



HAL
open science

PAC, soutiens et revenus : réflexions sur certaines tendances à l'oeuvre

Vincent Chatellier, Hervé Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Hervé Guyomard. PAC, soutiens et revenus : réflexions sur certaines tendances à l'oeuvre. 13. Journées de Recherches en Sciences Sociales, SFER; INRAE; CIRAD, Dec 2019, Bordeaux, France. hal-03210839

HAL Id: hal-03210839

<https://hal.inrae.fr/hal-03210839v1>

Submitted on 28 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PAC, soutiens et revenus : réflexions sur certaines tendances à l'œuvre

Vincent Chatellier⁽¹⁾ et Hervé Guyomard⁽²⁾

(1) INRA, UMR SMART-LERECO, 44000 Nantes

(2) INRA, SDAR, 35000 Le Rheu

vincent.chatellier@inra.fr

Résumé. Cet article propose une analyse portant sur l'évolution des soutiens accordés à l'agriculture européenne. Il aborde, dans une première section, la question de la mesure des différentes formes de soutiens en s'appuyant, d'une part, sur la méthode proposée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), qui permet de tenir compte des soutiens liés aux consommateurs (soutien des prix), et, d'autre part, sur une approche plus strictement budgétaire. Ces deux approches permettent de souligner que les modalités de soutien à l'agriculture européenne ont fortement évolué au cours des deux dernières décennies, au travers surtout d'un recul des instruments de régulation des marchés et d'une augmentation du recours aux aides découplées. La seconde section discute de la distribution, plus ou moins équitable, des aides directes entre les Etats membres et entre les exploitations agricoles. Enfin, la dernière section s'intéresse aux liens existants entre soutiens budgétaires et revenus agricoles. Elle permet de s'interroger sur des questions relatives à l'efficacité de différents instruments de soutien des revenus agricoles ; à la dépendance des revenus aux aides directes découplées ; à la légitimité à inclure explicitement dans la PAC un objectif et un instrument de soutien des revenus agricoles.

Mots clés : PAC - Revenus - Aides directes - Soutien budgétaire

Abstract. This article proposes an analysis of the evolution of support granted to European agriculture. In a first section, it deals with the question of measuring the different forms of support, using the method proposed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which makes it possible to take into account consumer's support (price support) and, on the other hand, a more strictly budgetary approach. These two approaches make it possible to emphasize that the modalities of support for European agriculture have considerably changed over the last two decades, mainly through a decline in the instruments for regulating markets and an increase in the use of decoupled payments. The second section discusses the more or less equitable distribution of direct aids between member states and farms. Finally, the last section focuses on the links between budget support and farm income. It raises questions about the effectiveness of the different agricultural income support instruments; income dependence on decoupled direct aids; the legitimacy to include in the CAP an objective and an instrument for supporting farm incomes.

Keywords: CAP - Farm Income - Subsidies - Budgetary support

Introduction

Les agriculteurs des différents Etats membres (EMs) de l'Union européenne (UE) bénéficient d'un soutien budgétaire constitué de fonds communautaires au titre de la Politique agricole commune (PAC), complétés par des fonds nationaux et régionaux. Les fonds communautaires sont les plus importants. Sur la période budgétaire 2014-20, ils s'élèvent annuellement à 58 milliards d'euros, soit 37% du budget total de l'UE. Les réformes successives de la PAC mises en œuvre depuis 1992 ont conduit à remplacer un soutien par les prix à la charge du consommateur par un soutien *via* des aides à la charge du contribuable. Cette substitution ne signifie pas que le soutien par les prix est nul aujourd'hui, notamment parce qu'il persiste une protection tarifaire et non tarifaire à l'entrée sur le marché communautaire¹.

Cet article, centré sur les soutiens à l'agriculture européenne et à ses agriculteurs, est structuré en trois sections. La première, de nature descriptive, permet de situer le soutien total à l'agriculture européenne relativement à ses concurrentes et de caractériser les évolutions temporelles des modalités de ce soutien. La deuxième section vise à objectiver la critique souvent formulée d'une distribution trop inéquitable du soutien qui favoriserait les EMs ouest-européens au détriment des EMs du Sud et de l'Est, et les plus grandes exploitations aux dépens des plus petites structures. La troisième section porte sur la question des liens entre soutiens budgétaires et revenus agricoles. Plus spécifiquement, nous cherchons à éclairer : (i) l'efficacité de différents instruments de soutien des revenus agricoles, notamment de l'instrument des aides directes découplées (déconnectées des choix et des volumes de produits); (ii) la dépendance des revenus agricoles aux soutiens budgétaires, en particulier aux aides directes découplées et ; (iii) la légitimité à inclure explicitement dans la PAC un objectif et un instrument de soutien des revenus agricoles. L'analyse de cette troisième question fait office de conclusion.

1. Les soutiens à l'agriculture européenne et à ses agriculteurs

1.1. Panorama des soutiens à l'agriculture européenne et à ses concurrentes

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a défini une méthode permettant de mesurer et de comparer les soutiens accordés aux agricultures des pays membres de l'organisation (OCDE, 2010). Nous nous intéressons plus spécifiquement à l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) qui comprend les services d'intérêt général fournis à l'agriculture (infrastructures collectives et investissements dans la connaissance) et les transferts bruts des contribuables et des consommateurs vers les producteurs agricoles².

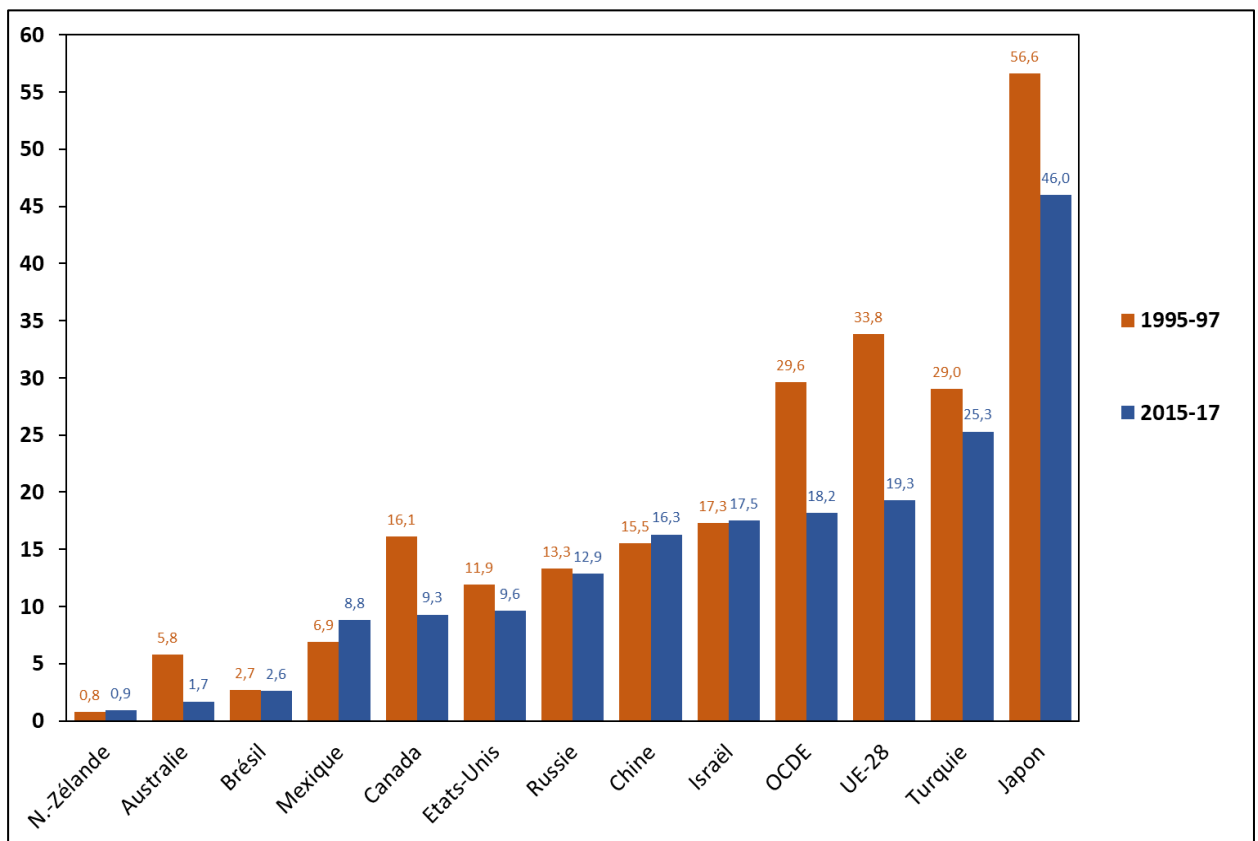
¹ Cette protection a pour effet, toutes choses égales par ailleurs, de réduire les importations, réduction qui entraîne une augmentation des prix intérieurs à la consommation dont bénéficient les producteurs européens.

