

# Revenus agricoles, aides directes et future PAC : focus sur les exploitations françaises de ruminants et de grandes cultures

Vincent CHATELLIER<sup>1</sup>, Cécile DETANG-DESSENDRE<sup>2</sup>, Pierre DUPRAZ<sup>3</sup>, Hervé GUYOMARD<sup>4</sup>

<sup>1</sup>INRAE, UMR SMART-LERECO, 44300, Nantes, France

<sup>2</sup>INRAE, UMR CESAER, 21000, Dijon, France

<sup>3</sup>INRAE, UMR SMART-LERECO, 35000, Rennes, France

<sup>4</sup>INRAE, SDAR, 35653, Le Rheu, France

Courriel : [vincent.chatellier@inrae.fr](mailto:vincent.chatellier@inrae.fr)

■ Une nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) entrera en vigueur en 2023, suite à l'adoption dans chaque État membre d'un Plan Stratégique National (PSN) actuellement en cours d'élaboration. Dans ce contexte, deux questions sont placées au cœur de la réflexion qui suit : comment ont évolué les revenus et la dépendance aux aides directes des exploitations agricoles françaises au cours de la décennie 2010-2019 ? Quel serait l'impact économique potentiel de trois scénarios de réorientation des aides directes de la PAC ?

## Introduction

Une nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, plus de quatre années après que la Commission européenne (CE) a présenté ses propositions initiales en juin 2018 (Commission européenne, 2018a, b, c) dans la continuité d'une note de réflexion initiale sur le futur de l'agriculture et de l'alimentation (Commission européenne, 2017). Jamais une réforme de la PAC n'aura exigé autant de temps pour sa construction. Ces propositions ont fait l'objet de critiques qui se sont longtemps focalisées sur le budget de cette politique jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé le 21 juillet 2020 dans le cadre plus général de l'accord sur le cadre financier pluriannuel de l'Union

européenne (UE) pour la période 2021-2027, et de l'accord concomitant sur le plan de relance de l'UE mis en place dans le contexte de la pandémie de la Covid 19 (Commission européenne, 2020). Elles ont aussi été critiquées au motif qu'elles ne seraient pas suffisamment ambitieuses sur le plan climatique et environnemental ou, au contraire, qu'elles menaceraient la viabilité et la compétitivité de l'agriculture européenne. Cette double critique traduit la crainte d'une incompatibilité entre, d'une part, les performances climatiques et environnementales, et, d'autre part, les performances productives et économiques des exploitations agricoles (Guyomard *et al.*, 2020). Dans le cadre de cet article<sup>1</sup>, les questions climatiques et environnementales de la PAC ne sont pas étudiées. Elles font l'objet de nombreux travaux par

ailleurs (Dupraz et Guyomard, 2019 ; Pe'er *et al.*, 2019 ; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020 ; Matthews, 2020 ; Bureau, 2021).

Les réflexions économiques sur la PAC doivent être replacées dans le cadre de la distribution des soutiens budgétaires entre exploitations agricoles selon leur localisation (entre États membres et au sein de chacun d'eux), leur spécialisation productive et leur taille (mesurée en hectares) dans la mesure où ces soutiens représentent une part importante des revenus d'un grand nombre d'exploitations agricoles (Chatellier et Guyomard, 2020). La PAC a depuis longtemps été critiquée au motif de l'inégalité ou de l'iniquité de la distribution des aides budgétaires (Butault, 2004 ; Bureau et Thoyer, 2014 ; Kirsch *et al.*, 2017). Cette critique demeure aujourd'hui, même

1 Cet article s'inscrit dans la continuité d'un document de travail plus long des mêmes auteurs qui aborde de façon complémentaire des scénarios climatiques et environnementaux (Chatellier *et al.*, 2021b).

si les réformes successives de la PAC mises en œuvre depuis 1992 ont opéré de fortes redistributions des soutiens budgétaires entre pays, et entre exploitations à l'intérieur d'un même pays (Chatellier et Guyomard, 2011 ; Lécole et Thoyer, 2015 ; Laroche-Dupraz et Piet, 2019). La future PAC inclura de nombreuses possibilités de modification additionnelle de cette distribution des soutiens budgétaires. Ceci par des dispositions qui ciblent explicitement un objectif redistributif (par exemple, la poursuite de la convergence interne des aides directes découplées ou le renforcement du paiement redistributif sur les premiers hectares) ; mais également par des dispositions (non étudiées ici) visant des objectifs d'abord climatiques et environnementaux dont il s'agit aussi d'examiner les impacts sur la distribution des soutiens budgétaires et, *in fine*, des revenus.

Dans ce cadre, et en mobilisant les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), cet article est structuré en deux parties.

– La première propose de dresser un état des lieux de la situation des revenus et des aides directes dans les exploitations agricoles françaises sur la dernière décennie (2010-2019), en se focalisant essentiellement sur les exploitations orientées vers les productions de ruminants (bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins, mixtes lait-viande), de céréales et oléo-protéagineux, de grandes cultures et de polyculture-élevage. Elle met en exergue la grande hétérogénéité des niveaux de revenus selon l'orientation productive et la taille, et rappelle que les aides de la PAC représentent une part significative de ces revenus pour l'ensemble des exploitations, atteignant des niveaux record pour les exploitations de ruminants.

– La deuxième partie présente le cadre budgétaire de la future PAC et une quantification des effets de trois scénarios de réorientation des aides

directes. Ces trois scénarios, conformes aux options de la future PAC actées au niveau européen en juin 2021 et, à l'heure où nous écrivons cet article, en cours de finalisation au niveau national des États membres dans le cadre de l'établissement de leurs Plans Stratégiques Nationaux (PSN) respectifs, sont les suivants : une modification des règles d'allocation des aides couplées aux productions bovines ; la mise en œuvre d'une convergence interne intégrale du paiement de base par hectare ; et le renforcement du paiement redistributif qui permet d'allouer des montants d'aides plus élevés sur les premiers hectares d'une exploitation. Les choix arrêtés pour ces trois scénarios sont naturellement discutables et doivent d'abord être considérés comme un exercice au profit de la réflexion.

## 1. Les revenus agricoles et le poids des soutiens budgétaires en France

### ■ 1.1. Analyse sur dix ans toutes orientations de production confondues

En 2019, les exploitations françaises représentées dans le RICA<sup>2</sup> dégagent en moyenne, toutes orientations de production (OTEX) confondues, un résultat courant avant impôt (RCAI) de 41 700 euros par exploitation et de 30 000 euros par Unité de Travail Agricole Non Salariné (UTANS). L'année 2019 est une bonne base de référence pour appuyer les simulations qui suivent dans la mesure où le RCAI par UTANS à cette date est très proche de la moyenne décennale (29 500 euros sur la période 2010-2019 en euros constants de 2019).

Des écarts substantiels de revenus entre exploitations existent, ceux-ci s'accroissant les années où la conjoncture économique est dégradée comme cela fût le cas en 2016 et antérieurement en 2009 (tableau 1). La valeur du premier

quartile du RCAI par UTANS est, pour l'ensemble des exploitations agricoles françaises, de 8 300 euros en 2019 (et de 8 400 euros en moyenne sur dix ans) ; ce chiffre rappelle que de nombreuses exploitations sont confrontées, et parfois de manière récurrente, à des bas niveaux de revenus. À l'autre extrémité, la valeur du troisième quartile de ce même indicateur s'élève à 41 000 euros en 2019 (et à 40 400 euros en moyenne sur dix ans). La valeur du dernier décile atteint 70 300 euros en 2019 (et 69 500 euros en moyenne sur dix ans).

Au-delà de la grande variabilité du revenu entre exploitations agricoles (Piet *et al.*, 2020), l'analyse montre également : *i*) une stabilité décennale du RCAI en euros constants par exploitation ou par UTANS, mais avec une forte variabilité interannuelle ; et *ii*) une légère baisse des aides directes rapportées à l'exploitation, aux UTA ou aux hectares de Surface Agricole Utile (SAU), avec une variabilité interannuelle nettement plus faible que celle des revenus. Ce constat confère aux aides directes un effet stabilisateur du revenu indéniable dont il faut tenir compte dans tout exercice de modification de leurs règles d'octroi.

En 2019, les exploitations agricoles françaises perçoivent en moyenne, toutes OTEX confondues, 30 700 euros d'aides directes, en cumulant les aides directes du premier et du deuxième pilier de la PAC (y compris pour ces dernières les compléments nationaux et régionaux). Ce montant équivaut à 15 400 euros par Unité de Travail Agricole (UTA), 340 euros par hectare de superficie agricole utile (SAU) et 74 % du RCAI. Si le montant des aides directes avait fortement augmenté entre 1992 et 2008, ce n'est plus le cas depuis dix ans. Ainsi, en 2010 par exemple, le montant moyen d'aides directes (en euros constants de 2019) par exploitation (33 400 euros), par UTA (16 300 euros) et par hectare (400 euros) était-il légèrement supérieur aux chiffres respectifs de 2019.

2 Le RICA a été instauré en 1968 en application du règlement n° 79/65/CEE. Cet outil statistique permet de suivre l'évolution des structures et des résultats économiques des exploitations agricoles européennes (Rouquette et Baschet, 2010). Les données sont représentatives selon la région, l'orientation de production et la taille économique. En France métropolitaine, l'échantillon compte 7 200 exploitations « moyennes et grandes » pour lesquelles la Production Brute Standard (PBS) est supérieure ou égale à 25 000 euros. Après application d'un coefficient d'extrapolation, le RICA couvre ainsi 95 % du potentiel de la production agricole nationale.

**Tableau 1. Résultats économiques et aides directes des exploitations agricoles françaises (toutes OTEX confondues) entre 2010 et 2019 (euros constants de 2019) (Source : SSP-RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).**

Moyenne toutes OTEX	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moy. 10 ans
RCAI par exploitation	48 700	53 100	54 000	38 000	37 600	38 900	27 700	39 100	42 400	41 700	42 100
RCAI par UTANS	33 100	36 600	37 500	26 400	26 100	27 200	19 800	27 900	30 300	30 000	29 500
Q1 – RCAI par UTANS	12 100	13 300	13 300	6 100	6 900	7 500	900	7 900	7 500	8 300	8 400
Q3 – RCAI par UTANS	44 200	48 500	51 300	37 200	35 900	37 000	31 100	38 500	39 700	41 000	40 400
(Q3 – Q1) / Médiane	1,26	1,25	1,37	1,59	1,45	1,45	2,02	1,43	1,52	1,50	1,48
Aides directes/Exploitation	33 400	33 500	32 700	32 000	31 100	31 100	30 900	30 800	29 600	30 700	31 600
Aides directes/UTA	16 300	16 400	16 000	15 400	15 200	14 900	15 100	14 700	14 500	15 400	15 400
Aides directes/ha de SAU	400	394	383	366	347	346	350	347	331	340	360
Aides directes/RCAI (%)	69	63	61	84	79	80	111	82	70	74	77

Sous l'influence des décisions prises dans le cadre des réformes de la PAC de 2009 et de 2014, des réallocations ont eu lieu entre catégories d'exploitations. Ainsi, par exemple, les exploitations céréalères (OTEX 1500) ont connu une baisse importante (en monnaie constante de 2019) du montant des aides directes par hectare de SAU (de 349 euros en 2010 à 259 euros en 2019, soit - 28 %) alors que l'évolution a été légèrement positive pour les exploitations spécialisées en bovins-viande (de 446 euros en 2010 à 461 euros en 2019, soit + 3 %). Le poids des aides directes dans le RCAI des exploitations agricoles françaises (77 % en moyenne sur la période 2010-2019) est clairement influencé par la conjoncture des prix : il atteignait jusqu'à 111 % en moyenne en 2016 mais est descendu à 60 % en 2012, ce qui rappelle que même si les aides directes y occupent une place majeure, le revenu agricole annuel est également fortement déterminé par la recette des ventes de produits et les coûts d'achat des facteurs de production.

