

Quelle aide forfaitaire pour les petites fermes françaises ?

Pauline Lécole

(auteur de correspondance)

UMR CEE-M, Institut Agro, Univ. Montpellier, CNRS, INRAE,
Montpellier, France.
pauline.lecole@supagro.fr

Raphaële Préget

UMR CEE-M, INRAE, Univ. Montpellier, CNRS, Institut Agro,
Montpellier, France.
raphaele.preget@inrae.fr

Sophie Thoyer

UMR CEE-M, INRAE, Univ. Montpellier, CNRS, Institut Agro,
Montpellier, France.
sophie.thoyer@inrae.fr

Les aides de la Politique agricole commune (PAC) sont, pour la plupart, distribuées par hectare de surface agricole utile. Par définition, les petites exploitations en touchent peu et pourtant, leurs contributions économiques, environnementales et sociales sont de plus en plus mises en avant dans les débats actuels.

Dès 2014, dans un souci de réallocation des aides et de simplification des procédures administratives, la PAC a proposé un régime d'aide simplifié pour les petits agriculteurs sans conditions ni contrôles, et assorti d'un paiement forfaitaire maximal de 1250 € par exploitation souhaitant en bénéficier (en substitution des paiements par hectare). La France a choisi de ne

pas ouvrir ce régime d'aide, estimant que les montants proposés ne seraient pas suffisamment attractifs. La PAC post-2020 maintient ce dispositif mais sans en assouplir les règles et les montants. Nous évaluons ici l'acceptabilité en France de différentes versions d'un régime d'aides forfaitaires à destination des petites exploitations, en intégrant des conditions environnementales et d'emploi.

Contexte de l'étude

Les petites exploitations sont de plus en plus présentes dans les débats actuels sur les modèles agricoles. Les citoyens, et certains syndicats agricoles comme la Confédération paysanne, soutiennent l'idée que les petites exploitations sont des acteurs importants de la transition agroécologique et contribuent à créer de l'emploi dans les territoires ruraux. La littérature offre également des preuves de leurs contributions environnementales et sociales. Les petites exploitations préservent les paysages et la biodiversité, car elles adoptent généralement des systèmes de production plus diversifiés, plus intensifs en main d'œuvre mais exigeant souvent moins d'intrants. Or la PAC soutient peu les petites exploitations, et nombreuses sont celles qui renoncent à demander les aides, du fait de la complexité des dossiers à mettre en place au regard des montants perçus ; 40 % des plus petites exploitations françaises reçoivent moins de 5 % des aides directes du premier pilier.

En 2014, pour revoir l'allocation des aides et dans une volonté de simplifier les procédures administratives, la Commission européenne (Reg 1307/2013) a retenu un régime spécifique pour les petits agriculteurs. Ceux qui optent pour ce régime simplifié bénéficient alors d'un montant d'aide forfaitaire maximum de 1250 € par exploitation et par an sans conditions et sans contrôles associés, et renoncent en contrepartie aux aides directes du premier pilier. En France, ce régime n'a pas été ouvert, car il a été considéré que le montant plafond était trop faible pour être attractif. Mais est-ce vraiment le cas ? Aurait-on pu imaginer, dans le cadre de la nouvelle PAC et de la marge de manœuvre plus grande accordée aux États-membres, de proposer un dispositif offrant des montants plus élevés mais exigeant des contreparties dans le domaine de l'environnement et de l'emploi ?

L'objectif de ce travail est d'évaluer la propension des petits agriculteurs français à rejoindre un régime d'aide simplifié et de mesurer en termes monétaires leur préférence ou leur aversion relative pour des conditions en lien avec l'environnement et l'emploi. Ce travail a toute sa place au regard des marges de manœuvre croissantes laissées aux Etats-membres dans le cadre de l'application de la PAC. Même si le nouveau règlement pour la future PAC 2023-2027 (Reg 2021/2115), finalement adopté fin décembre 2021, n'a pas prévu d'assouplissement du régime d'aide aux petits agriculteurs, il est déjà temps de produire des propositions pour la PAC post 2027.

Une enquête pour tester différents programmes hypothétiques d'aide forfaitaire à destination des petites exploitations

Les caractéristiques des programmes testés

Notre enquête est fondée sur la méthode des expériences de choix qui consiste à construire des cartes de choix composées de différents programmes hypothétiques (Figure 1). Il est simplement demandé aux agriculteurs de choisir le programme qu'ils préfèrent dans chacune des cartes de choix présentées.

