
Redistribution des aides et soutien aux petites exploitations



5 février 2026

Pauline Lécole

pauline.lecole@supagro.fr

Redistribution des aides et soutien aux petites exploitations

Présentation ancrée sur plusieurs travaux :

- Certains sur des dispositifs existants

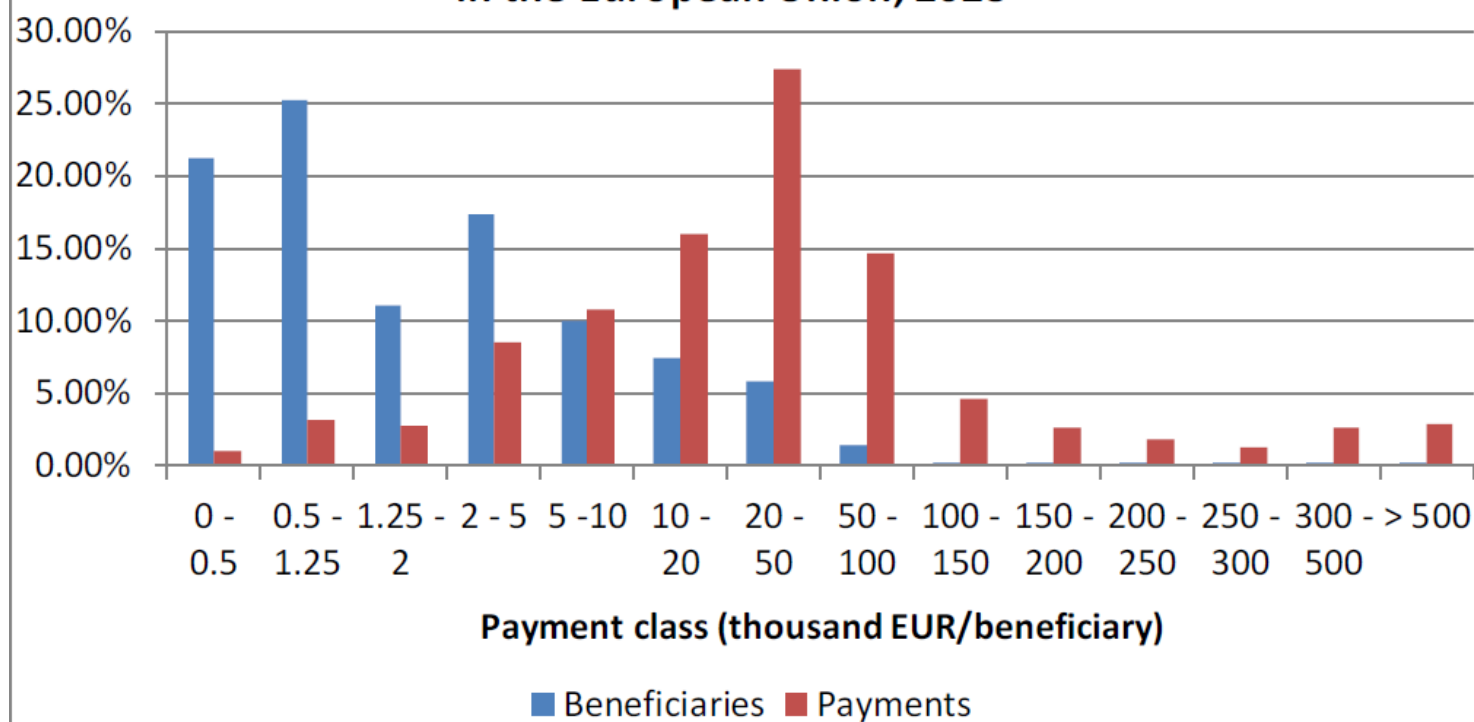
Lécole P., 2024, PAC 2023-2027 : Applications et effets redistributifs de la surprime dans les Etats-membres de l'UE, Economie rurale 387, 115-135

- D'autres sur des dispositifs hypothétiques

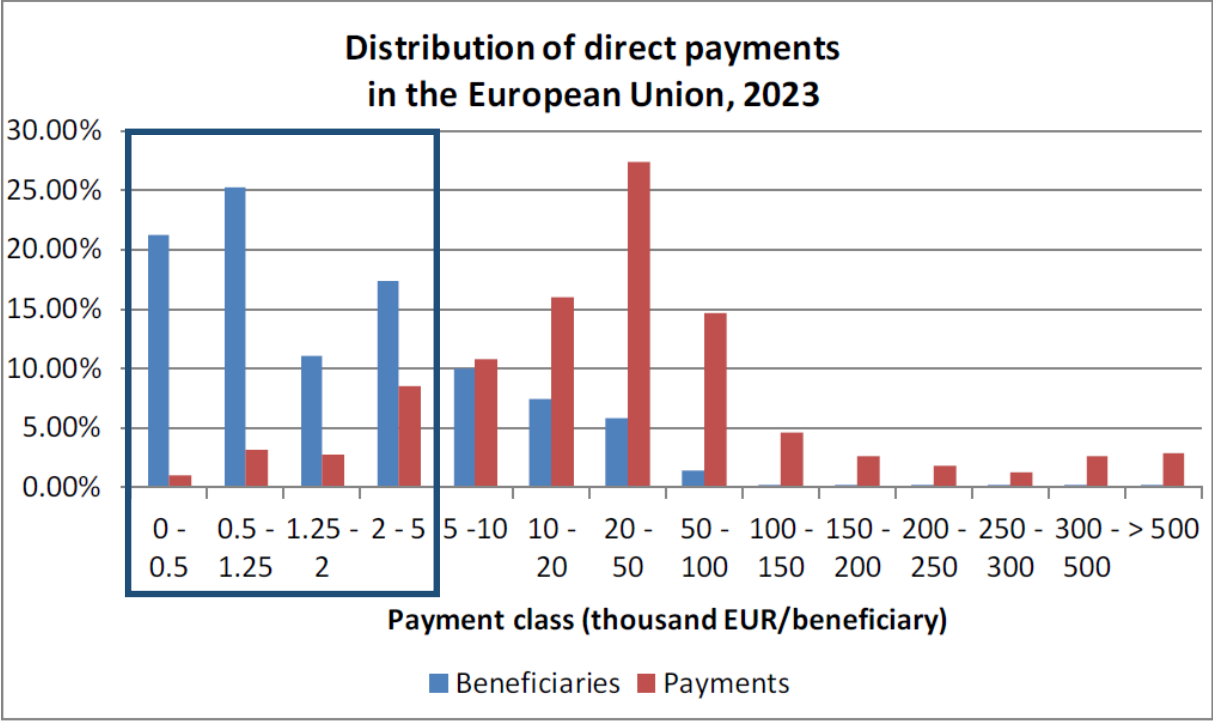
Lécole P., Préget R., Thoyer S., 2022, Designing an effective small farming scheme in France, Ecological Economics 191, 107229

