



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

Vincent Chatellier

► To cite this version:

Vincent Chatellier. Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?. SFER - Colloque "Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes", Société Française d'Economie Rurale (SFER). FRA., Jun 2018, Supagro Montpellier, France. 13 p. hal-01909143

HAL Id: hal-01909143

<https://hal.science/hal-01909143>

Submitted on 5 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.

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

Vincent Chatellier

INRA, UMR SMART-LERECO (Nantes)

vincent.chatellier@inra.fr

Résumé. Les réformes successives de la Politique Agricole Commune (PAC) ont profondément modifié la manière dont les soutiens publics sont alloués aux exploitations agricoles. La question du ciblage des aides directes entre catégories d'exploitations a toujours fait l'objet d'une attention particulière, tant des pouvoirs publics (les Etats membres cherchant à améliorer derrière les choix arrêtés leur retour budgétaire), des organisations agricoles (qui défendent au travers de l'orientation des soutiens tel ou tel modèle de développement de l'agriculture) que des agriculteurs eux-mêmes (qui sont influencés dans leurs orientations stratégiques par les modalités d'octroi des aides). En se focalisant sur le cas de la France, cette communication propose une réflexion portant sur deux instruments de la PAC qui entendent avoir un impact redistributif au niveau des aides directes. Le premier, mis en œuvre à partir de 2015 en France, 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 1^{er} juin 2018. Partant des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) et en considérant plusieurs modalités possibles 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

JEL : Q12 ; Q18

Abstract. Successive reforms of the Common Agricultural Policy (CAP) have profoundly changed the way public supports are allocated to farms. The issue of targeting direct aids between farm types has always been the subject of particular attention, both by the public authorities (the Member States seeking to improve the return of their budget), agricultural organizations (which defend through the orientation of the support a particular model of agricultural development) than farmers themselves (who are influenced in their strategic orientations by the way in which subsidies are granted). Focusing on the case of France, this paper proposes a reflection on two particular instruments of the CAP that intend to have a redistributive impact on direct payments. The first, implemented from 2015 in France, corresponds to the redistributive payment allocated on the first 52 hectares. The second concerns the degressivity and the ceiling of subsidies, in accordance with the proposals made by the European Commission on 1 June 2018. Based on individual data from the Farm Accountancy Data Network (FADN) and several possible implementation modalities for these two devices, some simulations are conducted to shed light on the question of their impacts. The results point out how much redistribution intensity is sensitive to the fine options retained (level of thresholds, exemption, targeting of funds collected, etc.).

Key words: CAP - Direct payments - Farms - Capping - Redistributive payment

Introduction

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 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 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 (baisse du poids de ce secteur dans le budget de l'UE, stabilisation des fonds alloués aux Etats membres, voir diminution en monnaie constante) 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 des aides directes, 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 en agriculture, 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 nettement plus élevé dans les grandes exploitations, même si certains dispositifs ont eu pour vocation d'opérer un rééquilibrage en faveur des petites exploitations.

La réforme de la PAC arrêtée en 2013 a donné aux Etats membres de l'Union européenne (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 ; 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 vient de faire connaître, le 1^{er} 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 Etats membres au titre de la PAC et couvrant les aides directes, les mesures de marché et le développement rural (Commission européenne, 2018-a) ; un règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC (Commission européenne, 2018-b) ; un règlement apportant des modifications à la législation actuelle sur l'organisation commune des marchés du secteur agricole (Commission européenne, 2018-c). Parmi les nouvelles 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, cette communication propose une analyse portant sur les effets potentiels, pour les exploitations agricoles françaises, de deux instruments de réorientation des aides directes. Il s'agit, d'une part, du paiement redistributif adopté en France à compter de 2015 et, d'autre part, des propositions de dégressivité/plafonnement introduites dans les propositions réglementaires du 1^{er} juin 2018. 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, et de façon à mesurer la sensibilité des résultats, les simulations sont conduites en considérant plusieurs modalités d'application. Après une première partie dédiée à une présentation de ces deux dispositifs, la seconde partie présente les scénarios testés et la troisième discute des résultats obtenus.

