
PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE

CAP 2023-2027: Implementations and Redistributive Effects of the Redistributive Payment in the EU Member States

Pauline Lécole



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/economierurale/12492>

DOI : 10.4000/economierurale.12492

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2024

Pagination : 115-135

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Pauline Lécole, « PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE », *Économie rurale* [En ligne], 387 | Janvier-mars, mis en ligne le 30 mars 2024, consulté le 10 octobre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/12492> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.12492>



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE

Pauline LÉCOLE • UMR CEE-M, Institut Agro, Université Montpellier, CNRS, INRAE, Montpellier, France
pauline.lecole@supagro.fr

Les plans stratégiques nationaux rassemblent les choix d'application des États membres pour la PAC 2023-2027. L'autrice analyse les choix redistributifs des États. À partir de ces derniers, elle propose une projection de la distribution des aides pour 2023 qu'elle compare à une distribution des aides sans les outils de redistribution prévus. L'autrice identifie ainsi les États les plus volontaires. Puis, des scénarios ambitieux de redistribution des aides sont simulés en se concentrant sur un outil spécifique : le paiement redistributif. Ce paiement est distribué pour les premiers hectares de toutes les exploitations et vise à redistribuer une partie des aides vers les petites et moyennes exploitations. Les scénarios mettent en évidence différents arbitrages politiques selon les modalités d'application du paiement redistributif.

MOTS-CLÉS : politique agricole commune, paiement redistributif, effets redistributifs

CAP 2023-2027: Implementations and Redistributive Effects of the Redistributive Payment in the EU Member States

The national strategic plans present Member states' implementation choices for the 2023-2027 CAP. First, our analysis specifies the redistributive choices made by the Member states. Based on these, we propose a projection of the distribution of aid for 2023, which we compare to a distribution of aid without the planned redistribution tools. We thus identify the most willing states. Finally, we simulate ambitious redistribution scenarios by focusing on the redistributive payment. This payment is distributed for the first hectares of all farms and aims to redistribute part of payments to small and medium-sized farms. The scenarios highlight the different policy trade-offs that arise from the application of the redistributive payment. (JEL: Q18).

KEYWORDS: common agricultural policy, redistributive payment, redistributive effects

À ses débuts, la Politique agricole commune (PAC) soutenait les agriculteurs avec un système de prix garantis qui, pour des raisons budgétaires, environnementales et de commerce international, a pris fin en 1992. Les agriculteurs européens ont alors été soutenus par des aides directes dont il a fallu définir les modalités de distribution.

Certaines aides directes dépendent de productions spécifiques et sont attribuées proportionnellement au nombre d'hectares ou au nombre d'animaux. Elles sont dites couplées à la production. Les autres aides

sont dites découplées car elles ne sont pas attribuées en fonction de productions données. Elles sont distribuées proportionnellement à la surface agricole utile (SAU) de l'exploitation, ce qui revient à concentrer les aides directes découplées sur les exploitations ayant les plus grandes surfaces.

La concentration des aides sur un petit nombre de bénéficiaires est loin d'être anecdotique. Les aides découplées représentent près de 85 % du budget des aides directes distribuées aux agriculteurs européens en 2020 et plus de 59 % du budget total de la PAC (Commission

FAITS ET CHIFFRES

européenne, 2021). Or, à l'échelle de l'Union européenne en 2020, les plus petits bénéficiaires, c'est-à-dire ceux qui se situent en début de la distribution des aides découplées et qui touchent moins de 1 250 euros par an, représentent 32 % des bénéficiaires et se partagent moins de 3 % de l'enveloppe distribuée. *A contrario*, les plus grands bénéficiaires, ceux qui sont en fin de distribution et qui touchent plus de 150 000 euros représentent 0,2 % des bénéficiaires et se partagent plus de 8 % de l'enveloppe des aides découplées (Commission européenne, 2020).

La PAC est une politique publique financée par le budget européen et donc par les contribuables européens. Or, pour ces derniers, la concentration des aides sur une minorité d'agriculteurs, la rend difficilement acceptable (Ecorys, 2017 ; Lécole et Thoyer, 2015). Pour les décideurs publics, l'enjeu de la redistribution des aides est alors d'augmenter le revenu de la majorité des agriculteurs qui reçoivent peu et de limiter les versements très élevés aux plus gros bénéficiaires, souvent considérés comme une utilisation inappropriée des fonds publics (Hanson, 2021).

Depuis 2014, la Commission européenne porte la volonté d'une PAC plus juste, plus équitable en améliorant notamment la répartition des aides directes entre les plus gros bénéficiaires et les plus petits (Commission européenne, 2011).

Cette volonté se poursuit dans la PAC 2023-2027, où les États membres (EM)

en surface, considérées par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) comme « riches en emploi » (MASA, 2013). Sur la période 2023-2027, la surprime est obligatoire² pour les EM, mais ceux-ci fixent le seuil en hectare et le montant en €/ha de la surprime. Quels choix d'application de la surprime les États membres/Régions³ ont-ils faits ? Ces choix auront-ils un impact fort sur la redistribution des aides ? Quelles implications une redistribution très ambitieuse pourrait-elle avoir sur les modalités de la surprime et sur les bénéficiaires de la PAC ?

Notre travail propose un aperçu général des stratégies de redistribution des EM européens. Au moment de la rédaction de cet article, les aides n'ayant pas encore été distribuées, nous réalisons une projection de la distribution des aides découplées sur la période 2023-2027 pour chaque EM. Nous comparons cette projection à la distribution des aides sans les outils de redistribution des PSN. Cette comparaison permet d'analyser la redistribution dans les PSN. Enfin, nous simulons des scénarios de redistribution plus égalitaire et donc plus ambitieuse que celle proposée par les EM. Nous nous focalisons sur la surprime en faisant jouer les deux modalités qui influent sur son intensité redistributive, à savoir le montant en euros par hectare et le seuil en hectare.

