, de façon parallèle, avaient opté pour le paiement redistributif (du moins pour ceux où le prélèvement lié à ce dispositif dépassait 5 % du plafond national). Ainsi, d'après les notifications faites en août 2015 (Commission européenne, 2016b), six États membres n'ont pas eu recours à ce dispositif : l'Allemagne, la France, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie et la Wallonie en Belgique. Dans quinze autres États membres, le dispositif a été adopté, mais dans la limite minimale stricte prévue, à savoir un prélèvement de 5 % des aides directes au-delà de la tranche de 150 000 euros (avec là aussi la reconnaissance du principe de « transparence » dans le cas des GAEC). Dans d'autres États membres, l'effort budgétaire demandé aux plus grandes exploitations a été plus conséquent. À titre d'exemple, en Irlande et en Pologne, le taux de prélèvement est de 100 % au-delà de 150 000 euros (la dégressivité est dans ce cas assimilable à un plafonnement) ; en Italie, il est de 50 % au-delà de 150 000 euros et de 100 % au-delà de 500 000 euros ; au Royaume-Uni (Pays de Galles), il est de 100 % au-delà de 300 000 euros. Pour être complet dans la présentation technique de ce dispositif, il est important d'ajouter que les États membres pouvaient, avant d'appliquer le prélèvement, soustraire de

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

l'assiette prise en référence (à savoir le montant des paiements directs) les coûts liés à la main-d'œuvre salariée (ou plus exactement les coûts relatifs aux salaires liés à une activité agricole effectivement versés et déclarés par l'agriculteur au cours de l'année civile précédente, y compris les impôts et les cotisations sociales relatives). Neuf États membres se sont saisis de cette possibilité, à savoir l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovénie.

Dans ses propositions législatives du 1er juin 2018, la Commission européenne ne remet pas en cause le dispositif du paiement redistributif. Elle propose, en revanche, une modification des règles relatives à la dégressivité et au plafonnement. Cette dernière intervient dans un contexte budgétaire devenu plus contraint pour la période 2021-2027 (baisse du budget de la PAC de l'ordre de 5 % en euros courants). Par rapport au dispositif de 2013, quatre modifications sont proposées : i) le dispositif deviendrait obligatoire et non pas optionnel ; ii) les aides directes prises en référence ne se limiteraient plus au seul paiement de base mais couvriraient l'ensemble des aides directes (aides découplées, aides couplées, paiement redistributif, complément d'aides pour les jeunes agriculteurs) ; iii) les seuils proposés pour le déclenchement de la dégressivité des aides sont abaissés et structurés en plusieurs strates : -25 % des aides pour les montants compris entre 60 000 et 75 000 euros ; -50% pour les montants compris entre 75 000 et 90 000 euros ; -75 % pour les montants compris entre 90 000 et 100 000 euros et -100 % pour les montants qui excèdent le seuil des 100 000 euros ; iv) avant d'appliquer la réduction des aides, les États membres retranchent du montant des paiements directs à octroyer à un agriculteur les frais liés à la main-d'œuvre salariée (comme en 2013) mais aussi, du moins dans certains cas assez spécifiques, ceux liés à la main-d'œuvre familiale. Pour l'estimation du coût de la main-d'œuvre familiale, les termes utilisés dans la version française de la proposition réglementaire peuvent laisser place à des interprétations parfois différentes entre experts. De façon précise, le texte dit qu'il s'agit « du coût équivalent de la main-d'œuvre non salariée occupée régulièrement et liée à une activité agricole pratiquée par des personnes travaillant dans l'exploitation concernée qui ne perçoivent pas de salaire, ou perçoivent une rémunération inférieure au montant normalement payé pour les prestations fournies, mais sont récompensées par le résultat économique de l'exploitation agricole ».

Dans le cas le plus général, c'est-à-dire celui d'un agriculteur ou d'une agricultrice (un chef d'exploitation ou un associé dans une structure collective) qui rémunère son travail par des prélèvements privés, ces derniers ne seraient donc pas déductibles. Il est fort vraisemblable que la très grande majorité des exploitations visées par le dispositif, c'est-à-dire celles qui reçoivent plus de 60 000 euros d'aides directes (et qui ont très souvent des niveaux de rémunération de la main-d'œuvre familiale supérieurs aux plus petites exploitations), relèveraient de ce cas général. Dit autrement, rares seraient les exploitations visées qui bénéficieraient de la mesure de déduction des coûts liés à la main-d'œuvre familiale. Parmi les agriculteurs qui pourraient théoriquement en bénéficier, il n'est pas non plus certain qu'ils fassent la demande administrative dans ce sens. Ce type de déclaration n'est jamais totalement neutre, et certains agriculteurs se méfient de ce genre de montage administratif (déclaration d'une personne de la famille qui travaille sur l'exploitation moyennant une rémunération faible ou nulle).