1- La présentation des 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.

1-1-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 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 Etats membres, une mesure optionnelle et non obligatoire. Ainsi, seuls les Etats 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 Etats 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, 2016-a).

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 Etat 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. A 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, originale à l'échelle de l'UE, le seuil maximal est, sous certaines conditions juridiques, multiplié par le nombre d'associés. Cette dérogation, qui relève du principe dit de la « transparence », donne en effet la possibilité d'attribuer des aides à certaines sociétés agricoles en prenant en compte chaque associé comme on le fait pour un agriculteur individuel, à condition de respecter deux conditions : en se mettant en société, les membres doivent renforcer la structure agricole du groupement ; les membres individuels de GAEC ont des droits et obligations comparables à ceux des agriculteurs individuels qui ont le statut de chef d'exploitation, en particulier en ce qui concerne leur statut économique, social et fiscal.

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 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. Le prélèvement est 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 24 août 2016, le montant du paiement national moyen étant de 272,5 euros par hectare, le paiement redistributif ne peut dépasser le seuil de 177 euros par hectare.

Comme évoqué précédemment, de nombreux Etats 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 Etats 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*). Avec un taux de prélèvement de 20% visé en 2018 (mais finalement non appliqué, cf. infra), la France présente le taux le plus élevé, loin devant la Pologne (8,3%), l'Allemagne (7%) ou le Royaume-Uni (2,7%).

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

	Seuils de surface	Montant par ha en 2015	Taux de prélèvement envisagé sur le plafond national					
			2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allemagne - Tranche 1	0 à 30 ha	49,64 €	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Allemagne - Tranche 2	30 à 46 ha	29,78 €	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Belgique (Wallonie)	0 à 30 ha	127,00 €	9,3%	9,5%	9,5%	9,6%	9,6%	9,1%
Bulgarie	0 à 30 ha	77,11 €	7,1%	7,1%	7,1%	7,0%	7,0%	7,0%
Croatie	0 à 20 ha	33,13 €	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
<u>France</u>	<u>0 à 52 ha</u>	<u>25,00 €</u>	<u>5,0%</u>	<u>10,0%</u>	<u>15,0%</u>	<u>20,0%</u>	<u>20,0%</u>	<u>20,0%</u>
Lithuanie	0 à 30 ha	48,80 €	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
Pologne - Tranche 1	0 à 3 ha	0,00 €	8,3%	8,3%	8,5%	8,6%	8,6%	8,30%
Pologne - Tranche 2	3 à 30 ha	40,10 €	8,3%	8,3%	8,5%	8,6%	8,6%	8,30%
Portugal	0 à 5 ha	50,00 €	0,0%	0,0%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%
Roumanie - Tranche 1	0 à 5 ha	5,00 €	5,2%	5,3%	5,4%	5,3%	5,3%	5,5%
Roumanie - Tranche 2	5 à 30 ha	51,08 €	5,2%	5,3%	5,4%	5,3%	5,3%	5,5%
Royaume-Uni (Pays de Galles)	0 à 54 ha	25,51 €	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	2,7%

Source : Commission européenne

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 temporairement un terme à la montée en puissance du dispositif. Le taux de prélèvement est donc resté au taux de 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%. 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.

1-2-La dégressivité et le plafonnement des aides directes

La dégressivité et le plafonnement des aides directes ne constituent pas une innovation conceptuelle et ont déjà suscité de nombreux travaux (Chatellier et Kleinhanss, 2002 ; Henke et Sardone, 2008 ; Sahrbacher, 2012 ; Matthews, 2017). En 2013, l'article 11 du règlement n°1307 offrait déjà la possibilité aux Etats membres de réduire le montant des paiements directs (cela concernait seulement le paiement de base) au-delà d'un seuil fixé à 150 000 euros par exploitation (avec un minimum de réduction des aides fixé à 5% et avec la reconnaissance de la « transparence » dans le cas des GAEC). L'alinéa 2 de ce même article précisait que les Etats membres pouvaient (mesure optionnelle), avant d'appliquer ce prélèvement, soustraire au montant des paiements directs : « les 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 ». L'application de ce dispositif n'était pas obligatoire pour les Etats 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).