Nos résultats montrent la pertinence de la surprime pour redistribuer fortement les aides à la fois en augmentant les montants touchés par les plus petits bénéficiaires et en réduisant ceux touchés par les plus

FAITS ET CHIFFRES

2008). Alors que l'Angleterre⁵, à l'époque, a opté pour un découplage total et des aides régionalisées, c'est-à-dire avec un même montant par hectare de SAU au sein d'une zone de même potentiel agricole, la France a choisi, quant à elle, un découplage partiel et des références historiques à l'échelle nationale (Boinon *et al.*, 2008). Basé sur la compensation des anciennes baisses de prix, le mode de calcul par les références historiques a concentré les aides vers les zones les plus productives (Bureau et Mahé, 2015).

En 2014, la structure des aides découplées change. Le DPU a été remplacé par une aide structurée en trois parties : le paiement de base qui constitue le socle des aides directes découplées et dont le montant dépend en partie du montant du DPU (Chambre d'agriculture, 2016), le paiement vert et la surprime. L'objectif poursuivi par la Commission européenne depuis la réforme de 2014 est d'homogénéiser les montants en €/ha du paiement de base entre les bénéficiaires de l'UE. Entre les EM, nous parlons de convergence externe des montants, alors qu'à l'échelle d'un même EM, nous parlons de convergence interne du montant du paiement de base (Lécole et Thoyer, 2015). Pour certains EM, notamment ceux qui avaient choisi la régionalisation des DPU, la convergence interne a été rapide et est aujourd'hui terminée : chaque hectare de l'EM est associé à un même montant de paiement de base. Pour d'autres, comme le Danemark, l'Irlande,

base sur l'intégralité de la SAU. Les autres exploitations, c'est-à-dire celles de plus de 100 ha, observent alors une perte des paiements touchés du fait de la diminution du paiement de base, pas suffisamment compensée par la surprime.

Hanson (2021) met en évidence le même mécanisme sur la période 2014-2020 et pour plusieurs EM. Il montre que la surprime est associée à une diminution marquée des montants des plus gros bénéficiaires (les 1 % qui touchent le plus des subventions PAC) et qu'elle a même un impact plus marqué que la dégressivité telle qu'elle a été appliquée. Il conclut sur une plus grande efficacité de la surprime sur la dégressivité telles qu'elles ont été appliquées, pour limiter les paiements élevés tout en améliorant les revenus des petits bénéficiaires (les 80 % des bénéficiaires ayant reçu le moins de subventions). À partir du RICA et en France, Chatellier (2020) obtient des résultats comparables. Les scénarios testés (surprime et dégressivité/plafonnement) montrent dans la plupart des cas que l'intensité redistributive de la surprime est plus importante que celle de la dégressivité/plafonnement. Ces résultats sont bien évidemment contingents aux paramètres autorisés par la réforme et choisis par la France et les autres EM. Nous nous focalisons sur la surprime pour la suite de l'analyse car cette aide est devenue obligatoire en 2023.

2. Les choix redistributifs des États membres pour la PAC 2023-2027

L'

FAITS ET CHIFFRES

une large part de la SAU serait supprimée (78 %, 77 % et 70 % respectivement).

La partie suivante propose une méthodologie pour évaluer la redistribution des aides dans les PSN et les effets de la surprime. Notons que l'évaluation par la Commission européenne des PSN s'est conclue très positivement pour le Portugal et l'Espagne. Au contraire, la CE a demandé la réévaluation à la hausse de la stratégie de redistribution de l'Estonie, la Grèce, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Slovénie, la Finlande, la Suède ainsi que la France. Pour cette dernière, la Commission « constate davantage un maintien de trajectoire dans le processus de convergence interne et d'aide redistributive complémentaire » (CE, 2022)⁸.

Méthodologie

Afin d'évaluer la redistribution des aides des PSN, nous nous appuyons sur l'indice de Gini. Ce dernier est calculé d'après la distribution des aides touchées par les bénéficiaires des aides de la PAC. Comme la distribution des aides de 2023 n'est pas encore connue, nous l'estimons à partir des données de la Commission européenne et des PSN. Cette projection des aides est ensuite comparée à une situation simulée dans laquelle il n'y a pas les outils redistributifs des PSN. Nous simulons ensuite des scénarios de redistribution plus ciblés, allant dans le sens d'une réduction de l'indice de Gini et donc d'une redistribution plus ambitieuse.

1. Mesurer l'inégalité dans la distribution des aides

prenons donc soin d'analyser le taux de variation des indices de Gini entre la projection des aides avec le PSN et la situation simulée sans les outils de redistribution des aides de chaque EM.

Enfin, les données sur lesquelles nous travaillons sont agrégées par tranche de montants d'aides, l'indice de Gini sera donc sous-estimé car ne tiendra pas compte des inégalités au sein des tranches (Hanson, 2021).

2. Estimer les conséquences des choix de redistribution des États membres

Tout d'abord, nous calculons un indice de Gini dans une situation simulée sans outils redistributifs. Dans ce cas, et comme les aides sont distribuées par hectare, la distribution des aides suit la même distribution que les surfaces des structures. Nous appelons cet indice de Gini, le Gini « taille ». C'est en nous appuyant sur la distribution des surfaces des structures dans les EM et sur leurs choix redistributifs des PSN, que nous calculons ensuite le Gini « PSN ».