Nos programmes hypothétiques sont caractérisés par différents niveaux d'aide forfaitaire (payée annuellement à l'exploitation engagée, indépendamment de sa taille, de sa production ou de sa localisation), et de trois types de conditions à remplir pour bénéficier du programme : sur l'environnement, sur l'emploi et sur la durée d'engagement dans le programme.

L'objectif de la condition sur l'environnement est de garantir que seuls les agriculteurs faisant un effort certifié vers des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement sont éligibles au programme. Nous avons choisi, pour nous assurer que cette condition puisse être facilement contrôlée sans coût administratif additionnel, d'inclure l'ensemble des certifications environnementales officiellement reconnues par le Ministère de l'Agriculture français. Les certifications environnementales éligibles sont donc hétérogènes en matière d'exigences environnementales puisqu'elles comprennent le label Agriculture Biologique, celui de Haute Valeur Naturelle ainsi que d'autres certifications régionales. Mais il était expliqué, de façon assez similaire à l'option « certification environnementale » de l'éco-régime du Plan stratégique national français, que l'objectif était avant tout de créer une dynamique en faveur de pratiques plus agroécologiques, et non de récompenser les bénéfices environnementaux en soi.

La condition sur l'emploi impose que seuls les agriculteurs qui créent ou maintiennent des emplois rémunérés (même à temps partiel et en contrat court) sur leur exploitation soient éligibles au programme. Nous avons testé deux niveaux pour cette condition. La condition « faible » exige que les agriculteurs emploient au moins l'équivalent de deux mois complets par an de main d'œuvre permanente ou temporaire (plusieurs contrats de courte durée de différents travailleurs peuvent être cumulés). L'objectif est d'encourager les agriculteurs qui ont besoin de main-d'œuvre saisonnière à recruter plutôt que de se surmener ou de faire travailler des membres de leur famille sans les déclarer. La condition « forte » exige un emploi permanent dans l'exploitation au moins équivalent à un tiers temps. C'est une façon d'encourager l'embauche permanente, y compris de la main-d'œuvre familiale.

La condition sur l'engagement est fixée à 4 ans. Contrairement à un engagement annuel standard où l'agriculteur peut, s'il le souhaite, revenir au régime classique des aides directes du premier pilier à la fin de chaque année de paiement, il lui est imposé de rester 4 ans dans le programme forfaitaire. Cet engagement permet de limiter le










risque d'allers-retours opportunistes des agriculteurs du programme forfaitaire au régime classique en fonction des circonstances, ce qui peut créer une dépense et des coûts administratifs supplémentaires. En contrepartie, il assure pour les agriculteurs le maintien par les autorités européennes d'un programme pendant 4 ans et donc la garantie d'un paiement dont le montant est connu à l'avance sur la période. Cependant, les agriculteurs peuvent être réticents à s'engager sur plusieurs années, surtout s'ils prévoient d'augmenter leur surface éligible et/ou leur cheptel, et donc d'être éligibles à des aides directes du premier pilier plus élevées dans les années à venir, ou s'ils sont susceptibles de réduire l'emploi salarié d'une année sur l'autre, et donc de ne plus pouvoir remplir la condition sur l'emploi.

Quel que soit l'engagement (annuel ou quadriennal), si un agriculteur ne remplit pas les conditions du programme, il est averti qu'il ne recevra qu'un paiement limité et fixé à 1000 € cette année-là. S'il remplit les conditions du programme l'année suivante, il pourra à nouveau bénéficier de l'intégralité du paiement forfaitaire du programme considéré.

Le plan d'expérience consiste à combiner les conditions et les montants forfaitaires de façon à créer et sélectionner un grand nombre de programmes différents, et à maximiser la précision des estimations du modèle économétrique. Ces différents programmes sont regroupés dans des cartes de choix, qui sont successivement présentées à l'agriculteur enquêté. Il est invité à choisir son programme préféré parmi les alternatives proposées sur la carte de choix. Si aucun des programmes proposés dans la carte de choix ne lui convient, il peut opter pour le statu quo, c'est-à-dire sa situation actuelle (qui correspond aux paiements directs du premier pilier, s'il en bénéficie). Comme le montre la figure 1, nos cartes de choix comprennent quatre options : tout d'abord le régime européen des petits agriculteurs, qui correspond au programme sans aucune condition et un paiement forfaitaire de 1250 €/an (programme 0), puis deux programmes alternatifs différents (programme A et programme B) auxquels sont associées une ou plusieurs conditions et un paiement pouvant être de 3000 €, 5000 € ou 7000 € par an, et enfin le statu quo de l'agriculteur, identifié par la phrase « je préfère ma situation actuelle ».

