

## **Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019**

Laroche Dupraz Catherine, Piet Laurent  
SMART-LERECO, AGROCAMPUS OUEST, INRA, 35000, Rennes, France

Contact : [laroche@agrocampus-ouest.fr](mailto:laroche@agrocampus-ouest.fr)

### **Résumé :**

Un des objectifs visés de la PAC 2014-2020 est de développer la « convergence » des paiements directs à l'hectare du 1<sup>er</sup> pilier. L'objectif de convergence au sein de chaque État membre, vise une répartition plus équitable du soutien « de base » à l'hectare à l'horizon 2019. Or le « paiement de base » (PB) ne correspond qu'à une partie des anciens paiements directs découplés (DPU) de la PAC 2003-2014. En effet dans la nouvelle PAC, d'autres paiements découplés complètent le paiement de base, en particulier le paiement vert, obligatoire, et le paiement redistributif, optionnel, dont les montants de dépendent des choix réalisés par les Etats-membres dans le cadre européen du premier pilier de la PAC.

Afin de comprendre l'impact des choix nationaux sur la redistribution des soutiens du 1er pilier de la PAC aux exploitations agricoles, nous avons construit un simulateur calibré sur la ferme France à l'aide des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Son utilisation permet de tester différents scénarii, de les confronter aux choix établis par la France en 2013, et d'illustrer ces choix par leurs effets sur le revenu des exploitations en fonction de leur région, leur orientation technico-économique ou leur taille.

Les outils de convergence de la PAC 2014 s'appliquent au seul PB/ha, et non au total des paiements découplés : paiement de base plus paiement vert plus Paiement redistributif, choisi par la France. Ainsi le calibrage des seuls instruments de convergence ont-ils des effets limités sur la convergence des paiements découplés totaux à l'hectare ou à l'exploitation, tandis que les autres curseurs de la politique, a priori non liés à la convergence, ont un impact parfois très significatif sur celle-ci. Nos simulations indiquent que l'objectif de convergence à l'hectare amène à des effets de redistribution du revenu plus limités que l'objectif de convergence à l'exploitation. Les choix politiques français se révèlent ainsi être le fruit d'un compromis affichant des objectifs ambitieux en matière de convergence à l'hectare sans remettre réellement en cause la hiérarchie des bénéficiaires des paiements découplés.

**Code JEL :** Q18 - Politique agricole

## **Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019**

### **Introduction**

Depuis la réforme de 1999 dite « Agenda 2000 », la Politique Agricole Commune (PAC) est organisée en deux « piliers » : le 1<sup>er</sup> pilier regroupe les mesures d'organisation des marchés et les aides directes versées aux agriculteurs ; le 2<sup>ème</sup> regroupe les mesures en faveur de l'environnement et du développement rural.

Entre 2003 et 2014, l'essentiel des aides directes attribuées aux agriculteurs dans le cadre du premier pilier de la PAC a pris la forme d'un paiement forfaitaire à l'hectare, le « droit au paiement unique » (DPU), découplé de la production, calculé pour chaque exploitation, de façon à compenser la fin du versement des aides antérieures. En 2013, un accord a été trouvé entre les 28 États membres de l'Union européenne pour modifier les instruments et fixer un nouveau cadre général européen. Dans ce cadre, les États membres ont une grande latitude : ils peuvent choisir de mettre en œuvre certaines de ces mesures ou non, ainsi que décider des montants qu'ils affectent à celles-ci. Ainsi le premier pilier de la PAC 2014-2020 met fin au DPU de la PAC 2003-2013 en introduisant plusieurs paiements découplés à l'hectare dont trois qui ont vocation à s'adresser à tous les agriculteurs : le paiement de base (PB) et le paiement vert (PV) dont obligatoirement mis en œuvre par les États membres tandis que le paiement redistributif (PR) est optionnel.

Par ces changements, le texte adopté vise à développer la « convergence » et le « verdissement » des paiements directs à l'hectare. Derrière l'objectif général de « convergence » des paiements, pourraient se profiler des attentes différentes : égalité des paiements par exploitation agricole, par unité de travail agricole ou bien par unité de surface agricole, au sein ou entre États membres, etc. Telle que définie dans les textes réglementaires de la PAC (JOUE, 2013), l'objectif de convergence interne, c'est-à-dire au sein de chaque État membre, vise une répartition plus équitable du soutien « de base » à l'hectare à l'horizon 2019. Or le « paiement de base » (PB) ne correspond qu'à une partie des anciens DPU et donc des nouveaux paiements directs découplés versés aux agriculteurs ; l'importance de cette part dépendant des choix réalisés en ce qui concerne les autres paiements du premier pilier de la PAC. De plus, l'objectif à atteindre en matière de convergence est fixé par l'État membre lui-même, même s'il est encadré par l'accord européen. Autrement dit, dans un cadre européen contraint, les choix des montants affectés à chaque paiement se traduisent mécaniquement par des effets redistributifs par rapport à la répartition des soutiens pré-réforme. L'objectif de cet article est de faire le point sur le potentiel réel des marges de manœuvre de la France, en matière de convergence non seulement des paiements de base à l'hectare mais également des paiements découplés totaux à l'hectare et à l'exploitation à l'horizon 2019. Ceci permettra en outre de situer les choix effectivement réalisés par l'État français.

