

Version provisoire – septembre 2013

Qui veut garder ses millions ? Analyse de la distribution des aides directes de la PAC dans le contexte de la réforme 2013

P. Lecole, S. Thoyer***

**Corresponding author, Montpellier Supagro,, UMR Lameta lecole@supagro.inra.fr*

*** Montpellier Supagro, UMR Lameta, thoyer@supagro.inra.fr*

Résumé

La Commission européenne dans sa proposition de réforme de la Politique Agricole Commune souhaite réintroduire plus d'équité dans la distribution des aides agricoles du premier pilier entre Etats-membres et au sein des Etats-membres. Nous démontrons par une décomposition de l'indice de Theil que l'inéquité des aides directes au sein de l'Europe est plus liée à une distribution inéquitable au sein des Etats-membres qu'entre Etats-membres. Nous analysons les effets redistributifs des évolutions proposées durant les négociations. Le processus dit de « convergence externe », c'est-à-dire de transferts en faveur des Etats-membres ayant des montants d'aides directes par hectare plus faibles que la moyenne, n'induit que des changements marginaux. La question de l'équité au sein des Etats implique plusieurs propositions : le plafonnement, la dégressivité et la convergence interne qui consiste à uniformiser les paiements de base à l'hectare. L'analyse du plafonnement et de la dégressivité des aides démontre que les agriculteurs européens concernés par ces mesures sont très peu nombreux et les montants récupérés restent faibles.

Mots-clés : Aides directes, Politique Agricole Commune, inéquité de distribution, indice de Gini, indice de Theil

Codes JEL : Q 18 – Agricultural policy

Introduction

Les négociations et les enjeux politiques sont nombreux autour de la politique de redistribution des aides directes agricoles qui devrait être mise en place dans la future programmation de la Politique Agricole Commune. Un accord final a été conclu en juin 2013 mais il a été précédé de longues négociations. La Commission européenne (CE) dans son paquet législatif d'octobre 2011 avait proposé différents mécanismes de rééquilibrage des aides entre Etats-membres (convergence externe) et entre exploitations agricoles (plafonnement, dégressivité et convergence interne). Il y a eu beaucoup de mobilisation dans les différentes phases de consultation et de vote sur ces questions de la part des gouvernements, des parlementaires européens et des groupes d'intérêt. Cela a débouché sur de nombreuses propositions alternatives dont la justification a été le plus souvent de rendre ces différents processus de convergence et de rééquilibrage plus progressifs pour limiter les écarts brutaux de revenu chez les bénéficiaires. Mais les mesures proposées justifiaient-elles vraiment autant de prises de position conflictuelles ? Quels impacts redistributifs sur les aides directes à l'agriculture auraient pu avoir les différents amendements proposés jusqu'à l'accord de juin 2013?

Pour pouvoir éclairer cette question, nous proposons d'abord de caractériser l'inégalité de la distribution des aides directes dans la programmation 2007-2013 à partir de courbes de Lorenz et d'indices d'inégalité comme Gini et Theil qui nous permettent de décomposer différentes sources d'inégalité. Nous analyserons l'impact des propositions de convergence externe, entre les Etats-membres, sur ces indicateurs d'inégalité et sur les montants des transferts entre Etats-membres. La question de la réduction des inégalités au sein des Etats-membres est plus compliquée à traiter car elle implique plusieurs dispositions : le plafonnement, la dégressivité, et la convergence interne qui consiste à uniformiser progressivement les montants d'aides directes touchées par hectare au niveau national ou régional. Nous traiterons en priorité des deux premiers éléments et leurs impacts sur la concentration des aides agricoles entre les bénéficiaires d'un même Etat-membre.

Dans une première partie, nous rappellerons brièvement les principes d'attribution des aides du premier pilier ainsi que les propositions de la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la PAC. Une deuxième partie analysera les enjeux de la convergence externe au sein de l'Union européenne, tandis que la dernière partie analysera ceux liés à différents scénarios de plafonnement et de dégressivité des aides.

1. Les aides directes de la Politique Agricole Commune : quel diagnostic, quelles propositions ?

1.1 Les mécanismes d'attribution des aides directes depuis 2003

Les agriculteurs européens reçoivent des aides dans le cadre de la Politique Agricole Commune par le biais de trois types d'intervention : des paiements directs¹ de soutien au revenu, et des mesures de marché (via l'Organisation Commune de Marché), financées par le FEAGA du premier pilier ; et des aides au titre du développement rural co-financées par les Etats-membres et le FEADER, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC. En 2011, les aides directes représentaient environ 40 milliards d'euros, soit plus de 90% du budget du premier pilier et plus des deux tiers du budget total annuel de la PAC.

Depuis la réforme à mi-parcours de 2003, ces aides versées directement aux agriculteurs dans le cadre de régimes de soutien, tels que le régime de paiement unique (RPU) pour les anciens Etats-membres et le régime de paiement unique à la surface (RPUS) pour les nouveaux Etats-membres, ont progressivement remplacé la plupart des aides autrefois liées à la production. Ce système toujours d'actualité, vise à garantir un revenu plus stable aux agriculteurs européens, tout en offrant des aides indépendantes du type de production et des quantités produites afin d'être éligibles à la boîte verte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le calcul des aides directes est fondé à l'échelle de chaque Etat-membre (EM) par une enveloppe nationale destinés aux aides directes et d'un nombre d'ha admissibles. Cette enveloppe est calculée pour les anciens EM sur la base des montants d'aides directes du 1^{er} pilier reçus en moyenne entre 2000 et 2002. Les montants reçus par les nouveaux Etats-membres ont été fixés lors des accords d'adhésion à l'Union européenne (D'Oultremont, 2012).

¹ soumis au principe de conditionnalité

Pour chaque exploitant agricole, la valeur des droits à paiement unique (DPU) qu'il touche dépend également des modalités de distribution choisies par son Etat-membre (EM).

La majorité des anciens EM ont opté pour le modèle historique² : chaque exploitant agricole obtient des DPU calculés sur la moyenne des aides qu'il a touchées entre 2000 et 2002. Pour les pays utilisant ce modèle, la distribution des paiements directs dépend donc des choix de production faits par l'exploitant agricole durant ces années de référence. Deux exploitants identiques en terme de taille d'exploitations et de système de culture peuvent donc toucher des DPU très différents en fonction de l'historique des aides perçues sur la période 2000-2002. D'autres EM ont mis en place un modèle mixte dans lequel ils peuvent appliquer des systèmes de calcul différents d'une région à l'autre et peuvent également calculer les paiements en combinant une approche historique à une approche basée sur un taux forfaitaire³. C'est par exemple le cas de l'Allemagne, du Danemark ou encore de la Finlande. Le Royaume-Uni quant à lui a poussé le plus loin la logique de l'uniformisation en appliquant un taux unique de DPU/ha à l'échelle nationale. Enfin, les EM qui ont rejoint l'UE en 2004 et 2007 ont directement introduit le régime de paiement unique par un régime d'aide simplifiée liée à la surface et uniforme à l'échelle régionale.

Avant même la première mise en œuvre des paiements directs intervenue en 1992, la Commission européenne (CE) s'inquiétait de l'inégale distribution des soutiens de la PAC et soulignait elle-même, dans un de ses rapports, que « 80% de soutien du FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) sont destinés à 20% des exploitations agricoles qui représentent l'essentiel de la surface utilisée en agriculture » (Commission européenne, 1991)⁴. En 2011, après la réforme de 2003 et le bilan de santé de 2008, la situation a même empiré : 80.3% des bénéficiaires européens qui touchent le moins d'aides directes cumulent 15,5% du montant total de ces aides (Commission européenne, 2013a).

Quel que soit le modèle de distribution des paiements uniques choisi, les grandes exploitations bénéficient d'un soutien au revenu plus élevé, et la part des paiements directs dans les soutiens totaux des agriculteurs européens est la plus forte pour l'élevage bovin, les grandes cultures et l'élevage ovin et caprin (OCDE, 2007). En effet, le modèle historique a maintenu des paiements élevés aux exploitations agricoles qui bénéficiaient déjà de soutiens forts au moment de la période de référence, lorsque les aides étaient versées proportionnellement aux quantités produites et privilégiaient certains types de production. Le modèle historique fait donc perdurer les disparités de soutien entre systèmes de production, même si Severini et Tantari (2010) tempèrent cette analyse dans le cas de l'Italie en montrant que la mise en place des DPU a été suivie d'une légère réduction de la concentration des revenus dans les exploitations italiennes en 2006-2007. Les modèles hybride ou régional et le système des RPUS pour les nouveaux Etats-membres maintiennent eux aussi des disparités fortes entre exploitations de grande taille qui cumulent ces aides à la surface et les petites exploitations, très peu aidées (Sinabell et al, 2008 ; Cour des comptes européenne, 2011).

