

Le paiement redistributif : un outil de la PAC favorable aux petites exploitations agricoles françaises ?

Vincent Chatellier

INRA, UMR SMART-LERECO (Nantes)

vincent.chatellier@inra.fr

Depuis la grande réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1992 (Bureau et Thoyer, 2014 ; Bultault, 2004), la question des aides directes à l'agriculture fait l'objet de nombreux travaux dans la communauté scientifique et suscite de larges débats, tant au sein des organisations agricoles que des différentes instances publiques concernées par l'agriculture. Les questions posées ont trait notamment à la concentration des aides directes (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), 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 (Lattruffe, 2018).

La réforme de la PAC arrêtée en 2013 a, une fois de plus, donné aux Etats membres de l'Union européenne (UE) de nouvelles et importantes latitudes pour cibler les aides directes de la PAC et procéder ainsi à des réorientations des montants d'aides selon les différentes catégories d'exploitations. Parmi la diversité des options décidées, obligatoires ou optionnelles, les plus importantes d'entre elles sont les suivantes : 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 taille.

Dans ce cadre, l'objet de cette communication est de traiter une question spécifique qui a suscité certaines polémiques en France, à savoir la mise en œuvre du paiement redistributif. Ce dispositif, optionnel et non pas obligatoire, a également été appliqué dans neuf autres Etats membres : l'Allemagne, la Belgique (Wallonie), la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et le Pays de Galles au Royaume-Uni (European commission, 2016).

L'article 41 du règlement (UE) n°1307/2013 relatif aux paiements directs (Conseil, 2013) précise que le dispositif du paiement redistributif consiste à octroyer une aide découplée supplémentaire versée, du moins en France, pour les 52 premiers hectares de chaque exploitation agricole éligible au paiement de base. Conformément à ce que le règlement autorise, ce seuil de 52 hectares a été retenu car il correspond à la taille moyenne des exploitations agricoles françaises (définie dans l'annexe VIII du règlement). Dans d'autres Etats membres, ce seuil exprimé en hectares se situe à niveau différent : 3 hectares en Roumanie, 6 hectares en Pologne, 24 hectares en Espagne, 46 hectares en Allemagne, 54 hectares au Royaume-Uni, 89 hectares en République Tchèque, etc. Le seuil retenu en France correspond au niveau maximal autorisé par la réglementation et il dépasse celui arrêté dans plusieurs autres Etats membres concernés (exemples : 30 hectares en Allemagne, en Belgique, en Bulgarie et en Lituanie). Le choix de retenir un seuil fixé à un niveau plus bas, qui était règlementairement possible et aurait permis de conforter davantage les petites exploitations françaises, n'a donc pas été privilégié.

Tout considérant l'originalité de ce mode d'organisation statutaire à l'échelle européenne, il a été accepté que le seuil des 52 premiers hectares soit multiplié par le nombre d'associés dans le cas spécifique des GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun). A la demande appuyée des autorités françaises, les textes européens pour la PAC ont effet reconnu clairement le principe dit de la « transparence ». Il est ainsi possible 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 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. En août 2014, la Commission européenne a accepté la proposition française qui permet que les autres sociétés agricoles qui présentent les caractéristiques nécessaires, notamment les EARL (exploitation à responsabilité limitée) entre époux, puissent, après examen de leur situation se transformer en GAEC et, dès lors, bénéficier aussi de la transparence. Cette application de la transparence a été déclinée dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 et dans deux décrets d'application.

En France, l'enveloppe dédiée au paiement redistributif a été fixée, en 2015, à 5% de l'enveloppe nationale des aides directes du premier pilier de la PAC. De manière progressive, ce taux devait atteindre 20% en 2018, avant d'avoir été de 15% en 2017 et de 10% en 2016. Le niveau maximum prévu (20%) reste inférieur à ce que le règlement communautaire autorisait, à savoir 30% du plafond national annuel établi à l'annexe II du règlement. Ce plafond étant de 7,46 milliards d'euros en 2018, le potentiel de redistribution s'élève à 2,23 milliards d'euros. Dans chaque Etat membre ayant opté pour ce dispositif, le paiement redistributif est calculé chaque année en multipliant, dans chaque exploitation éligible, un montant par hectare commun à l'ensemble des agriculteurs ; en France, il a été fixé à 25 euros en 2015, 50 euros en 2016 et devait atteindre 75 euros en 2017 puis 100 euros en 2018. Le règlement communautaire prévoit 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.