Afin de permettre une compréhension concrète de l'impact des choix nationaux sur la redistribution des soutiens du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC aux exploitations agricoles, nous avons construit un simulateur calibré sur la ferme France à l'aide des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) (Piet et Laroche, 2017). L'utilisation du simulateur permet de tester différents scénarii, de les confronter aux choix effectivement établis par la France en 2013, et d'illustrer ces choix par la visualisation de leurs effets sur le revenu des exploitations en fonction de leur région, leur

orientation technico-économique (spécialisation productive) ou leur taille. C'est donc un outil performant pour comprendre dans quelle mesure les choix nationaux révèlent l'aboutissement d'un arbitrage entre les intérêts des différents représentants du monde agricole. Les simulations réalisées avec cet outil constituent la source essentielle des données chiffrées présentées dans cet article, centré sur la réalité de la convergence des paiements selon les choix réalisés sur les paiements directs découplés. Il n'en demeure pas moins que, comme nous le rappelons dans l'article le présentant en détail (Piet et Laroche, 2017), ce simulateur repose sur un certain nombre d'hypothèses de calcul simplificatrices et n'a ainsi qu'une visée pédagogique. Contrairement à des travaux plus académiques sur le sujet (voir par exemple Chatellier et Guyomard, 2011 ;2012), il ne saurait dès lors être vu comme un réel outil de modélisation des effets de la dernière réforme mais fournit une image qui nous semble réaliste des ordres de grandeurs en jeu.

La section 1 rappelle la nouvelle structuration des aides directes relevant du premier pilier de la PAC 2014-2020 et les choix possibles pour les États membres dans le cadre communautaire. Les sections suivantes utilisent l'outil de simulation pour illustrer l'impact des choix sur la convergence des paiements découplés à l'hectare (section 3) et à l'exploitation (section 4).

## **1. Les aides du premier pilier de la PAC 2014-2020 et leur prise en compte dans le simulateur**

### *1.1. Les différents paiements introduits par la réforme de 2013*

Les États membres se sont mis d'accord sur un budget global de la PAC de 391,1 milliards d'euros pour toute la période de programmation 2014-2020. Ce budget a ensuite été partagé entre les 28 États membres qui ont donc chacun eu connaissance de leur allocation budgétaire. 62,7 milliards d'euros ont ainsi été alloués à la France pour les 7 années, ce qui fait d'elle le premier bénéficiaire des financements européens de la PAC au sein des 28. Ces 62,7 milliards sont destinés à financer les aides directes à l'hectare (1<sup>er</sup> pilier) à hauteur de 51,3 milliards d'euros et à cofinancer les mesures de développement rural (2<sup>ème</sup> pilier) à hauteur de 11,4 milliard d'euros. Cette répartition initiale entre piliers est fondée sur celle qui prévalait pendant la période 2003-2013. Toutefois les États membres ont la possibilité, dans le nouveau cadre, de transférer jusqu'à 15% de leur budget d'un pilier à l'autre. Les États membres dont les paiements directs à l'hectare sont significativement inférieurs à la moyenne communautaire peuvent même transférer jusqu'à 25 % du 2<sup>ème</sup> pilier vers le 1<sup>er</sup> pilier.

Après cette pré-allocation des budgets nationaux, les États membres se sont mis d'accord sur les modes d'utilisation possible de ces enveloppes. C'est la définition du cadre communautaire européen. Il revient ensuite à chaque État membre de décliner ce cadre commun en utilisant les marges de manœuvre autorisées pour le mettre en adéquation avec ses priorités politiques nationales.

Avant la réforme de 2013, les paiements du premier pilier de la PAC étaient essentiellement versés sous la forme de DPU, découplé de la production. S'y ajoutaient, pour quelques États membres, des paiements dits « couplés » car versés spécifiquement à certaines productions ou certains types d'agriculture. Si leur montant dépend du bien agricole produit, il est indépendant du niveau effectif de production. Les paiements couplés aux productions végétales sont ainsi proportionnels au nombre d'hectares cultivés mais pas à la quantité effectivement produite ; les paiements couplés aux productions animales sont proportionnels au nombre d'animaux détenus mais pas, là non plus, à la quantité de produits animaux effectivement réalisée. Les

paiements « découplés » constituent une aide générique au revenu des agriculteurs. Leur montant est indépendant à la fois du bien agricole produit et de la quantité effectivement produite, pouvant même être versés sans production effective dès lors que des conditions minimales d'entretien du potentiel productif des terres, les « Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales » (BCAE), sont assurées. Pour percevoir ces paiements, il suffit de détenir les « droits » correspondants, les DPU, et de justifier d'autant d'hectares que de droits.

La réforme de 2013 a modifié ce système en remplaçant le DPU par différents paiements découplés. Certains sont obligatoires, d'autres sont facultatifs, au choix de chaque État membre. Comme évoqué en introduction, les priorités données au 1<sup>er</sup> pilier de la PAC 2014-2020 se résument en deux mots-clés : « convergence » et « verdissement ». L'objectif de convergence est d'aboutir à une allocation du soutien à l'hectare moins inégalitaire. Nous verrons que cette orientation concerne en réalité uniquement le paiement dit « de base » (PB) et non l'ensemble des paiements découplés ni, a fortiori, l'ensemble des paiements du 1<sup>er</sup> pilier. L'objectif de verdissement vise l'amélioration des pratiques agricoles de façon à inciter un respect accru de l'environnement. Le verdissement se concrétise par l'instauration du paiement dit « vert » (PV). Enfin des paiements peuvent être ciblés sur trois priorités définies à l'échelle européenne : les jeunes agriculteurs, les zones défavorisées et les petites exploitations.

Le PV récompense les agriculteurs ayant des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement qui vont au-delà des BCAE : maintien des prairies permanentes, diversification des cultures, maintien d'une surface d'intérêt écologique, ou pratiques reconnues équivalentes. Il doit obligatoirement représenter, 30% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier dans tous les États membres. Ceux-ci ont deux possibilités pour calculer ce PV :

- calcul « forfaitaire » : le PV à l'hectare est identique pour tous les agriculteurs,
- calcul « proportionnel » au PB/ha : le PV à l'hectare est spécifique à chaque exploitation et tient compte du paiement direct reçu dans l'ancienne PAC. Dans ce cas la convergence du PB/ha sur la période s'applique aussi au PV/ha.