Même pour ceux qui mettent en avant la nature spécifique de l'agriculture pour défendre le principe d'un soutien, la concentration très forte des aides directes sur quelques exploitations est difficile à justifier (Matthews, 2013). La Commission européenne a régulièrement fait des propositions de réduction des paiements aux grandes exploitations agricoles via une

² http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif

³ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/chapter3_fr.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-100_en.pdf

modulation progressive⁵ et/ou un plafonnement. Mais elles ont toujours été édulcorées ou rejetées par les Etats-membres (Matthews, 2013).

1.2 Quelles mesures pour rééquilibrer les aides agricoles ? Les propositions de la Commission européenne

Pour la prochaine PAC 2014-2020, la Commission européenne souligne « les nécessaires adaptations du système de paiements directs consistant en la redistribution, le réaménagement et un meilleur ciblage du soutien, destinées à accroître la valeur et la qualité des dépenses ». Une révision de la répartition des paiements directs pour la période 2014-2020 a donc été proposée à la négociation avec le Parlement européen et le Conseil (Commission européenne, 2010a).

Tout en affirmant dans sa communication de novembre 2010 « qu'il importe que la future PAC soit constituée d'un premier pilier plus équitable » (CE, 2010a), la CE se garde bien d'éclaircir les critères d'équité sur lesquels elle compte s'appuyer pour mener à bien une redistribution des aides directes. Elle écarte cependant d'emblée une solution égalitaire qui consisterait à accorder à chaque exploitation un paiement forfaitaire unique, en argumentant que les agriculteurs européens faisant face à des conditions économiques et naturelles très hétérogènes, et ayant choisi des modes de production très différents, une distribution identique d'aides ne signifierait pas une distribution équitable. Elle met donc implicitement en avant deux principes d'équité, rarement compatibles (Fleurbay 1996): le premier consiste à compenser les « handicaps » afin de garantir à tous les mêmes chances de réussir par leurs efforts ; le deuxième consiste à récompenser en fonction des talents, indépendamment des efforts fournis (Butault et al, 2002). Mais elle affirme aussi son souci de garantir l'efficacité de la PAC, justifiant, dans une approche « utilitariste », les dépenses publiques de la PAC par leur contribution à la croissance économique et à l'emploi. En rajoutant qu'« il s'agit donc de réfléchir à une répartition équitable qui réponde, de manière concrète et dans des conditions économiquement et politiquement réalisables, aux objectifs déclarés de ce soutien, mais également d'éviter tout changement brutal qui pourrait avoir de lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions et/ou pour certains systèmes de production » (Commission européenne, 2010a), la CE rappelle aussi les contraintes de faisabilité politique d'une ré-allocation des aides qui peut s'apparenter à une remise en cause des droits acquis historiquement et être qualifiée aussi d'injuste dans une vision plus libertarienne de l'équité.

La multiplicité des critères d'équité auxquels on peut se référer accroît aussi la tension entre Etats-membres et entre bénéficiaires (Dupraz et al, 2001 ; D'Oultremont, 2012). Comme le soulignent Bureau et Witzke, la conception d'une distribution équitable varie ainsi très largement d'un pays à l'autre. Alors que pour certains le fait que la plus grande part des soutiens bénéficient aux grandes exploitations n'est pas remis en cause, d'autres mettent en avant l'importance de ces aides pour des petites exploitations difficilement viables (Bureau, Witzke, 2010).

La CE a finalement choisi trois options pour établir plus d'équité dans la distribution des aides directes. La première consiste à limiter l'inégalité des aides entre exploitations agricoles en

⁵ La modulation, mise en place en 2003, se base sur une réduction obligatoire et progressive des paiements directs, ceux dont le montant est supérieur à 5 000 € sont ainsi réduits d'année en année selon un certain pourcentage et ce jusqu'à 10 % en 2013. Les montants correspondants sont transférés vers le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)⁵.

proposant un écrêtement (plafonnement et dégressivité) des aides directes allouées aux plus gros bénéficiaires, indépendamment de leurs « talents », de leurs « handicaps » et de leurs « droits acquis ». La deuxième option est plus lourde de sens puisqu'il s'agit de faire converger le montant des aides à l'hectare au niveau national ou régional, ce qui revient à proposer que des exploitations de taille identique dans une même zone touchent le même montant d'aide quel que soit leur production. La troisième option est un effort de convergence externe tendant à rééquilibrer les enveloppes d'aides directes allouées à chaque pays de façon à réduire les écarts observés entre Etats-membres sur les montants d'aides moyens à l'hectare. Cette dernière mesure consiste à prélever sur les EM les mieux dotés pour transférer sur les EM moins dotés, tout en maintenant inchangée la moyenne européenne des aides à l'hectare. Elle n'est justifiée ni par les « besoins » des EM, ni par des soucis d'efficacité, mais par une volonté d'afficher un traitement égalitaire.

Le plafonnement et la dégressivité

La Commission européenne a souligné « l'octroi disproportionné des paiements directs à un nombre relativement réduit de gros bénéficiaires ». En effet, elle estime que ceux-ci bénéficient d'économies d'échelles et « n'ont pas besoin, aux fins de l'objectif du soutien au revenu, du même niveau de soutien ». « En outre, leur potentiel d'adaptation leur permet plus facilement de fonctionner avec des niveaux de soutien moindres » (Commission européenne, 2011a). La CE a donc proposé un système de dégressivité à partir de 150 000€ d'aides directes par an et par exploitation agricole et de plafonnement à 300 000€ par exploitation bénéficiaire. Afin d'éviter des effets disproportionnés sur les grandes exploitations dont les effectifs de salariés sont importants et pour préserver l'emploi agricole, elle a aussi proposé des ajustements à la hausse des plafonds pour les exploitations ayant une forte intensité du travail salarié⁶. Les montants ainsi récupérés doivent être affectés au deuxième pilier. Les négociations entre les institutions européennes ont abouti en juin 2013 à un plafonnement facultatif (chaque EM peut décider ou non de le mettre en place) et à une dégressivité obligatoire de 5% minimum pour les montants d'aides directes (hors paiements verts) touchés au-delà de 150 000 €.

Le système des paiements de base et la convergence interne

La Commission européenne propose de remplacer à compter de 2014, le régime de paiement unique et le régime de paiement unique à la surface par un régime de paiements de base, aussi versés à la surface. La différence avec le système actuel des paiements uniques est que le paiement de base sera versé à tous les agriculteurs, moyennant une conditionnalité « verte », et pourra s'appliquer à toutes les terres agricoles dites « admissibles⁷ », rompant ainsi avec la logique de la référence historique (Commission européenne, 2011a). La CE a de plus proposé que la valeur des paiements de base à l'hectare converge d'ici 2019 vers une valeur uniforme dans une même zone administrative ou agronomique ou à l'échelle nationale afin de garantir une forme d'équité entre agriculteurs. Les enveloppes nationales pour les paiements de base étant fixes, cette proposition de convergence interne implique une redistribution forte des exploitations qui touchaient de forts DPU à l'hectare vers les exploitations peu ou pas aidées

⁶ Notons également que les paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ne sont pas pris en compte dans le calcul du plafonnement et de la dégressivité des aides.

⁷ La notion d'«hectare admissible» a été définie par la CE comme étant « toute surface agricole de l'exploitation utilisée aux fins d'une activité agricole ou, lorsque la surface est utilisée également aux fins d'activités non agricoles, essentiellement utilisée à des fins agricoles ». Les Etats-membres ont cependant une certaine marge de manœuvre sur l'inclusion dans ces surfaces admissibles des surfaces qui bénéficient des soutiens de l'OCM unique (par exemple les surfaces viticoles ou les vergers).

jusqu'à présent. L'effet redistributif peut être particulièrement fort dans les Etats-membres de l'UE-15 ayant opté pour un modèle historique de DPU (Bureau, Witzke, 2010). Elle a donc suscité des réactions vives chez les syndicats et les élus. L'Irlande, l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont émis des réserves sur un objectif minimal de convergence. Au contraire, la Pologne, la Hongrie et la Belgique étaient prêts à accepter les propositions initiales de la Commission (Agrapresse, 2013a).