Lécole P., Préget R., Thoyer S., 2025, Supporting the small market gardening sector in France: comparison of two policy options, Ecological Economics 238

Distribution of direct payments in the European Union, 2023

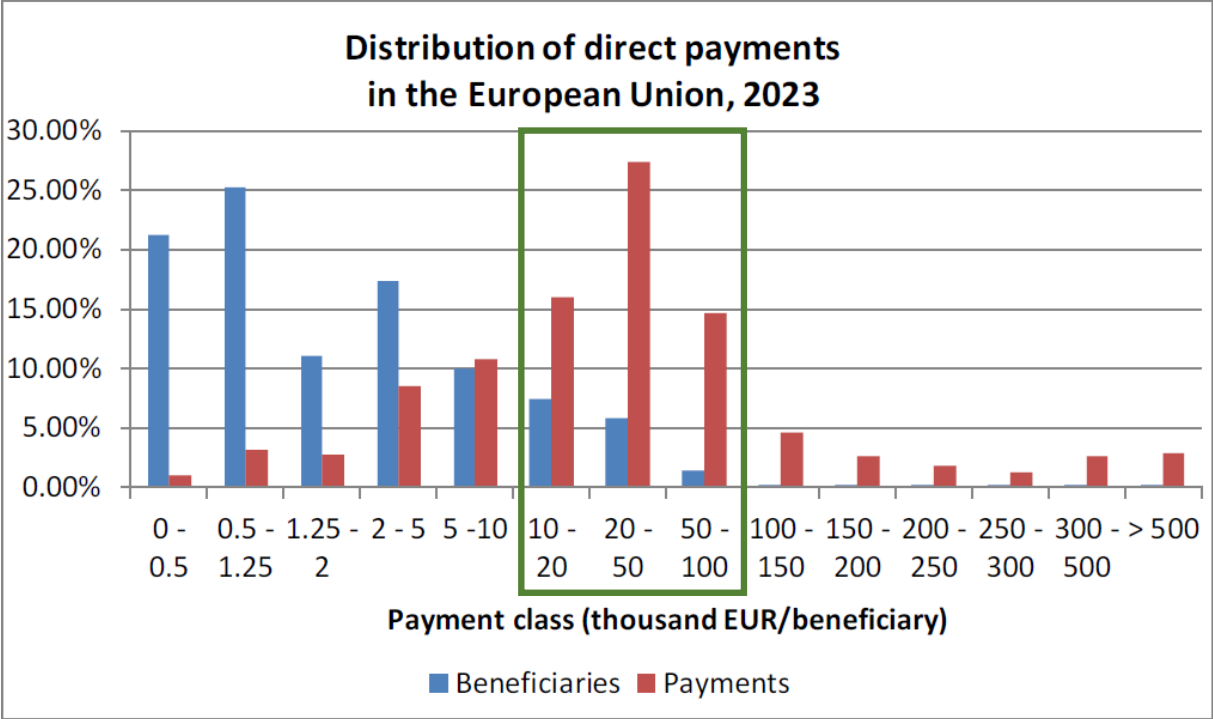


Around three quarters of the beneficiaries received amounts below EUR 5 000. This corresponded to 15% of the total direct payment envelope.



Around three quarters of the beneficiaries received amounts below EUR 5 000. This corresponded to 15% of the total direct payment envelope.

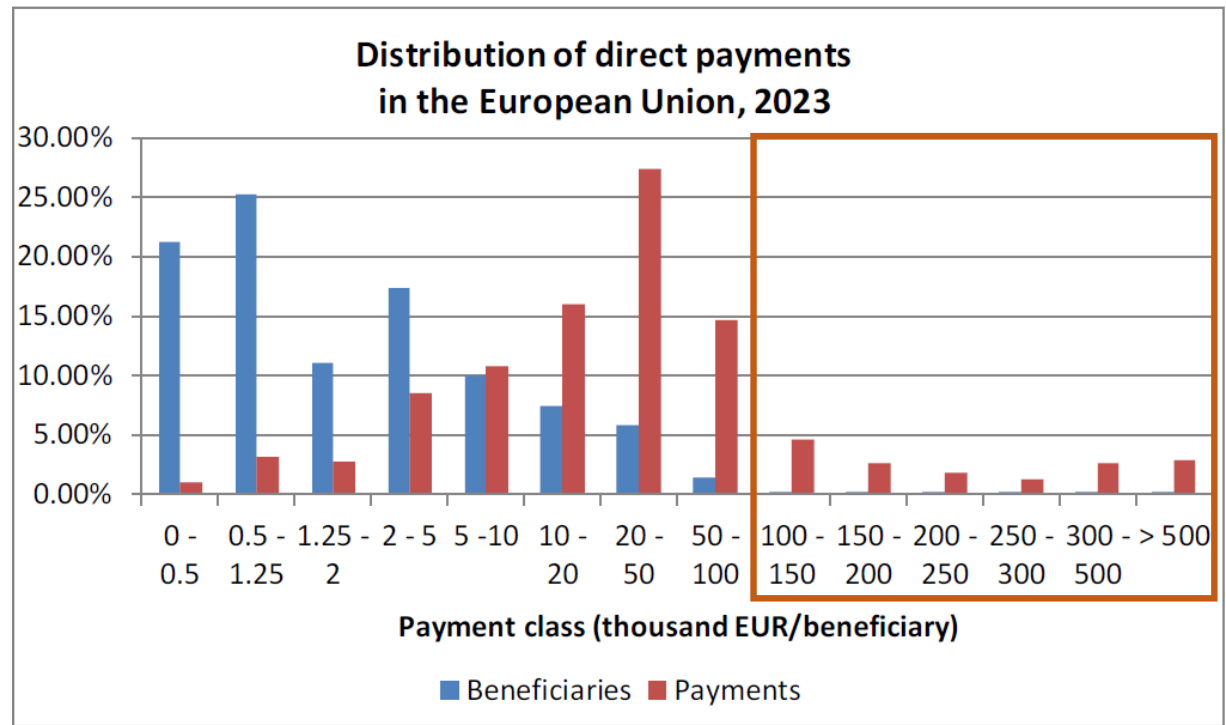
More than half (58%) of the direct payment envelope was spent on payments between EUR 10 000 and EUR 100 000. They were distributed to 15% of all beneficiaries.



Around three quarters of the beneficiaries received amounts below EUR 5 000. This corresponded to 15% of the total direct payment envelope.