² Comme tout indicateur, l'ESP n'est pas exempt de critiques. Ainsi, l'estimation du soutien des prix de certains produits est d'autant plus fragile que le marché mondial est étroit et/ou que les cours internationaux sont influencés par les exportations de quelques pays seulement ; cas, par exemple, des produits laitiers dont les prix mondiaux dépendent étroitement des exportations néo-zélandaises et européennes, et des politiques qui les affectent (Doyon et al., 2003). En dépit des défauts questionnant même leur utilité dans une perspective comparative entre pays (Gohin et Levert, 2006), les ESP calculés par l'OCDE ont le grand mérite de reposer sur un cadre méthodologique unifié permettant les comparaisons temporelles (évolution dans le temps de l'indicateur d'un pays) et spatiales (comparaison entre pays).

Sur les trois années 2015-17, l'ESP annuel de l'ensemble des 36 pays de l'OCDE est égal à 228 milliards de dollars américains (dollars US) : avec un ESP de 95 milliards de dollars US, l'UE occupe la première place, loin devant le Japon (40 milliards) et les Etats-Unis (38 milliards) ; en fin de classement arrivent le Canada (4 milliards), l'Australie (786 millions) et la Nouvelle-Zélande (155 millions). En dehors de l'OCDE, l'ESP annuel de la Chine (224 milliards) est plus de deux fois supérieur à celui de l'UE, alors que ceux de la Russie (10 milliards) et du Brésil (4 milliards) sont nettement plus faibles.

De façon à rendre compte de l'évolution des modalités des soutiens accordés aux agriculteurs, l'ESP peut être décomposé en sous-indices. Le premier, historiquement le plus important (70% de l'ESP en 1995-97 dans la zone OCDE), regroupe les soutiens accordés au titre de la production des produits de base, soit le soutien des prix de marché et les paiements au titre de la production. Ce premier sous-indice a fortement diminué dans l'UE dans le contexte des réformes successives de la PAC qui ont rapproché les cours européens et mondiaux : de 71 milliards de dollars US en 1995-97, date à laquelle il comptait pour 61% de l'ESP, il est passé à 20 milliards de dollars US en 2015-17, date à laquelle il représentait 21% de l'ESP. Un deuxième sous-indice occupe la première place aujourd'hui, à savoir les paiements découplés qui comptaient pour 42% de l'ESP en 2015-17. Ces derniers correspondent aux transferts des contribuables vers les producteurs agricoles découlant des mesures assises sur les superficies cultivées, le nombre d'animaux, les recettes et/ou les revenus d'une période passée ; il est possible de ne rien produire et néanmoins de percevoir tout ou partie des paiements correspondants.

Figure 1. Estimation du soutien au producteur en % des recettes agricoles brutes (ESP en %) dans plusieurs pays membres et non-membres de l'OCDE, en 1995-97 et 2015-17



La variabilité inter-pays de la taille du secteur agricole est prise en compte en exprimant l'ESP en pourcentage de la valeur des recettes brutes agricoles. Sur la base de l'ESP en %, le Japon occupe la première place avec un ESP en % de 46,0% en moyenne sur 2015-17, loin devant la Turquie (25,3%) et l'UE (19,3%). L'ESP en % des Etats-Unis (9,6%) est deux fois plus faible que celui de l'UE. Les ESP en % de l'Australie (1,7%) et de la Nouvelle-Zélande (0,9%) sont très faibles. On soulignera la diminution substantielle de l'ESP en % de la zone OCDE sur les deux dernières décennies (de 29,6% en 1995-97 à 18,2% en 2015-17), pour une large part du fait de la baisse des indicateurs européen et japonais sous l'effet des réformes des politiques agricoles mises en œuvre dans les deux zones (Figure 1).

L'OCDE note que les réformes successives de la PAC ont eu deux effets bénéfiques (OCDE, 2018). Le premier est une baisse significative du niveau de soutien global mesuré au prorata des recettes brutes agricoles (ESP en %) et le second une amélioration de la composition des soutiens au sens où une part croissante de ceux-ci ne sont plus liés à la production effective de la période courante. L'augmentation de la part des soutiens non assortis d'une obligation de production offre aux agriculteurs une souplesse accrue pour répondre aux signaux des marchés que sont les prix, et opérer des choix productifs non influencés par l'intervention des pouvoirs publics. Néanmoins, dans plusieurs secteurs agricoles, les prix payés aux producteurs européens restent supérieurs aux cours mondiaux (cas, par exemple, de la viande bovine). Globalement, les formes de soutien à l'origine d'effets de distorsion sur les échanges représentent toujours le quart de l'ESP en % de l'UE, signe qu'il est possible, selon l'OCDE, d'accentuer encore l'orientation par le marché.

1.2. Soutiens budgétaires à l'agriculture européenne

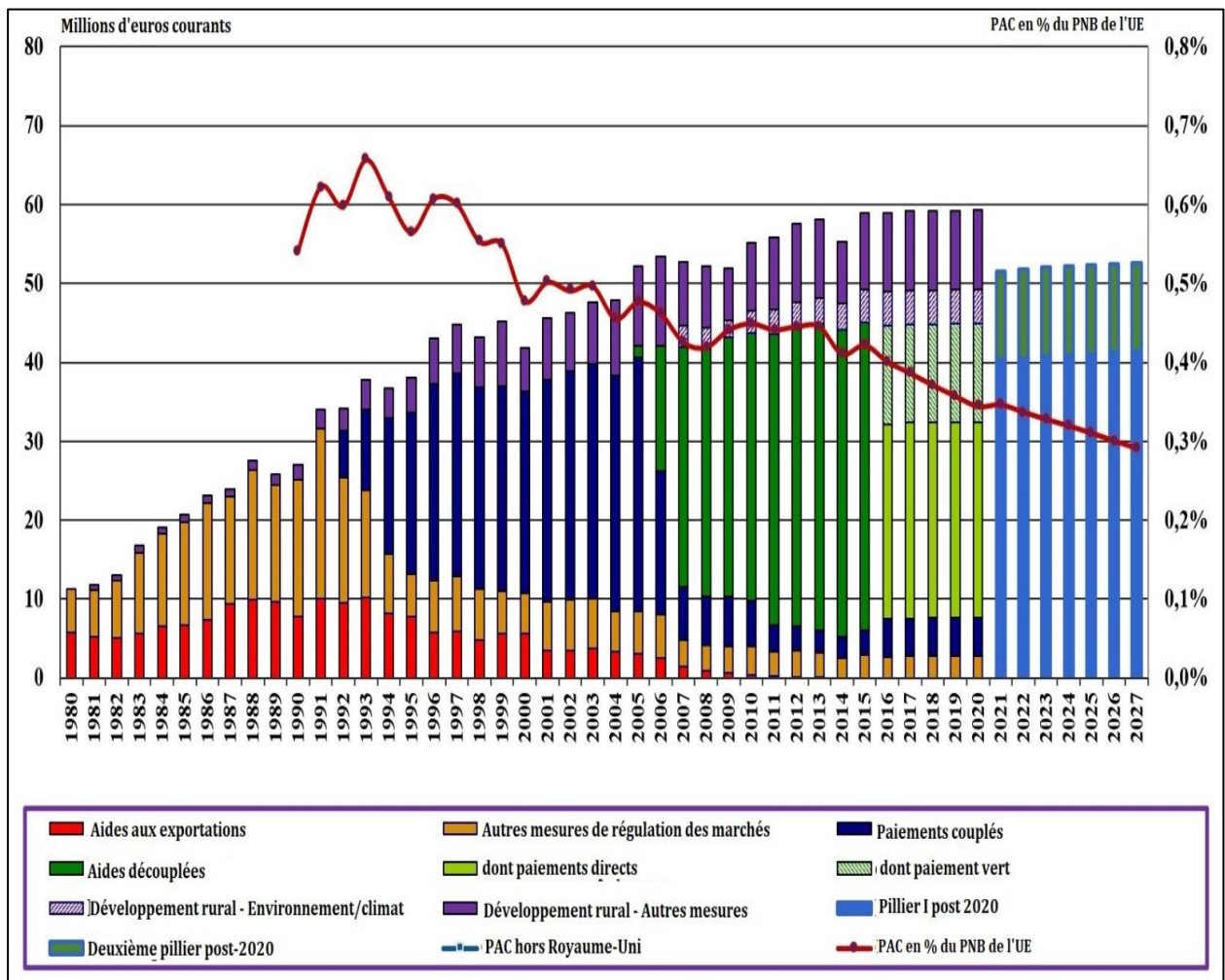
A partir du Paquet Delors I de 1988 qui visait à mieux contrôler les dépenses totales de l'UE et à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle, une discipline budgétaire accrue a été mise en œuvre sur une base pluriannuelle de sept années. Depuis cette date, les perspectives financières de l'UE fixent les dépenses prévisibles de l'UE classées par grandes priorités. Dans ce cadre, le taux de croissance des garanties agricoles a été limité à 74% du taux de croissance annuel du Produit national brut (PNB) de l'UE. Cette décision a grandement contribué à ce que les ressources allouées à la PAC représentent une part décroissante tant du budget de total l'UE que de son PNB.