Après de longues négociations avec le Parlement et le Conseil, la Commission européenne a dû accepter le principe d'une convergence interne moins exigeante : il faudra qu'au sein d'un même Etat-membre ou d'une région, l'aide à l'hectare soit au moins égale à 60% de la moyenne des aides nationales d'ici 2019 et que les agriculteurs avec des DPB d'une valeur inférieure à 90% de la moyenne régionale ou nationale combler au moins 30% de leur écart à la moyenne. Les montants mis à la disposition des agriculteurs qui reçoivent plus de la moyenne régionale/nationale seront ajustés en proportion et les Etats-membres auront la possibilité de limiter la réduction des DPB en 2019 à 30% de leur valeur initiale (Commission européenne, 2013b). Pour les 12 nouveaux EM, la date d'expiration du système fondé sur le régime de paiement unique à la surface (RPUS) sera prolongée jusqu'en 2020. Le compromis obtenu impose donc aux EM d'engager le processus de convergence mais les dispositions retenues peuvent leur permettre de rester encore relativement loin de l'objectif d'un paiement à l'hectare forfaitaire national/régional.

La convergence externe

Les deux premières mesures évoquées concernent une redistribution interne des aides entre les bénéficiaires. En ce qui concerne une répartition plus équitable des aides entre les États-membres, la Commission européenne a proposé que les Etats-membres dont la moyenne des paiements à l'hectare était inférieure à 90% de la moyenne européenne obtiendraient une hausse progressive de leur enveloppe de façon à combler au moins un tiers de cet écart. Cette convergence sera financée proportionnellement par tous les États-membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à la moyenne de l'Union.

L'accord obtenu avec le Parlement et le Conseil sur la convergence des aides agricoles entre les Etats-membres de l'Union européenne est très proche de la proposition de la Commission européenne. S'y est ajoutée une condition supplémentaire : il a été proposé un rattrapage plancher pour les pays les moins dotés imposant que le niveau d'aides directes par hectare atteigne au minimum 196€ d'ici 2020.

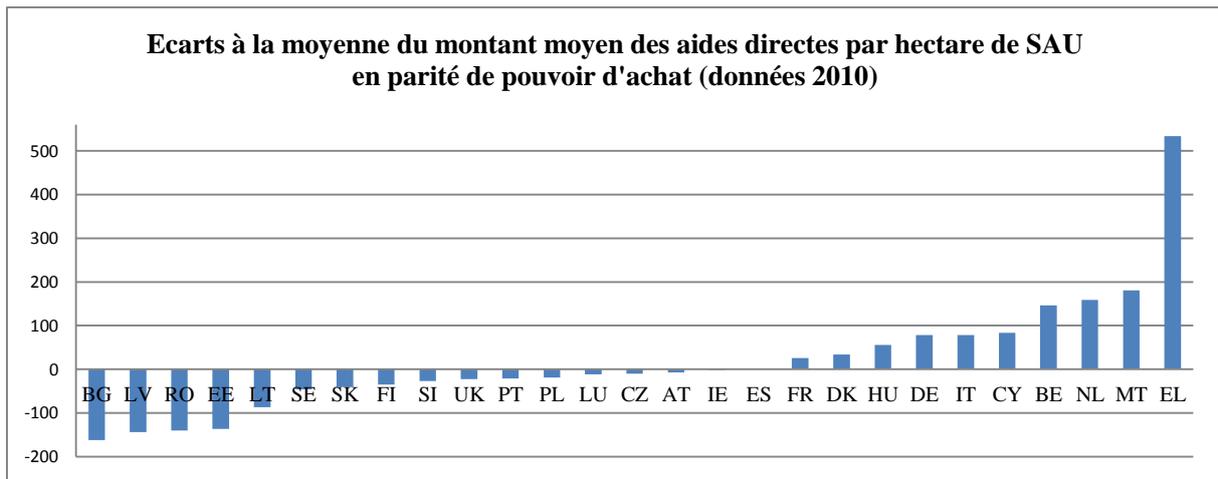
2. Inégalités entre Etats-membres et convergence externe : vers plus d'équité dans l'Europe à 27 ?

2.1 Quelles inégalités entre Etats-membres ?

La Commission européenne elle-même, mais aussi la plupart des critiques de la PAC, ont dénoncé l'injuste répartition des aides entre pays membres de l'UE. Une première comparaison des montants moyens touchés par hectare de SAU nous permet de mieux caractériser cette répartition. Pour prendre en compte les différences de revenu entre Etat membre, nous menons cette comparaison après application d'un taux de conversion permettant de ramener les montants touchés dans chaque Etat membre au niveau qu'ils auraient en parité de pouvoir d'achat (PPA). Ce calcul nous permet d'étudier la question de la

distribution des aides agricoles en lissant les différences entre les Etats-membres en termes de niveaux de prix qui peuvent être relativement grandes puisque ce taux de conversion, calculé par rapport à la moyenne de l'UE-27, peut varier pour les pays membres de la zone euro de 0,82 pour le Portugal à 1,2 pour le Luxembourg.

Le montant moyen des aides directes par hectare de SAU dans l'UE-27 en 2010 était de 231€/ha, plus de cinq fois supérieur à celui de la Lettonie, qui en PPA était de 42€/ha et trois fois inférieur à celui de la Grèce qui s'élevait à 765€/ha en PPA. Le graphique 1 montre les écarts de chaque pays membres par rapport à la moyenne de l'UE-27.



Graphique 1 : Ecarts à la moyenne du montant des aides directes par hectare de SAU en € PPA
Sources : données 2010, Eurostat et DG Agri, fiches pays annuelles⁸
Code des pays : voir annexe 1

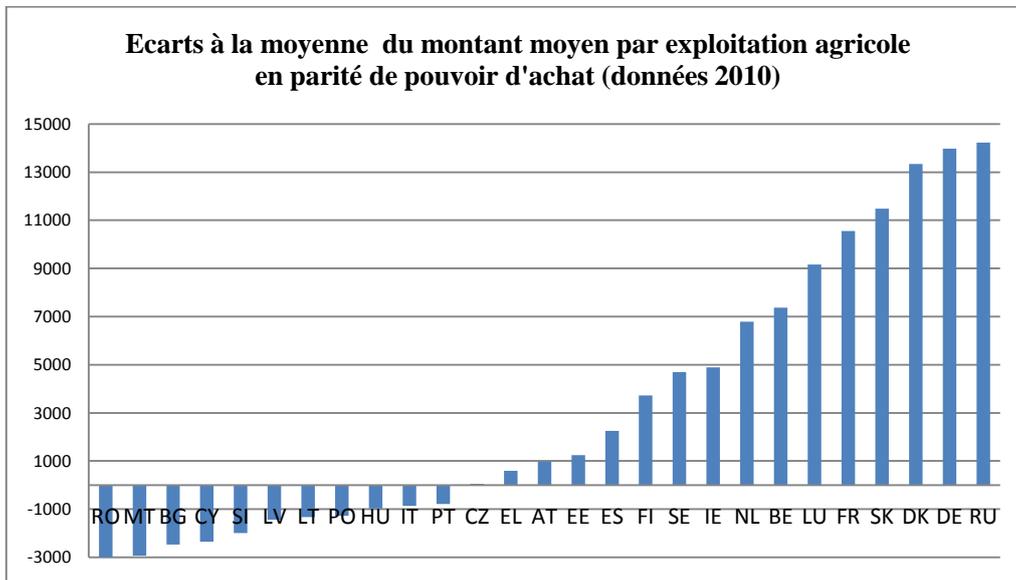
Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des financements du premier pilier, en incluant, en plus des aides directes, les actions financées dans le cadre l'Organisation Commune de Marché unique⁹ (OCM), la moyenne européenne d'aides du premier pilier par hectare de SAU passe alors à 257€/ha. Les Etats-membres dont le montant d'aides directes par hectare de SAU était inférieur à la moyenne européenne restent en-dessous de la moyenne européenne lorsque l'on considère les montants moyens du premier pilier par hectare de SAU. Pour ceux-là, prendre en compte le montant du premier pilier les éloigne davantage de la moyenne du montant moyen européen par hectare de SAU, sauf pour le Portugal. Il y a dans ces pays une moindre part de productions touchant des aides via l'OCM. Le Portugal est l'exception avec un secteur vin et fruits et légumes qui bénéficie largement des financements de l'OCM. Les Etats-membres qui se situent au-dessus de la moyenne européenne voient leur avantage encore augmenté, exception faite de l'Allemagne, du Danemark et de la Grèce dans une moindre mesure.