Pour calculer le Gini « taille », nous déterminons la surface primée dans les différentes tranches de montant d'aides directes. Par tranche d'aides directes¹¹, nous divisons l'enveloppe consacrée aux paiements de base par le montant en €/ha du paiement de base de l'EM. En France, par exemple, les bénéficiaires touchant entre 2 000-5 000 euros d'aides directes se sont partagé 107 millions d'euros d'aides directes. Sachant qu'en 2020, 34 % des aides directes sont dédiés au paiement de base dont le montant est de 114 €/ha, nous

Afin de valider nos estimations, nous testons la méthode à partir des données de 2013 de trois EM (Allemagne, France et Autriche). Nous appliquons sur les données de 2013 les choix des EM et comparons les résultats obtenus avec les données observées en 2020. Nous calculons ainsi un indice de Gini sur une distribution estimée des paiements de base et surprime que nous comparons à l'indice de Gini calculé à partir de ces mêmes aides observées en 2020.

La France et l'Allemagne ont appliqué la surprime et l'Autriche le plafonnement. En Allemagne, notre calcul représente 98 % du Gini observé, en France 105 % et 106 % en Autriche. Notre estimation ne peut pas différencier les changements structurels qui ont eu lieu sur cette période des effets des choix redistributifs, pour autant nous considérons que ces résultats valident notre méthode.

3. Simuler des scénarios de redistribution des aides

À partir de la distribution estimée des hectares, obtenue (*supra*), nous simulons des scénarios de redistribution plus ambitieux que la situation estimée du PSN.

Nous fixons un objectif de réduction qui s'appuie sur la différence d'indices de Gini entre une situation simulée (Gini « scénario ») et la situation construite d'après la taille des structures de l'EM (Gini « taille ») : le Gini « scénario » doit être égal à 80 % du Gini « taille ».

Il n'est pas aisé de chiffrer cet objectif. Nous proposons une estimation de l'impact de la redistribution des aides sur le Gini « scénario » à partir de la situation construite d'après la taille des structures de l'EM (Gini « taille ») : le Gini « scénario » doit être égal à 80 % du Gini « taille ».

de 2013 pour l'Autriche et 90% pour la Bulgarie¹⁵.

Pour simuler les scénarios, nous nous appuyons sur les modalités de la surprime en faisant varier le(s) montant(s) distribué(s) et le(s) seuil(s) en ha. Nous simulons sous la même contrainte que celle du PSN, c'est-à-dire que la somme du budget de paiement de base et de la surprime est constante.

Nous proposons deux scénarios. Dans le premier scénario (S1), nous conservons le seuil en hectare de la surprime prévu

dans les PSN 2023-2027, et on calcule de combien augmenter le montant de la surprime tout en diminuant le montant du paiement de base du PSN pour atteindre le Gini « scénario » (*figure 1*).

Dans le second scénario (S2), nous allons encore plus loin dans la concentration des aides sur les plus petits bénéficiaires : nous conservons le montant de la surprime de S1, mais cette fois-ci nous cherchons le seuil en hectare de la surprime qui permet tout en ré augmentant le montant du paiement de base de S1 d'atteindre le Gini « scénario ».

Alors que, pour chaque scénario, nous nous sommes fixés sur une seule variable à modifier pour atteindre l'indice de Gini objectif (le montant de la surprime pour S1

15. Alors que notre étude est réalisée sans prise en compte des changements structurels, ce n'est pas le cas dans cette perspective historique, néanmoins elle nous éclaire sur les variations observées.

FAITS ET CHIFFRES

et le seuil en hectare pour S2), nous proposons également un scénario intermédiaire où de façon itérative l’optimisation se fait successivement sur le montant de la surprime puis sur le seuil en hectare.

Résultats

Les résultats portent sur les PSN étudiés et excluent la Roumanie, la Bulgarie, Chypre, Malte, l’Espagne et la Grèce. Nous n’avons pas proposé d’analyse pour le Danemark en raison de sa dérogation et nous n’avons pas travaillé sur la Belgique car les données de la Commission européenne sont à l’échelle de l’EM et pas des Régions. Nos résultats concernent donc 19 EM.

1. L’inégalité dans la distribution des aides des PSN 2023-2027

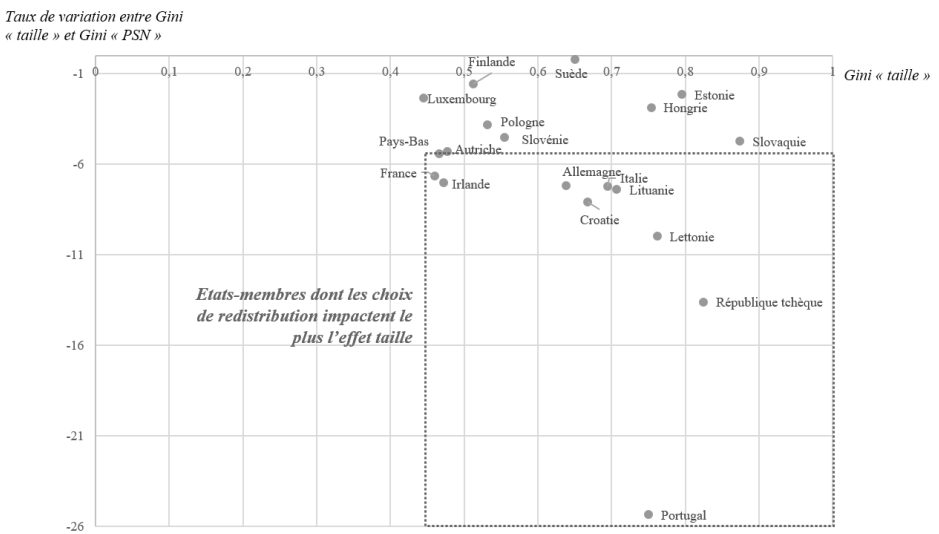
La figure 2 présente les Gini « PSN ». Ces derniers sont très élevés en Slovaquie, Estonie, Hongrie, et République tchèque. Comme cela a été dit, nous ne pouvons pas

pour autant en déduire que ces EM sont moins ambitieux en termes de redistribution que ceux dont l’indice de Gini est plus bas.