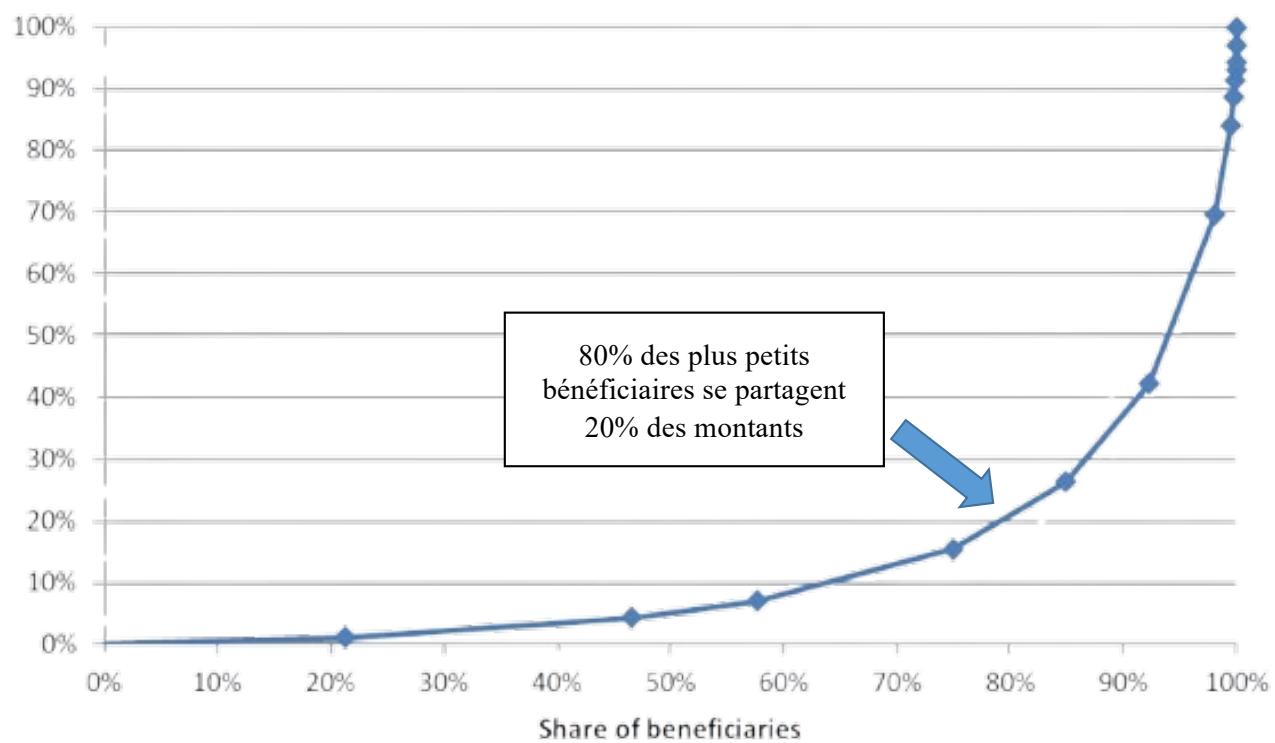
More than half (58%) of the direct payment envelope was spent on payments between EUR 10 000 and EUR 100 000. They were distributed to 15% of all beneficiaries.

Only 0.5% of all beneficiaries received more than EUR 100 000. Together, they obtained 16% of the total direct payment envelope



Share of direct
payments

EU 27, financial year 2023



Pour les **contribuables européens** : concentration des aides sur une minorité d'agriculteurs, difficilement acceptable (Ecorys, 2017 ; Lécole et Thoyer, 2015).

Pour les **décideurs publics** : augmenter le revenu de la majorité des agriculteurs qui reçoivent peu et limiter les versements très élevés aux plus gros bénéficiaires (souvent vus comme une utilisation inappropriée des fonds publics) (Hanson, 2021).

Les aides directes sont en très grandes partie distribuées par hectares, les plus petits bénéficiaires sont les plus petits en termes de surface

2023

Farm size class	% Beneficiaries	% Area	% Direct Payments
<=5 ha	48.3%	4.7%	5.5%
5-250 ha	50.4%	68.0%	71.6%
>250 ha	1.3%	27.3%	22.9%

La redistribution des aides de la PAC, un sujet qui n'est pas nouveau, qui émerge /s'impose récemment dans les textes européens

La Commission européenne souhaite : « une PAC plus juste », « qu'une répartition plus équilibrée des aides doit être encouragée » (2017)

« Les modalités des aides directes avantagent les grandes exploitations » (Cour des Comptes, 2018)

« Le nouveau système de la PAC progresse vers une redistribution des paiements de soutien aux exploitations plus grandes vers les exploitations plus petites » (Commission européenne, 2022)

Une redistribution des aides pas toujours bien accueillie par les Etats-membres

Les outils de la PAC en faveur de la redistribution des aides

- la dégressivité et le plafonnement des aides
- le paiement redistributif
- Le *small farmers scheme* (initialement un outil de simplification, mais qui pourrait devenir un outil de redistribution des aides !)

Dégressivité et plafonnement

Des mécanismes de réduction des aides pour les plus grands bénéficiaires, à partir d'un certain montant, le bénéficiaire ne touche pas le montant qu'il devrait

Une EA qui peut bénéficier de 220 000€ soumise à une dégressivité de 5% au-delà de 150 000€ touchera 216 500€

Une EA qui peut bénéficier de 312 000€ soumise à un plafonnement au-delà de 300 000€ touchera 300 000€

Marges de manœuvre laissées aux Etats-membres sur les seuils, les taux de réduction voire même la mise en place de ces outils

Sur 2023-2027 15 EM sur 27 n'imposent pas de dégressivité et pas de plafonnement

→ Un outil difficile à mettre en place

La surprime ou paiement redistributif

Petit point sur les aides directes touchées par les agriculteurs européens

Tous les bénéficiaires du paiement de base, touche la surprime mais sur un nombre limité d'hectares