Les écarts entre Etats-membres sont beaucoup plus importants lorsqu'on considère les montants moyens d'aides directes (en PPA) par exploitation, reflétant ainsi la grande hétérogénéité des tailles moyennes des exploitations entre Etats-membres. Le montant moyen

⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm

⁹ qui intervient pour la stabilisation des prix et la restructuration des marchés principalement dans les domaines du sucre, du lait, des fruits et légumes et du vin. Les fonds de l'OCM unique représentent environ 8% des fonds du 1^{er} pilier (Commission européennes, 2013a)

européen d'aides directes par EA est de 3 316€. C'est au Royaume-Uni que le montant moyen par exploitation agricole (EA) en parité de pouvoir d'achat est le plus fort (17 574€), il est le plus faible en Roumanie avec 315 €



Graphique 2 : Ecarts à la moyenne du montant moyen d'aides directes par exploitation agricole en parité de pouvoir d'achat Sources : données 2010, Eurostat et DG Agri, fiches pays annuelles¹⁰

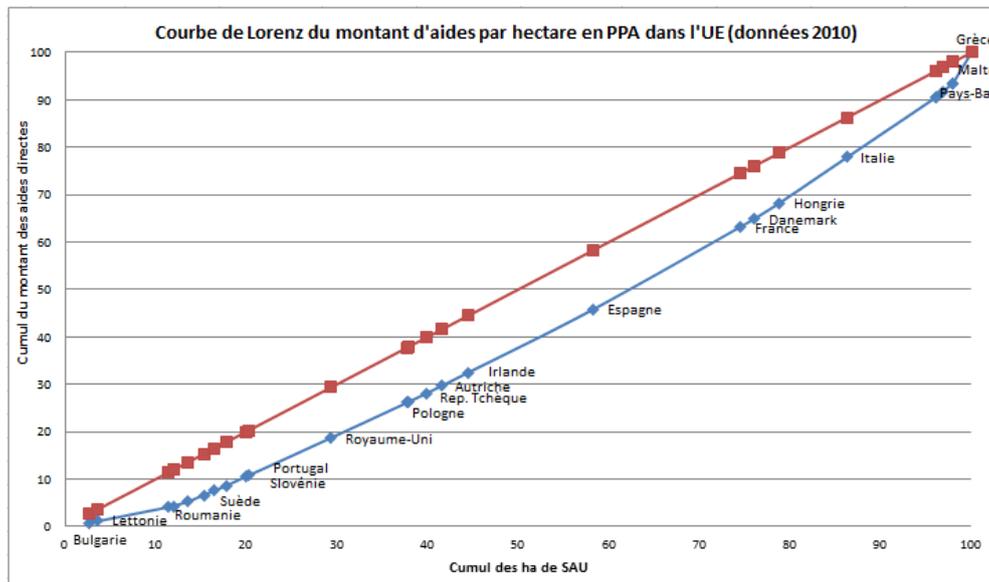
Le graphique 2 montre que 11 Etats-membres sur 27 ont un montant moyen d'aides directes par exploitation agricole qui est le double voire plus, du montant moyen européen, il s'agit de la Finlande, la Suède, l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la France, la Slovaquie, le Danemark et l'Allemagne et le Royaume-Uni. Hormis pour la Slovaquie et dans une moindre mesure l'Estonie, les montants moyens par exploitation agricole dans les nouveaux EM sont les plus bas de l'UE-27.

Ce premier aperçu de la distribution des aides directes par hectare et par exploitation agricole montre que les nouveaux Etats-membres, en dehors des cas particuliers de Chypre et Malte, se retrouvent ainsi en bas de l'échelle des aides, exprimées en €/ha ou en €/exploitations agricoles, même lorsqu'on lisse les différences de niveau de prix entre Etats-membres. Cela s'explique par les enveloppes dédiées à ces Etats-membres (base de calcul des enveloppes nationales des NEMs sur un niveau de production historique) et par les taux d'adhésion auxquels ils sont soumis : en 2010, les NEM touchaient 70% de l'enveloppe des paiements directs dont ils bénéficieront entièrement en 2013 et en 2016 pour la Roumanie et la Bulgarie. Mais ce constat justifie aussi le discours de ceux qui dénoncent une Europe agricole à deux vitesses et revendiquent un traitement plus équitable entre Etats-membres.

Nous calculons l'indice de Gini à partir des courbes de Lorenz de distribution des aides directes entre Etats-membres. La courbe de Lorenz, dans notre cas d'étude, est une représentation graphique qui associe à chaque part de la population ordonnée par montant d'aide touchée croissant (aides directes/ha dans le graphique 3 et aides directes /EA dans le graphique 4), la part que représente les aides qu'elle touche dans le montant total des aides distribuées. L'indice de Gini se mesure en rapportant le double de la différence entre l'aire

¹⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm

délimitée par la courbe de Lorenz et la bissectrice, et l'aire totale sous la bissectrice. L'indice de Gini donne une mesure de l'inégalité de la distribution des aides directes entre Etats-membres. Un indice de Gini égal à 1 traduit une répartition parfaitement « inégalitaire » : tous les pays membres de l'Union sauf un ne toucheraient aucune aide. Un indice de Gini égal à 0 traduit en revanche une répartition parfaitement « égalitaire » au sens où chaque Etat-membre toucherait un pourcentage d'aides reflétant exactement son poids (en hectare ou en nombre d'exploitations) dans l'UE.

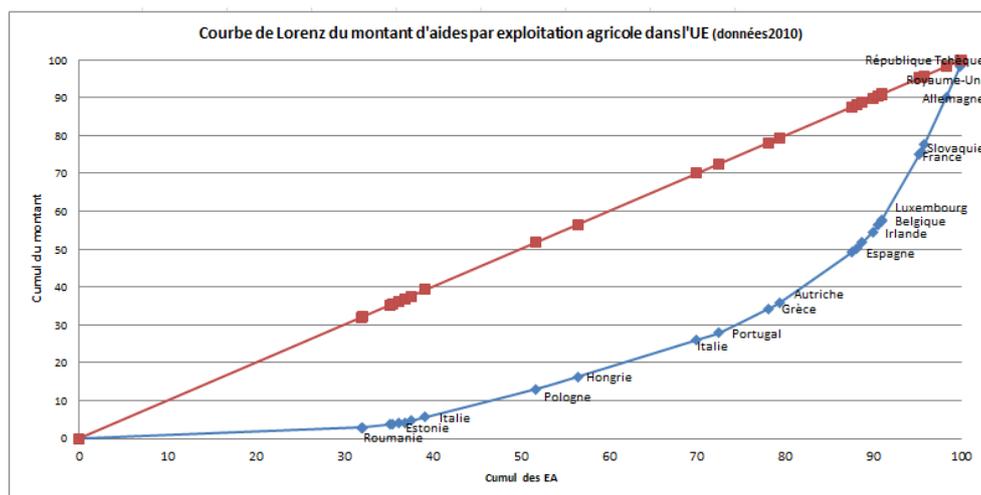


Graphique 3 : Courbe de Lorenz du montant moyen d'aides directes par hectare de SAU en parité de pouvoir d'achat dans l'UE-27 (données 2010) – classement des Etats-membres en fonction du montant d'aides par hectare de SAU.

On voit sur le graphique 3 que 58% des hectares de SAU européenne cumulent 46% de montant des aides directes. L'indice de Gini en parité de pouvoir d'achat est $G_{(\text{hectares})} = 0,1892$. Si on reste sur les montants nominaux sans corriger pour les différences de niveau de prix, il est un peu plus élevé $G^*_{(\text{hectares})} = 0,2576$ mais reste bas.