En raison des difficultés économiques rencontrées par de nombreuses exploitations céréalières ou de polyculture élevage, liées à la baisse drastique (-30%) des rendements céréaliers en 2016 qui se conjuguaient à un niveau plutôt bas du prix de vente des céréales, le ministre en charge de l'agriculture a décidé, en août 2016, de mettre temporairement un terme à la montée en puissance du dispositif. Ainsi, le prélèvement appliqué pour financer ce dispositif est resté au taux de 10% (soit 50 euros par hectare) et non pas de 15% (soit 75 euros par hectare) comme cela avait été initialement annoncé. Dans la continuité de cette première décision, le nouveau Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, Stéphane Travert, a lui aussi décidé de maintenir à 10% le paiement redistributif au titre de l'année 2018. 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 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 comme l'assurance récolte ou la filière agriculture biologique.

De manière parallèle à cette décision, une demande a été faite auprès du CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) en janvier 2018 pour procéder à une évaluation de ce dispositif. En lien avec les inspecteurs de l'agriculture impliqués dans cette évaluation, l'objectif du travail réalisé ici à partir des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de l'exercice 2015 (dernière année disponible à cette date) est de tester plusieurs scénarios, ce pour éclairer la décision publique. Les données du RICA de 2015, qui correspondent à une situation centrale (noté « SC »), intègrent déjà l'octroi d'un paiement redistributif de 25 euros par hectare. Partant de la situation « SC », trois scénarios seront testés :

- Le premier scénario (S1) considère que la France abandonnerait le recours à ce dispositif. Les versements alloués aux premiers hectares au titre de l'année 2015 (25 euros par hectare) seraient supprimés et les sommes correspondantes seraient alors intégralement réallouées au profit d'une revalorisation de l'ensemble des aides découplées (c'est-à-dire indépendamment de la taille de l'exploitation agricole bénéficiaire).

- Le second scénario (S2) considère que la France irait au bout de la démarche annoncée initialement, c'est-à-dire la mise en application d'une aide à 100 euros par hectare pour les surfaces éligibles à ce dispositif. Le supplément d'aides (soit +75 euros par hectare par rapport à la situation centrale) serait financé par un prélèvement appliqué aux aides directes découplées. Les aides directes couplées seraient, quant à elles, non affectées ou maintenues en l'état.
- Le troisième scénario (S3) supposerait une accentuation du taux de transfert jusqu'au plafond autorisé de 30%. Cela donnerait la possibilité d'octroyer un montant de 150 euros par hectare aux surfaces éligibles au dispositif (14,6 millions d'hectares d'après), soit un niveau toujours inférieur au plafond possible (177 euros).
- Le quatrième scénario (S4) testé est, contrairement aux trois premiers, non permis par la réglementation actuelle. Il supposerait, en effet, de pouvoir s'affranchir du fait que le paiement redistributif ne peut excéder 65% du montant du paiement national. Dans ce scénario, clairement volontariste pour les petites structures, les fonds prélevés (30%) seraient intégralement alloués aux 30 premiers hectares (avec transparence GAEC) et non pas aux 52 premiers hectares comme actuellement.

Les simulations sont envisagées sur les données individuelles du RICA, ce qui permet de procéder ensuite à une analyse de la dispersion de l'impact des scénarios. Elles sont réalisées, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans prendre en compte le fait que, parallèlement, d'autres outils de la PAC connaissent leur propre évolution, comme c'est le cas de la convergence des aides découplées dont les modalités d'application évoluent au fil de la période 2014-2019. Ce choix vise, d'une certaine manière, à évaluer l'effet spécifique de ce dispositif et non pas à discuter de l'implication globale des différentes options arrêtées dans le cadre de la PAC. Les quatre scénarios testés conduisent à une neutralité budgétaire (impact à zéro en moyenne sur l'ensemble des exploitations agricoles), dans la mesure où l'intégralité des fonds alloués au paiement redistributif est financée par un prélèvement correspondant sur les aides directes découplées.