Le budget total de l'UE pour la période 2014-20 s'élève à 1 080 milliards d'euros courants, soit 1,03% de son PNB. La part de ce budget total consacrée à la PAC est de 37%, soit 408 milliards d'euros (313 milliards d'euros pour le premier pilier et 95 milliards d'euros pour le deuxième). Cette part est très inférieure à celle qui prévalait au milieu des années 80, plus de 60%.

Au titre de la programmation du cadre financier 2021-27, la Commission européenne propose que les soutiens budgétaires alloués à la PAC (à périmètre géographique identique, c'est-à-dire en retirant le Royaume-Uni du calcul) diminuent de quelques pourcents en euros courants, ceci afin de tenir compte de l'effet mécanique du Brexit – le Royaume-Uni était un contributeur net au budget de l'UE – et de la nécessité d'abonder d'autres priorités telles que la sécurité, la défense, l'innovation, etc.

La Figure 2 retrace l'évolution du budget de la PAC et de sa structure – répartition entre les différentes mesures – sur longue période, depuis le début des années 1980 à aujourd'hui. Les montants sont exprimés en euros courants, sans tenir compte de l'inflation qui a été nettement plus élevée dans le passé qu'elle ne l'est aujourd'hui ou qu'elle le sera demain selon les anticipations de la Commission. Ils sont calculés pour un périmètre géographique de plus en plus large compte tenu des élargissements successifs de l'UE. Ils ne correspondent qu'aux seules ressources communautaires, et donc n'intègrent pas les dépenses assurées par les EMs et leurs régions, notamment au titre du co-financement national et/ou régional des dépenses du deuxième pilier. Au-delà de la baisse déjà mentionnée du budget de la PAC exprimé en pourcentage du PNB de l'UE (de 65% en 1992³ à 40% en 2016, et à moins de 30% en 2027), la Figure 2 témoigne surtout de la profonde transformation de l'instrumentation de la PAC depuis 1992.

Figure 2. Evolution du budget de la PAC et de sa structure entre 1980 et 2027, en millions d'euros courants (axe de gauche) et en pourcent du PNB (axe de droite)



Commission européenne – DG AGRI

³ Retracer la part des dépenses de la PAC dans le PNB de l'UE avant 1992 ne présente pas un grand intérêt dans la mesure où avant cette date, le soutien était principalement assuré par le consommateur *via* des prix garantis et ses deux corollaires, droits de douane à l'importation et subventions à l'exportation ; ceci ne signifie pas que les dépenses étaient nulles : il fallait payer les coûts de stockage, les subventions à l'exportation, etc.

Les subventions à l'exportation, qui représentaient la moitié des dépenses de la PAC en 1980 et ont culminé à 10 milliards d'euros dans les années 1987-93, sont nulles aujourd'hui. Elles ont commencé à diminuer suite à la baisse des prix garantis décidée en 1992 qui avait pour effet mécanique de réduire leurs montants unitaires. Elles ont continué à diminuer au gré des baisses successives des prix garantis. Les autorités communautaires n'y ont plus recours depuis 2013. Elles ont été officiellement abolies à la fin de l'année 2015 dans le cadre des engagements acceptés à la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi.

Les autres dépenses de marché ont suivi un même chemin. Elles sont de diverses natures : coûts des stocks publics, possiblement de leur destruction certaines années, aides au stockage privé, programmes visant à soutenir la consommation de produits laitiers, de fruits et de légumes, etc. Les dépenses correspondantes, qui représentaient les deux-tiers des dépenses de la PAC en 1991 (environ 20 milliards d'euros), ont diminué au fur et à mesure que les réformes successives de la PAC affaiblissaient les mécanismes de l'intervention sous la forme d'une garantie des prix, d'un stockage public et d'une aide au stockage privé. Elles s'élèvent aujourd'hui à environ 3 milliards d'euros, essentiellement sous forme d'un soutien à la structuration, à la commercialisation et à la consommation dans les secteurs de la vigne et du vin (34%), des fruits et légumes (33%), et des produits laitiers (16%).

Les aides de soutien des revenus ont emprunté un chemin radicalement différent. Quasi-nulles avant 1992, elles représentent 70% du budget de la PAC en 2017. Elles ont été octroyées sous la forme d'un soutien couplé jusqu'en 2005, date à partir de laquelle fut instauré leur découplage progressif. Ce dernier n'est pas total de sorte que le soutien des revenus est aujourd'hui assuré à la fois par des aides découplées et couplées, les premières étant nettement plus importantes (respectivement, 35,3 et 5,7 milliards d'euros en 2017). Leur octroi est conditionné au respect de règlements et directives, et au maintien de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAEs). Depuis 2015, 30% du soutien découplé n'est accordé que si les agriculteurs respectent trois mesures dites de verdissement (diversification des cultures arables, maintien des prairies permanentes, pourcentage minimal de surfaces d'intérêt écologique). Si les propositions de la Commission européenne pour la PAC de l'après 2020 sont suivies des faits, ces trois mesures seront, peu ou prou, intégrées aux règles générales de la conditionnalité. Les aides couplées, d'un montant maximal égal à 13% de l'enveloppe des aides directes allouée à chaque EM, peuvent être mises en place au choix de l'EM dans le cadre d'un menu communautaire qui fixe les productions éligibles. A l'échelle communautaire, les secteurs bénéficiant le plus de ces aides couplées sont les élevages de ruminants, soit la production bovine (en 2016, 41% du soutien couplé dans 24 EMs), la production laitière (20% dans 22 EMs) et la production ovine et caprine (12% dans 19 EMs). Les secteurs végétaux bénéficient nettement moins du soutien couplé : 10% pour les protéines végétales, 5% pour les fruits et légumes, 4% pour le sucre, etc. La réforme de la PAC de 2013, appliquée à compter du 1^{er} janvier 2015, a mis fin à la diminution tendancielle du soutien couplé qui était d'abord dictée par des considérations internationales (respect de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1996 qui s'applique encore aujourd'hui, faute de pouvoir conclure le cycle de Doha).

Les fonds européens alloués au deuxième pilier de la PAC s'élèvent à 14,3 milliards d'euros en 2017⁴. Ces 14,3 milliards d'euros représentent 24% du coût total de la PAC, soit une part à peine plus élevée que celle qui prévalait au début des années 2000. Les mesures du second pilier sont nombreuses et appliquées de façon différenciée selon les régions et/ou les pays. Elles ont en outre évolué dans le temps. Au titre de la programmation 2014-20, elles couvrent six priorités, soit i) favoriser le transfert de connaissances et l'innovation, ii) renforcer la viabilité et la compétitivité des exploitations, iii) favoriser l'organisation de la chaîne alimentaire, iv) restaurer, préserver et valoriser les écosystèmes liés à l'agriculture et à la sylviculture, v) encourager l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et résiliente au changement climatique, et vi) encourager l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. Au moins 30 % du financement doit être consacré aux mesures liées à l'environnement et au changement climatique, et au moins 5 % au programme Leader qui vise à soutenir des projets pilotes en zone rurale.

