



**HAL**  
open science

## Modulation des aides, renforcement du deuxième pilier et répartition des subventions et des revenus agricoles

Jean-Pierre Butault, Jean-Marc Rousselle

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Butault, Jean-Marc Rousselle. Modulation des aides, renforcement du deuxième pilier et répartition des subventions et des revenus agricoles. Journée INRA-SAE2, Jun 2007, Paris, France. hal-01072447

**HAL Id: hal-01072447**

**<https://hal.science/hal-01072447>**

Submitted on 6 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Modulation des aides, renforcement du deuxième pilier et répartition des subventions et des revenus agricoles**

*Ce texte présente trois scénarios de modulation des aides du premier pilier en vue de renforcer le deuxième pilier. Compte tenu du poids des aides dans le revenu, une redistribution plus égalitaire des subventions ne correspond pas automatiquement à une nette baisse de l'inégalité des revenus. La répartition des revenus dépend aussi très largement de l'évolution des prix relatifs des produits agricoles.*

La question de la modulation des aides du premier pilier pour renforcer le deuxième fait actuellement l'objet d'un débat. Elle se posera lors du bilan de santé de la PAC de 2008, et encore plus, lors des discussions sur la PAC après 2013. La réforme de 2003 avait déjà institué une modulation des aides du premier pilier à hauteur de 5 %, avec une franchise sur les 5 000 premiers euros, tout en élargissant les compétences du second pilier. Elle octroyait en outre aux Etats membres la possibilité d'instituer une modulation volontaire, jusqu'à hauteur de 20 %. Cette disposition, très critiquée par certains Etats, dont la France, par crainte d'une nationalisation de la PAC, rejetée dans son avis consultatif par le Parlement européen, n'a finalement été retenue que par le Royaume-Uni et le Portugal.

Un autre débat concerne le mode d'attribution du paiement unique. La plupart des pays, dont la France, ont choisi le mode historique, ayant pour effet de figer la répartition passée des aides dont le caractère inégalitaire a été depuis longtemps dénoncé. Des propositions sont ainsi faites par certains milieux de revenir sur ce mode d'attribution pour se rapprocher de celui de l'Allemagne qui a opté pour une aide uniforme à l'hectare par Land à l'horizon de 2013 et un rapprochement des aides entre Länder.

S'inspirant des propositions de la Confédération paysanne<sup>1</sup>, cette étude présente les résultats de simulations de différents scénarios de modulation, de mutualisation des aides du premier pilier et de renforcement du second pilier sur les niveaux de subventions et les revenus des exploitations. Il s'appuie sur les résultats du RICA 2004, projetés en 2009 (cf. encadré en fin de document), en tenant compte des réformes entreprises notamment dans les secteurs laitier et sucrier et en faveur des agro-carburants. Cet exercice est bien limité par son aspect statique et par le fait que les résultats sur le revenu des exploitations dépendent des niveaux des prix. Deux hypothèses sur le prix des céréales et des oléagineux sont toutefois comparées : leur maintien à leur bas niveau de 2004 et une augmentation de 20 % par rapport à 2004, compte tenu de l'évolution actuelle des prix mondiaux. L'étude n'examine que l'aspect de la répartition des

subventions et des revenus de ces mesures alors qu'il serait plus intéressant d'en modéliser l'impact en termes de réorientation des systèmes de production et de l'emploi agricole.

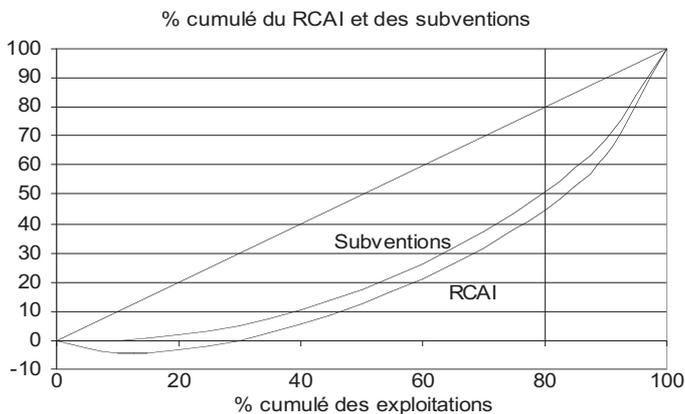
### **Le poids des subventions et le caractère limité du second pilier en 2004 et 2009**

La modulation des aides du premier pilier et le renforcement du second pilier ont deux objectifs : corriger les inégalités de revenu d'une part et encourager les systèmes d'agriculture plus durable et le développement régional d'autre part.