La répartition des montants d'aide directe en fonction des hectares de SAU est donc finalement peu inégalitaire.

Le graphique 4 montre une répartition plus inégalitaire des aides lorsqu'on s'intéresse à la distribution par exploitations agricoles. 52% des exploitations agricoles les moins aidées ne cumulent que 14% du montant des aides directes. Au contraire, les 10% d'exploitations touchant le plus se partagent 43% des aides directes. L'indice de Gini est $G_{(\text{exploitations agricoles})} : 0,5825$. Il est plus élevé que le Gini calculé sur la base des aides/ha et capture de fait, les grandes différences de taille moyenne d'exploitations agricoles entre les EM de l'UE.



Graphique 4 : Courbe de Lorenz du montant moyen d'aides directes par exploitations agricoles dans l'UE-27 en parité de pouvoir d'achat (données 2010) – classement des Etats-membres en fonction du montant d'aides par exploitation agricole.

2.2 La convergence externe des aides agricoles : une mesure efficace ?

Pour répondre à l'enjeu d'une répartition plus équitable des aides directes entre les EM, la Commission européenne a cherché à favoriser une convergence des montants d'aides directes par hectare éligible.

A partir des plafonds nationaux prévus dans le règlement (CE) n°73/2009 (après modulation) prenant compte la fin du « phasing in » des nouveaux Etats-membres¹¹ et des surfaces potentiellement éligibles déterminées par la Commission européenne, nous avons calculé les nouveaux montants attribués à chaque EM dans le scénario de convergence externe signé en juin 2013, et simulé les moyennes d'aides directes par hectare dans chacun d'entre eux pour les comparer à la répartition actuelle.

On obtient un montant à transférer via la convergence de 841,1 millions €¹² (2,1% du montant total européen des paiements directs d'après le règlement (CE) n°73/2009) destiné à 12 pays : Lettonie, Estonie, Lituanie, Roumanie, Portugal, Slovaquie, Pologne, Bulgarie, Espagne, Royaume-Uni, Finlande et Suède.

D'après la proposition de la Commission européenne, ce montant devra être financé proportionnellement par tous les États-membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à la moyenne de l'UE-27 : il s'agit de Malte, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie, la Grèce, le Danemark, Chypre, l'Allemagne, la Slovaquie, la France, le Luxembourg et l'Irlande. Ces pays participeront en fonction du poids qu'ils occupent dans le montant total supérieur à la moyenne européenne. En termes de montant total, les EM contributeurs dédieront en moyenne moins de 7% de l'ensemble de leur enveloppe à la convergence (hormis Malte qui contribue à hauteur de 9,7% de son enveloppe). Pour les pays dont le

¹¹ L'ensemble des NEMs doivent arriver à 100% de leur plafond en 2013 (hormis la Bulgarie et la Roumanie pour qui la date est 2016).

¹² D'après l'analyse d'impact réalisée par la Commission européenne, cette convergence devrait conduire à un transfert de 738 millions d'euros (Commission européenne, 2011b). On peut expliquer cette différence par les données sur les plafonds nationaux que nous avons utilisés ne prennent pas en compte les évolutions actuelles en termes de diminution du budget de la PAC et donc des paiements directs.

montant était inférieur à 90% de la moyenne, la plus forte augmentation concerne la Lettonie et l'Estonie qui passent respectivement de 95€/ha à 127€/ha et 117€/ha à 150€/ha (si on ne prend pas en compte la condition de paiement plancher). Cette première phase de la convergence externe nous conduit à un indice de Gini, $G^*(conv1)=0,1540$ ce qui correspond à une baisse de l'indice de Gini de 40% par rapport à la situation 2010.

Si on prend en compte le minima de 196€ par hectare, qui concerne 3 EM : la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, l'indice de Gini passe alors à 0,1483 (le montant à transférer est alors de 1,02 milliards d'euros – 2,5% de l'enveloppe européenne des paiements directs et pour les 12 pays qui vont financer la convergence).

	Première phase de convergence externe	Convergence externe avec minima à 196€
Montant à transférer (part du montant européen des paiements directs)	841,1 millions d'€ (2,1%)	1,02 milliards d'€ (2,5%)
Taux de variation de l'indice de Gini par rapport à 2010 (calcul hors parité de pouvoir d'achat)	- 40.2%	- 42.2%

Tableau 1 : Montants à transférer par la convergence externe et taux de variation de l'indice de Gini par rapport à celui calculé avec les données 2010, hors parité de pouvoir d'achat

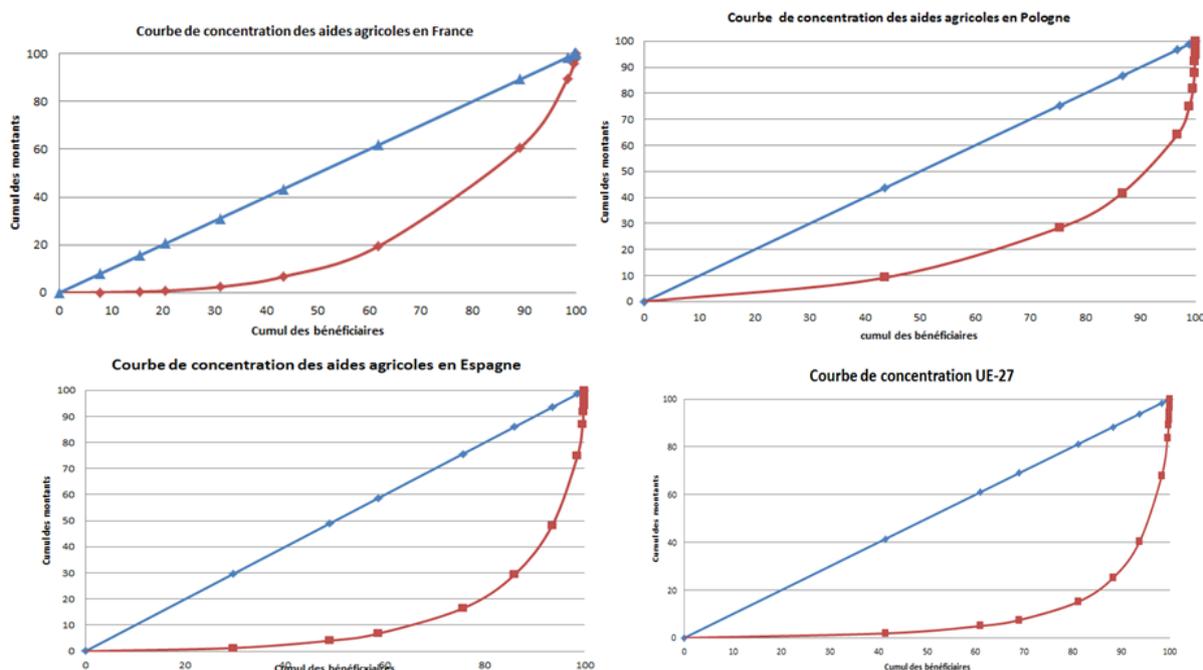
La mesure de la distribution des montants d'aide par hectare en 2010 avec l'indice de Gini mettait en avant une répartition relativement peu inégalitaire entre les Etats-membres. Les modalités de la convergence qui seront mises en place dans la PAC 2014-2020 vont dans le sens d'une diminution supplémentaire des indicateurs d'inégalité. Mais la convergence ne permet cependant pas un réel rattrapage pour les EM dont le montant par hectare de SAU est largement inférieur à 90% de la moyenne européenne. Le minima proposé de 196€/ha représente moins de 77% de la moyenne pondérée du montant par hectare de SAU de l'UE alors que pour certains EM comme la Grèce, les Pays-Bas, Malte, la Belgique ou Chypre conserveront des montants moyens par hectare de SAU après convergence très élevés, supérieurs au double du minimum imposé.

De plus, on note que certains EM contributeurs pour financer le rattrapage sont des pays qui d'après nos données 2010 en parité de pouvoir d'achat, ne sont pas en tête de classement concernant les montants d'aides par exploitation agricole. C'est le cas par exemple, de Malte, de l'Italie, de Chypre ou encore de la Slovaquie. Au contraire, certains futurs bénéficiaires de cette convergence externe sont des Etats-membres dont les montants moyens par exploitations agricoles sont les plus élevés de l'UE, comme le Royaume-Uni ou la Slovaquie. Sachant que le montant redistribué ne dépasse pas 2,2% de l'enveloppe européenne dédiée aux aides directes, la question de l'efficacité des modalités négociées pour la convergence externe se pose.