2. La répartition des soutiens budgétaires de la PAC est-elle (trop) inégalitaire ?

Apprécier le caractère égalitaire *versus* inégalitaire de la répartition des soutiens budgétaires de la PAC peut être entrepris aux échelles des EMs, des productions et des exploitations. Ces échelles sont imbriquées au sens où, par exemple, une exploitation peut bénéficier d'un soutien plus élevé parce qu'elle est spécialisée dans des productions plus soutenues et/ou située dans un EM doté d'une enveloppe budgétaire plus élevée et/ou située dans une région jugée défavorisée.

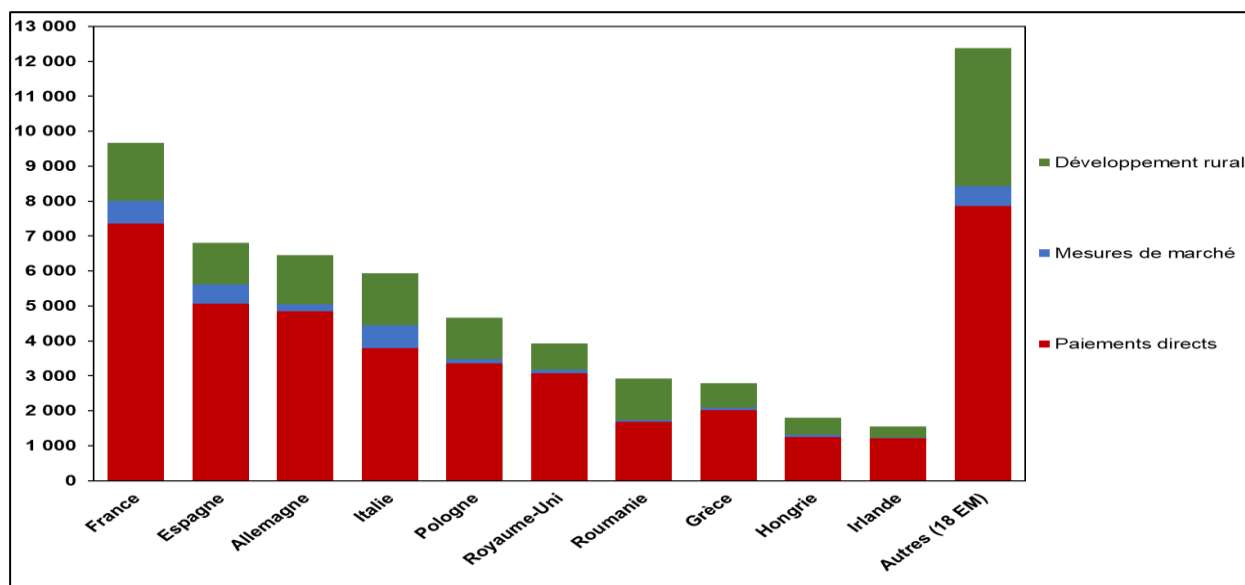
2.1. Répartition du budget de la PAC entre pays

La répartition du budget de la PAC entre EMs tient à plusieurs facteurs, notamment l'importance des surfaces et des cheptels (parce que les aides directes du premier pilier ont historiquement été calculées sur la base de ces facteurs de production), la spécialisation agricole (parce que certaines productions ont été, avant application du découplage, davantage soutenues que d'autres) et la productivité partielle de la terre (parce que les montants des aides directes par hectare ont été définis sur la base de rendements de référence historiques, souvent régionalisés). Même si des dispositions ont été adoptées pour opérer un rééquilibrage progressif des enveloppes budgétaires nationales au bénéfice des EMs les moins dotés (processus dit de convergence externe), les écarts entre pays demeurent importants (Figure 3).

Premier pays européen en termes de production agricole finale (16,8% du total de l'UE en 2017), la France est le premier bénéficiaire du budget de la PAC (16,4%). Les dix EMs les mieux dotés captent 79% du budget de la PAC alors qu'ils réalisent 78% de la production finale de l'UE. A l'autre extrême, les dix EMs les moins dotés reçoivent 6% des fonds alors qu'ils réalisent 4,8% de la production agricole finale.

⁴ Ce montant n'inclut pas les sommes alloués par les EMs au titre du co-financement du deuxième pilier, plus de 8,5 milliards d'euros en 2017.

Figure 3. Répartition du budget de la PAC dans les EMs en 2017 (millions d'euros selon la nature des dépenses : paiements directs, soutien des marchés, mesures du 2^{ème} pilier)



Commission européenne – DG AGRI

La hiérarchie est profondément modifiée dès lors que les soutiens budgétaires de la PAC des EMs sont rapportés à leur production agricole finale. Les trois EMs les moins soutenus sont les Pays-Bas (3%)⁵, la Belgique (8%) et le Danemark (9%) : ces pays sont, pour une large part, spécialisés dans des productions agricoles peu concernées par les aides de la PAC (horticulture, maraîchage, porcs, volailles, etc.). Les pays les plus soutenus (entre 20% et 25%) sont les Pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), la République tchèque, la Bulgarie et la Grèce. La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne se situent à un niveau proche de la moyenne communautaire qui est de 14%.

2.2. Répartition des aides directes du premier pilier entre exploitations agricoles

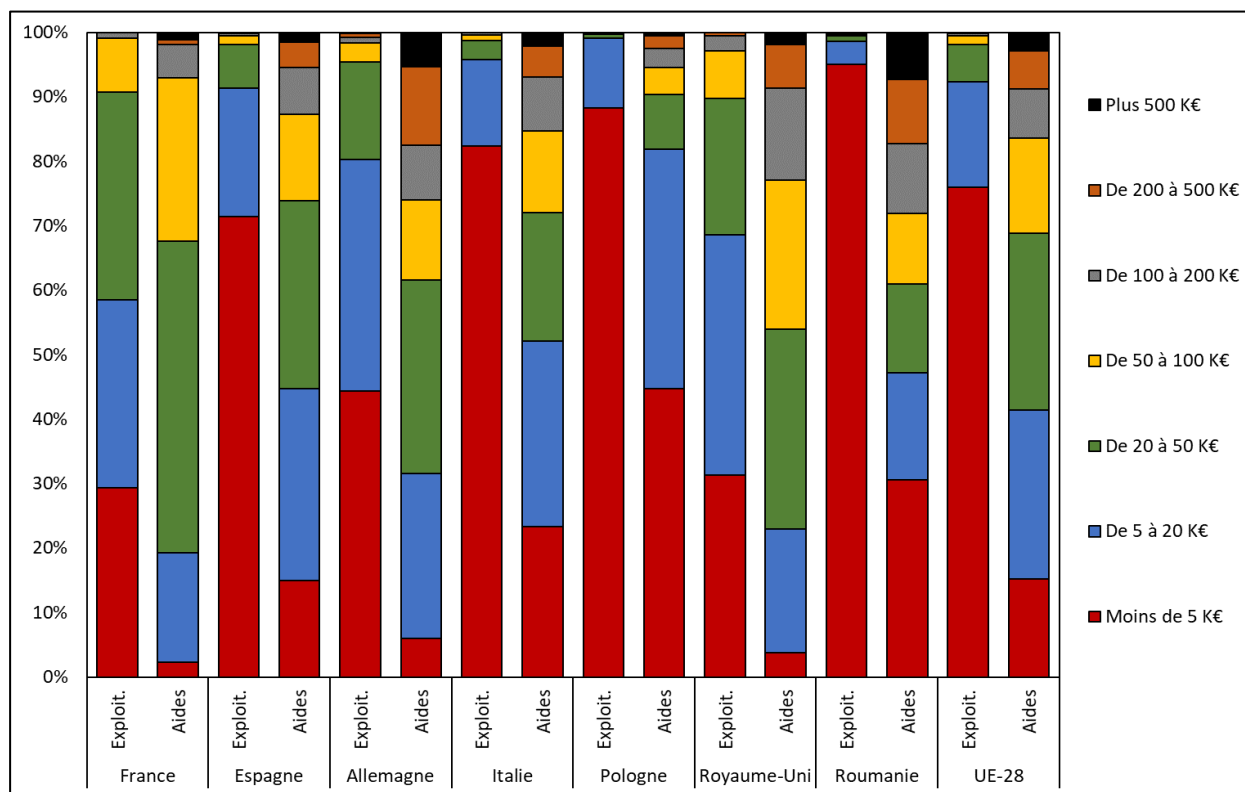
La répartition des soutiens budgétaires de la PAC peut également être analysée en considérant les montants des paiements dont bénéficient les différentes catégories d'exploitations différenciées selon leur spécialisation productive, leur dimension mesurée en nombre d'hectares, de chiffre d'affaires ou encore de revenu. Compte tenu de leur poids, l'attention est ci-après centrée sur la distribution des aides directes découplées et couplées du premier pilier.