D'après les notifications faites en août 2015 (Commission européenne, 2016-b), une dégressivité des aides directes à partir de 150 000 euros par exploitation est appliquée dans tous les Etats membres de l'UE, à l'exception de six d'entre eux : l'Allemagne, la France, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie et la Wallonie en Belgique. Dans quinze Etats membres, le taux de prélèvement est limité à 5% au-delà du seuil des 150 000 euros. Dans d'autres pays, celui-ci est supérieur et varie selon le montant des aides directes. A titre d'exemple, en Irlande et en Pologne, le taux de prélèvement est de 100% au-delà de 150 000 euros ; 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. Seuls neuf Etats membres (Autriche, Bulgarie, Espagne, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Luxembourg, and Slovénie) utilisent la possibilité offerte de déduire du montant des aides directes des coûts liés à la rémunération de la main d'œuvre.

Dans la continuité des décisions arrêtées en 2013, et 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), les propositions législatives formulées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018 ne remettent pas en cause le paiement redistributif, mais modifient les conditions de la mise en œuvre de la dégressivité et du plafonnement. Ainsi, l'article 14 de la proposition de règlement (Commission européenne, 2018-a) indique que la dégressivité et le plafonnement deviendraient obligatoires et s'appliqueraient à toutes les aides directes (aides découplées, aides couplées, paiement redistributif, complément d'aides pour les jeunes agriculteurs) et non pas seulement au paiement de base. L'article 15 indique que le prélèvement serait réalisé de la façon suivante : -25% 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. Dans le même esprit que ce qui a prévalu en 2013, le règlement indique que les Etats membres pourront, avant l'application du prélèvement, déduire du montant des aides directes des frais liés aux coûts de la main d'œuvre salariée et familiale¹. Les fonds ainsi prélevés seront utilisés par l'Etat membre pour abonder d'autres financements du premier pilier ou pour opérer un transfert vers le second pilier.

2- La méthode de simulation et la définition des différents scénarios testés

Pour évaluer l'impact du paiement redistributif et la dégressivité/plafonnement sur les exploitations agricoles françaises, des simulations sont appliquées aux données individuelles du RICA² de 2015. Ces 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 sur l'ensemble des exploitations agricoles), dans la mesure où l'intégralité des fonds prélevés sur les aides directes est redistribuée sur les surfaces éligibles au paiement redistributif.

¹ En l'absence d'une traduction officielle en français de la proposition réglementaire, il convient à ce stade de rester prudent dans l'interprétation qu'il est possible de donner au point b) du paragraphe suivant : "Member States shall subtract from the amount of direct payments to be granted to a farmer pursuant to this Chapter in a given calendar year: (a) the salaries linked to an agricultural activity declared by the farmer, including taxes and social contributions related to employment; and (b) the equivalent cost of regular and unpaid labour linked to an agricultural activity practiced by persons working on the farm concerned who do not receive a salary, or who receive less remuneration than the amount normally paid for the services rendered, but are rewarded through the economic result of the farm business".

² L'univers du RICA ne couvre pas l'ensemble des exploitations agricoles, mais uniquement celles qualifiées de « moyennes et grandes ». Sont ainsi considérées les seules exploitations dont la dimension économique, exprimée en euros de Production Brute Standard (PBS), dépasse un seuil minimal fixé par Etat membre. Dans le cas français, par exemple, les exploitations dites « moyennes et grandes » sont celles dont la PBS dépasse 25 000 euros. Ces dernières représentent 67% de l'ensemble des exploitations agricoles, emploient 88% des actifs agricoles, couvrent 93% de la SAU et assurent près de 98% de la production agricole. Pour chaque exploitation de l'échantillon, les variables disponibles sont nombreuses (plusieurs centaines) et concernent la structure, les résultats économiques (dont différentes catégories d'aides directes) et la situation financière.