L'option de statu quo varie d'un répondant à l'autre. En effet, chaque agriculteur reçoit un paiement du premier pilier qui, dans notre enquête, peut aller de 0 € à 15 000 € par an. Nous avons en effet exclu de notre échantillon les exploitants déclarant recevoir plus de 15 000 € d'aides directes par an, sous l'hypothèse qu'aucun d'entre eux ne serait prêt à échanger sa situation actuelle contre un paiement forfaitaire maximum de 7000 €, même si celui-ci permet de réduire le travail administratif et les contrôles.

Figure 1 : Un exemple de carte de choix pour un agriculteur recevant 3600€/an d'aides directes du premier pilier

	Programme 0	Programme A	Programme B	
Condition sur l'environnement				Je préfère ma situation actuelle
Condition sur l'emploi		 ≥ 2 mois cumulés	 Permanent ≥ Tiers temps	
Condition sur l'engagement				
Paiement forfaitaire	1250 €/an	5000 €/an	7000 €/an	

Diffusion de l'enquête et description de l'échantillon

L'enquête a été diffusée électroniquement dans toute la France entre mars et juillet 2020, par des associations d'agriculteurs (comme le réseau AMAP, principalement dédié au secteur des petites exploitations) et deux syndicats agricoles nationaux (Confédération paysanne et Jeunes agriculteurs). L'enquête a également fait l'objet d'une publicité dans des revues spécialisées destinées aux agriculteurs, telles que *La France Agricole*.

L'enquête nous a permis de rassembler 608 réponses d'agriculteurs français recevant moins de 15 000 € d'aides directes du premier pilier, dont seulement 2 % sont retraités. Nous comparons notre échantillon aux données du recensement agricole (RA) de 2020, désormais disponibles. A partir d'une estimation des aides directes touchées par les exploitations recensées dans le RA (avec la même méthodologie que celle utilisée pour évaluer le statu quo des répondants), nous avons comparé notre échantillon aux 179 960 exploitants identifiés dans le RA 2020, touchant moins de 15 000 € d'aides directes et non retraités¹, soit 50 % de l'ensemble des exploitants non retraités recensés en 2020. Il y a une forte surreprésentation dans notre échantillon des exploitations biologiques, des jeunes agriculteurs et des maraîchers.

Résultats sur les préférences des répondants à notre enquête

De nombreuses variables telles que l'âge, le niveau de formation de l'agriculteur, le type de production et la localisation de l'exploitation, peuvent expliquer les préférences des agriculteurs pour un régime de paiement forfaitaire simplifié. Néanmoins, l'analyse des réponses à notre enquête montre que les facteurs significatifs expliquant les choix de programmes des agriculteurs sont, avant tout et très logiquement, les montants des aides directes qu'ils reçoivent du premier pilier, et le fait qu'ils remplissent déjà ou non les conditions sur l'environnement et/ou l'emploi.

Par ailleurs, l'analyse globale des choix des agriculteurs nous permet d'estimer, qu'en moyenne, ils seraient prêts à renoncer à un paiement forfaitaire par exploitation de 2799 €/an pour se voir offrir un programme imposant une condition environnementale, plutôt qu'un programme équivalent sans condition environnementale. Ce résultat contre-intuitif provient principalement de la grande proportion dans notre échantillon des agriculteurs bio, qui indiquent ainsi une forte préférence pour que le programme forfaitaire d'aide aux petits agriculteurs inclue l'obligation d'une certification environnementale. Néanmoins, les agriculteurs qui ne remplissent pas encore cette condition n'affichent pas d'aversion marquée pour cette condition et ne demandent pas un paiement significativement plus élevé pour opter pour un programme qui l'impose. Ce résultat important révèle que l'ensemble des répondants n'est pas découragé par cette condition. Cela constitue un argument fort en faveur de l'acceptabilité globale d'un programme assorti d'une condition de certification environnementale.

En revanche, les agriculteurs de notre échantillon ont besoin de 2323 €/an (respectivement 4103 €/an) de plus en moyenne pour accepter de s'engager dans un programme avec une condition sur l'emploi faible (respectivement forte). Les agriculteurs qui remplissent déjà les conditions sur l'emploi (faible ou forte) ne sont ni favorables ni défavorables à l'ajout de cette condition. Ces conditions sont par contre

significativement contraignantes pour ceux qui ne les remplissent pas encore. Ces résultats indiquent qu'ajouter une condition faible, et a fortiori une condition forte, sur l'emploi à un régime spécifique pour les petits agriculteurs français serait une option politique risquée, car susceptible d'enrôler peu d'agriculteurs.