En République tchèque par exemple, le Gini « taille » est de 0.8247. Or, avec un paiement de base de 72 €/ha et une surprime de 153 €/ha pour les 150 premiers hectares, le Gini « PSN » est de 0.7126 soit une diminution de 14 % par rapport au Gini « taille ».

La figure 3 représente le taux de variation entre les Gini « PSN » et Gini « taille » en fonction du Gini « taille ». Pour tous les EM étudiés, le Gini « PSN » est inférieur au Gini « taille » ce qui montre qu’il y a bien redistribution : la distribution estimée des aides est moins inégalitaire que celle de la SAU. Les 50 % d’EM qui, relativement aux autres, sont les plus ambitieux sont le Portugal, la République tchèque, la Lettonie, la Croatie, la Lituanie, l’Italie, l’Allemagne, l’Irlande, la France et les Pays-Bas. Par la suite, nous décidons de ne

Figure 3. Taux de variation entre Gini « taille » et Gini « PSN » en fonction du Gini « taille »



Note : l’encadré rassemble les 50 % d’EM dont les choix de redistribution affectent le plus l’effet taille des structures.

Source : d’après les données (CE, 2020).

pas tester les scénarios sur le Portugal qui ressort de loin comme l’EM où les outils de redistribution mis en place diminuent le plus fortement le Gini « taille ».

2. Résultats de scénarios de redistribution

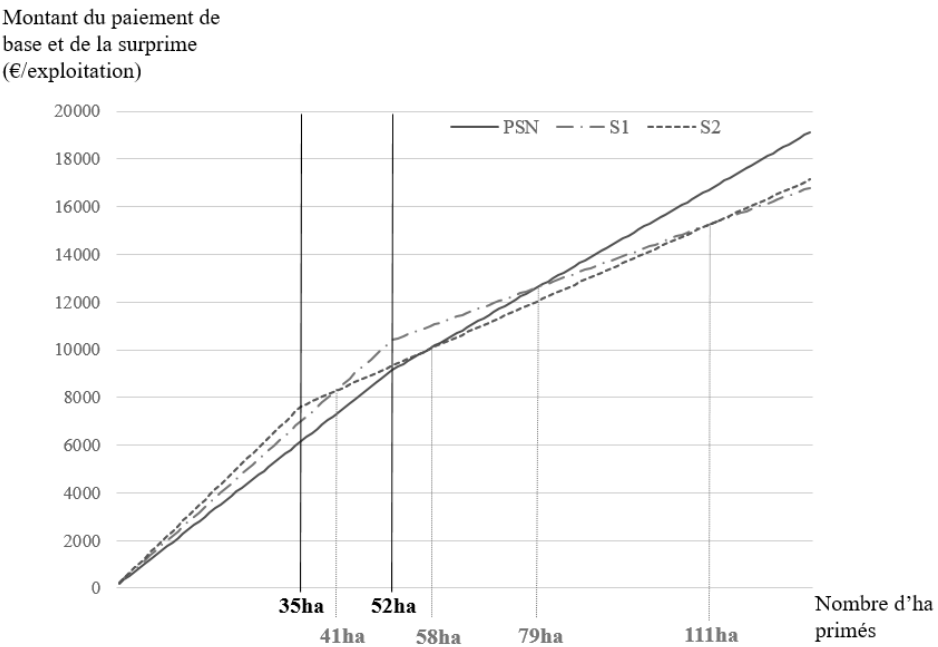
L’annexe 4 présente les résultats des scénarios. Nous représentons de façon théorique le calcul du paiement de base et de la surprime dans le cas français (figure 4). En ordonné est placé le montant du paiement de base et de la surprime par exploitation et en abscisse le nombre d’hectares primés.

Les bénéficiaires français touchent la surprime jusqu’aux 52 premiers hectares, puis uniquement le paiement de base. S1 conserve le seuil des 52 ha et l’augmentation du montant de surprime diminue

automatiquement celui du paiement de base comme la somme des budgets du paiement de base et de la surprime est constante. Une exploitation de 52 ha touche près de 9 200 euros avec le PSN et 10 400 euros avec S1. Ensuite, au-delà du 52^e hectare, le montant touché par exploitation diminue plus rapidement pour S1 que pour le PSN car le montant paiement de base est plus bas (82 €/ha pour S1 et 128 €/ha pour le PSN). Néanmoins, jusqu’à 79 ha, S1 reste plus favorable que le PSN.

S2 conserve le montant par hectare de la surprime mais diminue le nombre d’hectares surprimés, ce qui permet de réaugmenter le montant du paiement de base par rapport à S1 (82 €/ha pour S1 et 100 €/ha pour S2). S2 est plus favorable que

Figure 4. Représentation théorique des montants d’aides (paiement de base et surprime) en fonction des hectares



Notes : PSN : paiement de base 128 €/ha, surprime pour les 52 premiers hectares de 48 €/ha ; S1 : paiement de base 82 €/ha, surprime pour les 52 premiers hectares de 118€/ha ; S2 : paiement de base 100 €/ha, surprime pour les 35 premiers hectares de 118€/ha.

Source : l’autrice.