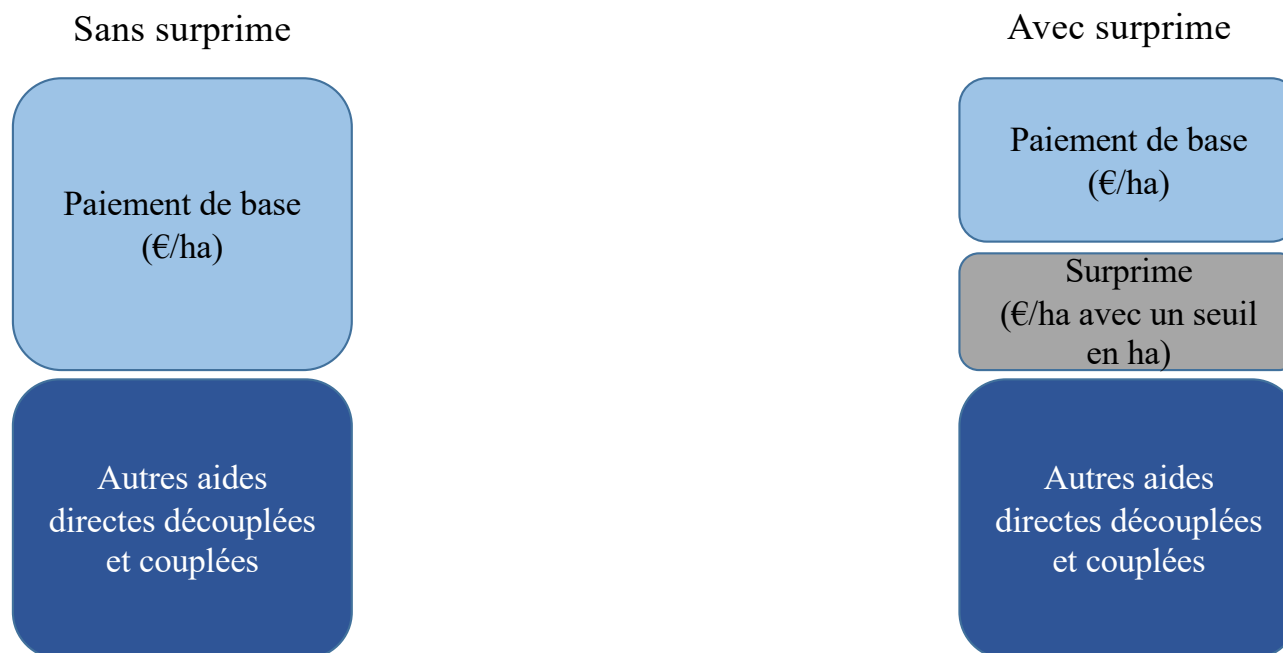
En France, 52 premiers hectares sont surprimés de 48€/ha

Paielement de base
(€/ha)

Surprime
(€/ha avec un seuil
en ha)

Autres aides
directes découplées
et couplées

La surprime ou paiement redistributif



Sans surprime, l'enveloppe du paiement de base est plus importante et le montant du paiement de base plus élevé

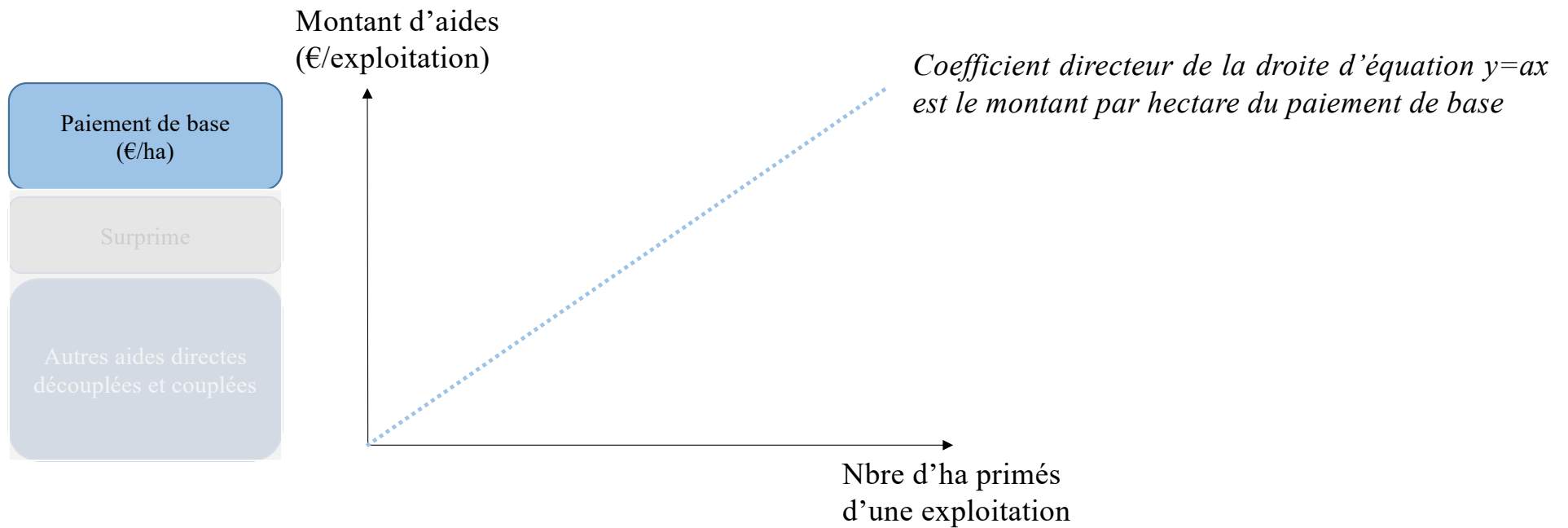
La surprime ou paiement redistributif

Comment la surprime redistribue alors que tous les agriculteurs en bénéficient ?