## ■ 1.2. Revenus agricoles et soutiens budgétaires pour différentes OTEX

Le RCAI par UTANS varie fortement selon les OTEX (tableau 2). En moyenne sur la période 2010-2019 (en euros

constants de 2019), il est nettement inférieur à la moyenne nationale établie sur l'ensemble des OTEX pour les exploitations spécialisées en bovins-viande de l'OTEX 4600 (- 37 %), en ovins-caprins de l'OTEX 4813 (- 20 %), et en bovins-lait de l'OTEX 4500 (- 16 %). Il est, revanche, nettement supérieur à la moyenne nationale dans les exploitations de l'OTEX 1600 spécialisées en grandes cultures (+ 70 %) ; ces exploitations produisent des céréales, des oléo-protéagineux, mais aussi d'autres productions végétales (pommes de terre, betteraves sucrières, légumes de plein champs). Les exploitations spécialisées uniquement en céréales et oléo-protéagineux (OTEX 1500) ont, de leur côté, enregistré une baisse sensible de leur niveau de revenu par UTANS au cours de la décennie (de 48 800 euros en moyenne par an sur les trois années 2010-2012 à seulement 21 200 euros sur les trois ans 2017-2019, soit une baisse de 56 %) ; cette dégradation s'explique principalement par la baisse du prix des céréales sur la période étudiée (notons qu'en 2020 et 2021, le prix des céréales a de nouveau augmenté) et par la diminution des aides directes allouées par hectare.

Le poids des aides directes dans la formation du revenu est très élevé dans les exploitations de ruminants.

En moyenne nationale sur dix ans, il s'élève à 87 % pour les exploitations spécialisées en bovins-lait, à 126 % en ovins-caprins et à 195 % en bovins-viande. Pour cette dernière catégorie d'exploitations, la plus dépendante des aides directes de toutes les OTEX, ce taux a augmenté au cours des années les plus récentes pour atteindre un pic impressionnant à 250 % en 2019 (ou 64 % de la valeur de la production agricole). Ces pourcentages qui excèdent largement le seuil des 100 % pour les ovins-caprins et pour les bovins-viande interrogent.

Le fait que les recettes privées (hors aides directes) soient inférieures aux coûts privés signifie, d'une certaine façon, que les agriculteurs correspondants produisent à perte (Matthews, 2021). Une telle situation peut néanmoins être justifiée, d'un point de vue de l'économie publique globale, si les recettes privées issues du marché et les recettes publiques correspondant à la valeur des biens publics fournis par les exploitations est supérieure aux coûts totaux (y compris publics) de la fourniture des deux types de biens de sorte qu'il y ait un gain net pour l'ensemble de la société ; si tel n'est pas le cas (hypothèse non étudiée dans le cadre de ce travail), la production devrait être réduite.

**Tableau 2. Résultats économiques et aides directes des exploitations agricoles françaises selon plusieurs OTEX\* en 2019**  
(Source : SSP – RICA / Traitement INRAE, SMART-LERECO).

Données 2019	Sélection d'OTEX*							Total
	1500	1600	4500	4600	4700	4813	6184	
Nombre d'exploitations	56 870	19 780	39 840	35 250	7 220	9 920	34 440	285 650
Unité de travail agricole (UTA)	1,32	2,18	1,91	1,36	2,02	1,59	1,93	2,00
UTA non salariées (UTANS)	1,20	1,39	1,63	1,27	1,78	1,41	1,50	1,39
Superficie agricole utile (SAU)	127	117	97	109	134	86	116	91
Production agricole/UTA	107 200	134 200	117 700	58 000	101 400	57 000	110 100	103 600
Résultat courant (RCAI)	25 800	64 400	45 300	20 200	41 600	28 200	39 800	41 700
RCAI/UTANS	21 500	46 400	27 800	15 900	23 400	20 000	26 600	30 000
RCAI/UTANS sur 10 ans**	27 000	50 700	24 600	18 600	23 500	20 300	25 400	29 500
Aides directes/Exploitation	33 100	31 300	36 500	50 500	56 600	46 600	38 600	30 700
Aides directes/UTA	25 100	14 400	19 100	37 100	28 000	29 300	20 000	15 400
Aides directes/Ha de SAU	260	266	377	462	423	544	332	340
Aides directes/Production (%)	23	11	16	64	28	51	18	15
Aides directes/RCAI (%)	128	49	80	250	136	165	97	74
Aides directes/RCAI-10 ans*** (%)	114	59	87	195	126	152	106	77

(\*) Codes des OTEX : 1500 : céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixtes bovins-lait/bovins-viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage ; total : ensemble des exploitations (y compris les OTEX non représentées dans le tableau).

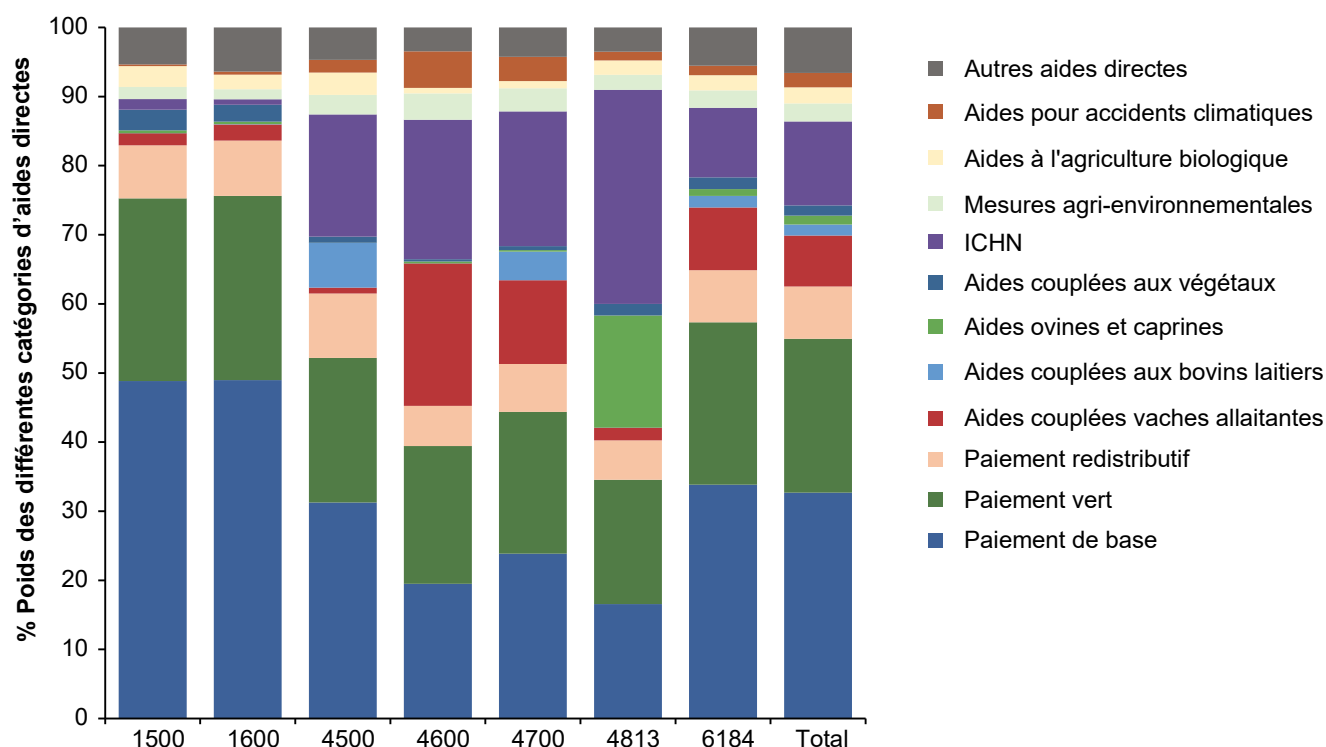
(\*\* et \*\*\*) Moyenne sur les dix années 2010-2019 (\*\* : en euros constants de 2019 et \*\*\* : en %).

Les aides directes représentent un peu plus de 100 % en moyenne des RCAI des exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux et des exploitations de polyculture-élevage. La dépendance est moins forte dans les exploitations de grandes cultures (59 %) où les assolements laissent place à davantage de cultures non historiquement éligibles aux aides directes (dont les légumes de plein-champ et les pommes de terre). Ceci n'est pas lié au fait que les aides directes par exploitation ou par hectare sont moindres, mais à des recettes de vente des produits nettement plus élevées. Le poids des aides directes est faible dans plusieurs autres OTEX, dont celles de granivores, de viticulture ou d'horticulture, elles aussi historiquement peu concernées par la PAC.

Rapportées aux UTA totaux, ce sont toujours les exploitations de bovins-viande qui sont les plus soutenues, avec 37 100 euros d'aides directes en moyenne par UTA en 2019, suivies des éleveurs d'ovins-caprins (29 300 euros). Le montant est plus faible dans les exploitations céréalières (25 100 euros), laitières (19 100 euros) et de grandes cultures (14 400 euros). Rapportées aux hectares de SAU, le montant total des aides directes est deux fois plus élevé dans les exploitations de ruminants que dans les exploitations céréalières ou de grandes cultures (par exemple, 544 euros/ha en ovins-caprins et 260 euros/ha en céréales et oléo-protéagineux). Cependant, en ne considérant que le paiement de base par hectare, et non l'ensemble des aides directes, cette hiérarchie selon les OTEX est bien différente.