FAITS ET CHIFFRES

Tableau 1. Récapitulatif du scénario le plus favorable par rapport au PSN actuel par tranches de montants d'aides directes¹⁶

Tranches d'aides directes	Slovaquie	Estonie	Rép. tchèque	Italie	Allemagne	Slovénie	Pologne	Finlande	Pays-Bas	France
0-500	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
500-1250	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
1250-2000	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
2000-5000	S2	S2	S2	S1	S2	S1	S2	S2	S2	S2
5000-10000	S2	S2	S2	S1	S2	S2	S2	S2	S2	S2
10000-20000	S2	S1	S2	S1	S1	S2	S1	S1	S1	S1
20000-50000	S1	S1	S1	S2	S1-S2	S2	S1	S2	S1-S2	S1
50k€-100k€	S1	S2	S1	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
100k€-150k€	S2	S2	S1	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
150k€-200k€	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
200k€-250k€	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
250k€-300k€	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
300k€-500k€	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2
>500000	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2	S2

Source : l'autrice.

le PSN jusqu'à 58 ha. S2 est plus favorable aux bénéficiaires des tranches extrêmes, petites comme grandes, par rapport à S1 (moins de 41 ha et plus de 111 ha). Cela se traduit dans le *tableau 1* par un scénario 2 plus favorable en termes de montant touché que le scénario 1 pour les bénéficiaires français touchant moins de 10 000€ et plus de 50 000€ d'aides directes.

Selon l'EM, les tranches de montants d'aides directes pour lesquelles S2 est plus favorable que S1 diffèrent parfois largement. En Italie, S2 (seuil à 6ha et paiement de base à 145 €/ha) est plus avantageux que S1 (seuil à 14 ha et paiement de base à 114 €/ha) pour les bénéficiaires touchant moins de 2 000 euros d'aides directes et pour ceux touchant plus de 20 000 euros.

16. Les EM où il y a peu de différences entre S1 et S2 ne sont pas représentés (Croatie, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Irlande, Lettonie, Autriche, Suède).

Alors qu'en République tchèque, S2 (seuil à 83 ha et paiement de base à 72 €/ha) est plus avantageux que S1 (seuil à 150 ha et paiement de base à 53 €/ha) pour les bénéficiaires touchant moins de 20 000 euros et pour ceux touchant plus de 150 000 euros.

En France, le scénario intermédiaire nous amène à un paiement de base de 90 €/ha, une surprime pour les 45 premiers hectares de 108 €/ha.

En France et pour les gagnants de la redistribution, le scénario intermédiaire est proche de S1 à la fois sur l'enveloppe partagée et sur la variation moyenne du montant d'aide comprenant le paiement de base et la surprime par rapport au PSN (*tableau 1*). S2 quant à lui, se concentre davantage sur les plus petits bénéficiaires, ceux qui touchent moins de 10 000 € sur qui 39 % de l'enveloppe est ciblé et qui représente une augmentation moyenne de + 24 % du montant du paiement de base et de la surprime par rapport au PSN.

Tableau 2. Gagnants et contributeurs en fonction des tranches de montants d’aides directes en France selon les scénarios 1, 2 et le scénario intermédiaire¹⁷

Tranches d'aides directes	S1		Scénario intermédiaire		S2	
Gagnants	% du bénéfice	Variation du montant paiement de base et surprime S1/PSN	% du bénéfice	Variation du montant paiement de base et surprime S inter/PSN	% du bénéfice	Variation du montant paiement de base et surprime S2/PSN
< à 10 000€	27 %	+14 %	28 %	+13 %	39 %	+24 %
10 000-20 000€	73 %	+14 %	72 %	+12 %	61 %	+9 %
Contributeurs	% de la contribution	Variation du montant paiement de base et surprime S1/PSN	% de la contribution	Variation du montant paiement de base et surprime S inter/PSN	% de la contribution	Variation du montant paiement de base et surprime S2/PSN
20 000-50 000€	34 %	-5 %	47 %	-9 %	47 %	-7 %
50 000-100 000€	56 %	-19 %	45 %	-18 %	45 %	-14 %
> à 100 000€	10 %	-30 %	8 %	-26 %	8 %	-19 %

Note : voir l’annexe 5 pour les autres EM.

Source : l’auteur.

Du côté des contributeurs, le scénario intermédiaire est plus proche de S2. Les bénéficiaires entre 20 000 et 50 000 € participent plus dans ces deux scénarios que dans S1. Ils portent 47 % de l’enveloppe et observent une diminution moyenne de -9 % pour le scénario intermédiaire et -7 % pour S2 par rapport au PSN¹⁸. Enfin, c’est S1 qui est le plus exigeant pour les plus grands bénéficiaires (plus de 50 000 euros).

Pour un même objectif de redistribution des aides, il y a donc plusieurs arbitrages politiques à avoir dans chaque EM entre se concentrer sur les plus petits bénéficiaires d’aides directes (S2) ou étaler la redistribution sur un plus grand nombre de petits bénéficiaires (S1 et scénario intermédiaire).

Par effet miroir pour les contributeurs, l’arbitrage est de faire porter la contribution sur les plus grands bénéficiaires (S1) ou l’étaler plus largement y compris pour des bénéficiaires de tranches médianes (scénario intermédiaire et S2).

Discussion et perspectives

Grâce au nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC 2023-2027, chaque EM peut appliquer une politique agricole davantage adaptée aux conditions locales agricoles et environnementales. Notre analyse permet de mettre en évidence les EM les plus conservateurs comme ceux qui ont joué le jeu d’une forte redistribution des aides.

La France est à l’origine de la surprime et fait partie des EM qui proposent des choix redistributifs au regard des structures d’exploitations, les plus marquants. Cependant, des marges de manœuvre existent pour aller vers une distribution

17. Notons que dans cette analyse nous n’avons pas pris en compte la limite de perte de 30 % de la valeur initiale du droit à paiement de base relatif à la convergence interne.