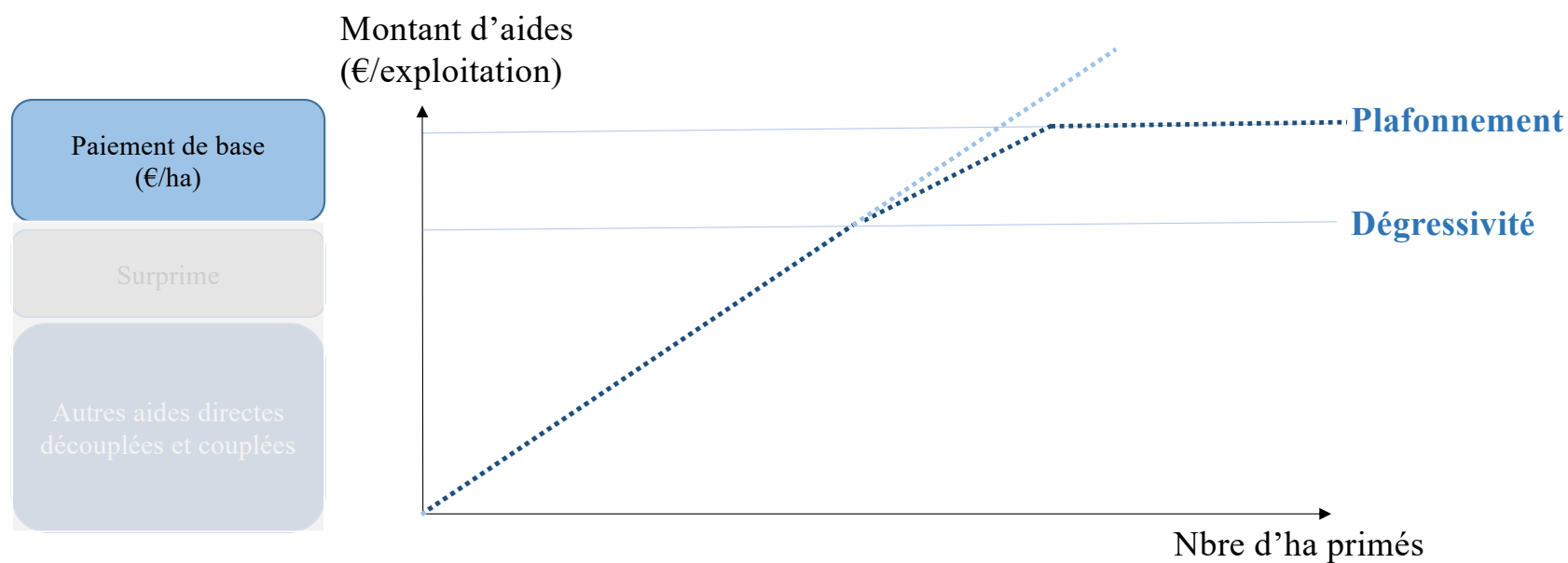
- Les exploitations dont la surface est sous le seuil de la surprime voient tous leurs hectares primés, elles ont en moyenne un montant d'aide (paiement de base + surprime) plus élevé que les exploitations au-dessus du seuil
- Ajouter la surprime réduit le montant du paiement de base

	Situation sans surprime	Situation avec surprime
	Paielement de base (estimation 142€/ha)	Paielement de base (127€/ha)+ Surprime (48€ pour les 52 premiers hectares)
EA de 10ha	1 420€/EA	1750€/EA
EA de 100ha	14 200€/EA	15 196€/EA
EA de 300ha	42 600€/EA	40 596€/EA