L'inégalité des soutiens accordés aux exploitations, sous toutes ses formes, a été critiquée depuis longtemps. Comme le suggérait le projet initial de la réforme de PAC de 1992, le passage d'un soutien des revenus par les prix à un soutien par des aides directes aurait pu être l'occasion d'une répartition plus égalitaire. Quelques mesures ont été prises dans ce sens : non obligation de gel des terres pour les petits producteurs, intégration d'une composante nationale dans le calcul du rendement de référence, franchise dans la modulation... Cependant, les réformes, surtout conçues comme une compensation de la baisse des prix par le versement d'aides directes, ont exclu, de fait, le souci de redistribution. La réforme de 2003, par l'établissement des droits à paiement unique (DPU) sous le mode historique a figé cette répartition des subventions. Dans le RICA 2004 ainsi, 80 % des aides directes échoient à la moitié des exploitations (cf. graphique 1) : la concentration des revenus est certes plus forte puisque 80 % du revenu global (RCAI : Résultat courant avant impôt) est perçu par 45 % des exploitations. L'application des réformes successives s'est toutefois traduite par un tassement des disparités (Chassart et al. 2006) parce que, par nature, les aides par hectare ont des effets plus égalitaires que le soutien par les prix (Butault et al. 1999) et parce que les revenus des

<sup>1</sup> Ce travail a été initié dans le cadre de la convention Confédération paysanne - INRA. Pour autant, les simulations ne portent pas sur les propositions de la CP, mais sur des scénarios inspirés par celles-ci. Cette étude s'inscrit également dans le projet ADD - IMPACT, financé par l'ANR, via l'INRA.

**Graphique 1 - Courbe de Lorenz pour le RCAI et les subventions des exploitations dans le RICA en 2004.**



L'indicateur d'inégalité utilisé (indice de Gini) correspond au double de la surface comprise entre la bissectrice et la courbe de Lorenz. Il est donc nul pour une répartition totalement égalitaire et est égal à 1 si une infime partie de la population accumule l'essentiel de la richesse. Il est ici de 0,59 pour le RCAI et de 0,49 pour les subventions.

systèmes herbivores ont été revalorisés, notamment par rapport aux grandes cultures, alors que leur niveau était plus bas avant la réforme.

Les aides du premier pilier ont, par ailleurs, conservé leur caractère déterminant. D'après les données extrapolées du RICA de 2004, elles se montent ainsi à 7,4 milliards d'euros (dont 4,5 milliards en futurs DPU) alors que les aides du second pilier n'atteignent que le montant de 1,85 milliard. Dans la projection 2009, avant modulation, les subventions nouvelles sur le lait et la betterave, intégrées au DPU, abondent le premier pilier de près de 800 millions alors que la modulation de la réforme de 2003 ne transférerait que 330 millions du premier au second pilier.

## Modulation, mutualisation des aides et renforcement du second pilier

Trois scénarios de modulation et de mutualisation des aides du premier pilier, à l'exclusion de celles portant sur les fruits, les légumes, le vin et les cultures énergétiques, ont été testés. L'assiette des aides modulées correspond donc aux montants des DPU sous l'hypothèse d'un découplage total.