En plus du PB et du PV, les États membres doivent obligatoirement mettre en œuvre un paiement direct en faveur des jeunes agriculteurs (PJA), afin de favoriser le renouvellement générationnel au sein des exploitations européennes. Ce paiement prend la forme d'un supplément de 25% du PB attribué aux agriculteurs de moins de 40 ans pendant leur 5 premières années d'exercice. Le financement du PJA ne peut toutefois pas excéder 2% de l'enveloppe nationale des paiements directs de l'État membre.

De façon optionnelle, les États membres peuvent introduire un régime simplifié d'aide pour les petits agriculteurs (PPA). Cette option concerne en particulier les États membres les plus récemment entrés dans l'UE, dont une grande part des agriculteurs n'a pas encore été en mesure de bénéficier de la PAC du fait de la complexité des dispositifs en place. Il s'agit ici de simplifier les démarches administratives et leur coût de mise en œuvre dès lors que les montants en jeu sont peu élevés. Concrètement, les États membres qui choisissent ce régime, définissent le montant d'un paiement unique annuel, compris entre 500 et 1250 €. Les agriculteurs qui bénéficient de ce régime simplifié reçoivent ce paiement de façon forfaitaire, indépendamment de la taille de l'exploitation, et à l'exclusion de tout autre paiement direct. Ils sont soumis à des exigences moins strictes en matière de contrainte écologique. Le financement du

régime des petits agriculteurs, s'il est mis en œuvre, ne peut excéder 10% de l'enveloppe nationale des paiements directs de l'État membre.

De façon également optionnelle, les États membres peuvent introduire un paiement supplémentaire à l'hectare aux exploitations situées en zone dite « défavorisée », c'est à dire soumise à handicap naturel (PZD). S'il est mis en œuvre, son financement est limité à 5% de l'enveloppe nationale des paiements directs. Ce paiement peut se substituer ou s'ajouter à l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) financée dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier.

De façon toujours optionnelle, les États membres peuvent introduire un paiement redistributif (PR), également appelé « surprime aux premiers hectares ». Ce paiement vise à réduire les écarts de paiements totaux entre petites et grandes exploitations. S'il est mis en œuvre, ce paiement peut utiliser jusque 30% de l'enveloppe nationale des paiements directs.

### *1.2. Les paiements couplés*

Enfin, les cultures nécessitant un soutien pour leur maintien peuvent continuer à bénéficier de paiements couplés financés par le 1<sup>er</sup> pilier. Facultatifs depuis la réforme de 2003, les paiements couplés sont les derniers vestiges des aides compensatoires introduites par la réforme de 1992, qui avait transformé le soutien par les prix de la PAC de 1962 en un soutien par des subventions directement versées aux agriculteurs. Bien que la réforme de 2003 et le « Bilan de Santé » de 2006 a marqué la volonté de la Commission européenne de supprimer ce type de paiements pour aller vers un découplage total des aides, certains États membres, au premier rang desquels la France, ont souhaité maintenir des paiements couplés afin de soutenir des productions ou types d'agriculture qui auraient risqué, selon eux, d'être abandonnés en cas de découplage total. Dans la PAC 2014-2020, les États membres peuvent choisir d'attribuer des paiements couplés selon des critères d'éligibilité spécifiques à chacune des productions soutenues, celles-ci devant figurer sur une liste fermée de produits : production de bovins allaitants, de bovins laitiers, d'ovins et de caprins, de plantes riches en protéines, de blé dur, de certains fruits transformés comme la tomate d'industrie, etc. S'il est mis en œuvre, le financement de ces paiements couplés ne peut excéder 10% de l'enveloppe nationale des paiements directs des États membres dans le cas général, mais jusqu'à 13 % dans le cas des États membres dont le soutien couplé dépassait déjà 5% dans l'ancienne PAC. En outre, de façon à développer l'indépendance protéique de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne le secteur de l'alimentation animale, un supplément de 2% de l'enveloppe peut être utilisé pour des paiements couplés spécifiquement attribués à la production de protéagineux.

### *1.3. Mise en œuvre de la convergence du paiement de base*

Le principe de convergence de la PAC 2014-2020 repose sur la répartition du paiement de base à l'hectare et son évolution entre 2014 et 2020. L'objectif est d'aboutir à une répartition plus équitable du paiement de base à l'hectare (PB/ha), au niveau national ou régional, au sein de chaque État membre<sup>1</sup>. Ainsi les États membres peuvent choisir soit d'appliquer un paiement de base uniforme à l'hectare, soit de partir de l'allocation initiale historique des paiements directs à l'hectare, et d'aller vers plus de convergence

---

<sup>1</sup> Notons que l'assiette des surfaces éligibles à ce PB/ha, calculée en 2014, est plus large que dans l'ancienne PAC : les surfaces agricoles non admissibles au paiement unique découplé de l'ancienne PAC sont concernées, à l'exception de la vigne dans le cas de la France qui a maintenu des aides spécifiques au secteur viti-vinicole. Enfin, de façon optionnelle, les États membres peuvent plafonner le PB/ha.

sur la période, en réduisant les montants des PB/ha des agriculteurs qui sont supérieurs à la moyenne de façon à accroître les PB/ha des agriculteurs en dessous de la moyenne. Dans ce dernier cas, les États membres ont l'obligation de combler au moins le tiers de l'écart à au moins 90% de la moyenne en 2019. Dans tous les cas, à l'horizon 2019, aucun agriculteur ne devra recevoir un PB/ha inférieur à 60% de la moyenne. A l'inverse, les États membres peuvent choisir de limiter les pertes (baisses du PB) liées à la convergence à 30%. De façon optionnelle, les États membres peuvent plafonner le PB/ha.