En effet, les poids relatifs des différentes catégories d'aides directes varient selon les OTEX (figure 1). Les aides du premier pilier de la PAC, qui concernent essentiellement les aides découplées et les aides couplées, constituent la quasi-totalité (un peu moins de 90 %) des soutiens budgétaires alloués aux exploitations de Céréales, d'Oléagineux et de Protéagineux (COP) et de grandes cultures (et environ 80 % toutes OTEX confondues). Pour les exploitations spécialisées dans les productions de ruminants, le premier pilier représente encore autour des deux tiers des soutiens budgétaires, avec un poids significatif des aides couplées : l'aide aux vaches allaitantes compte pour 20 % des aides directes totales des exploitations spécialisées en bovins-viande ; les aides ovines et caprines

**Figure 1. Poids des différentes catégories d'aides directes dans les exploitations agricoles françaises selon plusieurs OTEX\* en 2019 (en %) (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).**



(\*) Codes des OTEX : 1500 : céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixtes bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage ; total : ensemble des exploitations (y compris les OTEX non représentées dans la figure).

comptent de leur côté pour 16 % des aides perçues par les exploitations spécialisées en ovins-caprins. Dans ces exploitations de ruminants, l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN) représente également une part significative des aides directes totales : environ 20 % pour les producteurs de lait et de bovins-viande et 30 % pour les éleveurs spécialisés en ovins-caprins, avec, naturellement, une forte variabilité entre élevages selon leur localisation.

### ■ 1.3. Revenus agricoles, soutiens budgétaires et superficie des exploitations

Un croisement entre une sélection d'OTEX et 5 classes de SAU (hectares par exploitation) a été réalisé pour mettre en évidence l'impact de l'effet « taille » des structures (tableau 3). Pour la grande majorité des OTEX, le montant du RCAI par UTANS augmente nettement avec la surface des exploitations. Pour les exploitations les moins étendues (moins de 30 hectares), une prudence d'interprétation s'impose car certaines d'entre elles dégagent des

hauts niveaux de revenus en raison de leur type de spécialisation. Il s'agit notamment d'exploitations viticoles, horticoles, maraîchères ou orientées vers la production de légumes de plein champ ; et nettement plus rarement d'exploitations de ruminants.

Le montant des aides directes par UTA augmente, lui aussi, avec la taille de l'exploitation passant en moyenne, toutes spécialisations confondues, de 1 500 euros dans les structures de moins de 30 hectares à 17 700 euros dans celles comprises entre 60 et 100 hectares et à 29 800 euros dans celles de plus de 200 hectares. En moyenne, le poids des aides directes dans le RCAI est plus élevé dans les structures de très grande taille : 109 % dans les exploitations de plus de 200 hectares contre 64 % pour celles de 30 à 60 hectares. Ce constat, qui tient aux effets de spécialisation, est particulièrement vrai dans le cas d'exploitations de céréales et oléo-protéagineux et de polyculture-élevage parce que ces exploitations, notamment les premières, bénéficient de soutiens d'abord au titre d'aides directes découplées. Le plus

haut niveau de revenus par emploi dans ces structures tient donc pour partie aux aides directes qu'elles perçoivent. Dans le cas des exploitations de bovins-viande et de bovins-lait, la dépendance du revenu aux aides directes est peu différente selon les classes de taille. Cela tient pour partie au fait que le lien entre les aides perçues et les hectares mis en valeur est moins automatique pour les aides du deuxième pilier de la PAC telles que les ICHN et les mesures agri-environnementales (Aubert *et al.*, 2009) qui sont proportionnellement plus importantes ici que dans les OTEX de COP et de grandes cultures. Cela tient également au fait que le montant unitaire des aides couplées aux productions animales diminue (jusqu'à un plafond) selon la taille de l'exploitation (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021a).

### ■ 1.4. Revenus agricoles, soutiens budgétaires et localisation des exploitations

Un croisement entre une sélection d'OTEX et quatre grandes zones géographiques a également été réalisé.

**Tableau 3.** RCAI par UTANS, aides directes par UTA et poids des aides directes dans le RCAI des exploitations françaises de différentes OTEX selon 5 classes de taille (SAU par exploitation) en 2019 (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).

	Classes de SAU par exploitation (en hectares)					Total
	< 30	30-60	60-100	100-200	> 200	
<b>RCAI par UTANS en 2019 (euros)</b>						
1500 – Céréales, oléo-protéagineux	ns	11 700	16 200	24 200	32 100	21 500
1600 – Grandes cultures	39 200	26 100	30 700	50 600	78 200	46 400
4500 – Bovins lait	ns	21 200	25 700	30 900	36 400	27 800
4600 – Bovins viande	ns	11 500	14 000	17 200	23 300	15 900
4700 – Bovins lait et bovins viande	ns	19 000	15 700	24 400	28 700	23 400
4813 – Ovins-caprins	13 700	18 300	23 800	15 600	32 200	20 000
6184 – Polyculture-Élevage	22 300	20 800	21 000	27 500	35 800	26 600
Toutes OTEX	33 200	25 000	25 400	31 000	38 200	30 000
<b>Aides directes par UTA en 2019 (euros)</b>						
1500 – Céréales, oléo-protéagineux	ns	13 100	19 000	27 500	36 300	25 100
1600 – Grandes cultures	2 900	8 200	12 800	18 800	19 000	14 400
4500 – Bovins lait	ns	16 000	18 000	20 500	22 400	19 100
4600 – Bovins viande	ns	26 500	34 100	40 600	46 800	37 100
4700 – Bovins lait et bovins viande	ns	23 200	23 800	27 500	34 000	28 000
4813 – Ovins-caprins	10 000	23 100	28 900	37 600	49 800	29 300
6184 – Polyculture-Élevage	3 300	10 300	17 400	23 600	28 800	20 000
Toutes OTEX	1 500	10 900	17 700	24 100	29 800	15 400
<b>Aides directes/RCAI en 2019 (%)</b>						
1500 – Céréales, oléo-protéagineux	ns	117	122	124	139	128
1600 – Grandes cultures	15	48	56	54	46	49
4500 – Bovins lait	ns	82	79	80	82	80
4600 – Bovins viande	ns	237	249	254	252	250
4700 – Bovins lait et bovins viande	ns	122	158	130	144	136
4813 – Ovins-caprins	87	141	140	262	177	165
6184 – Polyculture-Élevage	19	65	97	111	112	97
Toutes OTEX	9	64	88	98	109	74

ns = case typologique non représentative dans le RICA.

Codes des OTEX : 1500 : céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixtes bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage ; total : ensemble des exploitations (y compris les OTEX non représentées dans le tableau).

La première zone regroupe les exploitations hors zones défavorisées ; la seconde celles localisées dans des zones soumises à des contraintes naturelles importantes (ZSCN) ; la troisième celles localisées dans des zones soumises à des contraintes spécifiques (ZSCS) ; enfin, la quatrième regroupe les exploitations de montagne. Les ZSCN et les ZSCS sont des zones hors montagne ; elles sont appelées historiquement « Zones Défavorisées Simples » (ZDS). En application du règlement européen relatif au développement rural n° 1305/2013, tous les États membres ont effectué, au plus tard en 2019, une révision de la délimitation des ZSCN et des ZSCS. Les zones définies par l'application directe des critères biophysiques européens sont les ZSCN. Les zones définies par l'État membre en appliquant des critères spécifiques ou par combinaison des critères biophysiques et spécifiques sont les ZSCS. La distinction entre ZSCS et ZSCN est donc uniquement d'ordre réglementaire ; elle n'a pas de conséquence en matière d'attribution des aides (Le Barh *et al.*, 2018).

Les exploitations agricoles françaises localisées en zones défavorisées, qu'il s'agisse de zones soumises à contraintes naturelles spécifiques ou de montagne, ont en moyenne, toutes OTEX confondues, un RCAI/UTANS plus faible que les autres, avec un minimum en montagne (tableau 4). Elles perçoivent pourtant plus d'aides directes par UTA, deux fois plus pour les exploitations en ZSCN et ZSCS et 2,5 fois plus pour les exploitations de montagne. Les situations sont cependant très contrastées selon les OTEX.

Les aides directes par UTA perçues par les producteurs de lait et les éleveurs de bovins-viande des zones défavorisées varient peu entre zones défavorisées simples (ZSCN et ZSCS) et zones de montagne ; dans les deux cas elles sont nettement supérieures à celles perçues par leurs consœurs situées en zones non défavorisées. Dans le cas des laitiers, les aides directes permettent aux exploitations sous contraintes naturelles de dégager des revenus par UTANS proches, voire supérieurs (ZSCS), à ceux des exploitations issues de zones non défavorisées ; ce n'est pas vrai en montagne où les revenus des laitiers

demeurent plus faibles. Les exploitations de bovins-viande localisées en zones à handicaps (notamment en ZSCN) enregistrent un RCAI/UTANS supérieur à celui des exploitations localisées en zones sans contraintes, en raison aussi des aides directes plus élevées qu'elles perçoivent. Les exploitations mixtes lait-viande, d'ovins-caprins et de polyculture-élevage situées en zone à handicaps dégagent clairement des revenus plus faibles que celles de la plaine, les aides directes supplémentaires perçues ne compensant pas les écarts de revenu issus de la production. Toutes OTEX confondues, le poids des aides directes dans le RCAI atteint 138 % en montagne (242 % en bovins-viande et 179 % en ovins-caprins) contre 48 % dans les zones sans handicaps. Ces écarts de revenus et de dépendance aux aides directes sont utiles à considérer dans l'analyse qui suit sur les effets de différents scénarios de réorientation des aides directes de la PAC.

## 2. Le cadre budgétaire de la future PAC et l'impact de trois scénarios redistributifs des aides directes

Après avoir présenté le cadre budgétaire de la future PAC pour la période 2021-2027 et l'esprit des simulations menées, cette deuxième partie présente trois scénarios de réorientation des aides directes, en précisant d'abord les raisons qui conduisent à les avoir sélectionnés, puis en mettant en évidence les impacts que ceux-ci entraîneraient sur les revenus des exploitations agricoles.

### ■ 2.1. Cadre budgétaire de la future PAC et esprit des simulations

Le 20 juillet 2020, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont mis d'accord sur le budget global de l'UE pour la période 2021-2027. Ils ont fixé ce budget à 1 074 milliards d'euros (en euros de 2018), montant auquel il convient d'ajouter 750 milliards d'euros au titre du plan de relance européen répartis à hauteur de 360 milliards d'euros sous forme de prêts et 390 milliards d'euros

sous forme d'aides. À cette occasion, ils ont également fixé le budget de la PAC pour la période 2021-2027 à 336,4 milliards d'euros (en euros de 2018) se répartissant entre 258,9 milliards d'euros pour le premier pilier et 77,8 milliards d'euros pour le second pilier ; à ce deuxième chiffre, il convient d'ajouter 7,5 milliards d'euros au titre du plan de relance (chiffres publiés par le blog de *Farm Europe*). Sur la base d'un taux d'inflation annuel estimé à 2 %, ce budget de la PAC correspond à un maintien en euros constants mais à une baisse en euros constants. Il s'affiche à la hausse relativement aux propositions budgétaires initiales pour la PAC présentées par la Commission européenne en juin 2018, notamment pour ce qui est du second pilier, même si la contribution du plan de relance européen a, *in fine*, été moindre que dans les premières propositions de la CE (divisée par deux, passant de 15 à 7,5 milliards d'euros).