Enfin, la condition sur l'engagement apparaît contraignante pour les agriculteurs de notre échantillon : ils demandent un supplément de 1142 €/an en moyenne pour cette condition d'engagement sur 4 ans au lieu d'un engagement annuel standard.

Simulations sur la population française des agriculteurs non retraités

Nous avons simulé les taux d'adhésion et les dépenses publiques associées de différents programmes hypothétiques sur la population totale des agriculteurs français non retraités recensés en 2020. Pour cela, il nous a fallu corriger la non-représentativité de notre échantillon². Nous estimons aussi le budget additionnel nécessaire pour financer un programme spécifique pour les petits agriculteurs.

Nous effectuons les simulations pour quatre programmes :

- Le programme 0 correspond au régime actuel des petits agriculteurs (non mis en œuvre en France) avec un montant forfaitaire de 1250 €/exploitation et aucune condition ;
- Le programme 1 inclut uniquement la condition sur l'environnement ;
- Le programme 2 combine la condition sur l'environnement avec la condition faible sur l'emploi ;
- Le programme 3 combine la condition sur l'environnement avec la condition forte sur l'emploi.

La condition d'engagement sur 4 ans n'étant pas particulièrement valorisée par les agriculteurs nous ne simulons que des programmes à engagement annuel.

D'après nos simulations, qui s'appuient donc sur les statistiques du RA 2020, près de 42 700 agriculteurs (12 % des agriculteurs français non retraités en 2020) choisiraient le programme 0, c'est-à-dire le régime des petits agriculteurs, que la France a choisi de ne pas activer. Sans surprise, 95 % d'entre eux sont des agriculteurs qui reçoivent 1250 € ou moins d'aides directes du premier pilier, voire n'en reçoivent pas du tout. Les 5 % restants reçoivent en moyenne 3 500 € auxquels ils sont prêts à renoncer pour un paiement de 1250 €, afin d'être libérés des contraintes administratives et des contrôles. Le coût additionnel de ce régime, s'il était adopté en 2023, est estimé à l'échelle de la France à 128,6 millions €, soit une augmentation de 1,86 % du budget total des aides directes du premier pilier (estimé à 6909 millions en 2020³).

Pour un paiement forfaitaire de 3000 €, près de 33 % des agriculteurs français non retraités adhéreraient au programme 1. Bien que le taux d'adhésion soit supérieur à celui estimé pour le programme 0, le coût additionnel de ce programme 1 est inférieur. On l'explique par la forte proportion d'agriculteurs qui renonceraient à des aides directes du premier pilier, supérieures au montant forfaitaire proposé, faisant ainsi diminuer le coût additionnel du programme.

Comme ils comportent une condition d'emploi, les taux d'adhésion estimés des programmes 2 et 3 sont inférieurs à ceux du programme 1 pour le même montant de 3000 € (21 % pour le programme 2 et 18 % pour le programme 3) et ont un coût additionnel respectif de 83 millions € et 39 millions €.

1. Le RA n'indique pas si un exploitant recensé est retraité ou non. Nous avons donc fait l'hypothèse simplificatrice que tous les exploitants nés avant 1950 étaient retraités..