La possibilité offerte de déduire des coûts liés à la main-d'œuvre (notamment salariée) présente un certain intérêt en

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

termes d'affichage politique. Cela permet de laisser entendre aux contribuables européens attentifs à la dépense publique que les seuils retenus pour l'application de la dégressivité ont été fixés à un bas niveau alors que, dans les faits, de nombreuses exploitations ayant des salariés pourront bénéficier de montants d'aides nettement supérieurs au seuil des 60 000 euros.

La méthode de simulation et la définition des différents scénarios testés

Pour discuter de l'impact du paiement redistributif et de la dégressivité/plafonnement des aides sur les exploitations agricoles françaises, des simulations sont appliquées aux données individuelles du RICA de 2015. Si cet outil statistique est bien adapté pour réaliser des simulations de ce type, il importe cependant de souligner que celui-ci ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles, mais seulement celles qualifiées, selon les termes de la statistique agricole, de « moyenne » et de « grande » (Rouquette et Baschet, 2010). Ainsi, cette analyse ne traite pas des plus « petites » exploitations agricoles, lesquelles regroupent 8 % de la superficie agricole française et probablement un peu moins de 4 % de l'ensemble des aides directes allouées à l'agriculture française.

Pour chacun des deux dispositifs considérés, le premier scénario testé est celui qui se rapproche le plus des mesures arrêtées (pour le paiement redistributif) ou des propositions réglementaires (pour la dégressivité). Deux autres scénarios, plus « fictifs » ou moins directement connectés aux mesures pressenties, ont également été testés, ce pour permettre d'alimenter la réflexion autour de certains enjeux tels que le niveau des seuils de déclenchement ; la déduction possible ou non des coûts salariaux ; la prise en considération ou non de la transparence GAEC.

Les simulations sont réalisées, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans prendre en compte une adaptation des exploitations aux modifications réglementaires. De plus, elles concernent uniquement le dispositif visé, sans considérer l'impact simultané d'autres mesures de la PAC (exemple : la mise en œuvre progressive de la convergence des droits à paiement par hectare). Les scénarios testés conduisent tous à une neutralité budgétaire (impact à zéro en moyenne), dans la mesure où l'intégralité des fonds prélevés est redistribuée sur les surfaces éligibles au paiement redistributif.

Trois scénarios relatifs au paiement redistributif (noté « PR »)

- PR1. Ce scénario suggère que les autorités françaises iraient au bout de la démarche programmée initialement (en 2013) pour le paiement redistributif. Si en 2015 (année de référence), le montant par hectare du paiement redistributif est de 25 euros (pour un prélèvement de 5 % des aides directes découplées), il est porté ici à 100 euros par hectare (pour un prélèvement de 20 % des aides directes découplées). La surface éligible au paiement redistributif est estimée, en France, à 14,6 millions d'hectares, avec l'application de la « transparence » pour les GAEC.
- PR2. Ce scénario poursuit une logique de redistribution des aides directes qui serait plus ambitieuse que le scénario PR1, mais en restant compatible avec la réglementation européenne. Dans ce cas, le montant par hectare du paiement redistributif est porté à 150 euros par hectare (et non pas 100 euros), toujours sur les 52 premiers hectares. Cette augmentation du montant est permise grâce à un prélèvement de 30 % sur les aides découplées (soit le maximum possible).
- PR3. Ce scénario va encore plus loin que le scénario PR2 dans la logique de

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

redistribution des aides en ce sens que seuls les 30 premiers hectares de chaque exploitation sont ici éligibles (et non pas les 52 premiers hectares). Comme cela est précisé précédemment, les États membres ont, en effet, la liberté de choisir une fourchette de surfaces éligibles qui soit inférieure à la borne maximale (52 hectares dans le cas de la France). L'Allemagne a, par exemple, retenu une première tranche qui s'étend de 0 à 30 hectares. Un tel scénario supposerait cependant de s'affranchir de la règle selon laquelle le montant du paiement redistributif par hectare ne peut excéder 65 % du montant moyen du paiement national.