- Le premier scénario (S1) correspond à un taux de modulation uniforme de 10 %. Il concerne 84 % des exploitations. La subvention moyenne du premier pilier passe alors de 20,8 à 18,8 milliers d'euros. La modulation correspond à 780 millions et permet une augmentation du second pilier de 36 %.
- Le second scénario (S2) s'inspire des propositions débattues au sein de la Confédération paysanne. La modulation s'effectue, comme l'impôt sur le revenu, à un taux progressif selon le montant initial de la subvention par actif. Les taux choisis sont donnés par le tableau 1 : la modulation ne s'applique qu'au-delà d'un montant de 15 000 euros par actif. Seules

**Tableau 1 - Taux de modulation selon le niveau initial de subvention par actif dans le scénario S2 (milliers d'euros)**

Tranche : subv/UTA	Taux	% exploit	Indice subvention	% modulation
0	0	15,8	100	0
0-15	0	47,5	100	0
15-35	30	30,1	91	52,5
35-55	40	5,6	79	35,1
55-75	50	0,9	72	9,7
75-95	60	0,1	66	1,8
95-115	75	0,0	60	0,9
		100	91	100

37 % des exploitations sont modulées et la modulation correspond à un montant de 700 millions (soit 9,2 % du montant du premier pilier initial et plus 33 % pour le second pilier).

- La mutualisation des aides (S3) a été modélisée dans le scénario 3. Conformément aux propositions de la Confédération paysanne, on commence par attribuer, dans toutes les exploitations, une aide par actif familial : le montant que nous avons retenu est relativement faible, 1 500 euros par actif. La mutualisation est ensuite effectuée en répartissant le montant des aides restantes, à l'intérieur de chaque région, au prorata de la surface éligible. Celle-ci correspond à 24,8 millions d'hectares pour un montant de 6,9 milliards d'euros, soit 281 euros par hectare (contre 313 euros initialement avant l'aide forfaitaire au travail familial). Ce montant par hectare est très variable d'une région à l'autre (385 euros en Picardie et 122 euros en Languedoc-Roussillon).

Les aides sont ensuite modulées selon les taux du scénario S2. Compte tenu de la redistribution opérée, le produit de la modulation au sens strict baisse. Il était de 700 millions dans le scénario S2 et il est de 586 millions dans le scénario S3.

Sur le second pilier, on considère d'abord que le produit de la modulation reste dans la sphère agricole : la subvention moyenne (27 000 euros par exploitation) est donc identique dans la situation initiale 2009 et dans les trois scénarios. Il n'est pas évident de déterminer a priori les bénéficiaires du renforcement du second pilier. On a supposé que le produit de la modulation se divisait en quatre parts égales, les trois premières allant à une augmentation uniforme des aides aux zones défavorisées, des subventions pour les accidents climatiques et des aides pour les mesures agro-environnementales. La dernière part est affectée à de nouveaux contrats de mesures agro-environnementales, par tirage aléatoire, comme dans les projections 2009 (cf. encadré).

## La redistribution des subventions

Par construction, le premier scénario S1 n'implique pas une redistribution importante des subventions. Par contre, les deux autres scénarios apparaissent assez redistributifs. Si on répartit les exploitations en cinq quintiles - classes d'effectifs égaux selon la variation relative des subventions par travailleur familial (UTAF) -, cette variation relative s'étale de -25 à +50 % entre le premier et le dernier quintile (cf. tableau 2) pour le scénario 3. Ce classement ne prend pas en compte, en outre, les 25 000 exploitations qui n'avaient pas de subvention dans la situation initiale et qui en perçoivent, dans le scénario 3, par l'aide au travail familial.

Il y a aussi resserrement des inégalités du montant des subventions par travailleur familial : entre la situation initiale et le scénario 3, l'indice de Gini passe de 0,44 à 0,39 et le rapport des subventions par travailleur familial entre le cinquième et le troisième quintile de 2,70 à 2,37 (tableau 3).

**Tableau 2 - Subvention par UTAF selon les quintiles de variation relative du montant de subventions par UTAF dans les trois scénarios (milliers d'euros)**

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total *
<b>S1</b>						
Subv initiale	22,3	22,5	23,4	20,2	14,7	19,1
Subv finale	20,5	21,8	23,2	20,9	16,6	19,1
Indice	91,8	96,8	99,2	103,6	113,0	100,0
<b>S2</b>						
Subv initiale	33,0	17,1	21,2	18,3	13,3	19,1
Subv finale	29,0	16,9	22,1	19,6	15,4	19,1
Indice	87,9	98,6	104,0	107,3	115,0	100,0
<b>S3</b>						
Subv initiale	31,2	25,9	20,9	15,7	9,3	19,1
Subv finale	23,3	24,1	21,9	18,9	14,0	19,1
Indice	74,7	93,0	104,9	120,5	150,8	100,0

\* Y compris 25 000 exploitations à subvention initiale nulle.