3. L'inéquité entre exploitations agricoles au sein des Etats-membres

3.1 Mesurer l'inéquité de distribution des aides entre les bénéficiaires d'un même Etat-membre

Nous utilisons les données 2010 de la Commission européenne sur les montants versés (en distinguant paiements directs, paiements découplés et paiements couplés) en euros courants. Les statistiques de la CE différencient 10 tranches pour lesquelles on connaît le montant total d'aides touchées par les bénéficiaires de cette tranche et le nombre de bénéficiaires¹³ (Commission européenne, 2010b).



Graphique 5 : Courbes de Lorenz du montant moyen d'aides directes par bénéficiaires - en France ($G(\text{France})=0,5496$, $G(\text{Pologne})=0,6072$, $G(\text{Espagne})=0,7443$, $G(\text{UE-27})=0,8019$ (données 2010))

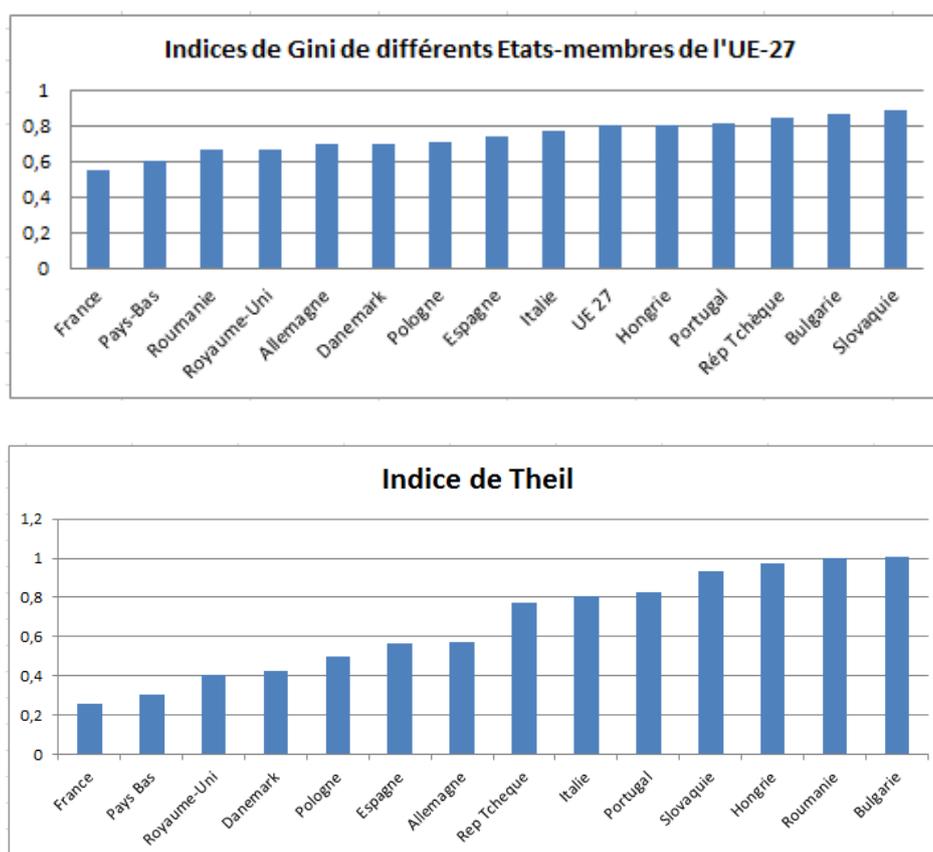
En observant la courbe de Lorenz de l'UE-27 (graphique 5), on constate que 18,8% des bénéficiaires européens les plus aidés cumulent 84% du montant des aides. Par comparaison, pour la France qui a l'indice de Gini le plus bas parmi les 14 EM étudiés, on obtient une courbe de Lorenz sur laquelle on peut lire que les 20% des bénéficiaires qui touchent le plus se partagent environ 60% des aides directes françaises.

La dispersion de la distribution des aides au sein des 14 Etats-membres est mesurée d'une part par l'indice de Gini et d'autre part par l'indice de Theil. Ce dernier est classiquement défini par :

¹³ Les tranches pour lesquelles le nombre de bénéficiaires est inférieur à 10 ne sont pas indiquées. Nous n'avons donc pas pu réaliser l'analyse que sur 14 Etats-membres : la France, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Hongrie, le Portugal, la République Tchèque, la Bulgarie, la Slovaquie et l'Union européenne.

$$Tg = \frac{1}{N} \sum_i \frac{R_i}{R} \times \log \frac{R_i}{R}$$

Avec N le nombre d'individus, R_i l'aide attribuée à l'individu i et R l'aide moyenne attribuée à la population de N individus¹⁴. Sa borne inférieure est à 0 et indique comme pour Gini une égalité parfaite mais sa borne supérieure peut être supérieure à 1. Il présente l'avantage d'être décomposable et additif en sous-classes de bénéficiaires ce qui permet de distinguer la dispersion inter-classe de la dispersion intra-classe. Par ailleurs, son mode de calcul le rend plus sensible aux inégalités dans les parties extrêmes de la distribution. Ceci explique les différences de classement induites par ces deux indices et présentées dans le graphique 6. Si la France reste, sur les 14 pays étudiés, celui qui est le moins inégalitaire en termes de répartition des aides, la Roumanie régresse de la 3ème place à la 12ème place avec l'indice de Theil qui sanctionne ainsi une distribution très inégalitaire avec de nombreux bénéficiaires de très petits montants et de gros montants cumulés partagés sur quelques grandes exploitations. On retrouve une distribution similaire pour la Bulgarie, la Slovaquie ou le Portugal.



Graphique 6 : Résultats des indices de Gini et de Theil de différents Etats-membres de l'UE-27

Contrairement à l'intuition, il n'y a pas de lien clair entre les indices d'inégalité et les modèles de mise en œuvre de distribution des aides directes adoptés les État-membres : en effet, on retrouve des Etats-membres dont le modèle est historique avec des valeurs d'indice de Gini allant de 0, 5496 pour la France, 0,8163 pour le Portugal. Des Etats-membres ayant choisi un

¹⁴ Dans notre cas, nous n'avons pas les aides individuelles mais des montants et des nombres de bénéficiaires par classe. Nous construisons donc un individu « moyen » de la classe i dont l'aide R_i est le montant alloué à la classe divisé par le nombre de bénéficiaires de la classe, affecté d'un « poids » correspondant au nombre de bénéficiaires de la classe rapporté au nombre total de bénéficiaires dans le pays.

modèle hybride (DPU calculés à l'échelle régionale) ont des indices de Gini et de Theil relativement proches ($G_{(\text{Allemagne})}= 0,6985$ et $G_{(\text{Danemark})}=0,7015$) ($T_{(\text{Allemagne})}=0,5709$ et $T_{(\text{Danemark})}=0,4280$), mais plus élevés que certains Etats-membres dont le modèle est historique tels que la France ou les Pays-Bas ($G_{(\text{Pays-Bas})} = 0,6016$, $T_{(\text{Pays-Bas})}=0,3050$).

Enfin, le modèle des nouveaux Etats-membres qui prévoit l'octroi à tous les agriculteurs d'un montant forfaitaire à l'hectare affiche des valeurs d'indice de Gini allant de $G_{(\text{Roumanie})}= 0,6649$ à $G_{(\text{Bulgarie})} = 0,8692$ et $G_{(\text{Slovaquie})} = 0,8960$. Ils ont pour la plupart, des indices de Theil plus élevés que les autres EM, ce qui montre bien les différences structurelles existantes dans ces pays où de très petites exploitations agricoles en côtoient de très grandes.

3.2 Plafonnement et dégressivité : des propositions suffisantes pour réduire la concentration des aides directes ?

Dans le paquet législatif de la Commission européenne d'octobre 2011, il était proposé de plafonner les aides agricoles à partir de 300 000€ par exploitation agricole et par an, et de mettre en place un système de dégressivité progressive des aides :

- 70% pour les aides se situant dans la tranche 250 000-300 000€,
- 40% pour les aides se situant dans la tranche 200 000-250 000€,
- 20% pour les aides se situant dans la tranche 150 000-200 000€.