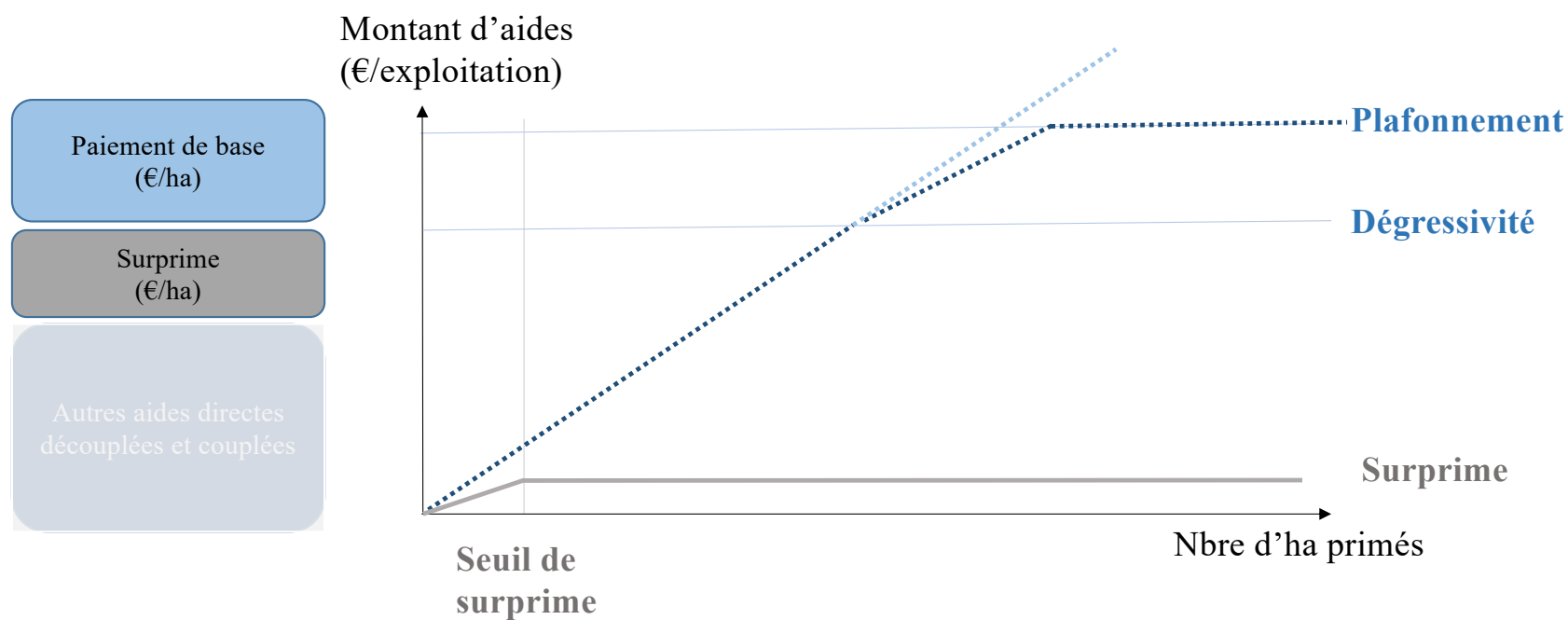
Situation sans redistribution des aides



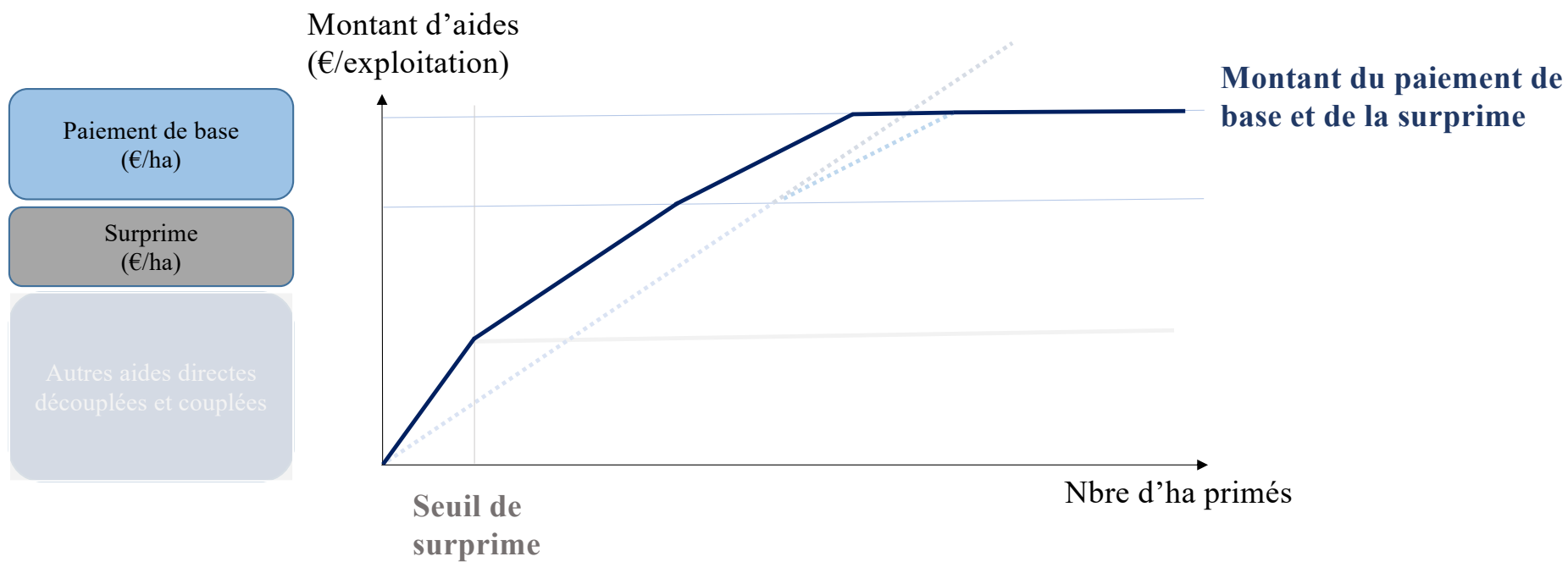
Situation avec réduction des plus grands montants (dégressivité et plafonnement)



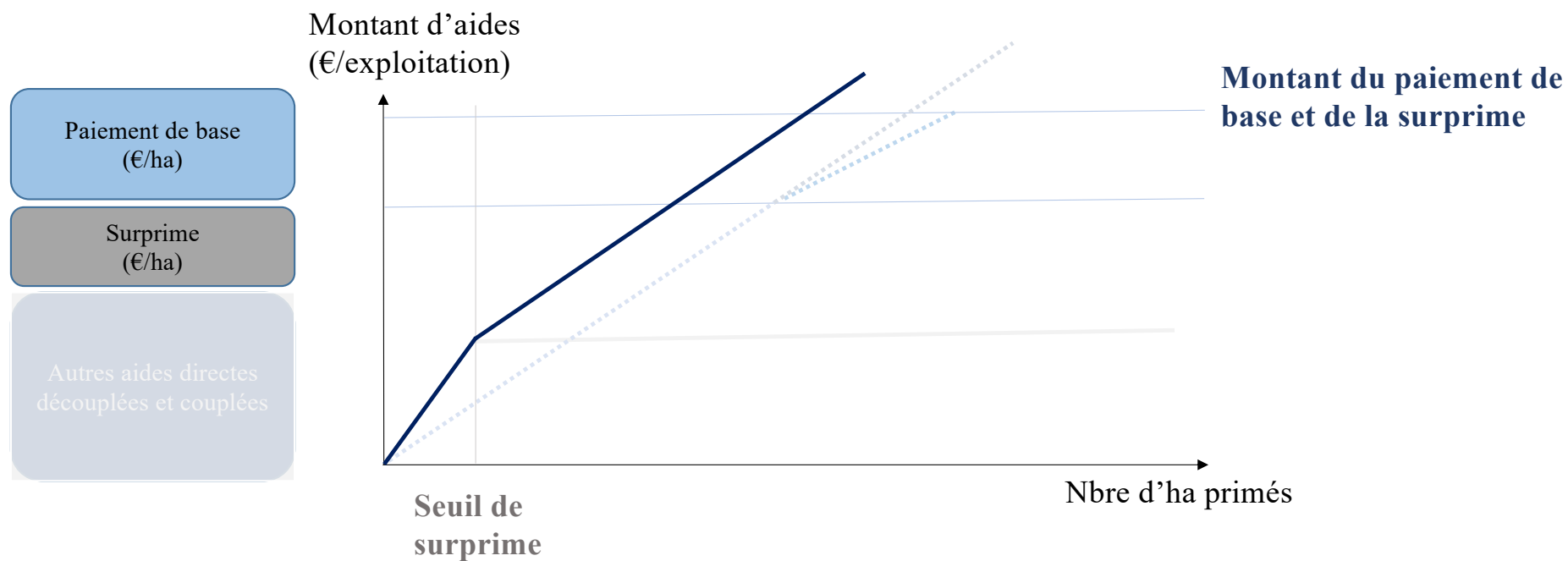
Situation avec réduction des plus grands montants (dégressivité et plafonnement) et ajout de la surprime



Situation avec réduction des plus grands montants (dégressivité et plafonnement) et ajout de la surprime

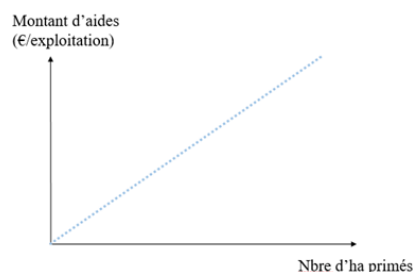


En réalité pour la plupart des Etats-membres (sans dégressivité et plafonnement) et ajout de la surprime



Comparer deux situations pour estimer l'ambition redistributive des Etats-membres

Sans outils de redistribution



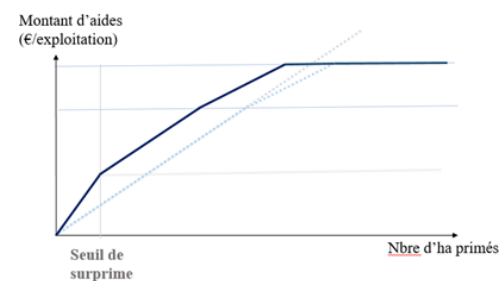
L'indice de Gini « taille »

G « taille » Luxembourg = 0,4454

G « taille » France=0,4602

G « taille » Slovaquie=0,8742

Avec les outils de redistribution des PSN



L'indice de Gini « PSN »