Pour la France, cet accord conduit à un budget de la PAC de 62,4 milliards d'euros (valeur constante de 2018) sur la période 2021-2027, en très légère augmentation relativement au montant de la programmation de 2014-2020 (62 milliards d'euros). Ce montant inclut 51 milliards d'euros pour le premier pilier contre 52 milliards lors de la programmation antérieure. Cette légère baisse s'explique essentiellement par la poursuite du processus dit de convergence externe. Depuis la réforme de la PAC de 2013, mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce processus conduit à une harmonisation progressive des enveloppes de paiements directs disponibles pour chaque État membre, au profit des pays (principalement les États Membres ayant adhéré à l'UE dans les années 2000) où les aides directes par hectare sont plus faibles que la moyenne européenne (et au détriment des pays, dont la France, où elles sont plus élevées). Concernant le second pilier, les montants européens affectés sont de 11,4 milliards d'euros (contre 10 milliards d'euros pour la période 2014-2020).

### ■ 2.2. Méthodologie de simulation

Les simulations qui suivent visent à examiner les conséquences redistributives

**Tableau 4.** RCAI par UTANS, aides directes par UTA et poids des aides directes dans le RCAI des exploitations françaises de différentes OTEX selon 4 zones géographiques en 2019 (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).

	Hors zones défavorisées	Zones défavorisées			Total
		ZSCN*	ZSCS**	Montagne	
<b>RCAI par UTANS en 2019 (euros)</b>					
<b>1500 – Céréales, oléo-protéagineux</b>	22 600	22 800	18 700	ns	21 500
<b>1600 – Grandes cultures</b>	48 200	ns	33 300	60 200	46 400
<b>4500 – Bovins lait</b>	28 600	28 400	32 600	23 700	27 800
<b>4600 – Bovins viande</b>	10 900	19 100	15 100	16 900	15 900
<b>4700 – Bovins lait et bovins viande</b>	27 800	24 900	23 400	17 600	23 400
<b>4813 – Ovins-caprins</b>	29 900	18 400	16 400	19 700	20 000
<b>6184 – Polyculture-Élevage</b>	30 300	21 700	22 700	20 700	26 600
<b>Toutes OTEX</b>	35 300	27 900	23 600	21 200	30 000
<b>Aides directes par UTA en 2019 (euros)</b>					
<b>1500 – Céréales, oléo-protéagineux</b>	23 000	31 800	26 000	ns	25 100
<b>1600 – Grandes cultures</b>	14 400	ns	11 800	21 600	14 400
<b>4500 – Bovins lait</b>	14 800	25 800	23 700	24 600	19 100
<b>4600 – Bovins viande</b>	26 400	39 900	38 500	39 200	37 100
<b>4700 – Bovins lait et bovins viande</b>	21 700	32 700	28 300	33 700	28 000
<b>4813 – Ovins-caprins</b>	14 500	32 400	23 500	32 700	29 300
<b>6184 – Polyculture-Élevage</b>	14 800	26 900	28 700	18 900	20 000
<b>Toutes OTEX</b>	10 900	20 900	20 100	24 300	15 400
<b>Aides directes / RCAI en 2019 (%)</b>					
<b>1500 – Céréales, oléo-protéagineux</b>	111	160	150	ns	128
<b>1600 – Grandes cultures</b>	47	ns	61	46	49
<b>4500 – Bovins lait</b>	61	106	90	116	80
<b>4600 – Bovins viande</b>	258	232	280	242	250
<b>4700 – Bovins lait et bovins viande</b>	89	136	150	204	136
<b>4813 – Ovins-caprins</b>	69	195	169	179	165
<b>6184 – Polyculture-Élevage</b>	64	162	153	126	97
<b>Toutes OTEX</b>	48	105	115	138	74

ns = case typologique non représentative dans le RICA.

\* ZSCN : zones soumises à des contraintes naturelles importantes ; \*\* ZSCS : zones soumises à des contraintes spécifiques.



de trois scénarios de réorientation des aides directes de la PAC. Si ces scénarios sont tous potentiellement applicables au regard des règles pressenties pour la future PAC, leur mise en application, partielle ou totale, dépendra des décisions prises par les autorités françaises qui n'étaient pas connues au moment de la rédaction de cet article.

Ces simulations sont établies sur la base des données individuelles du RICA de 2019. Elles sont « statiques », c'est à dire réalisées à structures agricoles données, sans prendre en compte les évolutions de ces structures qui auront lieu à coup sûr mais dont le rythme pourra être influencé par les redistributions ici analysées. De même, elles sont réalisées, d'une part, à productivités des facteurs inchangées, et, d'autre part, à prix des facteurs de production et des produits agricoles inchangés. La question des prix et de ses évolutions sera néanmoins discutée dans la conclusion. Les simulations se placent à budget inchangé, maintenu constant au niveau de l'année 2019, qu'il s'agisse du budget de la PAC ou des financements nationaux. La première hypothèse se justifie, d'une part, par la stabilité du budget de la PAC pour la France sur la programmation 2021-2027 (cf. *supra*), et, d'autre part, par l'intention première de cet article qui est d'analyser les conséquences redistributives de diverses dispositions de la future PAC « toutes choses égales par ailleurs ».

Les trois scénarios purement redistributifs analysés ci-après sont les suivants :

*i)* Le scénario 1 envisage une modification des modalités d'octroi des aides couplées bovines, selon quatre variantes.

*ii)* Le scénario 2 correspond à l'adoption d'une convergence interne totale, à l'échelle nationale, du montant par hectare des aides directes découplées.

*iii)* Le scénario 3 considère un renforcement du paiement redistributif (de 50 à 100 euros par hectare).

Il n'a pas été développé ici un scénario ciblé sur la question du plafonnement

et de la dégressivité des aides directes du premier pilier. Ce dispositif aurait, du moins en France, de très faibles impacts redistributifs en raison du niveau élevé des seuils annoncés dans les débats européens. En outre, aux seuils élevés retenus s'ajoutent deux modalités qui en diminuent encore plus la portée : la possibilité de déduire du montant pris en référence les coûts liés à la main d'œuvre agricole ; l'application du principe de la transparence pour les Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC), lequel permet de prendre en compte chaque associé dudit GAEC comme on le fait pour un agriculteur individuel (Matthews, 2018 ; Chatellier, 2020). Enfin, les simulations conduites ici supposent que le transfert budgétaire entre les deux piliers est nul et se situent avant la mise en œuvre des mesures de l'éco-régime.

### ■ 2.3. Scénario 1 – Réorientation des aides couplées aux productions bovines

Dans le cadre des réformes successives de la PAC, le lien entre les aides directes au revenu et la production de produits spécifiques a été progressivement supprimé. En mettant en œuvre cette stratégie dite du « découplage », le but des pouvoirs publics était d'éviter la surproduction de certains produits, de veiller à ce que les agriculteurs répondent aux besoins des marchés, et d'assurer le classement des aides directes découplées dans la boîte verte de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de sorte qu'elles ne soient pas contraintes par les plafonds de ladite boîte. Toutefois, dans certaines situations prévues par les règlements communautaires, la Commission européenne a autorisé les États membres à maintenir certaines aides couplées.

En France, plus que dans d'autres États membres où la très grande majorité, voire l'intégralité, des aides du premier pilier de la PAC ont été rapidement découplées (Irlande, Allemagne, etc.), la question des aides couplées a toujours fait l'objet d'une grande attention. Ainsi, depuis 2015, la France mobilise les aides couplées au maximum des possibilités offertes par les textes communautaires,

soit 15 % de l'enveloppe totale du premier pilier (pour un montant global d'environ 1 milliard d'euros par an). Les aides couplées sont réservées pour une grande part aux activités d'élevage (85 % du total) et, plus modestement, aux productions végétales, dont les protéines végétales, le blé dur, les fruits transformés, le houblon, le riz. En France, les aides couplées aux productions animales sont attribuées, moyennant certaines règles d'affectation, aux productions bovines (vaches allaitantes, vaches laitières, veaux sous la mère et veaux relevant de l'agriculture biologique ; 724,5 millions d'euros en 2021 ; cf. **Encadré 1**), ovines (111 millions d'euros) et caprines (13,3 millions d'euros). La quasi-totalité des aides couplées animales sont accordées en appliquant un principe de dégressivité et/ou de plafonnement qui implique que l'aide est réduite ou qu'aucune aide n'est versée au-delà d'un certain nombre d'animaux. La transparence des GAEC totaux s'applique.

Les aides couplées aux productions bovines ont suscité d'importants débats en France dans le cadre de la construction de la future PAC, débats qui ont porté sur une révision des critères d'affectation de ces aides pour les années post-2023. Les travaux de simulation présentés dans cet article ayant été conduits avant que le gouvernement français ne fasse connaître le 13 septembre 2021 une première version de son PSN, les scénarios testés ne correspondent pas aux options arrêtées à ce jour et qui doivent encore être confirmées par la Commission européenne dans le cadre du processus de validation des PSN ; ces options prévoient l'attribution d'une aide à l'UGB qui se rapproche, dans l'esprit, de la logique du scénario 1b ici testé (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021b).

Dans les simulations qui suivent, quatre variantes ont été considérées pour l'évolution des aides couplées aux productions bovines. Le but n'est pas ici de prédire l'impact supposé du PSN, mais de réfléchir aux impacts potentiels sur le revenu des éleveurs de choix plus ou moins radicaux en termes de réorientation des aides couplées aux productions bovines.

**Encadré 1. Les aides couplées aux productions bovines en France.**

**Les aides couplées aux vaches allaitantes (596 millions d'euros en 2021).** Le montant de l'aide couplée est de 161 euros par vache allaitante pour les 50 premières ; 117 euros par vache pour la classe comprise entre 51 et 99 vaches ; 59 euros par vache pour la classe comprise entre 100 et 139 vaches et 0 euro au-delà de ce dernier seuil. Pour en bénéficier, plusieurs critères sont considérés : disposer au minimum de 10 vaches éligibles sur l'exploitation, ou de 3 vaches éligibles et 10 UGB (unités de gros bétail) de vache/brebis/chèvre ; respecter une Période de Détention Obligatoire (PDO) des femelles primées de six mois à compter du lendemain de la déclaration d'aide ; possibilité pendant la PDO de remplacer les vaches par des génisses dans la limite de 30 % des vaches primables ; plafonnement du nombre de femelles éligibles *via* le respect d'un critère de productivité de 0,8 veau (détenu au moins 90 jours sur l'exploitation) par vache sur les 15 mois précédant le début de la PDO (0,6 veau par vache pour les élevages transhumants et en Corse) ; enfin, les vaches doivent être de type racial viande ou mixte (pour les types raciaux mixtes lait/viande, les vaches traites sont retirées).