Trois scénarios relatifs à la dégressivité et au plafonnement des aides directes (notés « DP »)

- DP1. Ce scénario, qui est pratiquement assimilable à la proposition réglementaire, suppose la mise en œuvre d'un plafonnement des aides directes à partir de 100 000 euros par exploitation. Une dégressivité des aides directes est également adoptée à partir de 60 000 euros : -25 % pour la tranche comprise entre 60 000 et 75 000 euros ; -50 % pour la tranche comprise entre 75 000 et 90 000 euros ; -75 % pour la tranche comprise entre 90 000 et 100 000 euros. La transparence est appliquée pour les GAEC. Les frais liés à la main-d'œuvre salariée sont déduits du montant des aides directes pris en référence. Compte tenu de la difficulté d'identifier à partir du RICA la main-d'œuvre familiale employée sur l'exploitation, mais non (ou mal) rémunérée, les éventuels frais de « main-d'œuvre familiale » ne sont pas déduits ici. Les fonds prélevés sont utilisés pour abonder le paiement redistributif sur les 52 premiers hectares.
- DP2. Ce scénario s'écarte du scénario DP1 sur deux points : un plafonnement strict est appliqué dès le seuil 60 000 euros (et non pas de 100 000 euros), sans recourir à des strates intermédiaires ; les exploitations n'ont pas, cette fois, la possibilité de déduire des coûts liés à la main-d'œuvre. Ce scénario, qui n'a pas été retenu par la Commission européenne, susciterait sûrement de vives réactions dans certains États membres. Nettement plus tranché en termes de redistribution des aides directes, il aurait le mérite de la clarté/simplicité.
- DP3. Ce scénario est identique au précédent (DP2), à ceci près que la transparence pour les GAEC ne s'appliquerait plus. Ainsi, dans ce cas, toute exploitation agricole, indépendamment de sa main-d'œuvre et de son statut, ne pourrait recevoir plus de 60 000 euros d'aides directes.

Pour ces différents scénarios, les simulations réalisées (programmation en langage SAS) permettent de mesurer un choc économique instantané (impact comptable) pour chaque exploitation de l'échantillon RICA. En fonction de leurs caractéristiques propres, certaines d'entre elles sortent « perdantes » du scénario testé alors que d'autres sortent « gagnantes » pour des niveaux de pertes/gains au demeurant variables. Pour une catégorie donnée d'exploitations (exemple : celles de plus de 300 hectares), le résultat moyen présenté correspond donc une agrégation des impacts individuels pour cette catégorie.

L'impact des six scénarios pour les exploitations agricoles françaises

L'impact des scénarios est mesuré en termes de variations des aides directes perçues (soit en euros par exploitation). Compte tenu de l'hétérogénéité, selon les grilles de lecture privilégiées, des caractéristiques structurelles et économiques des exploitations, ce montant est ensuite

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Tableau 2. **L'impact des scénarios sur les exploitations agricoles françaises (toutes OTEX) réparties selon plusieurs classes de taille (superficie agricole par exploitation)**

	Classes de superficie agricole par exploitation (en ha)					Total
	Moins de 50 ha	De 50 à 100 ha	De 100 à 200 ha	De 200 à 300 ha	Plus de 300 ha	
Nombre d'exploitations	100 700	90 900	75 900	19 300	6 500	293 200
Unité de travail agricole (UTA)	2,31	1,68	2,03	2,68	3,70	2,09
Superficie agricole utile (ha)	22	73	139	242	357	90
SAU / UTA (ha)	10	44	68	90	97	43
Aides directes / Exploitation (€)	8 500	26 800	45 100	72 700	114 300	30 200
Aides directes / UTA	3 700	15 900	22 200	27 100	30 900	14 400
Aides directes / ha de SAU	380	366	325	301	320	335
Production agricole / UTA	80 500	94 400	113 600	127 600	146 500	99 100
Résultat courant / Exploitation	39 500	26 400	38 900	57 900	94 100	37 700
Résultat courant / UTA familiale	31 600	20 100	24 300	29 700	37 500	26 400
Impact en euros par exploitation						
Scénario PR1	550	940	-520	-3 050	-6 620	0
Scénario PR2	920	1 570	-870	-5 080	-11 040	0
Scénario PR3	1 920	1 710	-1 560	-7 070	-14 560	0
Scénario DP1	30	100	110	-250	-2 390	0
Scénario DP2	160	480	500	-1 500	-10 600	0
Scénario DP3	450	1 350	1 500	-3 600	-32 820	0
Impact en euros par UTA						
Scénario PR1	240	560	-260	-1 140	-1 790	0
Scénario PR2	400	940	-430	-1 890	-2 980	0
Scénario PR3	830	1 020	-770	-2 640	-3 930	0
Scénario DP1	10	60	50	-90	-650	0
Scénario DP2	70	280	250	-560	-2 860	0
Scénario DP3	190	800	740	-1 340	-8 870	0
Impact en euros par hectare de SAU						
Scénario PR1	25	13	-4	-13	-19	0
Scénario PR2	41	21	-6	-21	-31	0
Scénario PR3	86	23	-11	-29	-41	0
Scénario DP1	1	1	1	-1	-7	0
Scénario DP2	7	7	4	-6	-30	0
Scénario DP3	20	18	11	-15	-92	0
Impact en % des aides directes						
Scénario PR1	6 %	4 %	-1 %	-4 %	-6 %	0 %
Scénario PR2	11 %	6 %	-2 %	-7 %	-10 %	0 %
Scénario PR3	23 %	6 %	-3 %	-10 %	-13 %	0 %
Scénario DP1	0 %	0 %	0 %	0 %	-2 %	0 %
Scénario DP2	2 %	2 %	1 %	-2 %	-9 %	0 %
Scénario DP3	5 %	5 %	3 %	-5 %	-29 %	0 %