En 2017, les 41,5 milliards d'euros d'aides directes ont été alloués à 6,5 millions de bénéficiaires, soit 6 380 euros par bénéficiaire. Sur ces 6,5 millions, 4,9 millions de petits bénéficiaires (76%) ont reçu moins de 5 000 euros (Figure 4). Ces derniers sont particulièrement nombreux en Pologne (1,2 million), en Roumanie (802 000), en Italie (693 000) et en Grèce (523 000). A l'autre extrémité, environ 10 000 bénéficiaires ont perçu un montant unitaire supérieur à 200 000 euros. Ces grands bénéficiaires sont plus particulièrement présents en Allemagne (24% des effectifs), en République tchèque (10%), ainsi qu'en Espagne, en Hongrie et au Royaume-Uni (8% dans chaque EM).

⁵ Ce pourcentage signifie que les soutiens budgétaires de la PAC dont bénéficient les exploitations néerlandaises est égal, en 2017, à 3% de la production agricole finale de ce pays.

Figure 4. Répartition des bénéficiaires des aides directes de la PAC (colonne de gauche) et répartition des aides directes de la PAC selon les montants perçus par exploitation agricole bénéficiaire en 2017 (colonne de droite), en % pour différents EMs et l'UE-28

Lecture : Près de 30% des exploitations agricoles françaises perçoivent un montant d'aides directes inférieur à 5 000 euros (colonne de gauche) ; les aides directes d'un montant inférieur à 5 000 euros représentent 3% de l'enveloppe budgétaire française (colonne de droite).



Commission européenne – DG AGRI

La distribution des aides du premier pilier est inégale. En 2015, 20% des exploitations agricoles de l'UE ont perçu 80% de ces aides (Commission européenne, 2018). Ce ratio est stable depuis plusieurs années en dépit des mesures introduites pour le corriger. Ainsi, la réforme de la PAC de 2013 comprend la réduction obligatoire d'une partie des aides directes (les droits au paiement de base), mais dans des conditions si peu contraignantes que la quasi-totalité des unités ne sont pas concernées par la mesure. Elle inclut aussi la possibilité d'une dégressivité (baisses additionnelles des aides directes – en sus donc de la réduction obligatoire des droits au paiement de base – croissantes avec les montants d'aides directes perçus) et d'un plafonnement (fixation de montants maximums d'aides directes par exploitation). Ces deux dispositions sont optionnelles, à discrétion de l'EM (Commission européenne, 2016a). Au total, les montants concernés par la réduction obligatoire, la dégressivité et le plafonnement sont très modestes, 98 millions en 2015 et encore moins, 79 millions, en 2016 (Commission européenne, 2018). La réforme de 2013 inclut enfin la possibilité, à nouveau au choix de l'EM, de mise en œuvre d'un paiement redistributif opéré *via* un prélèvement sur les aides perçues sur les hectares dépassant un certain seuil pour réallocation sur les hectares en-deçà de ce seuil (Commission européenne, 2016b). La réallocation théorique peut être élevée, notamment parce que le paiement redistributif peut concerner jusqu'à 30% de l'enveloppe budgétaire du premier pilier. En pratique, cela est loin d'être le cas. En résumé, comme antérieurement, les EMs ne se sont pas saisis de

l'opportunité de la réforme de la PAC de 2013 pour rendre la distribution des aides du premier pilier moins inégalitaire⁶.

La répartition inter-exploitations des aides directes du premier pilier épouse celle de la terre dans la mesure où 20% des plus grands bénéficiaires reçoivent 80% des aides, et 20% également des plus grandes exploitations en nombre d'hectares détiennent, en propriété ou en location, 80% des surfaces agricoles. Cette corrélation signifie qu'une distribution des aides directes sur une base forfaitaire (montant unique par hectare) serait aussi concentrée que la distribution actuelle (Commission européenne, 2018).

Si la distribution des aides directes du premier pilier est inégalitaire, bénéficiant d'autant plus à une exploitation que celle-ci dispose d'une surface importante, est-elle pour autant inéquitable ? Alors que l'égalité suppose de donner à chaque exploitation ou à chaque agriculteur un soutien budgétaire identique, l'équité renvoie à une répartition des soutiens budgétaires aux producteurs agricoles en fonction de leurs besoins. Cette question requiert d'interroger les objectifs poursuivis *via* l'outil des aides directes. Qu'elles soient découplées ou couplées, leur objectif premier est le soutien des revenus agricoles, la conditionnalité environnementale de leur octroi, y compris au titre du verdissement, ne pouvant être réellement mise en avant pour une justification au titre de la protection de l'environnement, même si elle peut y concourir. L'iniquité de la distribution des aides directes ne peut donc s'apprécier qu'au regard de la distribution des revenus agricoles. Tel est l'objet de la section suivante qui va plus loin que la seule comparaison des distributions des aides directes et des revenus agricoles en analysant également les niveaux des revenus agricoles au regard de ceux des autres catégories socio-professionnelles, la question de l'iniquité se posant aussi bien à l'intérieur du secteur agricole, entre agriculteurs, que vis-à-vis du reste de la société européenne.

3. La PAC doit-elle soutenir les revenus agricoles ?

La question de la légitimité du soutien des revenus agricoles par la PAC peut être abordée sous au moins deux angles, celui des niveaux des revenus agricoles relativement à ceux des autres catégories socio-professionnelles et celui de la distribution inter-exploitations des revenus agricoles. Avant d'aborder spécifiquement cette question (sous-section 3.3), nous rappelons pourquoi les aides directes découplées sont un instrument efficace de soutien des revenus agricoles (sous-section 3.1) et apportons un éclairage sur le poids des aides directes dans les revenus agricoles (sous-section 3.2).

3.1. Les aides directes découplées sont un instrument efficace de soutien des revenus

Dans le cadre théorique de l'économie publique, soutenir les revenus agricoles dans un pays donné correspond à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme de maximisation du bien-être national. La satisfaction de cet objectif doit être recherchée en utilisant l'instrument ou les instruments ayant des effets minimales, si possibles nuls, sur l'allocation des ressources : en théorie, des transferts forfaitaires ; en pratique, des instruments se rapprochant au maximum de ceux-ci au sens où ils affectent le moins possible

⁶ Dans le cas spécifique de la France, Chatellier (2018) illustre la sensibilité de la répartition des aides du premier pilier aux modalités de mise en œuvre du paiement redistributif, de la dégressivité et du plafonnement en fonction des seuils, des exemptions, du ciblage des fonds ainsi collectés, etc. Son analyse montre clairement que s'ils le veulent, les EMs disposent de toutes les latitudes pour modifier la répartition actuelle.

les allocations des ressources, les productions et les échanges. Soutenir les revenus agricoles par des aides directes découplées, i.e., déconnectées des choix et niveaux des productions, trouve ainsi une justification théorique par la maximisation du transfert ainsi opéré en faveur des agriculteurs. Simultanément, ces aides permettent de minimiser les effets de distorsion sur les échanges, d'où leur classement dans la boîte verte des mesures autorisées sans limite à l'OMC (Gohin et al., 1999 ; Guyomard et al., 2007).

Les travaux analytiques et empiriques développés par l'OCDE (Dewbre et al., 2001 ; Dewbre et Short, 2002) montrent qu'une aide directe à l'hectare apparaît plus efficace qu'une aide couplée au produit ou un prix garanti à la production, ces deux instruments étant eux-mêmes plus efficaces qu'une aide directe assise sur un input variable, par exemple les engrais minéraux. En outre, une aide directe basée sur les hectares d'une période de référence historique aurait une efficacité supérieure à celle d'une aide directe basée sur les hectares de la période courante.