Six scénarios sont testés ici : trois sont liés au paiement redistributif (notés « PR1 », « PR2 » et « PR3 ») et trois autres sont relatifs à la dégressivité et au plafonnement des aides directes (notés « DP1 », « DP2 », « DP3 »). Ces scénarios ont été construits dans l'objectif non pas d'anticiper sur ce qui sera finalement mis en œuvre en France, mais pour apporter des éléments chiffrés autour des effets potentiels des instruments étudiés. Il s'agit d'une certaine manière de mesurer le champ des possibles et d'objectiver les redistributions induites.

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

- **PR1.** Ce scénario considère que les autorités françaises iraient au bout de la démarche programmée initialement 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 va plus loin que ce que les autorités françaises ont décidé de mettre en œuvre. Il envisage en effet de porter le taux prélèvement à 30% des aides découplées, soit le maximum autorisé par la réglementation. Les fonds prélevés sur les aides découplées permettent de porter le montant du paiement redistributif à 150 euros par hectare pour les 52 premiers hectares.
- **PR3.** Ce scénario est encore plus volontariste, en ce sens qu'il cumule un taux de prélèvement de 30% sur les aides découplées et une réduction du seuil des surfaces éligibles aux seuls 30 premiers hectares (et non pas 52 hectares) de chaque exploitation, avec l'application de la « transparence » pour les GAEC. Un tel scénario supposerait cependant de s'affranchir de la règle qui prévaut actuellement 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 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 et les frais liés à la main d'œuvre salariée (mais pas familiale) sont déduits du montant des aides directes pris en référence. Les fonds prélevés sont alloués pour abonder le paiement distributif sur les 52 premiers hectares.
- **DP2.** Ce scénario poursuit une ambition redistributive plus forte que ce que la proposition réglementaire prévoit. En effet, il suppose l'application d'un plafonnement des aides directes dès 60 000 euros par exploitation. La transparence est appliquée dans le cas des GAEC, mais les coûts liés à la main d'œuvre (salariée ou familiale) ne sont pas déduits. Les fonds prélevés sont utilisés pour abonder le paiement redistributif sur les 52 premiers hectares.
- **DP3.** Ce scénario est identique au précédent, à ceci près que la transparence pour les GAEC ne s'appliquerait plus.

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 case typologique donnée (exemple : les exploitations agricoles de plus de 300 hectares), le résultat moyen présenté correspond donc une agrégation des impacts individuels.

3- L'impact des six scénarios pour les exploitations agricoles françaises

Pour chaque case typologique considérée, l'impact des scénarios est mesuré 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 rapporté à l'unité de main d'œuvre, à l'hectare de surface agricole et au prorata des aides directes initialement allouées.

En raison 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 1). Chaque classe regroupe des exploitations relevant de différentes orientations de production (OTEX) et régions.

Tableau 1. 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 hectares)					Ensemble
	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 : SSP - RICA France 2015 / Traitement INRA SMART-LERECO

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 (scénario le plus proche des décisions prises en France en 2013), 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 très peu concernées par les aides directes (fruits et légumes, productions de granivores, viticulture, 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 exploitations agricoles françaises, rassemblent 37,2% des aides directes. Après la simulation du scénario PR3 (le plus volontariste des trois), le rééquilibrage en leur faveur conduit à ce que ces dernières regroupent, in fine, 39,2% des aides directes.

Une focalisation sur les 6 500 exploitations agricoles françaises dont la superficie agricole dépasse les 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 ici, 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 éligible au principe de la transparence. Ainsi, en 2015, un peu plus de 60% de ces grandes exploitations sont en GAEC, ce taux étant de 46% pour les exploitations de la classe couvrant le spectre 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, qui est au plus près des propositions de la Commission européenne, conduit en fait à prélever très 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 très 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 finalement très faible du montant des aides directes (*tableau 1*). 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, ce scénario cumulant un seuil bas pour l'application du plafonnement (60 000 euros), la non prise en compte des coûts salariaux (en déduction du montant des aides directes) et, surtout, la non application du principe de la transparence pour les GAEC. Pour les grandes structures, la baisse moyenne des aides directes est alors de 32 820 euros par exploitation et 8 870 euros par UTA. En dépit de cette baisse, le résultat courant par UTA familiale resterait supérieur à la moyenne des exploitations agricoles, mais avec un écart très nettement resserré.