**Tableau 3 - Indicateurs d'inégalités du montant des subventions par UTAF dans les trois scénarios**

	S0	S1	S2	S3
Indice de Gini	0,44	0,44	0,42	0,39
Part du 5 <sup>e</sup> quintile	45,71	45,68	43,57	42,88
Ratio du 5 <sup>e</sup> sur le 3 <sup>e</sup> quintile	2,70	2,72	2,45	2,37

**Tableau 4 - Subvention moyenne (en milliers d'euros) par exploitation dans les trois scénarios**

	G C	Lait	Herbi-vore	Grani-vore	Autres	Total
<b>S0 : projection 2009</b>						
Subv initiale	37,4	27,8	32,6	16,1	6,6	27,0
Dt pilier 1	33,7	21,9	18,8	13,2	3,4	20,8
<b>S1</b>						
Modulation	- 3,3	- 2,2	- 1,9	- 1,3	- 0,2	- 2,0
Redistribution	1,4	2,0	4,1	0,9	1,4	2,0
Subv finale	35,5	27,6	34,8	15,6	7,7	27,0
Dt pilier 1	30,3	19,7	16,9	11,9	3,2	18,8
<b>S2</b>						
Modulation	- 4,5	- 0,9	- 1,1	- 0,2	0,0	- 1,8
Redistribution	1,3	1,8	3,5	0,8	1,1	1,8
Subv finale	34,3	28,7	35,0	16,7	7,7	27,0
Dt pilier 1	29,2	21,0	17,6	12,9	3,4	19,0
<b>S3</b>						
Subv perennes*	4,2	6,0	13,8	2,9	4,2	6,5
Aide travail	2,0	2,4	2,0	2,4	2,1	2,1
Aide surface	28,4	20,1	18,2	10,8	2,3	18,3
Modulation	- 3,6	- 0,8	- 1,2	- 0,1	0,0	- 1,5
Redistribution	1,1	1,5	3,0	0,7	1,0	1,5
Subv finale	32,2	29,2	35,8	16,7	9,5	27,0
Dt pilier 1	27,3	21,7	19,0	13,1	5,4	19,3

\* Subventions non touchées par la modulation et la mutualisation (fruits, légumes, vin, cultures énergétiques et second pilier).

Les effets de la redistribution, notamment de la modulation progressive et de la mutualisation des aides sont très différenciés selon les orientations (et donc aussi selon les régions, compte tenu de la répartition géographique des orientations). En moyenne, ce sont les exploitations de grandes cultures qui apparaissent les seules pénalisées, notamment dans le scénario 3 (tableau 4). Ceci tient au fait qu'elles ont des montants initiaux de subvention par hectare plus élevés (ce qui joue dans la mutualisation), des surfaces par travailleur plus importantes, donc des subventions initiales par travailleur aussi plus fortes (ce qui joue dans la modulation progressive). Selon les hypothèses retenues, elles bénéficient peu, par ailleurs, de la redistribution par le second pilier. Dans le scénario 3, les exploitations de grandes cultures perdent ainsi en moyenne 5 200 euros, leur subvention passant de 37 400 à 32 200 euros.

La redistribution se fait, en moyenne, au profit des systèmes herbivores (dont le gain est de 3 300 euros) et des orientations « autres » (2 900 euros). La redistribution est relativement neutre, en moyenne, sur les systèmes laitiers.

## Les effets sur le revenu

Par construction, pour chaque exploitation, les variations absolues de subventions et de revenus sont identiques à l'intérieur de chaque scénario.