Naturellement, la comparaison n'est valable que pour les instruments considérés et dans le cadre analytique utilisé qui suppose, en particulier, qu'il y a concurrence pure et parfaite sur tous les marchés (aucun acteur économique ne peut influencer les prix par l'exercice d'un pouvoir de marché), qu'il n'y a pas d'incertitudes et que les anticipations sont rationnelles (les acteurs exploitent au mieux toute l'information disponible pour établir leurs prédictions). En outre, le cadre analytique de ces travaux mesure le revenu agricole par la seule rémunération du facteur terre sous l'hypothèse que ce dernier est le seul input possédé par les agriculteurs. Il n'est donc pas possible d'utiliser ces travaux pour traiter de la question du bénéficiaire ultime du transfert, i.e., la question de sa répartition entre les propriétaires des facteurs terre et travail.

En pratique, les aides directes découplées peuvent avoir des effets sur l'efficacité du transfert, les productions et les échanges *via* quatre canaux principaux de transmission (OCDE, 2001) : i) en univers incertain, elles peuvent avoir un impact sur les choix et les niveaux des productions pour des raisons liées à l'attitude des producteurs face au risque (*via*, par exemple, un effet d'assurance imputable à la réduction de la variabilité des revenus) ; ii) elles peuvent influencer, par le biais d'un effet revenu, les décisions d'offre et de demande de travail des ménages agricoles ; iii) elles peuvent influencer les décisions d'investissement de l'agriculteur en permettant un accès facilité et augmenté au crédit à de meilleurs taux, par accroissement des fonds propres et diminution de l'endettement ; et iv) les producteurs peuvent anticiper que la base historique sur laquelle les aides sont assises pourrait être réévaluée à la hausse dans le futur.

Naturellement, ces différents effets existent aussi quand le soutien des revenus est octroyé sous la forme d'aides couplées aux produits, de prix garantis à la production ou d'aides assises sur les inputs variables. La question qu'il convient alors de se poser est celle des ordres de grandeur de ces effets selon les instruments, question qui ne peut être traitée que sur des bases empiriques, au cas par cas. Des études conduites sur ces points, on retiendra que les effets de distorsion listés ci-dessus seraient plutôt modestes, sauf possiblement pour l'effet d'assurance (Andersson, 2004), dès lors que le soutien est octroyé sous une forme découplée. Néanmoins, les études qui, à l'image de celle développée par Hennessy (1998) décomposent les impacts de telle ou telle politique de soutien des revenus en ses différentes composantes, sont encore trop peu nombreuses.

3.2. Les aides directes découplées représentent une part importante des revenus agricoles moyens

Le poids des aides directes des deux piliers de la PAC dans les revenus agricoles est appréhendé en utilisant les informations statistiques du Réseau d'information comptable agricole (RICA)⁷. Les chiffres présentés ci-après correspondent aux moyennes annuelles calculées sur les cinq années 2012 à 2016, ceci de façon à ce que les résultats ne soient pas trop affectés par la variabilité des prix des intrants et des produits.

Une exploitation agricole européenne (UE-28) perçoit en moyenne 11 300 euros d'aides directes (Tableau 1). Cette moyenne masque de fortes disparités entre EMs, d'un minimum de 1 700 euros en Roumanie à un maximum de 39 700 euros au Royaume-Uni. De façon générale, les montants sont nettement plus faibles dans les EMs est- et sud-européens que dans les pays ouest-européens. Rapporté à l'Unité de travail agricole (UTA), le montant s'établit à 7 400 euros à l'échelle européenne, à nouveau avec une forte variabilité entre pays selon une hiérarchie peu modifiée relativement à celle établie sur la base des montants reçus par exploitation. Rapporté à la Surface agricole utile (SAU), le montant perçu est de 335 euros par hectare à l'échelle européenne, la hiérarchie des pays étant cette fois sensiblement différente.

Tableau 1. Importance des aides directes des deux piliers de la PAC dans les revenus agricoles dans plusieurs EMs et dans l'UE-28 (moyennes annuelles 2012-16, en euros et %)

	Par Exploitation	Par emploi agricole (UTA)	Par hectare de terre (SAU)	En % de la valeur de la production	En % du revenu (RCAI)
France	29 400	14 400	340	15%	88%
Allemagne	35 500	15 900	403	14%	87%
Italie	8 000	6 200	422	12%	28%
Espagne	10 800	7 300	247	18%	43%
Royaume-Uni	39 700	18 500	247	16%	109%
Pays-Bas	18 600	6 700	508	4%	28%
Pologne	5 600	3 400	302	20%	64%
Roumanie	1 700	1 500	188	15%	35%
Grèce	6 500	6 000	657	28%	60%
Danemark	36 000	20 700	368	8%	ns
Irlande	19 300	16 300	391	29%	80%
Hongrie	16 700	10 500	342	23%	86%
Belgique	24 100	11 700	475	9%	43%
UE-28	11 300	7 400	335	16%	63%

Source : DGAGRI - RICA UE / Traitement INRA, SMART-LERECO

(*) Classement des pays selon leur contribution décroissante à la production agricole finale de l'UE

⁷ Le RICA est un échantillon d'environ 80 000 exploitations représentant une population de 4,8 millions d'unités réalisant près de 95% de la production agricole européenne. Ne sont pas prises en compte les très petites structures, inférieures à un seuil minimum de dimension économique fixé au niveau de chaque EM. Pour plus de détails, voir : https://ec.europa.eu/agriculture/fadn_fr

A l'échelle européenne, les aides directes représentent 16% de la valeur de la production agricole et 63% du Résultat courant avant impôt (RCAI). Le poids des aides dans cet indicateur du revenu varie fortement selon les pays, de 28% aux Pays-Bas à 109% au Royaume-Uni. Cette variabilité inter-pays se double d'une disparité entre exploitations en fonction de leurs orientations productives. Le poids des aides est ainsi très faible dans les exploitations agricoles horticoles (8% à l'échelle européenne), viti-vinicoles (11%) ou spécialisées dans les productions de porcs et de volailles (28%) : les soutiens budgétaires alloués à ces orientations ne sont pas liés aux productions agricoles principales, mais aux autres productions mises en œuvre conjointement (cultures et élevages) et/ou aux mesures du deuxième pilier. Le poids des aides directes dans le revenu atteint 54% dans les exploitations oléicoles, 62% dans les exploitations de bovins laitiers et 73% dans les exploitations ovines et caprines. Ce poids est encore plus élevé, supérieur à 100%, dans les exploitations agricoles spécialisées dans la grande culture céréalière et oléo-protéagineuse (106%) et dans la production de viande bovine (126%).

Pour une orientation productive donnée, le montant d'aides directes perçu par exploitation (et par emploi) croît avec la dimension économique de l'exploitation. Prenons l'exemple des 650 000 exploitations céréalières et oléagineuses de la population du RICA. Chaque exploitation de cet ensemble perçoit en moyenne 17 900 euros d'aides directes, ce qui représente 106% de leur revenu. Mais les 7 400 unités les plus grandes, i.e., qui ont un Produit brut standard (PBS) supérieur à 500 000 euros⁸, reçoivent quinze fois plus d'aides directes, soit 271 000 euros. Elles dégagent un revenu de 222 100 euros, ce qui est très nettement plus élevé que la moyenne mais témoigne aussi d'une dépendance accrue aux aides directes qui représentent 122% de leur revenu. Cet exemple montre que les hauts niveaux de revenu des exploitations céréalières et oléagineuses traduisent, pour une large part, le fait que les aides directes ne sont pas, ou pas suffisamment, dégressives et/ou plafonnées, par exploitation et/ou par emploi. Il pose la question du ciblage des soutiens de la PAC, plus particulièrement des aides directes découplées qui en constituent la part du lion. Cette première interrogation se double d'une deuxième liée au choix de l'indicateur ou des indicateurs retenus pour mesurer les revenus agricoles.

3.3. La PAC doit-elle inclure un objectif et un instrument de soutien des revenus ?

L'appréciation de l'équité des niveaux de vie des agriculteurs et des autres catégories socio-professionnelles pose en premier lieu la question de la mesure du niveau de vie des agriculteurs dans la perspective d'une comparaison intersectorielle et intra-sectorielle.