L'impact de ces quatre scénarios est, d'abord, testé pour les exploitations agricoles françaises réparties selon dix orientations technico-économiques (Tableau 1). Contrairement au scénario S1, qui met un terme au dispositif, les trois autres scénarios entraînent une redistribution des aides directes défavorable aux exploitations spécialisées en grandes cultures. En moyenne sur l'ensemble de ces 70 700 exploitations, l'évolution du montant des aides directes est de -4,6% dans le cas de S2, -7,7% dans S3 et -10,1% dans S4. Compte tenu du mode de construction de ce dispositif, la perte est cependant plus élevée dans les unités de plus grande taille. Ainsi, en ne considérant que les 11 600 exploitations de grandes cultures de plus de 200 hectares, l'impact est de respectivement -8,8%, -14,7% et -18,7%. Pour les 33 100 exploitations du même type ayant moins de 100 hectares l'impact est, en revanche, positif : +3,4%, +5,6%, +7,1%. Les unités de moins de 100 hectares dégagent un excédent brut d'exploitation par Unité de travail agricole familiale (en 2015) de 30 200 euros contre 86 400 euros dans le cas des unités de plus de 200 hectares. Les exploitations de polyculture-élevage sont également pénalisées par ces mêmes scénarios, mais dans une moindre mesure que les exploitations spécialisées en grandes cultures. De leur côté, les exploitations orientées vers les productions animales sont globalement gagnantes, même si des disparités existent au sein de chaque type selon notamment 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. Cela est d'autant plus le cas que les aides couplées ne sont pas affectées par la redistribution opérée contrairement aux paiements découplés.

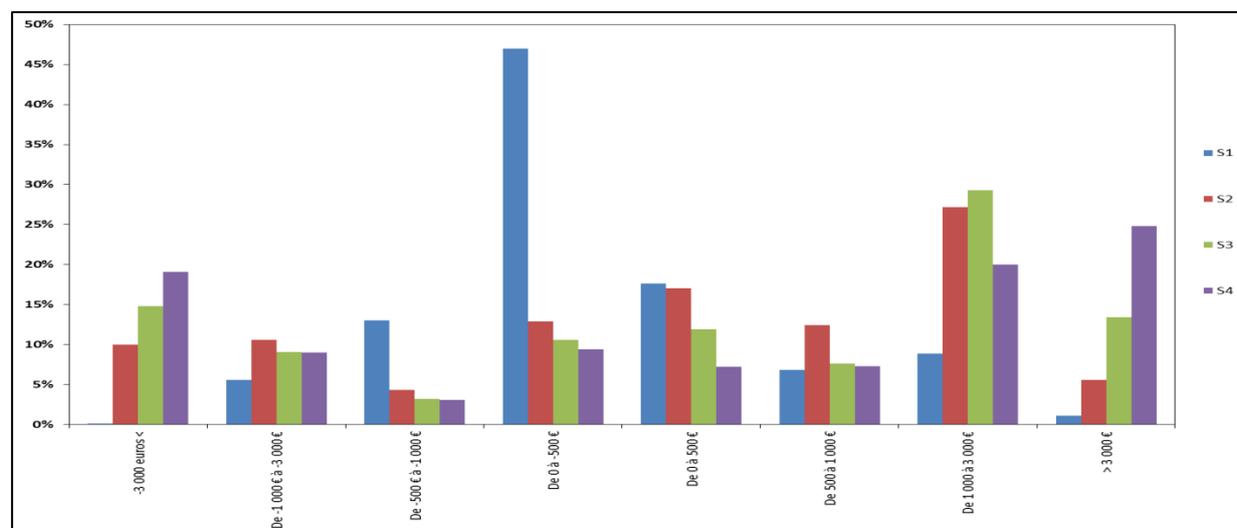
Tableau 1. Impact des 4 scénarios de paiement redistributif sur les exploitations agricoles françaises réparties selon les orientations technico-économique (OTEX)