Il n'en est pas de même, en termes relatifs, compte tenu du poids des subventions dans le revenu : de faibles variations du niveau des subventions peuvent ainsi provoquer de fortes variations relatives du revenu, si ce

**Tableau 5 - Variation du RCAI dans les trois scénarios selon l'orientation des exploitations et l'évolution des prix des céréales et des oléagineux**

	G C	Lait	Herbi-vore	Grani-vore	Autres	Total
<b>Prix des céréales et des oléagineux 2004</b>						
S0-1	27,1	26,3	22,7	23,3	36,9	27,8
S1 : indice	93	99	110	98	103	100
S2 : indice	88	103	110	103	103	100
S3 : indice	81	105	114	103	108	100
<b>Prix des céréales et des oléagineux : + 20 %</b>						
S0-2	37,3	28,4	23,8	25,4	37,2	31,9
S1 : indice	95	99	109	98	103	100
S2 : indice	92	103	110	102	103	100
S3 : indice	86	105	114	102	108	100

**Tableau 6 - Indice de Gini sur le RCAI par UTAF dans les trois scénarios selon l'évolution du prix des céréales et des oléagineux**

	S0	S1	S2	S3
Prix 2004	0,54	0,55	0,54	0,54
Prix : + 20 %	0,52	0,51	0,50	0,49

dernier est modeste. L'évolution du revenu des exploitations de grandes cultures est significative sur ce point (cf. tableau 5).

Dans le scénario 3, la baisse de 5 200 euros de subvention fait passer le RCAI, dans l'hypothèse de prix des céréales et des oléagineux inchangés par rapport à 2004, de 27 100 euros à 21 800 euros (- 19 %), soit à un niveau bien inférieur à la moyenne de l'ensemble (27 800 euros). Dans l'hypothèse où les prix des céréales et des oléagineux augmentent de 20 % en 2009, le RCAI passe de 37 300 euros à 32 100 euros (- 14 %), soit à un niveau qui reste supérieur à la moyenne de l'ensemble (31 900 euros).

La redistribution des subventions peut ainsi avoir des effets contrastés sur la répartition des revenus selon l'évolution des prix. Dans la première hypothèse de prix, un indicateur d'inégalité tel que l'indice de Gini (cf. tableau 6) montre que la redistribution des subventions a peu d'effet sur la répartition des revenus. Ceci tient à la baisse des revenus en grandes cultures, y compris dans des exploitations de taille moyenne : des inégalités s'atténuent mais d'autres se créent. Dans la deuxième hypothèse de prix, la répartition plus égalitaire des subventions correspond à une répartition plus égalitaire des revenus.

## Pour conclure

La réforme de la PAC de 2003 pose avec plus d'acuité qu'auparavant la question de la justification des aides du premier pilier. L'instauration et le versement du DPU ne pourront plus se justifier à terme comme la compensation d'une baisse de prix intervenue depuis longtemps. D'un point de vue philosophique, un droit historique à un revenu ne peut être considéré comme un acquis défendable, que dans le cadre de la théorie libertarienne de Nozick (cf. en philosophie politique, les théories de la justice). D'un point de vue économique, les paiements découplés, en tant que transferts directs, apparaissent comme le moyen le plus efficace pour soutenir le revenu des producteurs agricoles. Il est toutefois difficile d'imaginer que ne soit pas posée à terme, dans le débat social, la question du versement d'aides importantes à une catégorie sociale particulière, sans qu'il y ait de contrepartie, à l'exception du respect de la conditionnalité et du maintien des surfaces dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Une redistribution des soutiens et une réorientation des aides en fonction d'objectifs sociétaux, notamment en matière de protection de l'environnement et de gestion du territoire, apparaissent ainsi probables.

Les scénarios que nous avons présentés n'ont qu'une valeur illustrative. Ils montrent la possibilité d'actions allant en faveur d'une redistribution des soutiens mais mesurent aussi leurs difficultés d'application. Compte tenu du poids des subventions dans les revenus, leur modulation peut avoir des effets pervers, par exemple, en pénalisant des exploitations moyennes. Les effets de la modulation sont très variables selon l'évolution des prix et les aides directes ne sont pas encore les seules formes de protection des secteurs, ce qui pose la question de la justification de la seule modulation de ces aides. D'autres dispositifs sont peut-être nécessaires pour accompagner de telles mesures comme l'instauration d'une assurance sur le revenu pour atténuer les effets des variations de prix.