Source : INRA SMART-LERECO d'après SSP-RICA (2015).

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

rapporté à l'unité de main-d'œuvre, à l'hectare de surface agricole et au prorata des aides directes initiales.

En raison de l'importance que revêt la taille des exploitations dans la problématique traitée, l'impact des scénarios est mesuré, en premier lieu, pour les exploitations agricoles françaises réparties selon cinq classes de surface agricole utile (*tableau 2*). Chaque classe regroupe des exploitations relevant de différentes orientations de production (OTEX) et régions.

Les trois scénarios testés relativement au paiement redistributif sont favorables aux exploitations de moins de 100 ha. Pour ces exploitations, et par construction, le scénario PR3 est plus favorable que PR2 et a fortiori que PR1, car le prélèvement est plus intense (30 % contre 20 %) et la réallocation des fonds est réalisée sur un spectre plus limité de surfaces (de 0 et 30 hectares). Les plus petites exploitations (moins de 50 hectares), dont une forte proportion est engagée dans des productions peu concernées par les aides directes (fruits et légumes, productions de granivores, etc.), enregistrent un gain moyen de 25 euros par hectare dans le cas de PR1, de 41 euros par hectare dans PR2 et de 86 euros par hectare dans le cas de PR3. Rapportés à l'exploitation et à l'emploi agricole, ces gains sont plutôt modestes car par définition les surfaces éligibles sont limitées pour cette classe. En 2015, les unités de moins de 100 hectares, qui représentent les deux tiers des exploitations agricoles françaises, rassemblent 37,2 % des aides directes. Après la simulation du scénario PR3, le rééquilibrage en leur faveur conduit à ce que ces dernières regroupent, in fine, 39,2 % des aides directes.

Une focalisation sur les 6500 exploitations agricoles françaises de plus 300 hectares permet de compléter ce diagnostic. Ces exploitations relèvent à 40 % de l'OTEX « céréales et grandes cultures » et à 30 % de l'OTEX « polyculture-élevage ». En représentant 2,2 % des exploitations agricoles françaises, elles rassemblent 3,9 % des unités de travail agricole (UTA), 8,8 % de la superficie agricole utile et 8,4% des aides directes. Avant l'application des scénarios, soit en période de référence, ces exploitations reçoivent, en moyenne, 114 300 euros d'aides directes, soit 30 900 euros par unité de travail agricole et 320 euros par hectare. Dans les trois scénarios testés, ces grandes exploitations bénéficient pleinement de la clause relative à la prise en compte des associés pour les GAEC. Depuis 2013, certaines de ces exploitations ont même été incitées à changer de statut juridique de manière à être éligibles au principe de la transparence. Ainsi, en 2015, 60 % de ces grandes exploitations sont en GAEC, ce taux étant de 46 % pour les exploitations de la classe de 200 à 300 hectares et de seulement 4 % dans le cas des plus petites structures (moins de 50 hectares). Les exploitations de plus de 300 hectares perdent, en moyenne, 6 % de leur montant initial d'aides directes dans le cas du scénario PR1 (soit 6 620 euros par exploitation), 10 % dans PR2 (soit 11 040 euros par exploitation) et 13 % dans PR3 (soit 14 560 euros par exploitation).