	En euros par exploitation				En % des aides directes totales			
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
Exploitations spécialisées en grandes cultures	500	-1 600	-2 700	-3 600	1,5%	-4,6%	-7,7%	-10,1%
Exploitations spécialisées en maraîchage et horticulture	-100	400	700	1 300	-2,3%	7,0%	11,7%	23,3%
Exploitations spécialisées en viticulture	-100	200	300	600	-1,2%	3,6%	6,0%	12,7%
Exploitations spécialisées fruits et cultures permanentes	-300	900	1 500	2 800	-1,7%	5,2%	8,6%	16,5%
Exploitations bovines spécialisées - lait	-300	1 000	1 700	2 100	-1,0%	3,1%	5,1%	6,3%
Exploitations bovines spécialisées - élevage et viande	-300	800	1 300	1 100	-0,6%	1,7%	2,9%	2,5%
Exploitations bovines - lait, élevage et viande combinés	-200	500	800	300	-0,3%	0,9%	1,5%	0,6%
Exploitations avec ovins, caprins et autres herbivores	-400	1 200	2 100	3 100	-1,1%	3,3%	5,5%	8,3%
Exploitations avec diverses combinaisons de granivores	-200	700	1 200	1 900	-1,1%	3,4%	5,7%	8,8%
Exploitations de polyculture et polyélevage	200	-500	-800	-1 200	0,4%	-1,2%	-2,0%	-3,0%
Ensemble des exploitations agricoles	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

A l'échelle des régions administratives (ancien découplage), l'impact régional moyen des scénarios testés s'explique surtout par le poids relatif des différents types de production, la taille des structures et aussi l'importance relative des GAEC. Dans le cas par exemple de S3, les cinq régions les plus gagnantes sont la Bretagne (+10,3% d'aides directes), Rhône-Alpes (+9,3%), le Languedoc-Roussillon (+8,1%), le Limousin (+8,1%) et la Franche-Comté (4,3%). A l'autre extrême, les régions les plus perdantes sont l'Île de France (-14,5%), la Picardie (-13%), Champagne-Ardenne (-12,7%), le Centre (-9,1%) et la Haute-Normandie (-8,5%).

Figure 1. Répartition des exploitations agricoles françaises selon la variation du montant d'aides directes par exploitation induite par les 4 scénarios



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

Une analyse de la répartition des exploitations agricoles françaises selon l'intensité de l'impact des quatre scénarios (exprimé en euros par exploitation) permet de discuter du caractère plus ou moins redistributif des scénarios envisagés (Figure 1). Ainsi, les exploitations « véritablement gagnantes » (plus de 3 000 euros d'aides directes) sont plus représentées dans le scénario 4 (25% des effectifs) que dans les scénarios S3 (13%), S2 (6%) et S1 (1%). De même, les exploitations « véritablement perdantes » (celles ayant une perte excédant 3 000 euros d'aides directes) sont plus fréquentes dans S4 (19%) que dans S3 (15%), S2 (10%) et S1 (0%). De façon générale, les exploitations les plus affectées ont, même après l'application du scénario, des résultats économiques nettement supérieurs aux exploitations les plus gagnantes. Dans le cas de S2, l'Excédent brut d'Exploitation (EBE) par UTA familiale s'élève, en effet, à respectivement 77 600 euros et 42 000 euros. Les scénarios S2, S3 et a fortiori S4 vont donc tous dans le sens d'une réorientation des aides directes qui permet de réduire un peu les écarts existants de revenus, même si certaines exploitations affectées sont aussi économiquement fragilisées.

Références bibliographiques

- Butault J.P. (éd.), 2004. Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure. INRA éditions, 307 p.
- Bureau et Thoyer, 2014. La politique agricole commune. Editions la Découverte, 128 p.
- Bureau et Mahé, 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. *Economie Rurale*, n°271, 84-91.
- Chatellier V., Guyomard H., 2011. Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Economie Rurale*, n°323, 4-20.
- 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, 3-14.
- European Commission, 2016. Redistributive payment. Note, 5 p.
- Lattruffe 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. *Economie Rurale*, n°359, 121-139.
- Lécole P., Thoyer S., 2015. Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides de la nouvelle PAC. *Economie Rurale*, n°348, 59-79.