Autrement dit, le principe de convergence s'applique au PB/ha. Il ne s'applique ni au PB total reçu par l'agriculteur sur l'ensemble de ses surfaces agricoles, ni à la somme des paiements directs, découplés et couplés, perçus à l'hectare<sup>2</sup>.

#### 1.4. Pour résumer, les choix à faire par chaque État membre

Pour résumer, si l'on considère l'enveloppe nationale allouée à un État membre pour la mise en œuvre des paiements directs :

- 30% sont obligatoirement affectés au financement du paiement vert (PV) ;
- Le paiement obligatoire en faveur des jeunes agriculteurs (PJA), peut mobiliser jusqu'à 2% de l'enveloppe.

A ces deux paiements obligatoires s'ajoutent éventuellement, selon les options prises par l'État membre :

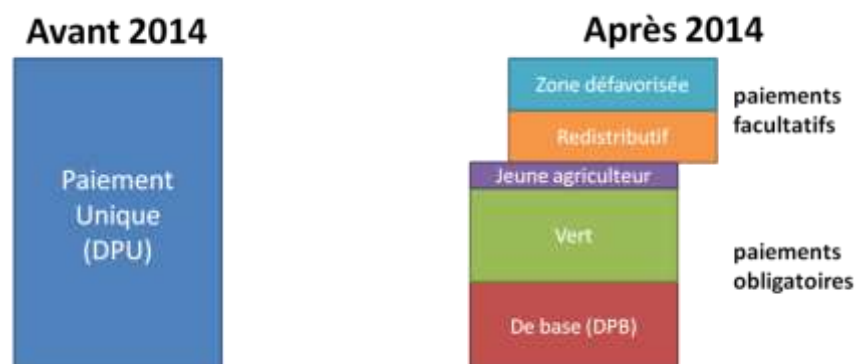
- Le paiement du régime petits agriculteurs (PPA), représentant au maximum 10% de l'enveloppe ; il s'agit d'un paiement forfaitaire (et non à l'ha) ;
- Un paiement supplémentaire en faveur des zones défavorisées (PZD), représentant au maximum 5% de l'enveloppe ;
- Un paiement redistributif aux premiers hectares (PR), représentant au maximum 30% de l'enveloppe ;

A ces paiements découplés s'ajoutent éventuellement les paiements couplés à certaines productions, représentant au maximum 15% de l'enveloppe pour les États membres qui avaient maintenu des paiements couplés dans la PAC 2003-2013.

Le solde doit permettre de financer le paiement de base (PB) obligatoire, selon le principe de convergence.

La figure 1 résume comment la réforme de 2013 a fait passer des DPU aux différentes composantes des nouveaux paiements découplés, versés à l'ha, listées ci-dessus.

**Figure 1 : La structure des paiements découplés à l'ha du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC avant et après 2014**



<sup>2</sup> Toutefois il est prévu que les agriculteurs qui touchent un paiement total (hors PV) supérieur à 150 000€ (salaires éventuellement déduits pour les grandes exploitations riches en emploi salariés) soient soumis à une réduction de 5% de ce paiement direct total, sauf si l'État membre a choisi d'adopter un paiement redistributif aux premiers ha.

Ainsi, une fois connues les enveloppes budgétaires allouées au 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers, il revient à chaque État membre de décliner le cadre européen en choisissant :

- Les niveaux de transfert budgétaire entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers, dans la limite de 15% ;
- Les paiements directs couplés optionnels, à la fois en matière de productions soutenues, de critères d'éligibilité et de montants accordés ;
- La part de l'enveloppe des paiements directs engagée dans chaque paiement direct découpé, aussi bien obligatoire qu'optionnel
- La modalité de mise en œuvre du PV, forfaitaire ou proportionnelle au PB/ha ;
- Les modalités de mise en œuvre de la convergence des PB/ha : modalité nationale ou régionale ; seuil de déclenchement de la convergence (entre 90% et 100% de la moyenne des PB/ha) ? pourcentage de l'écart à la moyenne comblé (entre un tiers et 100%) ? limitation des pertes à 30% au maximum ou non ?
- Le Plafonnement ou non du PB/ha.

Face à ces choix, l'encadré 1 précise les modalités décidées par la France dans le cadre de l'application de la PAC 2014-2020, tels qu'énoncés en décembre 2013. (MAAF, 2013a ; 2013b ; 2014 ; 2015a ;2015b). Certains de ces choix sont soumis à évolution sur la période 2015-2019.

#### **Encadré 1: Les choix français**

Après plusieurs mois de négociation entre le ministère de l'Agriculture et les organisations professionnelles agricoles, les dispositions françaises applicables pour la mise en œuvre de la PAC 2014-2020 ont été arrêtées fin 2013. Pour résumer, elles correspondent aux choix suivants :

- Transfert du 2 <sup>ème</sup> Pilier vers le 1 <sup>er</sup> Pilier (% du budget 2 <sup>ème</sup> pilier) :	0%
- Transfert du 1 <sup>er</sup> Pilier vers le 2 <sup>ème</sup> Pilier (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	3% <sup>3</sup>
- Paiement « jeunes agriculteurs » (PJA) (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	1%
- Paiement « redistributif » (PR) (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	20% <sup>4</sup>
- Paiement « zones défavorisées » (PZD) (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	0%
- Paiement couplés (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	15%
- Paiement « de base » (PB) (solde) (% du budget 1 <sup>er</sup> pilier) :	34%
- Seuil de déclenchement de la convergence	100%
- Écart comblé par convergence :	70%
- Perte maximale limité à 30% :	Oui
- Modalité de paiement vert (PV):	Proportionnel
- Modalité de convergence :	Nationale
- Mise en œuvre du régime des petits agriculteurs (PPA):	Non
- Plafonnement du PB/ha :	Non
- Plancher minimum d'aide directe à percevoir par exploitation	200 €

#### *1.5. Mise en œuvre dans le simulateur*

Nous avons développé sous Excel un simulateur qui permet d'évaluer l'impact des choix effectués sur le Résultat Courant Avant Impôts (RCAI) des exploitations agricoles françaises. Il s'agit d'un indicateur comptable du revenu dégagé par une exploitation. L'impact est mesuré ici par la variation relative du RCAI entre 2014 et

<sup>3</sup> En juillet 2017, le ministre de l'agriculture a annoncé la décision de rehausser à 4,2% ce transfert du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier. Toutefois, dans ce papier, nos simulations utilisent par défaut la valeur initiale de 3%.