Les trois scénarios testés relativement à la dégressivité et au plafonnement ont, eux aussi, un effet redistributif favorable pour les exploitations de moins de 100 hectares, mais l'intensité de la redistribution est plus modeste que dans les trois précédents scénarios. Le scénario DP1 conduit en fait à prélever peu de fonds (25 millions d'euros dans DP1, 127 millions d'euros dans DP2 et 360 millions d'euros dans DP3) sur un nombre limité d'exploitations. Les (maigres) sommes ainsi recueillies sont ensuite distribuées sur un ensemble large de surfaces éligibles au paiement redistributif (14,6 millions d'hectares), ce qui induit une forte dilution de l'impact. Pour les exploitations de moins de 50 hectares, il en résulte une hausse très faible du montant

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

des aides directes (*tableau 2*). Pour les plus grandes exploitations (plus de 300 hectares), l'impact moyen est modeste dans le cas de DP1 (-2 % des aides directes) et de DP2 (-9 %). La situation est, en revanche, nettement plus défavorable (-29 % des aides directes) dans le cas DP3. Pour les grandes structures, la baisse moyenne des aides directes est alors de 32 820 euros par exploitation et 8870 euros par UTA (ou encore 6 % du chiffre d'affaires). En dépit de cette baisse, le résultat courant par UTA familiale resterait supérieur à la moyenne des exploitations agricoles, mais avec un écart nettement resserré.

Les effets escomptés de la dégressivité/plafonnement sont étroitement liés au seuil de déclenchement (ici 60 000 euros et 100 000 euros). Or, d'après le RICA, 10 % des exploitations agricoles françaises perçoivent entre 60 000 et 100 000 euros d'aides directes par an (pour 24 % des aides directes totales) et seulement 2,3 % en reçoivent plus de 100 000 euros (pour 10 % des aides directes). Ces estimations sont proches de celles issues des bénéficiaires du Fonds européen agricole de garantie (Commission européenne, 2017). En France en 2015, les bénéficiaires de plus de 100 000 euros de paiements directs (dont 83 reçoivent plus de 500 000 euros) captent 8,4 % des aides directes. Les bénéficiaires de plus de 50 000 euros rassemblent, quant à eux, 36,1 % des aides.

L'impact des scénarios sur les exploitations qui ne bénéficiaient pas à l'origine d'aides directes (environ 10 % des effectifs) est très faible car non seulement elles ne sont pas concernées par les prélèvements budgétaires, mais elles ont peu ou pas de surfaces éligibles au titre de paiement redistributif (*tableau 4*). Pour les exploitations qui reçoivent un montant non nul d'aides directes mais inférieur à 30 000 euros par an (47 % des effectifs), le scénario le plus favorable est PR3 (+1 170 euros par UTA en moyenne). Pour les deux scénarios plus centraux, PR1 et DP1, l'impact est limité (+500 euros par UTA dans le cas de PR1 et +40 euros par UTA dans le cas de DP1). Pour les exploitations recevant plus de 100 000 euros d'aides directes par an, le scénario DP3 est de loin le plus défavorable (-7710 euros par UTA ou 6 % du chiffre d'affaires). Le plafond à 60 000 euros joue ici pleinement de même que la non-application de la transparence pour les GAEC.

L'impact des scénarios a également été évalué en fonction d'une sélection d'OTEX (*tableau 3*). Les exploitations de grandes cultures, qui sont plus représentées dans les classes élevées de taille, sont logiquement celles qui sont le plus négativement impactées. En moyenne pour ces exploitations, la baisse des aides directes reste faible dans la plupart des scénarios étudiés, à l'exception de PR3 (-10 % d'aides directes) car l'abaissement du seuil à 30 hectares pour procéder à la redistribution des fonds pèse lourdement. Les exploitations de ce type de plus de 200 hectares perdent, par exemple, 13 700 euros dans PR3, 11 200 euros dans DP3, 6 500 euros dans PR1 et seulement 1 600 euros dans DP1.