Le tableau 2 résume l'impact du scénario de plafonnement/dégressivité proposé par la CE pour les Etats-membres dont le montant prélevé par plafonnement et dégressivité est le plus important. Notons que ce calcul, ainsi que les suivants sont basés sur le montant total d'aides directes. Il inclut donc les futurs paiements verts¹⁵ alors que la proposition de la CE les exclut. Autrement dit, nos estimations des bénéficiaires concernés par le plafonnement et la dégressivité et nos calculs sur les montants récupérés sont légèrement surestimés.

Ce scénario induit bien évidemment une diminution des indices de Gini et de Theil. Le montant total obtenu après plafonnement et dégressivité s'élève à 1,2 milliards d'euros (environ 3,2% du budget des aides directes en 2010) à l'échelle de l'UE-27 mais ne concerne que 14 560 bénéficiaires (moins de 0,2% des bénéficiaires européens).

Dans les EM où l'on a pu faire le calcul¹⁶, le montant récupéré le plus important provient de l'Allemagne (472,6 millions d'€ soit 38% du total calculé), bien que les mesures d'inégalité par les indices de Gini et Theil ne fassent pas ressortir l'Allemagne comme un Etat-membre dont la répartition des aides est la plus inégalitaire au sein des pays étudiés. On peut expliquer cette situation par le nombre important de bénéficiaires allemands concernés par le plafonnement et la dégressivité. Ils ne représentent que 1,1% des bénéficiaires allemands, mais 26,1% des bénéficiaires européens touchant plus de 150 000€.

Les montants récupérés via le plafonnement et la dégressivité représentent moins de 3% du montant dédié aux aides directes au niveau national pour les Pays-Bas (0,38%), la France (1,02%), la Pologne (1,28%), le Danemark (1,33%), l'Espagne (1,84%), la Roumanie (2,28%), le Royaume-Uni (2,38%), le Portugal (2,53%).

¹⁵ 30% de l'enveloppe nationale destinée aux paiements de base seront liés au respect de trois pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement : la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes et la préservation de 5% puis 7% de zones d'intérêt écologique à partir de 2018, ou de mesures jugées au moins équivalentes en termes de bénéfices pour l'environnement.

¹⁶ la France, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Hongrie, le Portugal, la République Tchèque, la Bulgarie, la Slovaquie et l'Union européenne. Nous n'avons pas réalisé ce calcul pour les Etats-membres dont les tranches de paiements concernées n'étaient pas complètes (celles où le nombre de bénéficiaires est inférieur à 10).

	Taux de variation de l'indice de Theil (%)	Taux de variation de l'indice de Gini(%)	Montant récupéré (*1000€) et part de ce montant dans l'enveloppe nationale des aides directes	Bénéficiaires concernés (*1000)
<i>Allemagne</i>	-29,9	-4,0	472 588 (8,68%)	3,81 (1,1% des bénéficiaires allemands)
<i>Italie</i>	-22,4	-1,7	230 433 (5,57%)	1,45 (0,1% des bénéficiaires italiens)
<i>Espagne</i>	-9,8	-0,6	95 164 (1,84%)	1,62 (0,17% des bénéficiaires espagnoles)
<i>République Tchèque</i>	-15,8	-3,2	92 394 (16,40%)	1,06 (4,3% des bénéficiaires tchèques)
UE-27	-12,3	-0,8	1 268 300 (3,2%)	14,56 (0,18% des bénéficiaires européens)

Tableau 2 : Taux de variation des indices de Theil et de Gini des quatre Etats-membres dont le montant prélevé par plafonnement et dégressivité est le plus important

Au regard des résultats du tableau 2, on peut conclure que la proposition de plafonnement et de dégressivité de la Commission européenne n'aurait eu que des effets très limités sur la distribution des aides entre les bénéficiaires au moins telle qu'elle est mesurée par les indices de Gini et de Theil. Les montants récupérés auraient été faibles, auraient touché peu de bénéficiaires européens et n'auraient pas été directement versés aux agriculteurs moins aidés ou aux Etats-membres les moins dotés puisqu'il est prévu de conserver la plupart de ces fonds dans l'Etat-membre où ils ont été prélevés pour être versés au budget réservé au développement rural. Suite à l'accord politique trouvé en septembre, le plafonnement des aides est devenu facultatif. En Allemagne, un plafonnement à 300 000€ permettrait de récupérer le montant le plus élevé de tous les Etats-membres pour tous les niveaux de plafonds allant de 150 000€ à 300 000€ (pour 1 660 bénéficiaires). Pourtant, c'est seulement avec un plafond à 200 000€ que le montant récupéré pourrait représenter plus de 10% de l'enveloppe allemande dédiée aux aides directes. En revanche, pour la République tchèque, un plafonnement à 300 000€ permettrait de récupérer près de 13% du montant de l'enveloppe des aides directes en concernant 390 bénéficiaires.

Pour certains Etats-membres, les différents niveaux de plafonnement allant de 150 000€ à 300 000€ ont peu d'influence sur les montants récupérés et l'indice de Gini, il s'agit par exemple de la France, des Pays-Bas, de la Pologne, du Danemark et de l'Espagne. Pour ces pays, un plafonnement à 150 000€ ne permettrait pas de récupérer plus de 4% de l'enveloppe actuelle qu'ils dédient aux aides directes. Et les taux de variation des indices de Gini restent inférieurs ou égaux à 0,2%. Et pourtant les négociations européennes n'ont conclu qu'en faveur d'une réduction des aides directes d'au moins 5 % à partir de 150 000 €.

3.3 Les origines de l'inéquité : est-ce une inéquité entre classes ou entre Etats-membres ?

La concentration des aides agricoles au niveau européen dépend d'inégalités entre les bénéficiaires d'un même pays et aussi d'inégalités entre les Etats-membres et la CE s'est attaquée dans ses propositions à ces deux problèmes. Mais les sources d'inégalité résident-elles plus dans la première cause ou dans la deuxième ? Vaut-il donc mieux chercher à réduire les inégalités entre exploitations avec des systèmes de modulation et de convergence interne ? Ou résoudre d'abord les inégalités entre Etats-membres ?

Pour mesurer les origines de l'inégalité de la répartition des aides, nous avons calculé l'indice de Theil global pour les 14 EM étudiés et nous l'avons décomposé pour pouvoir distinguer la part de la dispersion des aides liée à l'inégalité entre les pays (Te) et celle qui est liée aux inégalités à l'intérieur de chaque pays (Ti).

$$T = T_i + T_e$$

Avec

$$T_i = \sum_{g=1}^{14} \frac{N_g}{N} \times \frac{R_g}{R} T_g$$

Tg l'indice de Theil du pays g, Ng l'effectif des EA du pays g, N l'effectif global des exploitations agricoles dans les 14 pays, Rg le montant d'aides moyen dans le pays g, R le montant moyen d'aide dans les 14 pays. Ti est une moyenne pondérée des indicateurs de Theil à l'intérieur de chaque pays et est donc un indicateur de la dispersion au sein des pays. En revanche Te peut s'interpréter comme la valeur de l'indicateur de Theil si toutes les exploitations dans chaque pays recevaient une aide égale à l'aide moyenne du pays. Te capture donc l'inégalité entre pays.

$$T_e = \sum_{g=1}^{14} \frac{N_g}{N} \times \frac{R_g}{R} \times \log \frac{R_g}{R}$$

Nous trouvons que T= 0,77 et que la part de la dispersion intra-pays représente 69% de cet indicateur d'inégalité (Ti= 0,53) tandis que la dispersion inter-pays ne pèse que pour 31% (Te= 0,24).

La conclusion de ce calcul est que l'inégalité de distribution des aides agricoles repose davantage sur une inégalité entre bénéficiaires d'un même Etat-membres qu'entre Etats-membres.

3.4 Le paiement redistributif aux premiers hectares : la bonne solution ?

Lors des négociations sur la réforme de la PAC, les Etats-membres se sont positionnés via le Conseil, en faveur d'une limitation de la convergence interne (Agrapresse, 2013a).