<sup>4</sup> Comme expliqué plus loin dans le papier, en juillet 2016 et 2017, le ministre de l'agriculture a annoncé le report de l'augmentation de 10 à 15% de la part du budget du 1<sup>er</sup> pilier dédié au paiement redistributif. Il est probable donc que le niveau de 20% ne soit finalement pas atteint et que cette part de budget soit maintenue à 10% jusqu'à la fin de la période. Toutefois dans cette version du papier, nos simulations sont basées sur l'objectif initialement annoncé de 20%.

2019, c'est-à-dire l'augmentation ou la diminution du RCAI entre 2014 et 2019 en pourcentage de la valeur de 2014<sup>5</sup>.

Les données utilisées pour calibrer le simulateur sont issues du RICA en agrégeant les exploitations par région, par orientation technico-économique (OTEX) et par classe de taille (exploitations dites « moyennes », « grandes » ou « très grandes » selon leur niveau de Production Brute Standard)<sup>6</sup>. Autrement dit, le simulateur n'utilise pas les données individuelles du RICA et ne permet donc pas de reproduire l'hétérogénéité des exploitations au sein de ces catégories.

Comme indiqué en introduction, ce simulateur n'a pas l'ambition de produire des chiffres exacts, aussi bien pour les montants présentés que pour les impacts calculés. De nombreuses simplifications ont en effet dû être réalisées. Ainsi certaines mesures des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers ne sont pas prises en compte, certains montants dépendront en pratique des demandes effectivement déposées par les agriculteurs français, les données utilisées pour calculer les impacts ne correspondent qu'à une seule année, on ne tient pas compte des stratégies d'adaptation à la réforme que les agriculteurs pourraient adopter, etc. Le simulateur prend en compte tous les paiements et options potentiellement choisis par les États membres hormis le plafonnement du PB/ha et le régime des petits agriculteurs. Concernant les paiements couplés, le simulateur permet de choisir leur niveau global mais leur répartition entre productions est fixée selon le choix français effectivement arbitré. À vocation pédagogique, ce simulateur propose donc seulement des ordres de grandeurs réalistes afin de mieux faire comprendre la nature et la complexité des mécanismes en jeu. Enfin les choix français présentés dans l'encadré 1 sont dans la réalité mis en œuvre progressivement sur la période 2015-2019 ; les résultats des simulations correspondent à la situation finale en 2019.

Pour simplifier l'analyse et la centrer sur les effets en termes de convergence des paiements découplés, celle-ci est centrée sur les choix nationaux qui concernent les paiements couplés qui pèsent le plus lourd dans le budget du 1<sup>er</sup> pilier français : les paiements de base, vert et redistributif. Nous n'abordons pas ici les effets des transferts entre piliers ni ceux des autres paiements, que ce soit les paiements découplés, c'est-à-dire en faveur des jeunes agriculteurs ou des zones défavorisées, ou les paiements couplés.

## **2. Convergence des paiements découplés à l'hectare**

Pour illustrer l'impact des différents choix nationaux relatifs aux paiements découplés de la PAC sur le niveau de convergence des paiements découplés à l'hectare en 2019, nous partons des choix français énoncés en décembre 2013, et examinons successivement l'impact de la variation de chacun des paramètres, toutes choses égales par ailleurs.

### *2.1. Impact des paramètres de convergence*

La modalité de mise en œuvre de la convergence, nationale *versus* régionale, joue sur l'hétérogénéité initiale des paiements. Ainsi la modalité nationale aura plus d'effet en matière de convergence des PB/ha que la modalité régionale. Pour sa part, le seuil de

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails sur les hypothèses et la construction du simulateur, se référer à Piet et Laroche (2017).

<sup>6</sup> Pour plus d'information sur le RICA, voir Chantry (2003), Rouquette et Baschet (2010) et le site <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.



déclenchement de la convergence détermine les bénéficiaires de la convergence. Un seuil à 90% de la moyenne des paiements de base initiaux limite le nombre de bénéficiaires tandis qu'un seuil à 100% le maximise puisqu'il permet d'accroître le paiement de tous les agriculteurs dont le PB/ha est initialement inférieur à la moyenne. Enfin l'écart comblé par convergence, fixé au minimum à 33% et pouvant atteindre jusqu'à 100%, et détermine le niveau de revalorisation atteint au final.

Le tableau 1 présente l'impact des modalités de convergence sur la différence entre les PB/ha minimum et maximum simulés en 2019 (notre indicateur de convergence). À titre de comparaison, il présente également l'écart entre les paiements découplés totaux à l'hectare minimum et maximum simulés en 2019. On constate qu'au niveau français, même en restant dans le cadre contraint communautaire, la variation des modalités de convergence aurait un impact très fort sur le niveau de convergence effectivement atteint en 2019, en termes de PB/ha. Les choix français constituent un compromis amenant à une convergence réelle des PB/ha, mais limitée par rapport au potentiel. En effet, l'avant-dernière colonne du tableau 1 montre qu'une convergence maximale conduirait, au mieux, à un écart résiduel des PB/ha de 66€ alors qu'une convergence minimale conduirait, au pire, à un écart résiduel des PB/ha de 152€, soit une différence de  $152 - 66 = 86€$  entre ces deux politiques extrêmes. Par rapport à cette différence de 86€, les choix français conduisent à un écart résiduel des PB/ha de 89€, soit une différence de  $89 - 66 = 23€$  par rapport à la convergence maximale, soit une réalisation de  $23 / 86 = 27\%$  du potentiel total.