De leur côté, les exploitations orientées vers les productions animales sont gagnantes, même si des disparités existent au sein de chaque type selon l'ampleur des surfaces, la structure de l'assolement et le niveau d'intensification. Ainsi, les exploitations laitières ayant à la fois une grande surface (plus de 150 hectares) et des niveaux historiques élevés de droits à paiement par hectare (en raison d'un haut niveau d'intensification des productions animales et d'une situation géographique favorable en termes de rendements historiques) sont pénalisées. Les petites exploitations spécialisées en bovins-viande et en ovins sortent, en revanche, gagnantes, surtout dans le cas des scénarios de paiement redistributif (dans ce cas seules les aides découplées sont concernées par le

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Tableau 3. **L'impact des scénarios sur les exploitations agricoles françaises (toutes OTEX) réparties selon plusieurs classes de montant d'aides directes par exploitation**

	Classes de montant d'aides directes par exploitation					Total
	0 €	0 à 30 000 €	30 000 à 60 000 €	60 000 à 100 000 €	Plus de 100 000 €	
Nombre d'exploitations	30 700	138 300	88 200	29 300	6 700	293 200
Unité de travail agricole	2,62	1,92	1,83	2,69	4,14	2,09
Superficie agricole utile (ha)	11	54	119	203	308	90
SAU / UTA (ha)	4	28	65	75	74	43
Aides directes / Exploitation (€)	0	15 300	41 900	74 300	128 900	30 200
Aides directes / UTA	0	8 000	22 900	27 600	31 100	14 400
Aides directes / ha de SAU	0	282	350	367	419	335
Production agricole / UTA	86 000	89 800	106 900	118 300	122 200	99 100
Résultat courant / Exploitation	52 500	27 900	34 600	63 200	102 200	37 700
Résultat courant / UTA familiale	42 000	21 900	23 700	31 300	37 600	26 400
Impact en euros par UTA						
Scénario PR1	110	500	-310	-740	-1 180	0
Scénario PR2	180	830	-510	-1 240	-1 960	0
Scénario PR3	300	1 170	-780	-1 730	-2 670	0
Scénario DP1	0	40	60	-60	-540	0
Scénario DP2	10	180	290	-460	-2 180	0
Scénario DP3	40	510	830	-740	-7 710	0
Impact en % des aides directes						
Scénario PR1	ns	6 %	-1 %	-3 %	-4 %	0 %
Scénario PR2	ns	10 %	-2 %	-4 %	-6 %	0 %
Scénario PR3	ns	15 %	-3 %	-6 %	-9 %	0 %
Scénario DP1	ns	0 %	0 %	0 %	-2 %	0 %
Scénario DP2	ns	2 %	1 %	-2 %	-7 %	0 %
Scénario DP3	ns	6 %	4 %	-3 %	-25 %	0 %

Note : ns = non significatif

Source : INRA SMART-LERECO d'après SSP-RICA (2015).

prélèvement et non pas les aides couplées). À l'échelle des régions administratives, l'impact régional moyen des scénarios testés (toutes OTEX confondues) s'explique surtout par le poids relatif des différents types de production, la taille des structures et aussi l'importance relative des GAEC. Les régions les plus pénalisées par le paiement redistributif sont celles ayant une forte proportion d'exploitations céréalières de grande taille. Ainsi, par exemple dans le cas du scénario PR3, la perte d'aides directes est de 14 % en Île-de-France, 13 % en Picardie et 13 % en Champagne-Ardenne. À l'inverse les principales régions gagnantes sont la Bretagne (+10 %) et Rhône-Alpes (+9 %). En Bretagne, les exploitations sont souvent de taille modeste et/ou relèvent plus fréquemment des GAEC.

Au-delà de l'impact régional moyen, cohabitent dans chaque région administrative, des exploitations gagnantes et des exploitations perdantes. Ainsi, par exemple, les exploitations laitières bretonnes de grande taille (hors GAEC) avec un haut niveau d'intensification des surfaces fourragères (présence d'un atelier de jeunes

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Tableau 4. **L'impact des scénarios sur les exploitations agricoles françaises de différentes OTEX**