Pourtant et sous impulsion française, le Conseil a soutenu l'ajout facultatif d'une surprime pour les premiers hectares¹⁷, visant une redistribution vers les exploitations supposément « riches en emploi », qui se trouvent, tous types de production confondus, être des petites et moyennes exploitations (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013).

¹⁷ La surprime des premiers hectares dans une limite de 30 hectares ou de la SAU moyenne de l'EM (dans le cas de la France : 52 ha en France), pourra être prise en charge à hauteur maximale de 30% du plafond national et le montant de l'aide sera calculé en multipliant par 65% au maximum la valeur moyenne du droit de paiement de base national ou régional.

Les simulations réalisées par Matthews vont dans le sens d'une redistribution en faveur de l'ensemble des agriculteurs qui se situent sous le seuil du paiement redistributif (elles reçoivent une part plus importante des paiements). Ces résultats montrent aussi que certaines exploitations agricoles dont la taille est légèrement supérieure au seuil du paiement redistributif bénéficient aussi de la redistribution jusqu'à ce que la perte des hectares supplémentaires l'emporte sur les gains des hectares de redistribution (Matthews, 2013). Dans le cas français, l'étude du Ministère de l'agriculture aboutit à une redistribution principalement en faveur de l'élevage et plus précisément des bovins viande en système herbager, au dépend des grandes cultures¹⁸ (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013). Les céréaliers français s'inquiètent de cette redistribution : les résultats de leurs propres simulations montrent une diminution importante des aides moyennes en grandes cultures, selon eux sous-estimée dans l'étude du Ministère de l'agriculture français, risquant de les pénaliser face à leurs homologues européens soumis à des conditions de redistribution moins fortes (AGPB, 2013) (Orama, 2013).

Avec ce système ce ne sont pas seulement les très grandes exploitations qui vont participer à la redistribution des aides comme pour le plafonnement ou la dégressivité. Les montants récupérés seront redistribués directement aux plus petites qui se situent à l'extrémité inférieure de la courbe de distribution. Dans le cas français, le seuil de surprime des premiers hectares sera placé à 52ha et assurera une redistribution des aides vers les petites et moyennes exploitations. L'efficacité de cette mesure repose malgré tout sur le choix des Etats-membres de le mettre en place et les proportions de l'enveloppe nationale qu'ils lui dédieront. Notons également, que les Etats-membres qui mettront en œuvre ce paiement redistributif seront exemptés de l'obligation de dégressivité des aides au-delà de 150 000 €. La France utilisera cette flexibilité pour ne pas appliquer la dégressivité.

Conclusion

La Commission européenne dans sa proposition de paquet législatif souhaite réintroduire plus d'équité dans la distribution des aides agricoles entre Etats-membres et au sein des Etats-membres. Cependant, l'analyse de deux des mesures proposées remet en cause leur efficacité réelle. D'après nos calculs, les montants redistribués via la convergence externe et le plafonnement/dégressivité seront respectivement de 1,02 milliards d'euros et 1,27 milliards d'euros, alors qu'en 2011, le budget de l'Union européenne pour les paiements directs est de plus de 40 milliards d'euros.

La convergence externe a l'avantage de financer le rattrapage des Etats-membres dont le montant moyen d'aides par hectare est faible par ceux où il est plus élevé. Mais l'intensité du « rattrapage » reste modeste et n'affectera qu'à la marge les disparités entre Etats-membres, qui s'expriment beaucoup plus dans les différences de montants touchés par exploitations agricoles que dans les montants touchés par hectare de SAU.

¹⁸ Les résultats indiqués ne prennent pas en compte une baisse du budget et les prélèvements supplémentaires pour les aides couplées.

Dans l'inégale répartition des aides, c'est principalement les différences entre bénéficiaires qui pèsent. Nous n'avons étudié ici qu'une partie des propositions de la Commission européenne en termes de convergence interne : le plafonnement et la dégressivité. Ces mesures ne concernent que très peu de bénéficiaires et n'impliquent pas de redistribution au sens strict, car le montant récupéré sera intégré dans des projets de développement rural. L'efficacité des outils proposés par la Commission européenne pour une meilleure redistribution des aides agricoles semble faible mais elle a le mérite de poser différemment la logique de l'allocation des aides et donc d'entrouvrir la porte à des redistributions plus ambitieuses à l'avenir. En revanche, la très (trop ?) grande flexibilité laissée aux Etats membres pour gérer la redistribution risque d'accentuer encore les distorsions de concurrence entre exploitations européennes, déjà fortement accentuées par les différences de politiques fiscales et d'empli.

Références bibliographiques

Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales (AGPB), 2013, Paiements/hectare « nouvelle PAC » : scénarios du ministère, commentaires de l'AGPB, communiqué de presse publié le 25/07/2013.

Agrapresse, 2013a, Réforme de la PAC : la dernière ligne droite, n°3401, 60p.

Agrapresse, 2013b, Encore des attermolements autour de la la réforme de la Pac, n°3411/3412, 64p.

Boinon J.P., Kroll J.C., Lépicié D., Leseigneur A. et Viallon J.B., 2008, La mise en oeuvre des DPU dans les États-membres de l'Union européenne, *Notes et études économiques n° 31*, pp. 7-32.

Bureau J.C., Witzke H.P., 2010, The single payment scheme after 2013: new approach- new targets, Policy Department: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, 173p.

Butault J.P., Chantreuil F. et Dupraz P., 2002, Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs, *Economie rurale*, No 271, pp 84-91

Commission européenne, 2010a, La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - Relever les défis de l'avenir, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 16p.

Commission européenne, 2010b, 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 (EC) n° 1782/2003 and Council Regulation (EC) n° 73/2009, financial year 2010, 28p.

Commission européenne, 2011a, Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, 81p.

Commission européenne, 2011b, Impact assessment – Common Agricultural policy towards 2020, annex 3, Commission staff working paper, 113p.

Commission européennes 2013a, Agricultural Policy Perspectives, Member States factsheets – European Union, 18p.

Commission européenne 2013b, Réforme de la PAC, explications des principaux éléments, mémo, 9p.

Cour des Comptes européenne, 2011, Régime de paiement unique (RPU) : questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière, Rapport spécial n°5, 82p.

Cour des Comptes européenne, 2012, L'efficacité du régime de paiement unique à la surface en tant que système transitoire d'aide aux agriculteurs dans les nouveaux Etats-membres, Rapport spécial n°16, 58p

Chatellier V. et Guyomard H., 2011, « Le budget de la Pac et le ciblage des aides », *Projet*, 2011/2 n° 321, p. 52-59.

D'Oultremont C., 2012 ; Introducing more equity in the CAP : a difficult challenge, 26p.

Dupraz P., Leon Y., Pech M., 2001, « Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable », Economie Rurale, No 262, pp 109-116

Fleurbaey M., 1996, Théories économiques de la justice, Economica

Henke R., Monteleone A., Pierangeli F., 2012, The CAP after 2013: what criteria for resources allocation? EAAE Seminar, New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy? 18p.

Matthews A., 2011, Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development, A Review of Legislative Proposals, Issue Paper n°39, 46p.

Matthews A., 2013, Implications of the new redistributive payment, blog Capreform, <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/>

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013, PAC 2014/2020 : Comment assurer une redistribution en faveur de l'élevage et de l'emploi ?, 22p.

OCDE, 2011, Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union, 184p.

Orama, 2013, Application en France de la nouvelle PAC : il est impératif de mettre en oeuvre une solution équilibrée, communiqué de presse publié le 06/09/2013.

Sinabell F., Schmid E., Hofreither M. F., 2008, Exploring the distribution of direct payments of the Common Agricultural Policy, WIFO Working Papers n°330, 27p.

Annexe 1 – Code des pays

BE Belgique ; BG Bulgarie ; CZ république Tchèque, DK Danemark ; DE Allemagne ; EE Estonie ; GR Grèce ; ES Espagne, FR France ; IE Irlande ; IT Italie ; CY Chypre ; LV Lettonie ; LT Lituanie ; LU Luxembourg ; HU Hongrie ; MT Malte, NL Pays Bas ; AT Autriche ; PL Pologne ; PT Portugal ; RO Roumanie ; SI Slovénie ; SK Slovaquie ; FI Finlande, SE Suède, UK Royaume Uni