La difficile mesure des revenus et des niveaux de vie des agriculteurs

Sur le premier point de la mesure des revenus agricoles, force est de constater la défaillance des outils statistiques disponibles. La Cour des comptes européenne (CCE) estime ainsi « qu'il n'existe pas de données représentatives sur le revenu disponible des ménages agricoles qui faciliteraient l'évaluation de la réalisation de l'objectif du traité consistant à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Il n'existe pas non plus de système fiable qui permettrait de comparer les revenus agricoles à ceux d'autres secteurs de l'économie, et

⁸ La PBS décrit un potentiel de production des exploitations agricoles sur la base d'une valorisation *a priori*, à partir de coefficients fixes, des surfaces de culture et des troupeaux d'animaux. Elle est exprimée en euros. La contribution de chaque culture et de chaque cheptel à la PBS d'une exploitation permet de classer celle-ci dans une Orientation technico-économique (OTEX) donnée, selon la ou les productions principales.

ainsi de justifier le soutien de l'UE aux revenus des agriculteurs » (CCE, 2016, p. 8) ⁹. La Commission européenne le reconnaît à demi-mot quand elle répond que « les indicateurs et outils individuels présentent des points forts et des faiblesses, mais le système dans son ensemble offre le meilleur équilibre possible entre le besoin d'informations, d'une part, et les contraintes administratives et les coûts y afférents, d'autre part » (CCE, 2016, p. 52). Elle refuse néanmoins la conclusion selon laquelle l'efficacité de la PAC au regard de l'objectif du soutien des revenus agricoles ne pourrait pas être appréciée sur la base des seuls revenus de l'activité agricole en notant que les données relatives aux revenus découlant des activités agricoles sont représentatives et qu'il est opportun d'utiliser ces données pour évaluer la performance des mesures de la PAC visant à soutenir les revenus des agriculteurs.

Deux sources peuvent être mobilisées pour mesurer les revenus agricoles, les Comptes économiques de l'agriculture (CEA) à l'échelle macroéconomique et le RICA à l'échelle microéconomique (Hill et Dylan-Bradley, 2015). Les CEA permettent de calculer le revenu des facteurs primaires de production que sont le travail (familial et salarié), le capital et la terre. Le revenu dit d'entreprise agricole s'en déduit en soustrayant les rémunérations versées aux salariés, les loyers des terres et le solde entre les intérêts à payer et à recevoir : ce revenu d'entreprise peut être utilisé pour rémunérer les facteurs de production détenus en propre, soit le travail des actifs familiaux, et le capital et la terre en propriété. Le RICA permet de calculer différents indicateurs de revenu à l'échelle des exploitations agricoles. Les deux indicateurs incluent l'ensemble des soutiens budgétaires qu'ils soient d'origine européenne, nationale et/ou régionale : cette inclusion exhaustive limite leur pertinence dès lors qu'il s'agit d'apprécier l'efficacité macroéconomique de la seule PAC au regard d'un objectif de soutien des revenus agricoles. Rapportés aux UTA, ces deux indicateurs sont utilisés pour comparer les revenus agricoles avec ceux des autres catégories socio-professionnelles : cette comparaison pose notamment le problème des incertitudes de mesure du travail agricole (CCE, 2016 ; Bureau, 2018). Enfin, les CEA ne prennent pas en compte les revenus des ménages agricoles tirés d'activités non strictement agricoles, que celles-ci mobilisent des ressources de l'exploitation ou qu'elles soient réalisées en dehors de celle-ci. Les CEA ne permettent donc pas d'apprécier le revenu disponible des ménages agricoles et par suite, leur niveau de vie. Il en est de même pour le RICA. Les indicateurs construits souffrent de défauts inhérents à la population couverte par l'échantillon du RICA (exclusion des plus petites structures), à la construction des indicateurs et au périmètre des activités prises en compte. Ainsi, comparer la distribution des revenus agricoles sur la base de la valeur ajoutée brute d'exploitation (différence entre la valeur de la production, subventions incluses, et les consommations intermédiaires) ou sur la base de la valeur ajoutée nette d'exploitation (la valeur ajoutée brute d'exploitation moins les amortissements) revient à ne pas tenir compte des loyers des terres ou des intérêts bancaires. Le revenu net d'exploitation, total ou par unité de travail familial, n'est calculé que pour les seules exploitations dans lesquelles une main d'œuvre non familiale est enregistrée, excluant donc les formes sociétaires qui n'emploient pas de main d'œuvre non rémunérée même si elles restent à caractère essentiellement familial et que leur nombre croît dans de nombreux EMs. Les autres revenus découlant d'activités liées à l'exploitation sont imparfaitement renseignés, non représentatifs et non comparables d'un EM à l'autre (CCE, 2016). Au total, le RICA ne saurait renseigner de façon exhaustive et robuste les revenus disponibles des ménages agricoles et leurs niveaux de vie.

⁹ Le même constat avait été établi dès 2003 (CCE, 2004). Pour une analyse pareillement critique appliquée au cas français, voir Bureau (2018).

De façon plus générale, la question de la richesse (ou pauvreté) des agriculteurs relativement aux autres catégories socio-professionnelles est délicate à instruire pour au moins trois raisons. En premier lieu, parce que le revenu agricole calculé sur une année ne dit rien, quel que soit l'indicateur utilisé, sur le processus d'accumulation du capital qui s'opère au sein de l'entreprise agricole et dont le bénéficiaire futur est l'agriculteur. En deuxième lieu, parce que les terres agricoles, qui forment souvent une part importante du capital accumulé mentionné ci-dessus, prennent de la valeur dans la plupart des EMs. En troisième lieu, parce que les ménages agricoles bénéficient souvent d'avantages non comptabilisés dans les différentes mesures du revenu agricole alors qu'ils concourent pourtant à améliorer le niveau de vie : accès à une alimentation à coût modéré *via* l'autoconsommation, faible coût du logement, imputation à l'exploitation de certaines charges alors que les services associés bénéficient aussi au ménage. Par contraste, le niveau de vie des agriculteurs peut être négativement affecté par un accès plus difficile à des services publics (éducation, santé, etc.) et privés (internet, loisirs culturels, etc.), sans parler d'un possible isolement aux conséquences également négatives.

L'accumulation de patrimoine, notamment professionnel, est important en agriculture (pour une illustration dans le cas français, voir Bessière et al., 2011). Cette accumulation est un revenu différé qui répond à un double motif de précaution (se couvrir contre le risque de fluctuation des revenus courants) et de prévoyance (faire face à la modicité des retraites). En France, l'enquête patrimoine, édition 2014-15, montre ainsi que le patrimoine brut moyen des ménages agricoles s'élève à 1,04 million d'euros, un montant près de quatre fois supérieur au patrimoine brut moyen de l'ensemble des Français (269 100 euros)¹⁰. Comme pour les revenus courants, ce chiffre moyen masque de grandes disparités entre agriculteurs : il est supérieur à 1,71 million d'euros pour les 10% d'agriculteurs les mieux dotés, mais inférieur à 172 600 euros pour les 10% les moins dotés (Ferrante et al., 2016).

La conclusion est immédiate : il y a urgence à développer, à l'échelle de l'UE et des EMs, un chantier statistique permettant d'apprécier la réalité des revenus, des niveaux de vie et des patrimoines des ménages agricoles.

Faut-il maintenir les aides directes découplées ?

Au-delà des défaillances de l'appareil statistique et des difficultés à apprécier et comparer les revenus et les niveaux de vie des ménages agricoles, l'objectif explicite de soutien des revenus tirés de l'activité agricole est remis en cause en suivant différents arguments (voir, par exemple, Saint-Paul, 2007). Tout d'abord, il n'y a pas de justification à redistribuer des revenus à des ménages sur la base du secteur d'activité plutôt que sur celle de leur niveau de vie. Ensuite, les agriculteurs pauvres doivent bénéficier de la solidarité collective en tant que pauvres, non en tant qu'agriculteurs. Certains auteurs vont plus loin encore en soulignant que cette redistribution doit être mise en place au niveau des EMs pour tenir compte des spécificités locales ; selon Thibault et Charbonnier (2015), « il n'y a pas de raison que cela passe par un budget européen ». Enfin, certains arguments viennent remettre en

¹⁰ Le patrimoine brut des ménages agricoles français est principal professionnel (64%).

cause l'existence même de la PAC, au regard de l'urgence d'autres enjeux européens de grande importance¹¹.