La dernière colonne du tableau 1 indique l'écart entre le niveau minimum et le niveau maximum de paiements découplés totaux à l'hectare (PB + PV + PR). Il est frappant de constater que, quels que soient les choix en termes de modalité de convergence, cet écart est toujours supérieur à 203€/ha. Le tableau 2 indique, dans le cas des choix français, les montants minimum, maximum et moyens des différents paiements découplés en 2019<sup>7</sup>. En moyenne, le PB, seul paiement découplé sur lequel s'applique les modalités de convergence, ne constitue plus, dans le cas français, que 40% des paiements découplés totaux, alors qu'avant la réforme, le DPU constituait, par définition, l'unique paiement découplé. L'application française de la réforme amène à un écart entre le minimum et le maximum des paiements directs totaux de 219 €, ce qui est effectivement inférieur à la différence entre le DPU minimum et maximum avant réforme (461€), mais largement supérieur à la différence entre le PB/ha minimum et maximum (89 €). Il est également intéressant de noter que ces choix français conduisent à ce que les écarts entre paiements minimum et maximum sont tous inférieurs (pour le PB, le PV et le paiement découplé total) ou peu supérieur (pour le PR) à la valeur du paiement moyen, alors que, avant la réforme, l'écart entre DPU minimum et maximum représentait près de 1,8 fois la valeur du DPU moyen. Autrement dit, les modalités de convergence choisies conduisent à une réelle homogénéisation des paiements découplés, quelle que soit la composante. Ceci s'explique non seulement par une diminution significative du montant maximal du paiement découplé total (passant de 461€/ha à 400€/ha) mais aussi, et surtout, à un élargissement de l'assiette des surfaces éligibles aux paiements découplés, conduisant à ce que le montant minimum soit non nul (180€/ha), contrairement à ce qui prévalait sous l'ère des DPU.

---

<sup>7</sup> Il est normal que les montants minimum et maximum de l'aide découplée totale ne correspondent pas à la somme des montants minimum et maximum des différents paiements pris séparément, car les bénéficiaires des minimums et des maximums des différents paiements diffèrent d'un paiement à l'autre.

**Tableau 1 : Impact des modalités de convergence sur l'écart entre les PB/ha en 2019 (€/ha)**

Objectif politique	Convergence Nationale versus Régionale	Seuil: [90-100%]	Écart comblé [33-100%]	Condition que le PB/ha est égal à 60% de la moyenne au minimum	Limitation à 30% des pertes liées à la convergence	PB/ha max. – min.	Paiements découplés à l'hectare max. – min.
Pour mémoire : PAC 2013 (DPU)							461
Minimiser la convergence en 2019	Régionale	90%	33%	Non respectée		152	320
	Régionale	90%	40%	Respectée		149	318
Maximiser la convergence en 2019	Nationale	100%	100%	Respectée	Oui	66	203
Choix français	Nationale	100%	70%	Respectée		89	218

Note : l'assiette des surfaces éligibles aux paiements découplés change avec la réforme de 2014, cf. note de bas de page 1. Source : calculs des auteurs

**Tableau 2 : Montants des différents paiements découplés avant et après la réforme, application des choix français**

	Montants en €/ha de SAU			
	min.	moy.	max.	max. – min.
<b>DPU 2013</b>	<b>0</b>	<b>260</b>	<b>461</b>	<b>461</b>
Paiement de Base PB	68	97	158	90
Paiement vert PV	60	86	139	79
Paiement redistributif PR	16	61	103	87
<b>Aides découplées 2019</b>	<b>180</b>	<b>244</b>	<b>400</b>	<b>219</b>

Note : l'assiette des surfaces éligibles change avec la réforme de 2014. Voir note de bas de page 1. Source : calculs des auteurs


## 2.2. Impact des modalités de paiement vert (PV)

On part de la situation choix français pour les modalités de mise en œuvre de la convergence : convergence nationale, seuil de déclenchement de 100%, écart comblé de 70%, limitation des pertes à 30%. Nous nous intéressons maintenant aux implications du paramétrage de la mise en œuvre du PV, proportionnelle ou forfaitaire. Notons que dans le cas d'un PV proportionnel, la convergence du PB s'applique au PV. Le tableau 3 indique les montants de l'aide découplée totale à l'hectare, selon que le calcul du PV est forfaitaire ou proportionnel.

**Tableau 3 : Montants des paiements découplés selon les modalités d'allocation du paiement vert**

Calcul du PV	Montants des Aides découplées 2019 en €/ha de SAU			
	min.	moy.	max.	max. – min.
Proportionnel (*)	180	244	399	218
Forfaitaire	195	244	346	150

(\*) : choix français ; Source : calculs des auteurs

Le choix d'un calcul proportionnel du PV réduit sensiblement l'effet de convergence des paiements découplés totaux. En effet, sans modifier la répartition de l'enveloppe du 1er pilier entre les différents paiements directs, le passage d'un PV proportionnel à un PV forfaitaire permettrait de réduire l'écart entre les valeurs minimales et maximales des aides découplées totales à l'hectare de 68€, soit plus de 30%. Ce changement n'aurait aucun impact sur la répartition des montants des paiements de base et redistributif. Ici, le choix français ne va donc pas dans le sens d'une convergence des aides du 1<sup>er</sup> pilier.