G « PSN » Luxembourg = 0,4349

G « PSN » France=0,4297

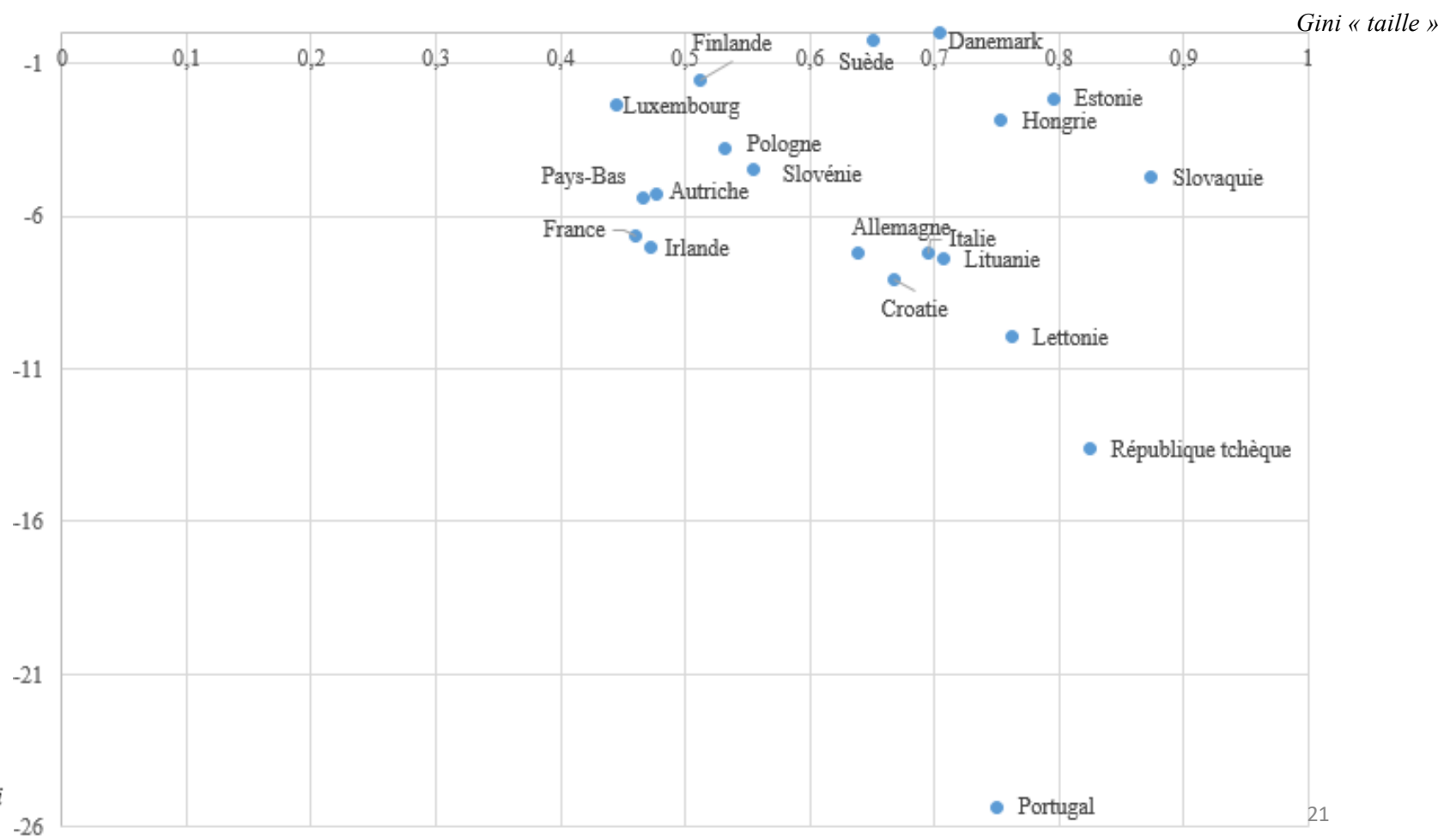
G « PSN » Slovaquie=0,8330

Variation relative de l'indice de Gini PSN/Gini Taille

Luxembourg : -2,4%

France : -6,6%

Slovaquie : -4,7%

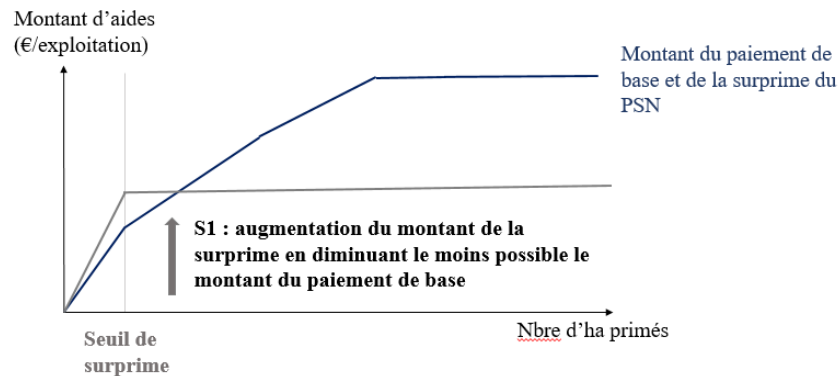


La surprime ou paiement redistributif

Tester 2 scénarios pour un même objectif : pour chaque EM, faire diminuer l'indice de Gini de la distribution de - 20% par rapport à l'indice de Gini taille (sans redistribution)

Contrainte de conserver le budget paiement de base et surprime constant

S1 : augmentation du montant en €/ha de la surprime en diminuant le moins possible le montant du paiement de base