Les effets escomptés de la dégressivité/plafonnement sont en fait étroitement liés à la distribution des exploitations agricoles selon le montant d'aides directes, plus exactement selon le seuil de déclenchement des prélèvements (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 totales). Ces estimations basées sur le RICA sont assez proches de celles publiées par la Commission européenne à partir des données issues des bénéficiaires du Fonds européen agricole de garantie (Commission européenne, 2017). En France en 2015, et d'après cette source, les bénéficiaires de plus de 100 000 euros de paiements directs (dont 83 reçoivent plus de 500 000 euros) captent 8,4% de l'ensemble des aides directes allouées en France. Les bénéficiaires de plus de 50 000 euros rassemblent, quant à eux, 36,1% des aides directes.

L'impact des scénarios sur les exploitations qui ne bénéficiaient pas à l'origine d'aides directes (environ 10% des effectifs, dont de nombreuses exploitations viticoles et horticolas) 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 2*). 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 qui sont au plus proches des mesures pressenties en France, 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 (-7 710 euros par UTA). Le plafond à 60 000 euros joue ici pleinement de même que la non application de la transparence pour les GAEC.

Tableau 2. 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					Ensemble
	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 (UTA)	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%

ns = non significatif

Source : SSP - RICA France 2015 / Traitement INRA SMART-LERECO

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.

Tableau 3. L'impact des scénarios sur les exploitations agricoles françaises pour différentes OTEX

	Grandes cultures	Bovins lait	Bovins viande	Ovins-caprins	Granivores	Polyculture 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 : SSP - RICA France 2015 / Traitement INRA SMART-LERECO

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 seuls les aides découplées sont concernées par le prélèvement et non pas les aides couplées).

A 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 (tableau 4).

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 Ile de France, 13% en Picardie et 13% en Champagne-Ardenne. En ne considérant que les exploitations de plus de 200 hectares de ces mêmes régions, la baisse des aides directes est plus forte et se situe à respectivement 22%, 19%, 17%. A 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. A l'exception du scénario DP3, les grandes exploitations (plus de 200 hectares) de Rhône-Alpes et de Franche-Comté sont très peu pénalisées (quand elles le sont) par les scénarios étudiés pour deux raisons principales : ces exploitations sont essentiellement en GAEC avec un nombre important d'associés ; elles ont un montant initial d'aides directes découplées par hectare plus faible que la moyenne nationale (or le prélèvement est opéré sur cette enveloppe dans le cas des scénarios liés au paiement redistributif).

Tableau 4. L'impact régional des scénarios testés - calcul réalisé en % des aides directes, toutes OTEX confondues et pour les unités de plus de 200 hectares