**Les aides couplées aux bovins laitiers (124 millions d'euros en 2021).** Les bovins qui peuvent être primés dans ce cadre sont les vaches ayant déjà vêlé qui appartiennent à un type racial laitier ou mixte ou issue d'un croisement avec l'un de ces types raciaux. Il s'agit de vaches destinées à la production de lait et détenue sur une période de détention obligatoire de 6 mois. Le montant unitaire de l'aide laitière en zone de montagne est de 75 euros. Le montant unitaire de l'aide laitière hors zone de montagne est de 37 euros.

**Les aides aux veaux sous la mère et aux veaux issus de l'agriculture biologique (4,5 millions d'euros en 2021).** L'aide aux veaux sous la mère sous label et aux veaux issus de l'agriculture biologique est une aide aux veaux respectant des cahiers de charges de production exigeants. Le montant de l'aide est estimé à environ 48 euros par tête.

La première variante (scénario 1a), par construction la plus pénalisante pour les éleveurs, considère une suppression pure et simple des aides couplées aux productions bovines. Cette variante, qui n'a jamais été envisagée par les pouvoirs publics, entraînerait une perte de revenu (RCAI) très importante pour les exploitations spécialisées en bovins-viande (- 51 % en moyenne nationale). La perte moyenne serait proche de 10 000 euros par exploitation, tant dans les zones de montagne que dans les zones de plaine. Compte tenu des écarts importants d'aides couplées par vache entre le secteur allaitant et le secteur laitier (encadré 1), et du nombre souvent plus limité de vaches dans les exploitations laitières, l'impact serait nettement moindre pour les exploitations laitières spécialisées : - 2 680 euros d'aides en moyenne nationale ou l'équivalent de - 6 % du revenu. Pour que l'abandon des aides bovines couplées ait un impact économique neutre au niveau des exploitations, il conviendrait que des montants équivalents d'aides soient alloués sous une forme découplée et/ou que l'abandon des aides couplées ait un impact indirect très positif sur les niveaux des prix de la viande bovine et du lait. Cette

dernière hypothèse est très forte dans un marché communautaire où une grande partie (près des deux tiers) de l'offre de viande bovine est issue du secteur laitier et où de nombreux pays ont déjà mis en œuvre un découplage total des aides aux vaches allaitantes. En pratique, ce scénario permet surtout de comprendre (et de « chiffrer ») la résistance exprimée par nombre d'éleveurs face à une éventuelle suppression pure et simple des aides couplées bovines.

Les trois variantes suivantes sont très différentes de la première en ce sens qu'elles induisent certes une réorientation des aides couplées, mais à budget constant dans la mesure où les fonds prélevés sont intégralement réaffectés. Ainsi, ces variantes entraînent une hausse de revenu pour certains éleveurs et une baisse pour d'autres (ceux pour lesquels les nouveaux critères de ciblage sont moins favorables que ceux pratiqués actuellement).

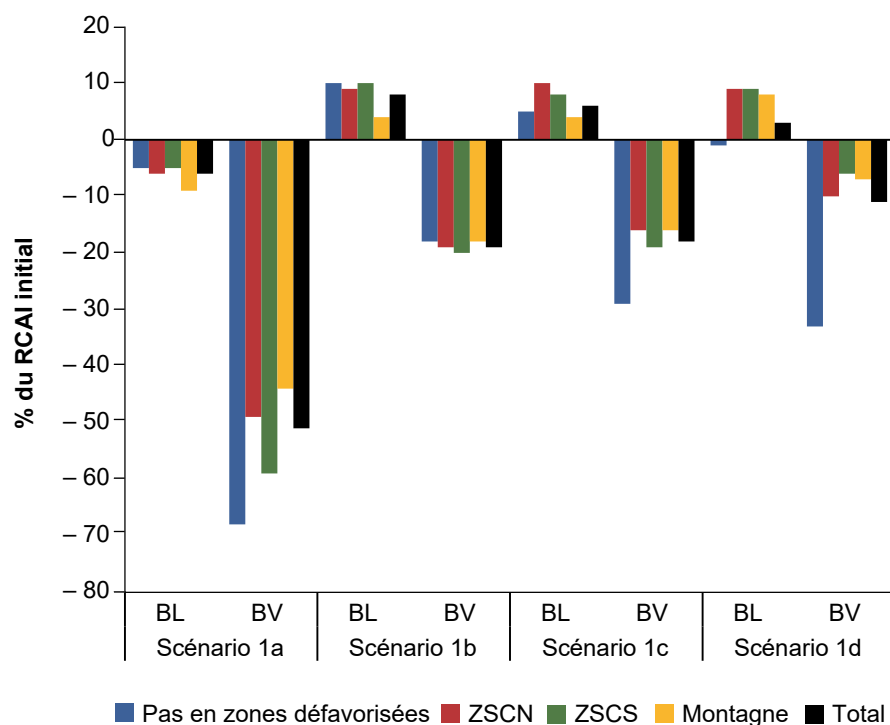
Dans la variante 1b, les aides couplées aux productions bovines ne sont plus allouées à la vache, mais aux UGB bovines, sans condition d'âge (les décisions arrêtées par le ministère de l'agriculture en septembre 2021 vont dans

cette direction, mais en introduisant un âge minimal d'éligibilité des bovins à 16 mois). Le montant unitaire de l'aide est ici identique pour toutes les UGB, sans distinction entre les UGB allaitants et les UGB laitiers (là aussi, il s'agit d'une méthode différente de celle retenue dans le projet de PSN). Compte tenu de ce choix, la variante 1b entraînerait une baisse du revenu des exploitations spécialisées en bovins-viande (- 19 % en moyenne nationale) et une augmentation du revenu des exploitations laitières (+ 8 %). Cela tient principalement au fait que, dans le dispositif actuel, le montant unitaire des aides à la vache est plus élevé pour les vaches allaitantes que pour les vaches laitières. Relativement à leurs consœurs de la plaine, l'impact positif serait moindre pour les exploitations laitières de montagne (+ 4 %) car elles perçoivent un montant unitaire d'aides couplées plus élevé.

Cette variante permet de mieux comprendre les raisons qui ont amené les détenteurs de vaches allaitantes à exiger, dans le cadre des négociations sur le PSN, une différenciation du montant d'aide à l'UGB selon les types de bovins produits (allaitants vs laitiers). Les simulations réalisées ici ne permettent pas d'apprécier l'effet que cette variante pourrait avoir (ou non) sur le développement des activités d'engraissement. Ce dernier tient, en effet, à de nombreux autres facteurs d'influence, dont les niveaux des prix, les investissements nécessaires tout au long de la filière (élevage, abattoir, transformation) et la structuration des marchés d'aval. Près de la moitié des jeunes bovins engraisés en France étant actuellement exportée, principalement vers l'Italie, la Grèce et l'Allemagne (IDELE, 2019), un développement de l'offre intérieure de jeunes bovins exigerait des capacités supplémentaires à l'export (ce qui n'est pas acquis). Pour mieux cerner ces enjeux, des analyses dynamiques portant sur les relations verticales au sein des filières animales sont nécessaires.

La variante 1c considère que les fonds dédiés aux aides couplées bovines sont supprimés et que les montants correspondants sont utilisés pour attribuer une aide aux hectares de Superficies Fourragères Principales (SFP). Cette

**Figure 2. Impact des scénarios 1a, 1b, 1c et 1d (réorientation des aides couplées aux productions bovines) sur les revenus (en % du RCAI initial) des exploitations françaises de bovins-lait (OTEX 4500) et de bovins-viande (OTEX 4600) réparties selon leur localisation géographique (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).**



ns = case typologique non représentative dans le RICA.

\* ZSCN : zones soumises à des contraintes naturelles importantes ; \*\* ZSCS : zones soumises à des contraintes spécifiques.

Scénario 1a : suppression des aides couplées aux productions bovines.

Scénario 1b : réorientation des aides couplées bovines vers les UGB bovines.

Scénario 1c : réorientation des aides couplées bovines vers les surfaces fourragères (SFP).

Scénario 1d : réorientation des aides couplées bovines vers les surfaces de prairies permanentes.

variante s'inscrit dans la même logique que la réforme passée de l'ICHN qui avait conduit à ce que ces aides soient alloués non plus à l'UGB (ou à la tête de bétail) mais à l'hectare. Pour des raisons assez analogues à la variante précédente (le montant de l'aide couplée par vache est initialement plus élevé pour les élevages allaitants que les élevages laitiers), cette option entraînerait une baisse moyenne du revenu des exploitations de bovins-viande (-18% en moyenne nationale) et une hausse du revenu des producteurs de lait de vache (+6%). Pour éviter que cette variante entraîne un transfert de fonds des exploitations bovins-viande vers les exploitations laitières, une alternative pourrait être de définir un montant d'aides à l'hectare qui soit plus élevé pour les exploitations de bovins-viande. De façon mécanique, cette variante serait défavorable aux exploitations intensives en UGB par hectare.

La variante 1d est proche de la précédente dans l'esprit mais, ici, les hectares éligibles sont limités aux seules prairies permanentes (et non pas à la SFP dans son ensemble). Ce choix lui donne un caractère environnemental plus marqué/ciblé, en ce sens qu'il s'agit de soutenir spécifiquement les prairies permanentes qui ont fortement reculé au fil des décennies passées (même si l'érosion semble être stoppée sur les années les plus récentes) et dont les effets bénéfiques sur la biodiversité et l'environnement sont souvent mis en avant (Dumont *et al.*, 2019). Malgré l'importance des prairies permanentes dans la sole des exploitations de bovins-viande, ces dernières resteraient économiquement pénalisées (-11% de revenu en moyenne nationale) alors que les exploitations laitières enregistreraient toujours un gain de revenu mais plus faible que dans les deux variantes 1b et 1c (+3%). Cette

variante pénalise particulièrement les éleveurs allaitants intensifs de plaine, au profit des éleveurs laitiers extensifs de montagne.

Ces différentes variantes montrent donc que la réorientation des aides couplées bovines n'est pas simple à accepter à court terme pour les exploitations bovines, plus spécifiquement celles spécialisées de bovins-viande dans la mesure où elle entraînerait des pertes substantielles de revenu : dans les quatre cas simulés, les exploitations spécialisées de bovins-viande seraient à chaque fois perdantes. Pour autant, le maintien en l'état des aides couplées aux productions bovines, plus spécifiquement des aides couplées aux vaches allaitantes, fait l'objet de travaux et de débats nourris portant notamment sur la faible efficacité économique de cet instrument de soutien des revenus.