## 2.3. Impact des modalités de paiement redistributif (PR)

On part de la situation choix français pour les modalités de mise en œuvre de la convergence et du PV, c'est-à-dire qu'on part d'un PV proportionnel. Nous nous intéressons ici aux implications du paramétrage du PR. Celui-ci prend la forme, en France, d'un paiement complémentaire aux 52 premiers hectares de chaque exploitation dont le montant par hectare dépend du budget qui lui est alloué. Il vise donc en particulier à accroître les paiements directs à l'hectare des exploitations ayant moins de 52 ha de surface agricole utile (SAU).

Par rapport à la sous-section précédente, il faut bien avoir à l'esprit que, ici, le choix en matière de budget alloué au PR a un impact sur le solde disponible pour financer le paiement de base, et donc sur l'effet de convergence global des aides.

Le tableau 4 présente les montants de l'aide découplée totale à l'hectare, selon la part du budget du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC alloué au financement du PR.

**Tableau 4 : Montants des paiements découplés selon la part du budget du 1<sup>er</sup> pilier alloué au financement du paiement redistributif (toutes classes de taille confondues)**

Part allouée au paiement redistributif (PR) en 2019	PR moy. (€/ha)	PB moy. (€/ha)	Montants des paiements découplés 2019 (€/ha)			
			min.	moy.	max.	écart max. – min.
0%	0	154	168	240	390	222
6,3% (*)	19	136	188	241	393	205
10%(**)	31	126	186	242	395	209
20% (**)	61	97	180	244	400	219
30%	92	69	170	246	405	235

(\*) : choix qui maximise le montant minimum par hectare ; (\*\*): niveau atteint en 2017 ; (\*\*\*) choix français de décembre 2013 ; Source : calculs des auteurs

L'impact du PR sur la convergence des paiements découplés totaux, ici marquée par l'augmentation de l'aide découplée totale minimum, est très sensible sur les premiers euros consacrés à ce paiement. Au-delà de 6,3% du budget du premier pilier consacré au PR, le niveau minimum de l'aide découplée totale n'augmente plus car la hausse du PR est compensée par la baisse du paiement de base subie par toutes les exploitations, comment le montrent les colonnes 2 et 3 du tableau 2. Bien entendu ce résultat très générique est différencié selon la classe de taille ou l'OTEX des exploitations.

En 2014, la France avait prévu d'accroître progressivement le budget du 1<sup>er</sup> pilier consacré au PR, passant de 5% en 2015, à 10% en 2016, 15% en 2017 et 20% en 2018. En août 2016, suite à une récolte catastrophique en grandes cultures, le ministre de l'agriculture de l'époque, Stéphane Le Foll, décida de geler à 10% la part du budget du 1<sup>er</sup> pilier allouée au PR, reportant à plus tard son éventuelle augmentation (MAAF, 2016). En juillet 2017, son successeur Stéphane Travert reprit cette même décision, la justifiant cette fois par le besoin d'accroître le transfert budgétaire du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier en le faisant passer de 3 à 4,2% à l'horizon 2019 (MAA, 2017). Il est intéressant de constater que le niveau de 10% de part du budget allouée au PR, effective depuis 2015, correspond au palier le plus proche du pourcentage assurant la maximisation du montant minimum des paiements découplés par hectare. Il est ainsi probable que ce niveau de 10% soit maintenu jusqu'en 2019.

### 3. Convergence des paiements découplés à exploitation

On part de la situation choix français initiaux, pour les modalités de convergence, de PV proportionnel et de budget alloué au PR (20% du 1<sup>er</sup> pilier). Nous nous intéressons maintenant aux implications des choix pour chacun de ces paramètres, toutes choses égales par ailleurs, sur le total des aides découplées par exploitation.

#### 3.1. Impact des paramètres de convergence

Le tableau 5 présente l'impact de la modalité nationale *versus* régionale sur les montants d'aides découplées totales par exploitation.

**Tableau 5 : Montants d'aides découplées totales par exploitation selon que la convergence est nationale ou régionale**

Modalité de convergence	Montant total des aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	max. - min.
Nationale (*)	185	21 427	65 014	64 829
Régionale	150	21 427	71 405	71 255

(\*) : choix français ; Source : calculs des auteurs

Comme attendu, le choix d'une convergence nationale réduit la différence entre paiements découplés totaux minimum et maximum.

Le tableau 6 montre l'impact des choix en matière de seuil de déclenchement et d'écart comblé sur les aides découplées par exploitation. Il apparait que l'écart comblé joue plus fortement que l'augmentation du seuil.

**Tableau 6 : Montants d'aides découplées totales par exploitation selon le seuil de convergence et l'écart comblé**

Modalité de convergence	Montant total aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	max. – min.
Seuil 90% écart comblé 70%	185	21 427	65 222	65 037
Seuil 90% écart comblé 100%	229	21 427	62 873	62 644
Seuil 100% écart comblé 70% (*)	185	21 427	65 014	64 829
Seuil 100% écart comblé 100%	229	21 427	62 575	62 346

(\*) : choix français ; Source : calculs des auteurs

### 3.2. Impact des modalités de paiement vert (PV)

Le tableau 7 montre que l'impact de la modalité forfaitaire *versus* proportionnelle pour le calcul du PV vert, toutes choses égales par ailleurs, est cette fois très limitée sur la convergence des aides découplées totales par exploitation, contrairement à ce que l'on a observé pour les montants à l'hectare. Ceci est lié au fait que dans le cas du PV proportionnel au PB, la convergence du PB s'applique au PV.