2. Voir article d'*Ecological Economics* pour une description de la méthodologie.

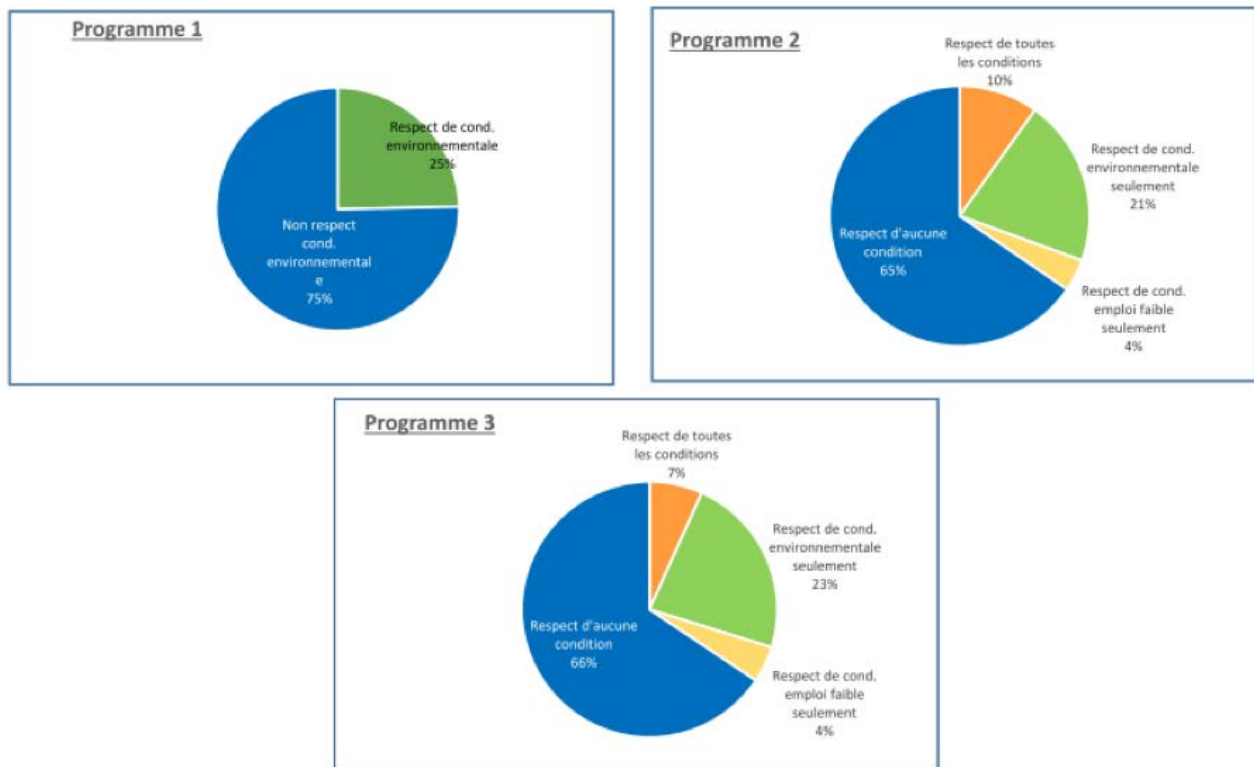
3. EC Statistical Factsheet, France, Juin 2021.

Les coûts additionnels des programmes simulés sont très faibles relativement au coût total du statu quo (moins de 2 %) et pourraient être facilement absorbés par une baisse des montants d'aides directes des plus gros bénéficiaires.

Enfin, ajoutons que selon nos simulations, au sein des 33 % d'agriculteurs qui adhèreraient au programme 1, 75 % ne respectent pas déjà la condition sur l'environnement. Ceux-ci créeraient un avantage environnemental supplémentaire en adhérant au programme 1 par

rapport à la situation de statu quo. L'impact net du programme 1, au-delà du soutien financier apporté aux plus petits agriculteurs, réside dans cette proportion élevée de nouvelles certifications qui pourrait être obtenue. Pour le programme 2, c'est 90 % des agriculteurs prêts à s'engager qui ne respectent pas déjà l'intégralité des conditions. Pour le programme 3, c'est même 93 % (figure 2). Ces agriculteurs seraient donc amenés à contribuer davantage (sur le plan environnemental et/ou de l'emploi).

Figure 2 : Effets incitatifs des programmes avec une ou plusieurs conditions



Conclusions

Ce travail est la première contribution évaluant les préférences des petits agriculteurs pour un paiement forfaitaire en remplacement du régime habituel de soutien au revenu par hectare de la PAC. Il montre tout d'abord que l'ouverture en France du régime simplifié pour les petits agriculteurs aurait pu intéresser près de 43 000 d'entre eux, pour un coût additionnel très supportable. Il ouvre aussi des perspectives sur ce qui pourrait être proposé par la France dans le cadre de l'application de la PAC post-2027. Cette étude indique aussi qu'ouvrir un régime forfaitaire pour les petits agriculteurs, assorti d'une condition de certification environnementale, et d'un paiement d'au moins 3000 €, pourrait servir de levier pour accélérer la transition des petites exploitations vers des pratiques plus durables. Un tel outil serait

complémentaire de l'éco-régime option « certification environnementale » dans lequel il est peu probable que les exploitations ayant de très petites surfaces s'engagent. Il pourrait également contribuer à changer la norme sociale, en signalant que l'engagement dans une transition agroécologique certifiée est récompensé par la société, et ceci même pour les petites structures agricoles. Le paiement forfaitaire pour les petits maraichers, prévu par le Plan stratégique national, est une première étape.

Pour en savoir plus

Lécole P., Préget R. et Thoyer S. (2022). Designing an effective small farming scheme in France, *Ecological Economics* 191.