	PR1		PR2		PR3		DP1		DP2		DP3	
	Plus de 200 ha	Toutes OTEX	Plus de 200 ha	Toutes OTEX	Plus de 200 ha	Toutes OTEX	Plus de 200 ha	Toutes OTEX	Plus de 200 ha	Toutes OTEX	Plus de 200 ha	Toutes OTEX
Alsace	-5,5%	-1,4%	-9,2%	-2,3%	-12,4%	-1,6%	0,2%	0,3%	0,3%	1,4%	-18,2%	0,8%
Aquitaine	-3,2%	1,8%	-5,4%	3,0%	-7,2%	6,1%	0,2%	0,3%	-0,6%	1,1%	-10,6%	3,1%
Auvergne	-0,8%	2,7%	-1,3%	4,6%	-2,9%	5,1%	0,0%	0,2%	-0,5%	1,2%	-14,6%	1,4%
Basse-Normandie	-1,2%	1,4%	-2,0%	2,3%	-4,2%	2,5%	0,3%	0,3%	-1,4%	1,1%	-11,1%	2,0%
Bourgogne	-5,6%	-2,3%	-9,4%	-3,8%	-12,4%	-5,8%	-0,8%	-0,2%	-4,3%	-1,0%	-14,9%	-3,9%
Bretagne	-0,1%	4,3%	-0,2%	7,1%	-2,4%	10,3%	0,3%	0,4%	0,3%	2,1%	-5,6%	5,5%
Centre	-7,9%	-4,1%	-13,1%	-6,8%	-16,9%	-9,1%	-1,5%	-0,3%	-6,7%	-1,4%	-8,7%	-0,4%
Ch. -Ardenne	-7,9%	-5,8%	-13,2%	-9,7%	-16,9%	-12,7%	-2,0%	-0,9%	-14,5%	-6,0%	-22,2%	-8,2%
Corse	-5,2%	-0,4%	-8,7%	-0,7%	-11,3%	-0,2%	-5,2%	-0,6%	-12,5%	-1,3%	-11,2%	0,5%
Franche-Comté	-0,4%	2,8%	-0,7%	4,7%	-2,3%	4,3%	0,3%	0,3%	1,3%	1,6%	-7,4%	1,2%
Haute-Normandie	-9,4%	-3,6%	-15,6%	-6,1%	-19,8%	-8,5%	-2,9%	-0,5%	-11,8%	-2,0%	-15,8%	-1,0%
Ile-de-France	-10,3%	-6,7%	-17,1%	-11,2%	-21,5%	-14,5%	-2,9%	-1,0%	-12,2%	-4,2%	-14,0%	-3,4%
L-Roussillon	0,8%	3,3%	1,4%	5,5%	0,4%	8,1%	0,2%	0,2%	1,0%	1,1%	-1,0%	2,6%
Limousin	-0,1%	2,8%	-0,2%	4,7%	-1,6%	4,8%	0,2%	0,3%	1,1%	1,2%	-7,6%	1,8%
Lorraine	-4,2%	-2,2%	-7,1%	-3,7%	-10,0%	-6,0%	-0,3%	0,0%	-1,1%	0,3%	-13,3%	-4,0%
Midi-Pyrénées	-2,3%	2,2%	-3,9%	3,7%	-5,9%	5,1%	-1,1%	0,1%	-4,1%	0,7%	-14,8%	1,4%
Nord-Pas-de-Calais	-5,3%	-0,2%	-8,9%	-0,4%	-12,2%	0,0%	0,3%	0,4%	-0,8%	1,6%	-20,1%	2,0%
Pays-de-la-Loire	-1,3%	2,0%	-2,1%	3,4%	-4,1%	4,2%	0,2%	0,3%	0,2%	1,5%	-12,5%	0,5%
Picardie	-9,0%	-5,9%	-15,0%	-9,9%	-19,1%	-13,0%	-2,7%	-0,8%	-9,5%	-2,6%	-17,8%	-4,0%
Poitou-Charentes	-5,4%	-1,0%	-9,0%	-1,7%	-12,1%	-2,3%	-0,8%	0,0%	-2,3%	0,0%	-8,8%	0,0%
PACA	-2,1%	1,6%	-3,6%	2,7%	-5,2%	4,8%	-0,6%	0,0%	-0,9%	0,6%	-10,2%	-0,9%
Rhône-Alpes	0,8%	4,1%	1,3%	6,8%	0,0%	9,3%	0,3%	0,3%	0,9%	1,4%	-6,6%	2,7%
France	-4,7%	0,0%	-7,9%	0,0%	-10,8%	0,0%	-0,9%	0,0%	-4,5%	0,0%	-13,1%	0,0%

Source : SSP - RICA France 2015 / Traitement INRA SMART-LERECO

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 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.

Conclusion

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 la viticulture, l'horticulture, le maraîchage, les productions porcine et avicole) 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 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 1^{er} 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.

En dépit de l'instauration du découplage à compter de 2006 et de l'adoption de plafonds pour l'allocation de certaines catégories d'aides, le montant des aides directes par exploitation reste fortement corrélé à sa taille 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, suite à 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 Etats 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 Etat 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 Etats 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 (salariée et familiale) 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 ».

Références bibliographiques

- Butault J.P. (ed.), (2004). *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*. INRA éditions, 307 p.
- Bureau J.C., Thoyer S. (2014). *La politique agricole commune*. Editions 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., 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, 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>.

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.