**Tableau 7 : Montants d'aides découplées totales par exploitation selon la modalité de calcul du paiement vert**

Calcul du paiement vert	Montant total aides découplées 2019 en €/exploitation			
	min.	moy.	max.	max. – min.
Proportionnel (*)	185	21 427	65 014	64 829
Forfaitaire	205	21 403	65 598	65 383

(\*) : choix français ; Source : calculs auteurs

### 3.3 Impact des modalités de paiement redistributif (PR)

Enfin, le tableau 8 présente les montants de l'aide découplée totale par exploitation, selon la part du budget du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC allouée au financement du paiement redistributif, toutes choses égales par ailleurs.

**Tableau 8 : Montants des paiements découplés totaux par exploitation selon la part du budget du premier pilier alloué au financement du paiement redistributif**

Part allouée au paiement redistributif en 2019	PR (€)	PB (€)	Montants des Aides découplées 2019 en € par exploitation			
			min.	moy.	max.	max. – min.
0%	0	13 559	134	21 092	78 573	78 439
6,3% (*)	1 687	11 977	150	21 197	74 367	74 217
10% (**)	2 679	11 048	160	21 259	71 898	71 738
20% (***)	5 357	8 537	185	21 427	65 222	65 037
30%	8 036	6 026	210	21 594	58 547	58 337

(\*) : choix qui maximise le montant minimum par hectare ; (\*\*) : niveau atteint en 2017 ; (\*\*\*) choix français de décembre 2013 ; Source : calcul des auteurs

On constate que le budget alloué au PR a un impact très fort sur la convergence des aides directes découplées par exploitation. La limitation du budget qui lui est alloué se traduit par le maintien de niveaux élevés de paiements découplés par exploitation. A l'inverse, l'allocation maximale de 30% du budget du 1<sup>er</sup> pilier amène à un niveau de convergence des aides totales découplées par exploitation inégalé par les autres instruments.

Comme évoqué dans la section précédente, les producteurs de grandes cultures ont connu en 2016 des conditions climatiques désastreuses, aux conséquences négatives sur le résultat des producteurs céréaliers. Le ministre de l'agriculture a alors décidé de geler le budget consacré au PR à 10%, reportant à plus tard son passage à 15 puis à 20%. Les producteurs de grande culture étant nombreux à disposer de surfaces très grandes, on comprend qu'une hausse du budget consacré au PR aurait constitué une baisse supplémentaire significative de leur revenu dans un tel contexte défavorable.

## Conclusions

Les outils de convergence la PAC 2014-2020 (nationale *versus* régionale, seuil et écart comblé) s'appliquent au seul PB/ha, or les paiements découplés comprennent d'autres aides, en particulier le PV, obligatoire, et le PR, optionnel mais néanmoins choisi par la France. Ainsi le calibrage des seuls instruments de convergence ont-ils des effets limités sur la convergence des paiements découplés totaux à l'hectare ou à l'exploitation, tandis que les autres curseurs de la politique, a priori non liés à la convergence, ont un impact parfois très significatif sur celle-ci.

Nos simulations permettent en particulier de réaliser que l'objectif de convergence à l'hectare n'amène pas aux mêmes arbitrages et conduit à des effets de redistribution du revenu plus limités que l'objectif de convergence à l'exploitation. Les choix politiques français se révèlent ainsi être le fruit d'un compromis qui permet d'afficher des objectifs ambitieux en matière de convergence à l'hectare sans remettre en cause la hiérarchie des bénéficiaires des paiements découplés, notamment en maintenant de niveaux élevés de paiements totaux aux exploitations de grande taille. On mesure

combien, dès lors, la prise en compte effective des préoccupations grandissantes dans l'opinion publique en matière de légitimité des aides de la PAC, en particulier en termes d'égalité de traitement des différents producteurs et types de production, peut n'être qu'une question d'affichage et de communication : selon le critère retenu, les efforts consentis pourront paraître plus ou moins importants.

## Références bibliographiques

Chatellier V., Guyomard H., 2011. Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Économie Rurale* 323 : 4-20.

Chatellier V., Guyomard H., 2012. Les propositions législatives de réforme de la PAC : premiers éléments d'analyse. *INRA Sciences sociales* n°6.

Chantry E., 2003. Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et Études Économiques* 18 : 9-17.

JOUE, 2013. Règlement (UE) N°1307/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) N°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) N°73/2009 du Conseil

Piet L., Laroche Dupraz C., 2017. Simulateur pédagogique des effets de répartition des soutiens de la PAC au niveau national, mimeo.

MAAF, 2013a. *PAC 2014/2020 : Application des orientations annoncées le 2 octobre à Cournon*. Relevé de décisions suite au CSO du 17 décembre 2013, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

MAAF, 2013b. *Mise en œuvre nationale de la réforme de la PAC : les choix français définitivement arrêtés par Stéphane LE FOLL avec les partenaires du monde agricole*. Communiqué de presse, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 17 décembre 2013.

MAAF, 2014. *PAC 2014/2020 : Application en France*. Relevé de conclusions suite au CSO du 27 mai 2014, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

MAAF, 2015a. *Cap sur la PAC 2015-2020 : Les « paiements découplés »*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

MAAF, 2015b. *Cap sur la PAC 2015-2020 : Les « paiements couplés »*. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

MAAF, 2016. *Stéphane Le Foll décide pour 2017 le maintien à 10% du niveau du prélèvement sur les aides du premier pilier de la PAC destiné à financer le paiement redistributif*, Communiqué de presse, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 1<sup>er</sup> août 2016.

MAA, 2017. *PAC : Stéphane Travert annonce le transfert de crédits du pilier I au pilier II*, Communiqué de presse, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 27 juillet 2017.

Rouquette C., Baschet J.F., 2010. Le réseau d'information comptable agricole (RICA). Centre d'Études et de Prospective du Ministère de l'Alimentation, l'Agriculture et de la Pêche, Analyse n°23.