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins-caprins	Gran-ivores	Polyc.-élevage
Nombre d'exploitations	70 700	44 700	32 300	19 700	22 600	34 100
Unité de travail agricole	1,60	1,90	1,39	1,82	2,02	2,05
Superficie agricole utile (ha)	125	95	108	84	62	124
Superficie agricole utile / UTA (ha)	78	50	78	46	31	60
Aides directes / Exploitation (€)	35 400	33 100	43 900	37 700	21 200	41 000
Aides directes / UTA (€)	22 100	17 400	31 600	20 700	10 500	20 000
Aides directes / hectare de SAU (€)	283	349	405	450	341	330
Production agricole / UTA	113 200	104 000	62 100	60 900	194 400	104 600
Résultat courant / Exploitation	30 600	29 700	24 700	32 800	37 200	37 700
Résultat courant / UTA familiale	24 300	17 700	19 000	21 600	24 100	26 400
Impact en euros par UTA						
Scénario PR1	-1 020	530	540	680	360	-240
Scénario PR2	-1 700	890	910	1 140	600	-410
Scénario PR3	-2 240	1 100	790	1 720	930	-600
Scénario DP1	-110	60	60	40	30	0
Scénario DP2	-510	320	220	150	140	-10
Scénario DP3	-380	710	200	20	160	-640
Impact en % des aides directes						
Scénario PR1	-5 %	3 %	2 %	3 %	3 %	-1 %
Scénario PR2	-8 %	5 %	3 %	6 %	6 %	-2 %
Scénario PR3	-10 %	6 %	3 %	8 %	9 %	-3 %
Scénario DP1	-1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Scénario DP2	-2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Scénario DP3	-2 %	4 %	1 %	0 %	2 %	-3 %

Source : INRA SMART-LERECO d'après SSP-RICA (2015).

bovins) sont perdantes contrairement aux exploitations laitières herbagères de plus petite taille. Dans le même sens, les grandes exploitations céréalières de Haute-Normandie sont perdantes contrairement aux petites exploitations d'élevage de cette même région.

*
* *

Depuis la réforme de la PAC adoptée en 1992, et malgré les modifications substantielles intervenues depuis lors dans les modes d'intervention des pouvoirs publics en agriculture (Agenda 2000 en 1999, Accords de Luxembourg en 2003, Bilan de santé de la PAC en 2009, Réforme de 2014), force est de constater que les aides directes occupent toujours aujourd'hui une place conséquente dans la formation du revenu de très nombreuses exploitations agricoles françaises et européennes. Si les exploitations orientées vers certaines productions agricoles (dont les productions porcine et avicole, l'horticulture, le maraîchage et la viticulture) sont clairement peu dépendantes des aides directes au prorata de leur chiffre d'affaires, la situation est bien différente dans les exploitations orientées vers les productions qui jouent un rôle essentiel dans l'occupation du territoire, dont les céréales, le lait, la viande bovine, la viande ovine. Ainsi, malgré les gains importants de productivité obtenus au fil des dernières décennies, tant à l'unité

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

de main d'œuvre qu'à l'unité de surface, le trop bas niveau des prix agricoles actuels ne permettrait pas à de très nombreux agriculteurs et agricultrices de vivre convenablement de leur métier en l'absence des aides directes. Les propositions de la Commission européenne du 1er juin 2018 et le débat engagé sur le financement de la PAC pour la période 2021-2027 suffisent à rappeler combien l'agriculture européenne est toujours dans l'incapacité de se projeter à moyen et long terme dans un cadre où les aides directes deviendraient moins essentielles aux équilibres économiques du secteur.

Le montant des aides directes par exploitation reste aujourd'hui fortement corrélé à la taille de l'exploitation exprimée en hectares ou en têtes de bétail. Cette situation tient surtout à l'option initiale prise en 1992 et en 1999 selon laquelle l'impact économique de la baisse des prix garantis devait être compensé, plus ou moins partiellement, au niveau de chaque exploitation, par l'octroi d'aides directes couplées aux facteurs de production, ce de manière indépendante de la taille de la structure. Dans le secteur céréalier, le montant de l'aide par hectare a même été fixé à un niveau plus élevé dans les régions bénéficiant des meilleurs rendements car celles-ci subissaient, à la suite de la baisse des prix garantis des céréales, une perte de chiffre d'affaires plus élevée par hectare.

Si la répartition actuelle des aides directes entre catégories d'exploitations agricoles est le produit d'une succession de choix de politique agricole, tous les États membres de l'UE n'ont pas pris les mêmes orientations, du moins en fonction de ce que la réglementation communautaire autorisait au titre de la subsidiarité. Comme le montrent les travaux réalisés ici, les modalités d'application du paiement redistributif et de la dégressivité des aides directes à partir de 150 000 euros par exploitation sont différentes d'un État membre à l'autre. Ces écarts d'application des instruments de la PAC nourrissent, à l'initiative souvent de ceux qui s'opposent à une réorientation en profondeur des aides directes, des débats plus ou moins fondés sur les implications que ces choix auraient en matière de compétitivité relative des États membres. Si les modalités d'octroi des aides directes peuvent avoir une influence, la question des distorsions de concurrence dépasse de très loin cette seule question. Elle concerne aussi, et peut-être surtout, les politiques d'investissement et de financement, la fiscalité nationale, le coût du travail, la structuration des filières, la déclinaison des normes environnementales, etc.