Ciliberti et Frascarelli (2018) rappellent ainsi, sur la base d'une large revue de la littérature, que ce type d'aide n'est pas vraiment efficace. Ils soulignent que les aides couplées ont des effets distributifs entre les acteurs de la filière qui réduisent l'efficacité du transfert en faveur du revenu des exploitations. Cela est dû à l'existence de fuites des soutiens publics vers les fournisseurs et les clients de ces exploitations, au travers de l'ajustement des prix. Il s'agit en particulier de la baisse des prix des productions de ces exploitations, au bénéfice des transformateurs, des commerçants et/ou des consommateurs finaux. Dans des travaux déjà anciens qui couvraient la période 1999 à 2007 à l'échelle de l'UE-15 (données de panel du RICA), Ciaian *et al.* (2015) ont ainsi estimé que les agriculteurs ne captaient, *in fine*, que 70% des aides directes couplées, 80% des aides découplées et plus de 90% des aides issues du second pilier. À cette date, les aides couplées n'étaient pas encore très développées. En mobilisant des données plus récentes du RICA sur la période 2008-2014 et en s'intéressant uniquement à l'Italie, Ciliberti et Frascarelli (2018) concluent que les aides couplées (animales et végétales) ont eu un effet négatif sur le revenu des exploitations, alors que les aides découplées ont eu un effet positif se retrouvant à près de 100% dans le

revenu agricole. Les résultats obtenus indiquent en effet que l'impact direct positif sur le revenu d'un accroissement de l'aide couplée une année donnée est plus que compensé par un impact négatif l'année suivante.

À partir d'une analyse menée sur les exploitations françaises de bovins allaitants entre 1980 et 2015, Veysset *et al.* (2019) concluent que le surplus économique cumulé sur les 35 années étudiées provient à 57 % des aides directes (toutes catégories d'aides confondues), mais qu'il est capté à 88 % par l'aval des filières. En outre, en bout de chaîne, le consommateur n'a pas bénéficié de la baisse des prix de la viande à la production. De 1980 à 2015, en euros constants, le prix des bovins payé aux producteurs a chuté de 40 %, alors que le prix de la viande bovine achetée par les consommateurs a augmenté de 25 %. Le transfert du gain économique du contribuable vers l'aval n'a donc pas bénéficié au consommateur final. En fait, la quasi-totalité de ces aides (couplées et découplées) ont été captées par l'aval des filières alimentaires confirmant ainsi, pour la France, des résultats également mis en avant par Ciliberti et Frascarelli (2018) dans le cas italien.

Les aides couplées aux productions animales sont également critiquées sur la base d'autres arguments. Elles ne constituent pas des incitations à maximiser les performances zootechniques des animaux et des troupeaux, et la productivité globale des facteurs de production. Rizov *et al.* (2013) montrent ainsi qu'avant leur découplage, les aides directes de la PAC avaient un impact négatif sur la productivité globale des facteurs de production des exploitations agricoles européennes. Après leur découplage, les effets sont plus nuancés et seraient positifs dans plusieurs États membres. Par rapport à une situation sans aides et au moins dans certaines situations, par exemple quand ces aides sont peu connectées à des critères qualitatifs ou de productivité, les aides couplées réduisent les incitations relatives procurées par les démarches qualité et la montée en gamme valorisés par les consommateurs (OCDE, 1996). Enfin, elles contribuent à fixer les éleveurs dans les productions ainsi soutenues

aux dépens de réorientations visant à mieux s'adapter aux évolutions des marchés et aux attentes des consommateurs ; ceci est d'autant plus vrai que les investissements sont pensés et instruits en tenant compte de ces aides conduisant ainsi à aggraver la fixation dans ces productions.

#### ■ 2.4. Scénario 2 – Convergence interne du paiement de base par hectare

Le scénario 2 considère la mise en œuvre d'une convergence interne qui deviendrait intégrale. Pour bien comprendre la logique de ce scénario, un rapide retour sur les contours de ce dispositif est nécessaire. Avant 2014, les aides découplées allouées aux agriculteurs étaient appelées « droit(s) au paiement unique » (DPU). À compter de 2015, le DPU a été remplacé par une aide découplée composée de trois parties : le Droit à Paiement de Base (DPB), le paiement vert et le paiement redistributif. Le paiement de base est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. Sa valeur a été fixée en 2015 sur la base des paiements historiquement reçus en 2014. Suite à la précédente réforme de la PAC, la valeur des droits à paiement attribués dans le cadre du régime de paiement de base (RPB) devait évoluer vers un niveau plus uniforme par hectare. Pour y parvenir, les États membres pouvaient choisir entre plusieurs options, applicables au niveau national ou régional. La première, qui correspondait au modèle de base, considérait l'application d'un taux forfaitaire unique à compter de 2015 ; dans ce cas, tous les droits au paiement avaient la même valeur unitaire par hectare à partir de cette date. Cette option a été appliquée, par exemple, en Allemagne et en Angleterre, moyennant une application régionale. Les États membres avaient la possibilité de déroger à ce modèle de base en différenciant les valeurs des droits au paiement. Ainsi, la deuxième option considérait l'application d'une convergence progressive entre 2015 et 2019. Cette option a été retenue en Autriche, en Écosse, en Finlande, aux Pays-Bas et au Pays de Galles. La troisième option permettait de réaliser une transition

plus longue par la mise en œuvre d'une convergence partielle (dite « modèle du tunnel »), qui pouvait prendre plusieurs formes. Cette option a été appliquée au Danemark, en Espagne, en Italie, en Suède et en France, pays où le principe de la convergence interne a été appliqué à l'échelle nationale.

En France, le modèle retenu a donc conduit à ce que les écarts entre les DPB individuels et la moyenne nationale aient été réduits de 70 % entre 2014 et 2019. Cette réduction des écarts a également été appliquée au montant du paiement vert attribué par hectare. Un mécanisme de limitation des pertes (à 30 % de la valeur initiale) sur les droits à paiement de base a en outre été activé de façon à limiter l'impact de la convergence pour les détenteurs de droits à paiement de base initialement élevés. Ainsi, en 2019, la convergence du montant des DPB (et du paiement vert) par hectare a déjà nettement progressé en France. Le scénario 2 a alors pour objectif de poursuivre sur le chemin déjà engagé de l'uniformisation des montants d'aides directes du premier pilier par hectare en analysant les effets sur les revenus d'une convergence qui deviendrait intégrale. Considérant que la France appliquerait, en parallèle, l'éco-régime à hauteur de 30 % des aides directes du premier pilier (soit l'équivalent de l'actuel paiement vert alors que l'accord de juin 2021 limite ce pourcentage à 25 %), cette convergence intégrale ne s'appliquerait que sur le droit à paiement de base. En 2019, le montant moyen du paiement de base est estimé à 10 050 euros par exploitation, montant qui correspond à environ un tiers de l'ensemble des aides directes. Cela correspond à un montant de 114 euros par hectare (ne sont pas considérées au dénominateur les surfaces de vignes, rares étant celles qui bénéficient dans les faits d'un DPB).

L'affectation de ce montant unique de 114 euros par hectare sur les surfaces éligibles entraînerait une redistribution des aides qui serait favorable aux exploitations de bovins-viande (+ 13 % de RCAI) et d'ovins-caprins (+ 7 %), y compris celles de grande taille en SAU (tableau 5). Proche de la neutralité en moyenne pour les exploitations

**Tableau 5. Impact du scénario 2 (convergence intégrale du DPB par hectare) sur le revenu (RCAI) des exploitations agricoles françaises de plusieurs OTEX selon les classes de SAU (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).**

	Classes de SAU par exploitation (en hectares)					Total
	< 30	30-60	60-100	100-200	> 200	
<b>Impact du scénario 2 en euros par exploitation</b>						
<b>1500 – Céréales et oléo-protéagineux</b>	ns	- 940	- 760	- 1 650	- 3 740	- 1 630
<b>1600 – Grandes cultures</b>	- 1 480	- 360	- 710	- 2 620	- 4 550	- 1 930
<b>4500 – Bovins lait</b>	ns	160	- 310	- 640	- 1 510	- 350
<b>4600 – Bovins viande</b>	ns	610	2 500	3 380	5 420	2 630
<b>4700 – Bovins lait et bovins viande</b>	ns	170	1 660	1 790	3 430	1 770
<b>4813 – Ovins-caprins</b>	40	920	1 820	4 320	5 530	2 050
<b>6184 – Polyculture-Élevage</b>	480	520	250	250	- 970	140
<b>Toutes OTEX</b>	140	- 30	390	- 50	- 1 100	0
<b>Impact du scénario 2 en % du RCAI</b>						
<b>1500 – Céréales et oléo-protéagineux</b>	ns	- 7,7	- 4,3	- 5,6	- 7,6	- 6,3
<b>1600 – Grandes cultures</b>	- 2,8	- 1,2	- 1,8	- 3,7	- 3,1	- 3,0
<b>4500 – Bovins lait</b>	ns	0,6	- 0,8	- 1,0	- 1,5	- 0,8
<b>4600 – Bovins viande</b>	ns	5,0	16,3	13,8	12,8	13,0
<b>4700 – Bovins lait et bovins viande</b>	ns	0,8	7,6	3,8	4,8	4,3
<b>4813 – Ovins-caprins</b>	0,3	3,9	5,5	17,2	8,2	7,3
<b>6184 – Polyculture-Élevage</b>	1,7	1,9	0,9	0,6	- 1,2	0,3
<b>Toutes OTEX</b>	0,3	- 0,1	1,2	- 0,1	- 1,5	0,0

ns = case typologique non représentative dans le RICA.

spécialisées en bovins-lait, ce scénario aurait un impact négatif surtout pour les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux (- 6 % du RCAI). Les exploitations localisées en montagne seraient gagnantes (+ 5 % de RCAI, toutes OTEX confondues).

### ■ 2.5. Scénario 3 – Renforcement du paiement redistributif

Un dispositif facultatif (au choix des États membres) de « paiement redistributif » a été adopté en 2014. Il permet

d'allouer un complément d'aides directes découplées pour les « premiers hectares » d'une exploitation, quels que soient sa taille et le montant des aides qu'elle reçoit. La limite supérieure pour définir les « premiers hectares » est bornée par le règlement communautaire et ne peut pas être supérieure à la taille moyenne des exploitations du pays. Ce dispositif a été appliqué en France, comme dans d'autres États membres ou régions tels que l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Pays de Galles et la Wallonie. Les modalités retenues

varient d'un pays à l'autre, tant au niveau des seuils de surfaces, du montant de l'aide par hectare, du taux de prélèvement que de l'éventuelle montée en puissance du dispositif dans le temps.