En dépit des limites des outils statistiques, il apparaît néanmoins que les revenus tirés de l'activité agricole d'un grand nombre d'exploitations agricoles dépendent des soutiens budgétaires de la PAC, plus spécifiquement des aides directes découplées. Cette dépendance implique que la réorientation de ces aides sur d'autres objectifs que le seul soutien des revenus agricoles ne peut être mise en œuvre que de façon progressive et programmée. Il y a cependant le risque – et l'histoire de plus de 25 ans de réformes est là pour nous le rappeler – que la défense des avantages acquis conduise à ce que cette phase de transition, qui doit nécessairement être limitée dans le temps, s'apparente davantage à une histoire sans fin. Les autorités communautaires et nationales doivent donc faire preuve d'un réel courage politique. Tout comme la pression internationale a pu, *via* les négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay, jouer un rôle de catalyseur et initier le processus aujourd'hui quasiment achevé de rapprochement des cours européens et mondiaux, les questions d'environnement et de santé publique à résoudre, relayées par la société, peuvent être le catalyseur d'une PAC réellement centrée sur la transition agro-écologique des systèmes agricoles et agro-alimentaires et dans ce cadre, la correction des défaillances de marché (nombreuses en agriculture) et la fourniture de biens publics liés à la protection de l'environnement et aux préoccupations de santé publique.

Une telle réorientation ne signifie pas qu'il n'y a pas lieu de soutenir les revenus des ménages agricoles les plus pauvres sous la forme d'un revenu minimum couvrant les besoins de base et dont le niveau devrait être fixé aux échelles nationales, voire régionales – revenu minimum dont on ne sous-estime pas les difficultés de définition et de mise en œuvre –. A défaut de pouvoir efficacement se reposer sur la solidarité collective dans tous les EMs, cette réduction de la pauvreté agricole peut être un objectif explicite de la PAC. En dépit de leurs limites méthodologiques, des travaux récents de la Banque mondiale suggèrent un lien positif entre la PAC et la réduction de la pauvreté et la création d'emplois plus rémunérateurs en agriculture, avec néanmoins des différences fortes selon les EMs en fonction de leur position dans le processus de transformation structurelle de leur économie (Banque mondiale, 2017)¹². Au-delà de l'octroi d'un revenu minimum en agriculture, ces travaux suggèrent qu'il importe de différencier les importances relatives des objectifs et des instruments de la PAC ciblés sur des objectifs économiques et sociaux en fonction des EMs : dans les pays et régions les plus pauvres de l'UE, priorité doit être donnée à mettre en place les conditions de base sans lesquelles il ne peut pas exister de secteur agricole prospère (infrastructures de transport et de stockage, structuration des marchés, organisation des producteurs, efficacité du conseil, etc.). Cette recommandation peut être étendue aux formes nouvelles d'agriculture, que l'on regroupe sous le terme fédérateur d'agriculture agro-

¹¹ Depla (2019) considère par exemple que la PAC « n'a plus de raison d'être, les marchés assurant sans problème une alimentation de qualité pour l'Europe » et qu'elle empêche, de par le budget qu'elle mobilise, toute politique européenne de protection du patrimoine (Chronique suite à l'incendie de Notre Dame).

¹² De façon stylisée, la Banque mondiale définit la transformation structurelle d'une économie par trois caractéristiques : un secteur agricole viable et intensif en travail (de façon à réduire la pauvreté agricole) ; un secteur manufacturier se développant rapidement et recourant aux meilleures technologies et compétences (de façon à absorber l'excès de travail agricole) ; la croissance économique du pays étant ensuite relayée par le secteur des services qui fournit des emplois qualifiés et rémunérateurs quand la croissance des salaires rend certaines industries manufacturières intensives en travail moins compétitives (Banque mondiale, 2017).

écologiques, et aux formes renouvelées de transformation et de distribution des produits agricoles (transformation et vente à la ferme, circuits courts de proximité, etc.). Dans toutes les situations, il y a lieu de corriger les défaillances de marché et d'accroître la fourniture de biens publics.

Remerciements

Ce travail a bénéficié du soutien financier du ministère français de l'Agriculture et de l'Alimentation dans le cadre du projet de recherche Agr'Income (CEP-2018-AAP-02) »

Références

Andersson F., 2004. Decoupling: The concept and past experiences. Swedish Institute for Food and Agricultural Economics (SLI), Working Paper 2004:1, 50 p.

Banque Mondiale, 2017. Thinking CAP: Supporting agricultural jobs and incomes in the EU. World Bank Group, Washington, World Bank Report on the European Union, 68 p.

Bessière C., De Paoli C., Gouraud B., Roger M., 2011. Les agriculteurs et leur patrimoine : des indépendants comme les autres ? *Economie et Statistique* 444-445 : 55-74.

Bureau J.C., 2018. Evaluer la réalité des revenus agricoles. AgroParisTech et INRA, Unité mixte de recherche d'Economie publique, Paris, Document de travail, 10 p.

Chatellier V., 2018. Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations ? Colloque de la Société Française d'Economie Rurale (SFER), Montpellier, 20 et 21 juin, 13 p.

Commission européenne, 2016a. Direct payments: Financial mechanisms in the new system. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, June 2016, 14 p.

Commission européenne, 2016b. Redistributive payment. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, November 2016, 5 p.

Commission européenne, 2018. Direct payments. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Unit Farms Economics, February 2018, 23 p.

Cour des comptes [européenne], 2004. Rapport spécial n° 14/2003 sur l'évaluation du revenu agricole par la Commission (article 33, paragraphe 1, point b), du traité CE), accompagné des réponses de la Commission. *Journal officiel de l'Union européenne*, 20.2.2004, C 45/1, 26 p.

Cour des comptes européenne, 2016. Soutien aux revenus des agriculteurs : Le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables ? *Cour des comptes européenne (CCE)*, Luxembourg, 2016, Rapport spécial n°1, 74 p.

Depla J., 2019. En finir pour de bon avec la Politique agricole commune. *Les Echos*, 18 avril 2019.

Dewbre J., Anton J., Thompson W., 2001. The transfer efficiency and trade effects of direct payments. *American Journal of Agricultural Economics* 83(5): 1204-1214.

- Dewbre J., Short C., 2002. Alternative policy instruments for agriculture support: Consequences for trade, farm income and competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50: 443-464.
- Doyon M., Gouin D.M., Paillat N., 2003. Analyse critique du concept d'Estimation du soutien au producteur (ESP) : application au secteur laitier. *Economie Rurale* 272 : 74-87.
- Ferrante A., Guillas D., Solotareff R., 2016. Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement. *INSEE, INSEE Première*, Novembre 2016, n°1621, 4 p.
- Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouël C., 1999. Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles. *Notes et Etudes Economiques* 10 : 9-37.
- Gohin A., Levert F., 2006. Comparer les politiques agricoles américaines et européennes : Les indicateurs ESP sont-ils bien utiles ? *Economie Rurale* 294-295 : 92-106.
- Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE : quel avenir pour les droits à paiement unique ? In : *Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Perspectives agricoles en France et en Europe*, La Documentation française, Paris, pp. 125-179.
- Hennessy D., 1998. The production effects of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics* 80(1): 46-57.
- Hill B., Dylan-Bradley B., 2015. Comparison of farmers' incomes in the EU Member states. Study for the European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, 139 p.
- OCDE, 2001. Decoupling: A conceptual overview. OECD, Paris, OECD Papers n°10, 42 p.
- OCDE, 2010. OECD's Producer support estimate and related indicators of agricultural support: Concepts, calculations, interpretations and use (The PSE manual). OECD, Paris, 176 p.
- OCDE, 2018. Politiques agricoles : suivi et évaluation 2018. OCDE, Paris, 345 p.
- Saint-Paul G., 2007. Commentaire sur le Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Perspectives agricoles en France et en Europe. In : *Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Perspectives agricoles en France et en Europe*, La Documentation française, Paris, p. 103-108.
- Thibault E., Cherbonnier E., 2015. Il faut repenser les aides au monde agricole. Toulouse School of Economics (TSE), Toulouse, Blog TSE Debate.