La récente proposition de la Commission européenne portant sur la dégressivité des aides directes à compter de 60 000 euros par exploitation et le plafonnement à compter de 100 000 euros devrait avoir, du moins en France, un impact redistributif limité, même si certaines très grandes exploitations seront pénalisées (du moins celles qui ne parviendront pas à s'adapter à la nouvelle règle). La possibilité de déduire du montant des aides directes les coûts de la main-d'œuvre et la transparence accordée aux associés des GAEC sont deux éléments susceptibles de minimiser l'impact. La décision des autorités françaises de ne pas appliquer le paiement redistributif comme cela avait été envisagé en 2014 démontre bien l'existence d'une certaine retenue politique dès lors qu'il s'agit de réorienter en profondeur les soutiens. Cette analyse rappelle d'une certaine manière combien, en matière de politique agricole, « le diable est dans les détails ». ■

Remerciements

Ce travail a bénéficié du soutien financier du ministère français de l'Agriculture et de l'Alimentation dans le cadre du projet de recherche Agr'Income (CEP-2018-AAP-02) ».

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bourzai B., César G., Emorine J. P., Nicoux R. (2013). Rapport d'information du Sénat sur la proposition de résolution européenne sur la réforme de la PAC. Paris, n° 524, 71 p.

Bureau J.-C., Thoyer S. (2014). *La politique agricole commune*. Éditions La Découverte, 128 p.

Bureau J.-C., Mahé L.-P. (2008). *La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme*. Rapport pour Notre Europe, 115 p.

Butault J.-P. (dir.) (2004). *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*. INRA Éditions, 307 p.

Butault J.-P., Chantreuil F., Dupraz P. (2002). Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs. *Économie rurale*, n° 271, pp. 84-91.

Chatellier V., Guyomard H. (2011). Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Économie rurale*, n° 323, pp. 4-20.

Chatellier V., Kleinhanss W. (2002). Agenda 2000 et modulation des aides directes de la PAC en Allemagne et en France. *Économie rurale*, n° 268-269, pp. 159-173.

Commission européenne (2016-a). *Redistributive payment*. Note, 5 p.

Commission européenne (2016-b). *Direct payments: financial mechanisms in the new system*. Report, Brussels, 12 p.

Commission européenne (2017). *Indicative figures on the distribution of aid, by size class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation n° 73/2009*. Report, 27 p.

Commission européenne (2018-a). *Regulation of the European parliament and the council on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans)*. COM 2018 (392) final, 142 p.

Commission européenne (2018-b). *Regulation of the European parliament and the council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing regulation n° 1306/2013*. COM 2018 (393) final, 111 p.

Commission européenne (2018-c). *Regulation of the European parliament and the council amending Regulations n° 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products*. COM 2018 (394) final, 37 p. + annexes.

Conseil (2013). *Règlement n° 1307/2013 du Parlement et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs*, 63 p.

Cour des comptes européenne (2018). *Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs : le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide*. Rapport spécial n° 10, 78 p.

Desriers M. (2000). Le montant des aides directes de la PAC reste très lié à la taille des exploitations. *Agreste*, n° 3, pp. 3-14.

Henke R., Sardone R. (2008). The fortune of modulation in the process of CAP reform. *109th EAAE Seminar*, 20-21 november, Viterbo, 17 p.

Latruffe L. (2018). L'impact des subventions sur l'efficacité technique des exploitations agricoles. *INRA Sciences sociales*, n° 5, 4 p.

Kirsch A., Kroll J.-C., Trouvé A. (2017). Aides directes et environnement : la PAC en question. *Économie rurale*, n° 359, pp. 121-139.

Lécole P., Thoyer S. (2015). Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides de la nouvelle PAC. *Économie rurale*, n° 348, pp. 59-79.

Matthews A. (2017). *Does capping direct payments make sense?* Note on the blog: http://capreform.eu.

O'Neill S., Hanrahan K. (2016). The capitalization of coupled and decoupled CAP payments into land rental rates. *Agricultural Economics*, vol. 47, n° 3, pp. 285-294.

Rouquette C., Baschet J.-F. (2010). Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Analyse (Centre d'Études et de Prospective), n° 23, 4 p.

Sahrbacher C., Sahrbacher A., Balmann A., Ostermeyer A., Schoenau F. (2012). Capping direct payments in the CAP: another paper tiger. *Eurochoices*, vol. 11, pp. 10-15.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)