En France, le seuil retenu est de 52 hectares, soit le maximum autorisé (avec une multiplication de ce seuil par le nombre d'associés dans le cas des GAEC). Le montant des fonds alloués au paiement redistributif pouvait atteindre jusqu'à 30 % d'un plafond national annuel (fixé à 7,43 milliards d'euros au titre de l'année 2019). Le raisonnement

est conduit à budget constant, c'est-à-dire que les fonds versés au paiement redistributif sont initialement prélevés sur les aides du premier pilier. Les autorités françaises avaient initialement décidé d'appliquer ce dispositif à hauteur de 5 % de cette enveloppe en 2015 (soit 25 euros par hectare éligible), 10 % en 2016 (soit 50 euros), 15 % en 2017 (soit 75 euros) et 20 % en 2018 (soit 100 euros). Cette montée en puissance progressive a été stoppée à 10 % à partir de 2016 et jusqu'à aujourd'hui, par décision du Ministre en charge de l'agriculture. Ce choix a été pris en 2016 car il s'agissait d'une année économique particulièrement difficile pour les exploitations spécialisées en grandes cultures des OTEX 1500 et 1600 (baisse d'environ 30 % de la production céréalière). Or ces exploitations sont souvent défavorisées par ce dispositif redistributif car elles ont des surfaces moyennes supérieures aux autres orientations.

Dans ce cadre, l'objectif du scénario 3 est d'évaluer l'impact de l'application d'un paiement redistributif à hauteur de 20 % de l'enveloppe budgétaire du premier pilier, toujours sur

les 52 premiers hectares éligibles (SAU hors vigne). Les fonds permettant de financer ce paiement redistributif sont prélevés sur le montant initial du paiement de base et du paiement vert.

Le scénario 3 (figure 3) pénalise surtout les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux (-3,4 % du RCAI), notamment les plus grandes d'entre elles (-8,3 % du RCAI pour les unités de plus de 200 hectares). Ces exploitations sont en effet plus grandes en moyenne, et le paiement de base et le paiement vert représentent plus de 75 % des aides qu'elles perçoivent. Les exploitations orientées vers les productions de ruminants sont gagnantes, mais pour des niveaux moyens d'impacts qui restent modestes (+1,7 % du RCAI en bovins-lait et +1,5 % en ovins-caprins). Ce sont les exploitations de montagne qui sont les plus gagnantes (+2,2 % du RCAI, toutes OTEX confondues).

## Conclusion

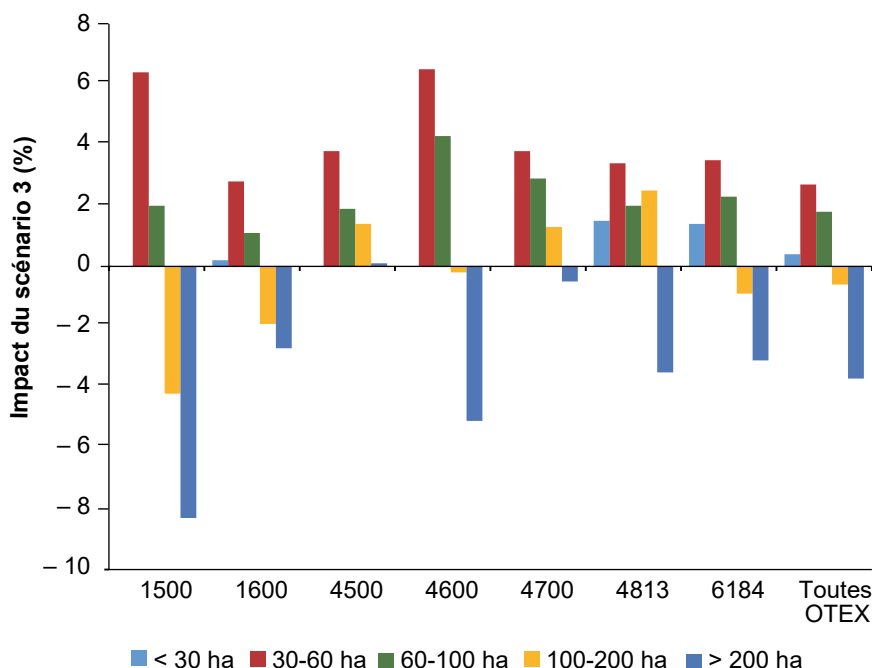
La PAC est en réforme permanente depuis 30 ans (Séronie, 2018 ; Abis

et Brun, 2020 ; Détang-Dessendre et Guyomard, 2020). Dans un premier temps, il s'est agi de rendre cette politique compatible avec les exigences internationales de l'OMC *via* le remplacement de la politique des prix garantis à la production (« boîte orange » de l'OMC) par une politique d'aides directes progressivement déconnectées des choix et des niveaux des produits (« boîtes vertes et bleues »). Ce processus dit de découplage de la politique de soutien des revenus est aujourd'hui quasiment achevé, même si subsistent des protections tarifaires et non tarifaires à l'entrée sur le marché européen qui maintiennent les prix intérieurs de certaines productions à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux (comme c'est le cas en viande bovine) ; et même si demeurent des aides couplées à certaines productions, en particulier de ruminants (classées en « boîte bleue » de l'OMC). Les réformes successives de la PAC ont également cherché à corriger la distribution des soutiens budgétaires jugée trop inégale entre exploitations selon leur localisation, leurs choix productifs et leur taille.

Sur la décennie 2010-2019, le revenu moyen agricole français par unité de travail non salariée était d'environ 30 000 euros par an, avec de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Cette forte variabilité interannuelle des revenus pose la question de la sous-utilisation de la boîte à outils de gestion des risques de la PAC dans un contexte où ces risques et leurs conséquences négatives ont tendance à croître (Cordier et Gohin, 2020). En dépit des gains de productivité du travail réalisés entre 2010 et 2019, le revenu moyen a peu évolué, ces gains ayant été contrebalancés par d'autres facteurs négatifs (évolution des prix et des charges). Cette stagnation des revenus ne s'observe cependant pas dans tous les secteurs et dans tous les pays (cas, par exemple, du lait ; Chatellier *et al.*, 2021a). Ainsi, certains États membres où le poids des aides dans les revenus est plus faible en moyenne qu'en France pourraient être en capacité d'accepter plus facilement une réforme de la PAC de plus grande ampleur.

Le poids des aides dans les revenus agricoles moyens français a augmenté

**Figure 3. Impact du scénario 3 (renforcement du paiement redistributif à hauteur de 20 % de l'enveloppe du premier pilier sur les 52 premiers hectares de SAU hors surfaces en vigne) pour les exploitations agricoles françaises de plusieurs OTEX selon les classes de SAU (Source : SSP – RICA/Traitement INRAE, SMART-LERECO).**



Codes des OTEX : 1500 : céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixtes bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage ; total : ensemble des exploitations (y compris les OTEX non représentées dans la figure).

sur les dix dernières années pour plusieurs types d'exploitations, avec de fortes variations interannuelles qui traduisent d'abord la fluctuation du revenu agricole (au dénominateur du ratio) dans la mesure où les aides directes (au numérateur du ratio) sont nettement plus stables, mais légèrement décroissantes. Au-delà de son importance moyenne égale à 77 % du RCAI sur la décennie 2010-2019, le poids des soutiens budgétaires dans les revenus agricoles français varie fortement selon l'orientation productive des exploitations. En 2019, il était largement supérieur à 100 % pour les unités spécialisées de bovins-viande (250 %), d'ovins et de caprins (152 %), ainsi que d'élevages mixtes de bovins-viande et de bovins-lait (126 %). Il l'était également pour les exploitations spécialisées en grandes cultures COP (114 %).

Il ne faut pas s'étonner que les soutiens budgétaires constituent une part importante des revenus agricoles ; c'est, dans une large mesure, la traduction mécanique du passage d'une politique de soutien par les prix à une politique de soutien par les aides, acté en 1992 et poursuivi depuis lors à l'occasion des réformes successives de la PAC. Il convient néanmoins de questionner la pertinence économique de modèles de filières où le montant des soutiens budgétaires dépasse largement, et de façon pérenne, le niveau des revenus tirés de la commercialisation des productions de l'exploitation, ceci d'autant plus quand le poids des aides dans les revenus augmente dans le temps comme c'est le cas, notamment, des filières de bovins-viande et d'ovins. Ceci ne signifie pas que les exploitations agricoles de ces filières ne doivent pas être soutenues, mais qu'il existe très vraisemblablement des modalités alternatives de soutien qui seraient plus efficaces sur le plan économique et, simultanément, encourageraient la fourniture augmentée de services climatiques et environnementaux (*via*, notamment, les prairies permanentes). Les aides

couplées aux productions de ruminants telles qu'elles sont aujourd'hui versées sont critiquables parce que leurs modalités d'octroi ont des effets pervers sur les productivités et les résultats économiques (*via*, en particulier, la baisse des prix à la production que ce mode de soutien induit). En cas de suppression des aides couplées, il conviendrait d'accorder les sommes ainsi économisées aux éleveurs affectés sur la base de critères climatiques et environnementaux, différenciés selon les territoires de façon à encourager les changements dans les zones où ils sont les plus nécessaires (zones de plaine), et en augmentant les exigences écologiques dans les zones où les alternatives à l'herbe sont rares et difficiles (zones à contraintes et de montagne).

La convergence interne intégrale du paiement de base par hectare induirait une redistribution des soutiens budgétaires défavorable aux cultures annuelles (céréales, oléo-protéagineux et autres grandes cultures) et aux bovins laitiers, et favorable aux élevages spécialisés de bovins-viande, d'ovins et de caprins. Les pertes et les gains mesurés en euros par exploitation seraient modestes en moyenne, mais avec des pertes d'autant plus élevées que la taille en hectares de l'exploitation est grande. Près de 30 ans après la réforme de 1992, maintenir des montants d'aides différenciés par hectare est difficile à justifier ; ce constat renforce l'idée que la mise en œuvre rapide d'une convergence interne totale du paiement de base par hectare aurait du sens.

Par contraste, une mise en œuvre plus ambitieuse du paiement redistributif sur les premiers hectares, *via* l'augmentation des fonds consacrés à la mesure (100 euros par hectare éligible au lieu de 50 euros), serait défavorable à toutes les exploitations de très grande taille (supérieure à 200 hectares), quelle que soit leur orientation productive, au bénéfice de toutes les structures de taille inférieure à 100 hectares et avec

des effets contrastés pour les unités comprises entre 100 et 200 hectares selon leurs choix productifs.

Au total, la grande dépendance des revenus de nombreuses exploitations agricoles aux soutiens budgétaires fait que toute modification de leur répartition ne peut qu'engendrer de fortes résistances des perdants. Pour ce qui est des mesures visant prioritairement le rééquilibrage des revenus agricoles, c'est davantage par leur cumul que les impacts sur la répartition des soutiens budgétaires entre exploitations seraient significatifs.