18. Paiement de base et surprime.

FAITS ET CHIFFRES

encore plus favorable aux exploitations agricoles petites et moyennes en surface.

Le Portugal est ressorti de l'analyse comme l'État dont les outils de redistribution auraient l'effet le plus marqué sur la redistribution des aides. Il est intéressant de citer l'analyse de Viegas *et al.* (2023) ciblée sur le Portugal et qui conclut à partir de projections sur 2026 qu'au contraire le PSN portugais aurait assez peu d'effets sur la redistribution des aides. La méthodologie diffère assez largement de celle que nous avons utilisée. La différence centrale est que les auteurs ont étudié la question de l'équité de la distribution pour l'ensemble des agriculteurs et non pas uniquement pour les bénéficiaires de la PAC.

Notre travail confirme la pertinence de la surprime comme outil de redistribution. Son efficacité reste, malgré tout, très dépendante de sa mise en œuvre. La Commission européenne prévoit de jouer le rôle de garde-fou, mais à ce stade des échanges, il est difficile d'anticiper dans quelles mesures les EM concernés répondront à la demande de réévaluer à la hausse la redistribution des aides.

Le travail possède des limites présentées en amont (notamment l'estimation du nombre d'hectares, les calculs sur des

données agrégées et la non-prise en compte de certaines modalités) mais il offre une vision générale des options possibles en matière de redistribution.

Nous montrons qu'une redistribution plus équitable des aides serait possible et que selon les paramètres choisis les gains de la redistribution comme les pertes peuvent être ciblés sur certains bénéficiaires des aides et concentrés sur un plus ou moins grand nombre de bénéficiaires.

La poursuite de ces travaux pourrait prendre en compte les effets dynamiques que pourrait avoir la modification de modalités de distribution des aides sur les exploitations en termes d'installations, d'agrandissement, de scissions ou de disparition.

La littérature montre que les subventions de la PAC jouent un rôle de nivellement des inégalités de revenu (Piet et Desjeux, 2021 ; Severini et Tantari, 2013) mais qu'il existe une marge de manœuvre importante pour améliorer la conception des instruments politiques de redistribution (Deppermann *et al.*, 2016). Observer l'impact de la redistribution des aides sur la distribution des revenus agricoles serait une seconde piste intéressante à poursuivre. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allanson P. (2008). On the Characterisation and Measurement of the Redistributive Effect of Agricultural Policy, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 59, n°1, pp. 169-187.
- Boinon J.-P., Krosll J.-C., Lépicié D., Leseigneur A., Viallon J.-B. (2008). La mise en œuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne, *Notes et études économiques*, n°31, pp. 7-32.
- Bureau J.-C., Thoyer S. (2014). *La Politique agricole commune*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 124 p.
- Bureau J.-C., Mahé L.-P. (2015). Was the CAP Reform a Success. In Swinnen J. (ed), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, CEPS Paperback, Brussels, Centre for European Policy Studies, pp. 87-135.
- Chambre d'agriculture Pays de la Loire (2016). Les aides directes de la PAC 2015-2020. *Pôle Économie et Prospective*, n°1, 10 p.
- Chatellier V. (2020). Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ? *Économie rurale*, n°376, pp. 137-151, <https://doi.org/10.4000/economierurale.7841>
- Commission européenne (2022). *Observations relatives au Plan Stratégique relevant de la PAC présenté par la France*. Annexe, 34 p.
- Commission européenne (2021). *European Union*. Statistical Factsheet, 23 p.
- Commission européenne (2020). *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°1307/2013*. Financial year 2020, 27 p.
- Commission européenne (2018). *Impact Assessment*. Commission Staff Working Document Part 1/3, n°301, 74 p.
- Commission européenne (2011). *Common Agricultural Policy towards 2020, Impact assessment*. Commission staff working paper, annex 3, 113 p.
- de Menard L. (1997). À propos des problèmes causés par les indices de mesure d'inégalité de Gini et de Kakwani. Document de travail Laboratoire d'analyse et de techniques économiques LATEC, n°9713, 18 p.
- Deppermann A., Offermann F., Grethe H. (2016). Redistributive effects of CAP liberalisation: From the sectoral level to the single farm, *Journal of Policy Modeling*, n°38, pp. 26-43.
- Ecorys (2017). *Modernising & simplifying the common agricultural policy*. Summary of the results of the Public Consultation, 320 p.
- Hanson A. (2021). Assessing the redistributive impact of the 2013 CAP reforms: an EU-wide panel study. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 48, n°2, pp. 338-361.
- Lécole P., Thoyer S. (2015). Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides dans la nouvelle PAC. *Économie rurale*, n°348, pp. 59-79.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2022). *La PAC en un coup d'œil*. Février 2022, 84 p.
- 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 ?* 22 p.
- Piet L., Laroche-Dupraz C., Beaudouin C. (2023). Paiement redistributif : impact du plafond de surprime sur le ciblage des exploitations bénéficiaires. *Économie rurale*, n°384, pp. 5-21.
- Piet L., Desjeux Y. (2021). New perspectives on the distribution of farm incomes and the redistributive impact of CAP payments. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 48, n°2, pp. 385-414.
- Severini S., Tantari A. (2013). The effect of the EU farm payments policy and its recent reform on farm income inequality. *Journal of Policy Modeling*, vol. 35, n°2, pp. 212-227.
- Viegas M., Wolf J., Cordovil F. (2023). Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal. *Agricultural and Food Economics*, vol. 11, n°1, 15 p., 10.1186/s40100-023-00255-w