Ce texte n'examine pas la question, pourtant d'une importance cruciale, des effets de la redistribution sur l'emploi et la réorientation des systèmes. Si le maintien d'un certain niveau d'emplois agricoles est jugé souhaitable, l'aide à l'actif ne constitue-t-elle pas la mesure la plus appropriée (mais peut-être non compatible avec les règles de l'OMC) ? Il y a enfin la question de la nature du second pilier. Il est difficile d'en modéliser les effets parce que son contenu est encore imprécis. Plutôt que d'en fixer a priori un montant ne vaudrait-il pas mieux fixer plus clairement ses objectifs pour en déterminer son coût budgétaire ? La recherche peut contribuer à ce débat.

**Jean-Pierre Butault et Jean-Marc Rousselle**

UMR210 Economie publique – INRA AgroParistech, UMR356 LEF – INRA AgroParistech  
[butault@nancy-engref.inra.fr](mailto:butault@nancy-engref.inra.fr) - [roussell@nancy-engref.inra.fr](mailto:roussell@nancy-engref.inra.fr)

### Les projections 2009

L'étude s'appuie sur le RICA 2004. Les données sont projetées, à structures constantes, à l'horizon 2009, pour prendre en compte certaines réformes mises en œuvre. Nous avons retenu les hypothèses suivantes :

- une baisse du prix du lait de 11 % et le versement d'une aide de 35,5 euros par tonne de quota, intégrée au DPU,
- une baisse de 35 % du prix des betteraves A et B, compensée à 64 % par une aide à l'hectare intégrée au DPU,
- une utilisation de 70 % de la jachère pour le développement des cultures énergétiques et le versement de 45 euros par hectare sur une part de la sole végétale,
- une modulation des aides du premier pilier au-delà d'une franchise de 5 000 euros et dont le produit est affecté au second pilier. Cette affectation concerne de nouveaux contrats de mesures environnementales. Elle est générée par tirage aléatoire, en respectant la structure observée des aides en 2004 selon la région, les orientations et la taille des exploitations.

Deux hypothèses de prix sur les céréales et les oléagineux ont par ailleurs été retenues (cf. tableau 7) : un niveau inchangé par rapport à 2004 et une augmentation de 20 % relativement à 2004 pour prendre en compte l'évolution à la hausse des cours mondiaux. Ces hypothèses jouent principalement, en grandes cultures, sur le revenu des exploitations et le poids des subventions dans ce revenu.

**Tableau 7 - Subvention et revenu des exploitations selon l'orientation en 2004 et dans les projections 2009 (milliers d'euros)**

	Grandes cultures	Lait	Herbivore	Grainivore	Autres	Total
%	31	25	20	4	20	100
SAU : ha	97	72	74	38	22	69
UTAF	1,3	1,6	1,3	1,6	1,4	1,4
<b>2004</b>						
Subvention	35,9	22,6	31,9	14,9	6,0	24,9
% pilier 1	92,1	76,7	60,8	83,8	57,0	78,6
RCAI	27,3	28,7	22,2	23,7	36,3	28,3
<b>2009</b>						
Subvention	37,4	27,9	32,4	16,1	6,7	27,0
% pilier 1	90,0	78,3	57,8	81,9	51,5	77,1
RCAI (1)	27,1	26,3	22,7	23,3	36,9	27,8
% subv	138,2	106,1	142,6	69,1	18,2	97,1
RCAI (2)	37,3	28,4	23,8	25,4	37,2	31,9
% subv	100,1	98,2	136,1	63,3	18,0	84,7

- (1) Prix des céréales et des oléagineux inchangés, par rapport à 2004.  
 (2) Prix des céréales et des oléagineux : + 20 %.

**Butault J.P., Lerouillois Ph. (1999).** La réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne : les premiers effets. *Economie et Statistique*, n° 329-330, pp 73-86.

**Butault J.P., Rousselle J.M. (2007).** Une autre répartition des aides agricoles est-elle possible ? Une simulation des propositions débattues au sein de la Confédération Paysanne. Document de travail. INRA-SAE2. AgroParistech. LEP-LEF, 54 p.

**Chassard M., Chevalier B. (2006).** Un large éventail de revenus agricoles. In : *L'agriculture, nouveaux défis*, INSEE, pp. 31-45.