Les simulations des effets de plusieurs dispositions de la future PAC visant un rééquilibrage des soutiens et des revenus par exploitation illustrent enfin la très grande difficulté à définir une distribution optimale des aides de soutien des revenus agricoles. Les réformes successives de la PAC ont aggravé cette difficulté par la multiplication des mesures qui n'avaient pour finalité que de corriger des effets non souhaités induits par d'autres mesures. Ceci est d'autant plus vrai que des mesures du deuxième pilier, en particulier l'ICHN, jouent aussi sur la distribution des soutiens budgétaires totaux. Cette difficulté est d'autant plus grande que les mesures ciblées sur des objectifs climatiques et environnementaux, non présentées ici mais analysées dans Chatellier *et al.* (2021b), pourraient également avoir des impacts redistributifs importants.

## Remerciements

Ce travail réalisé par plusieurs membres du « Groupe PAC » INRAE s'inscrit dans le cadre du projet Agr'income (appel à projet recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation) et du Réseau Mixte Technologique (RMT) *Filarmoni* (économie des filières alimentaires).

## Références

Abis S., Brun M., 2020. Géopolitique de l'agriculture européenne. *Études*, 2, 17-28. <https://doi.org/10.3917/etu.4268.0017>

Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., 2009. *Politiques agricoles et territoires*. Éditions Quae, Paris, France, 224p.

Bureau J.C., 2021. La future politique agricole commune : une douche froide sur le Green Deal. In: AOC Media. <https://aoc.media/analyse/2021/02/10/>

[la-future-politique-agricole-commune-une-douche-froide-sur-le-green-deal/](#)

Bureau J.C., Thoyer S., 2014. La Politique agricole commune. Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, France, 128p.

Bautault J.P., 2004. Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. Éditions Quae, Paris, France, 312p.

Chatellier V., 2020. Le paiement redistributif et plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations françaises ? *Econ. Rurale*, 372, 137-151. <https://doi.org/10.4000/economierurale.7841>

Chatellier V., Guyomard H., 2011. Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Écon. Rurale*, 323, 4-20. <https://doi.org/10.4000/economierurale.3021>

Chatellier V., Guyomard H., 2020. PAC et revenus agricoles. In Détang-Dessendre C., Guyomard H. (coord.). *Quelle politique agricole demain ?* Éditions Quae, Paris, France, 41-59.

Chatellier V., Perrot C., Moraine M., Béguin E., Veysset P., 2021a. Compétitivité et emplois à la production dans les secteurs bovins français. *INRAE Prod. Anim.*, 33, 261-282. <https://doi.org/10.20870/productions-animales.2020.33.4.4609>

Chatellier V., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Guyomard H., 2021b. La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future PAC post-2023. Working paper SMART-LERECO, n° 21-03, 66p.

Ciaian P., Kancs D.A., Paloma S.G.Y., 2015. Income distributional effects of CAP subsidies: micro evidence from the EU. *Outlook on Agriculture*, 44, 19-28. <https://doi.org/10.5367/oa.2015.0196>

Ciliberti S., Frascarelli A., 2018. The income effect of CAP subsidies: implications of distributional leakages for transfer efficiency in Italy. *Bio-based Appl. Econ.*, 7, 161-178. <https://doi.org/10.13128/bae-7673>

Commission européenne, 2017. L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM 713 final, 31p. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=FR>

Commission européenne, 2018a. Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la PAC. COM 392 final, 156p. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa-85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa-85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

Commission européenne, 2018b. Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC. COM 393 final, 117p. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6cb59a1e-6580-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6cb59a1e-6580-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF)

Commission européenne, 2018c. Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles. COM 394 final, 62p. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0394&from=FR>

Commission européenne, 2020. Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM 442 final, 22p. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

Cordier J., Gohin A., 2020. PAC et gestion des aléas. In Détang-Dessendre C., Guyomard H. (coord.). *Quelle politique agricole demain ?* Éditions Quae, Paris, France, 99-117.

Détang-Dessendre C., Guyomard H., 2020. *Quelle politique agricole commune demain ?* Éditions Quae, Paris, France, 306p.

Dumont B., Dupraz P., Donnars C., 2019. Impacts et services issus des élevages européens. Éditions Quae, Paris, France, 182p. <https://doi.org/10.35690/978-2-7592-2705-1>

Dupraz P., Guyomard H., 2019. Environment and climate in the Common Agricultural Policy. *EuroChoices*, 18, 18-24. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12219>

Guyomard H., Bureau J.C., Chatellier V., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Jacquet F., Reboud X., Requillart V., Soler L.G., Tysebaert M., 2020. The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. Report for the European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 160p. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2020\)629214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)629214)

IDELE, 2019. Où va le bœuf. Dossier Économie de l'Élevage, n° 503, 1-32.

Le Barh C., Kunzelmann A.F., Villaneau E., Lozupone X., Le Bas C., Ortega C., Perrier C., Laroche B., Bardy M., Bispo A., 2018. Note méthodologique de définition des zones soumises à des contraintes naturelles et spécifiques (selon la méthode des critères combinés) en France métropolitaine. Rapport, INRAE Val de Loire, 75p. <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/1011156?token=2d16f441916412aa45df5b4a4b-8dcd3f1551ff3a1ffcbaa7333aa7dcf205fb2>

Lécolle P., Thoyer S., 2015. Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides de la nouvelle PAC. *Écon. Rurale*, 348, 59-79. <https://doi.org/10.4000/economierurale.4701>

Matthews A., 2018. More on capping direct payments. Blog CAP Reform, 28 August 2018 <http://capreform.eu/more-on-capping-direct-payments-2/>

Matthews A., 2020. CAP decisions make slow progress towards the green transition. Blog CAP Reform, 27 October 2020. <http://capreform.eu/cap-decisions-make-slow-progress-towards-the-green-transition-i-definitions/>

Matthews A., 2021. Mitigating agricultural emissions. Blog CAP Reform, 27 March 2021. <http://capreform.eu/mitigating-agricultural-emissions/>

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021a. La PAC en un coup d'œil. Rapport, 84p. <https://agriculture.gouv.fr/la-pac-2015-2022-en-un-coup-doeil>

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021b. Projet de Plan Stratégique National (PSN) de la PAC 2023-2027. Rapport du 13 septembre, 651p.

OCDE, 1996. Factors conditioning the transfer efficiency of agricultural support. Report, OCDE/GD 186, 33p.

Pe'er G., Zinngrebe Y., Moreira F., Sirami C., Schindler S., Müller R., Bontzorlos V., Clough D., Bezak P., Bonn A., Hnasjürgens B., Lomba A., Mölckel S., Passoni G., Schleyer C., Schmidt J., Lakner S., 2019. A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 449-451. <https://doi.org/10.1126/science.aax3146>

Piet L., Benoit M., Chatellier V., Dakpo K.H., Delame N., Desjeux Y., Dupraz P., Gillot M., Jeanneaux P., Laroche-Dupraz C., Ridier A., Samson E., Veysset P., Avril P., Beaudouin C., Boukhriess S., 2020. Hétérogénéité, déterminants et trajectoires du revenu des agriculteurs français. Rapport du projet AgrIncome, Projet Recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 99 p. + annexes. <https://agriculture.gouv.fr/recherche-agrincome-heterogeneite-determinants-et-trajectoires-du-revenu-des-agriculteurs-francais>

Rizov M., Pokrivcak J., Ciaian P., 2013. CAP subsidies and productivity of the EU farms. *J. Agricult. Econ.*, 64, 537-557. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12030>

Rouquette C., Baschet F., 2010. Le réseau d'information comptable agricole (RICA). Analyse du Centre d'Études et de Prospective (CEP), 23, 4p.

Séronie J.M., 2018. PAC et mondialisation : une politique européenne encore commune ? Éditions Quae, Paris, France, 176p.

Veysset P., Lherm M., Boussemart J.P., Natier P., 2019. Generation and distribution of productivity gains in beef cattle farming: Who are the winners and losers between 1980 and 2015? *Animal*, 13, 1063-1073. <https://doi.org/10.1017/S1751731118002574>



## Résumé

En utilisant les données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), cet article propose, dans un premier temps, un panorama des revenus des exploitations agricoles françaises sur la décennie 2010-2019, et de leur hétérogénéité selon l'orientation productive, la taille et la localisation. Il illustre leur dépendance aux différentes aides directes de la Politique Agricole Commune (PAC). Sur cette base, il analyse ensuite la sensibilité des revenus agricoles à trois scénarios de réorientation des aides directes de la PAC. Le premier considère une modification du mode d'octroi des aides couplées aux productions bovines. Le second mesure l'impact de la mise en œuvre d'une convergence intégrale, à l'échelle nationale, du montant du paiement de base par hectare. Le troisième discute de l'impact d'un renforcement du paiement redistributif sur les premiers hectares de chaque exploitation. La dépendance aux aides directes de certaines catégories d'exploitations, dont celles de ruminants et de grandes cultures, est forte et s'est accentuée. Elle rend économiquement et politiquement difficile une réorientation rapide et ambitieuse des soutiens de la PAC alors qu'il y a pourtant urgence à accroître l'efficacité climatique et environnementale de cette politique et de l'agriculture.

## Abstract

### **Income, subsidies and the future CAP: focus on French farms specialised in field crops and ruminant livestock**

*Using data from the Farm Accountancy Data Network (FADN), this article first presents an overview of French agricultural incomes over the decade 2010-2019, notably of their heterogeneity according to production types, size and location. It illustrates their dependency on the various types of direct aids of the Common Agricultural Policy (CAP). On this basis, it then analyses the sensitivity of farm incomes to three scenarios for the restructuring of CAP direct aids. The first considers a change in the way coupled supports are granted to bovine productions. The second measures the impact of full convergence, at the national level, of the basic payment per hectare. The third discusses the impact of increasing the redistributive payment on the first hectares of each farm. The dependency of certain categories of farms, including ruminants and crops, on direct aids is high and has increased over the last decade. It makes any ambitious restructuring of CAP support economically and politically difficult while there is urgency to increase the climatic and environmental efficiency of this policy and agriculture.*

CHATELLIER V., DETANG-DESSENDRE C., DUPRAZ P., GUYOMARD H., 2021. Revenus agricoles, aides directes et future PAC : focus sur les exploitations françaises de ruminants et de grandes cultures. INRAE Prod. Anim., 34, 173-190.

<https://doi.org/10.20870/productions-animales.2021.34.3.4886>



Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fr>

La citation comme l'utilisation de tout ou partie du contenu de cet article doit obligatoirement mentionner les auteurs, l'année de publication, le titre, le nom de la revue, le volume, les pages et le DOI en respectant les informations figurant ci-dessus.