FAITS ET CHIFFRES

ANNEXES

Annexe 1. Modalités choisies par les États membres en 2023-2027

PAC 2023-2027	Dégressivité	Plafonnement du paiement de base (* soustraction des coûts de main-d'œuvre)	% du budget de la surprime dans les aides directes	Seuils en ha de la surprime	Montants en €/ha de la surprime	% de la SAU couverte par la surprime sur la SAU éligible au paiement de base
Slovaquie	85 % de 60 à 100 000 €	à 100 000 €* *	10 %	0-100 ha 100-150 ha	80 € 44 €	30 %
Estonie			6 %	0-130 ha	25 €	42 %
Hongrie			12 %	0-10 ha 10-300 ha	55 € 27 €	78 %
République tchèque			23 %	0-150 ha	153 €	35 %
Danemark				Dérogation		
Lettonie		seuil inconnu*	10 %	0-30 ha 30-100 ha	52 € 6 €	35 %
Lituanie		à 100 000 €* *	20 %	0-10 ha 10-20 ha 20-30 ha 30-50 ha	72 € 78 € 91 € 104 €	50 %
Suède	10 % à 60 000 €		5 %	150 ha	15 €	77 %
Italie			10 %	0-14 ha	82 €	57 %
Croatie			20 %	0-30 ha	110 €	62 %
Allemagne			12 %	0-40 ha 40-60 ha	67 € 40 €	40 %
Portugal	50 % à 100 000 €		10 %	0-20 ha pour les EA de moins de 100 ha	120 €	19 %
Slovénie	35 % de 60 à 160 000 € 45 % de 160 à 260 000 € 55 % de 260 à 360 000 € 65 % au-delà de 360 000 €		6 %	0-8.2 ha	23 €	63 %
Pologne			12 %	0-50 ha	44 €	66 %
Finlande			4 %	0-50 ha	11 €	64 %
Autriche		à 100 000 €	10 %	0-20 ha 20-40 ha	47 € 24 €	70 %
Pays-Bas			10 %	0-40 ha	49 €	65 %
Irlande		à 100 000 €* *	10 %	0-30 ha	43 €	62 %
Luxembourg			12 %	0-30 ha 30-70 ha	30 € 70 €	65 %
France			10 %	0-52 ha	48 €	55 %
Wallonie	30 % de 60 à 75 000 € 85 % de 75 à 100 000 €	à 100 000 €	20 %	0-30 ha	139 €	51 %

Note : les EM étudiés sont classés d'après leur indice de Gini « PSN » du plus élevé au plus bas.

Source : l'autrice.

Annexe 2. Les proportions d'exploitations de moins de 5 ha et de plus de 100 ha dans les États membres étudiés

	Proportion d'exploitations de moins de 5 ha	Proportion d'exploitations de moins de plus de 100 ha
Slovaquie	55,7 %	9,4 %
Estonie	31,6 %	11,4 %
Hongrie	81,4 %	2,0 %
République tchèque	18,7 %	17,8 %
Danemark	4,4 %	21,9 %
Lettonie	35,2 %	4,6 %
Lituanie	50,0 %	3,5 %
Suède	10,5 %	12,8 %
Italie	61,9 %	1,5 %
Croatie	69,5 %	1,2 %
Allemagne	8,6 %	13,3 %
Portugal	71,5 %	2,4 %
Slovénie	59,5 %	0,2 %
Pologne	54,3 %	0,9 %
Finlande	4,0	10,3 %
Autriche	31,0 %	2,1 %
Pays-Bas	20,2 %	4,7 %
Irlande	7,4 %	3,6 %
Luxembourg	16,2 %	24,4 %
France	24,3 %	21,9 %
Belgique (Wallonie et Flandre)	13,9 %	6,7 %

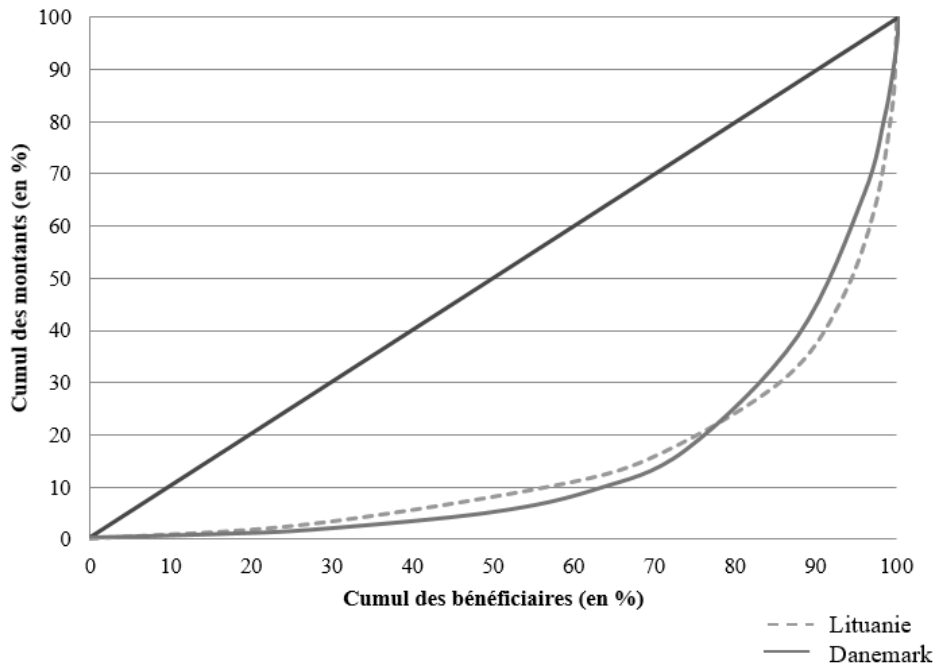
Note : le classement de l'annexe 1 a été conservé.

Source : l'autrice.

FAITS ET CHIFFRES

Annexe 3. Courbes de Lorenz construites d’après les aides directes découplées au Danemark et en Lituanie

Les indices de Gini obtenus sont respectivement 0.7038 au Danemark et 0.7059 en Lituanie. Les courbes de Lorenz qui caractérisent les distributions des aides directes illustrent le fait que deux courbes différentes peuvent correspondre à deux indices de Gini relativement proches.



Source : données de la Commission européenne (2020).

Annexe 4. Récapitulatif des résultats des scénarios S1 et S2

Les États membres dont les PSN ont été analysés sont classés d'après leur indice de Gini « PSN » du plus élevé au plus bas.

	PSN			S1		S2	
	Seuil en ha surprime	Montant surprime	Montant paiement de base	Montant surprime et taux de variation	Montant paiement de base et taux de variation	Seuil surprime et taux de variation	Montant paiement de base et taux de variation
Slovaquie	100 - 150 ha	80 - 44 €	102 €	300 € - 0 € (+275 %) (-100 %)	65 € (-36 %)	67 ha (-33 %)	70 € (-31 %)
Estonie	130 ha	25 €	109 €	190 € (+660 %)	30 € (-72 %)	73 ha (-44 %)	60 € (-45 %)
Hongrie	10 - 300 ha	55 - 27 €	158 €	228 € - 25 € (+315 %) (-7 %)	112 € (-29 %)	10 - 245 ha (0 %) (-18 %)	116 € (-27 %)
République tchèque	150 ha	153 €	72 €	185 € (+21 %)	53 € (-26 %)	83 ha (-45 %)	72 € (0 %)
Lettonie ¹⁹	30 - 100 ha	52 - 6 €	96 €	112 € - 0 € (+115 %) (-100 %)	73 € (-24 %)	28 ha (-7 %)	75 € (-13 %)
Lituanie	10 - 20 - 30 - 50 ha	72 - 78 - 91 - 104 €	78 €	105 € - 0 € - 0 € - 0 € (+46 %)	87 € (12 %)	9 ha (-10 %)	90 € (15 %)
Suède	150 ha	15 €	150 €	176 € (+1073 %)	10 € (-93 %)	60 ha (-60 %)	75 € (-50 %)
Italie	14 ha	82 €	167 €	185 € (+126 %)	114 € (-32 %)	6 ha (-57 %)	145 € (-13 %)
Croatie	30 ha	110 €	130 €	219 € (+99 %)	50 € (-62 %)	29 ha (-3 %)	54 € (-58 %)
Allemagne	40 - 60 ha	67 - 40 €	152 €	153 € - 70 € (+128 %) (+75 %)	110 € (-28 %)	24 - 56 ha (-40 %) (-7 %)	125 € (-18 %)

19. Le seuil de plafonnement étant inconnu, on le place à 100 000 euros comme les autres EM l'appliquant.

FAITS ET CHIFFRES

	PSN			S1		S2	
	Seuil en ha surprime	Montant surprime	Montant paiement de base	Montant surprime et taux de variation	Montant paiement de base et taux de variation	Seuil surprime et taux de variation	Montant paiement de base et taux de variation
Slovénie	8,2 ha	23 €	184 €	128 € (+457 %)	123 € (-33 %)	6 ha (-27 %)	159 € (-14 %)
Pologne	50 ha	44 €	118 €	162 € (+268 %)	10 € (-92 %)	42 ha (-16 %)	17 € (-86 %)
Finlande	50 ha	11 €	134 €	116 € (+955 %)	60 € (-55 %)	22 ha (-56 %)	91 € (-32 %)
Autriche	20 - 40 ha	47 - 24 €	209 €	138 € - 0 € (+194 %) (-100 %)	162 € (-22 %)	19 ha (-5 %)	167 € (-20 %)
Pays-Bas	40 ha	49 €	193 €	149 € (+204 %)	126 € (-35 %)	18 ha (-55 %)	168 € (-13 %)
Irlande	30 ha	43 €	159 €	102 € (+137 %)	124 € (-22 %)	25 ha (-17 %)	130 € (-18 %)
Luxembourg	30 - 70 ha	30 - 70 €	131 €	153 € - 89 € (+410 %) (+27 %)	85 € (-35 %)	27 - 68 ha (-10 %) (-3 %)	88 € (-33 %)
France	52 ha	48 €	128 €	118 € (+146 %)	82 € (-36 %)	35 ha (-33 %)	100 € (-22 %)

Source : l'autrice.

Annexe 5. Récapitulatif des gagnants de la redistribution par rapport au PSN actuel en fonction des tranches de montants d'aides directes

Tranches d'aides directes	Slovaquie	Estonie	Hongrie	Rép. chèque	Danemark	Lettonie	Lituanie	Suède	Italie	Croatie	Allemagne	Slovénie	Pologne	Finlande	Autriche	Pays-Bas	Irlande	Luxembourg	France
0-500	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
500-1 250	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1 250-2 k€	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2 k€-5 k€	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
5 k€-10 k€	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*
10 k€-20 k€	*	*		*	*	*		*			*		*	*S1	*	*			*
20 k€-50 k€	*	*		*	*	*		*								*			
50 k€-100 k€	*			*S1															
100 k€-150 k€																			
150 k€-200 k€																			
200 k€-250 k€																			
250 k€-300 k€																			
300 k€-500 k€																			
> 500 000																			

Notes : (*) tranches où les bénéficiaires sont gagnants de la redistribution pour S1 comme pour S2 et par rapport au PSN ; (*S1) tranches où les bénéficiaires sont gagnants de la redistribution du scénario S1 mais contributeurs pour S2.

Source : l'autrice.