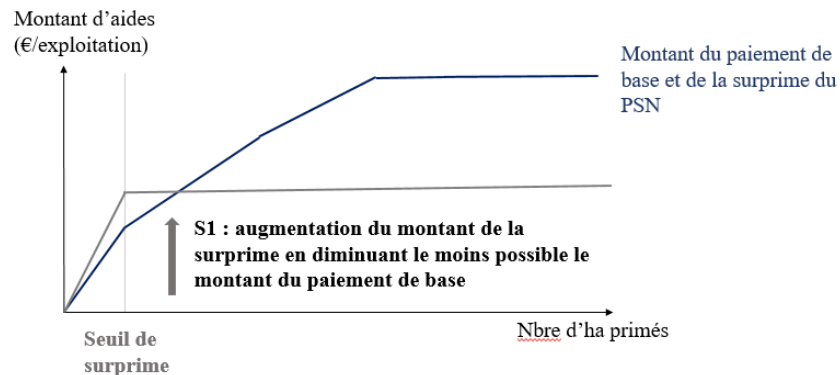


La surprime ou paiement redistributif

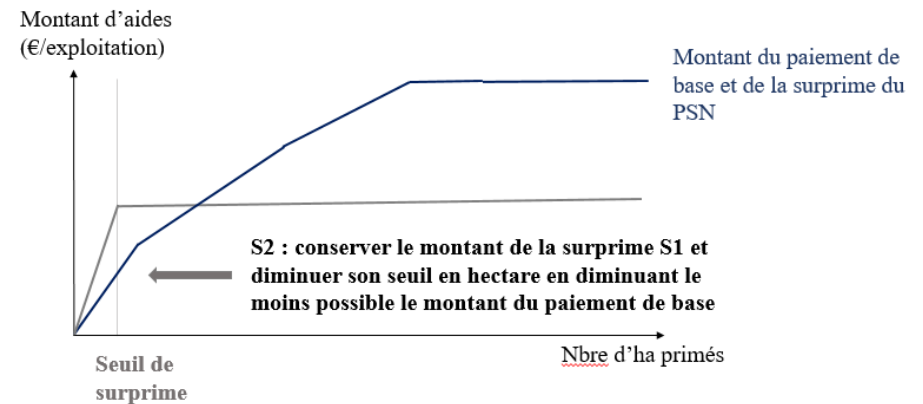
Tester 2 scénarios pour un même objectif : pour chaque EM, faire diminuer l'indice de Gini de la distribution de - 20% par rapport à l'indice de Gini taille (sans redistribution)

Contrainte de conserver le budget paiement de base et surprime constant

S1 : augmentation du montant en €/ha de la surprime en diminuant le moins possible le montant du paiement de base



S2 : conserver le montant de la surprime S1 et diminuer son seuil en hectare en diminuant le moins possible le montant du paiement de base



La surprime ou paiement redistributif

Pour un même objectif de redistribution, **plusieurs arbitrages politiques sont possibles** :

- Dans le cas de S1 : distribuer la surprime à un nombre relativement importants de bénéficiaires et le faire porter aux plus grands bénéficiaires
- Dans le cas de S2 : concentrer la surprime sur un petit nombre de petits bénéficiaires et faire porter la distribution sur un plus large nombre de bénéficiaires

→ Montre l'intérêt de la surprime pour la redistribution y compris pour limiter les montants des plus gros bénéficiaires alors qu'elle est touchée par tous

→ Met en lumière différentes modalités d'application de la surprime et montre sur qui la redistribution peut porter

→ Alimenter les réflexions sur les choix qui pourraient s'offrir aux EM

Le small farmers scheme

Des aides distribuées à l'hectare en grande majorité mais pas toutes :

→ small farmers scheme (SFS) initialement pensé pour limiter la charge administrative des plus petites exploitations et de l'administration

A la place des aides au revenu « classiques » → un forfait par exploitation maximal de 1250€/EA

Aucune condition associée à ce paiement

Auto-sélection et un montant forfaitaire faible → les plus petits sont ciblés

Le small farmers scheme

Dans nos travaux, volonté de partir du SFS mais de l'orienter sur **des exploitations de petites taille et qui contribuent ou pourraient contribuer, à l'emploi et à l'environnement**

Question : **quel montant proposer pour inciter les petites EA à s'engager dans un programme avec un paiement forfaitaire et des conditions d'emploi et d'environnement ?**

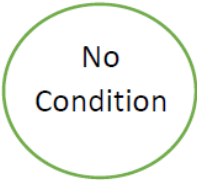

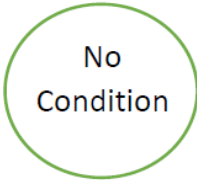
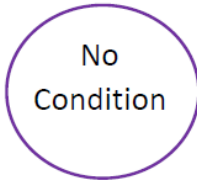





→ Economie comportementale et méthode de choix discrets

→ Enquête en ligne (608 répondants) qui touchent moins de 15 000€ d'aides au revenu

Propose des cartes de choix avec des scénarii de programmes à des agriculteurs et ceux-ci déclarent leurs préférences

Ils répondent à plusieurs cartes de choix et à partir de cela on peut estimer le programme préféré des répondants et le montant associé

Example of a choice card

	Program 0	Program A	Program B	
Environmental condition				I prefer to remain in my current situation
Employment condition				
Commitment condition				
Lump sum payment	1250€/year	5000€/year	7000€/year	3240 €

Le small farmers scheme

Dans notre enquête, préférence forte pour un programme incluant une certification environnementale (yc ceux qui ne l'ont pas déjà), rejet des contraintes sur l'emploi.

Peut-on simuler un taux d'engagement à l'échelle française pour un programme donné avec un montant donné ?

Compte tenu des préférences connues de nos enquêtés, on peut déterminer dans notre échantillon un taux d'engagement pour un programme donné, mais notre échantillon n'est pas représentatif...

On corrige cela : les choix des répondants dépendent du montant d'aides au revenu auquel ils pourraient renoncer et de s'ils remplissent déjà les conditions ou pas

→ Simulation des résultats à l'échelle de l'ensemble de la population cible française

Le small farmers scheme

- **13% des agriculteurs français seraient prêts à entrer dans le SFS** (version Commission européenne, sans condition et 1250€/EA)
- Les simulations montrent que **34 % des agriculteurs français non retraités** pourraient souscrire à un programme offrant 3 000 € avec une simple condition environnementale.
- **89 % des agriculteurs** susceptibles de rejoindre ce programme "environnemental" ne détiennent pas encore de certification environnementale, ce qui montre que le dispositif pourrait réellement accélérer la transition agro-écologique du secteur

Simuler un small farmers scheme+ pour les maraichers

En France (2023-2027) : **une nouvelle aide couplée spécifique pour les petites exploitations maraichères**

→ 1588€/ha de maraîchage pour les EA de moins de 3ha de SAU et plus de 0,5ha de légumes ou petits fruits

Un important **effet de seuil**

3ha de maraîchage → près de 5 400€ d'aides directes couplées et découplées

Dans le cas, où la SAU fait plus de 3ha, il faudrait 27ha (en maraîchage) pour recevoir un montant comparable (uniquement avec des aides découplées).

Simuler un small farmers scheme+ pour les maraichers

Peut-on soutenir autrement les petites exploitations maraichères sans effet de seuil et en ciblant celles qui respectent des critères de durabilité ?

→ SFS+ avec deux conditions facilement contrôlables et un montant plus élevé spécifique aux petits maraichers (moins de 5000€ d'aides directes)

Condition d'environnement : avoir une certification reconnue par le MASA // *en lien avec les attentes des consommateurs*

Condition d'emploi : avoir un salarié permanent sur au moins 1/3 temps // *en lien avec les questions d'organisation du travail, de surcharge*

Simuler un small farmers scheme+ pour les maraichers

A partir des données issues de notre précédente enquête, nous connaissons les préférence des maraîchers

→ Comparer ce programme à celui du ministère français à budget constant et pour une même population (même méthode que précédemment)

A partir de
recensement agricole

Programme existant

Les maraichers éligibles

**Les maraichers non
éligibles**

A partir de notre
enquête

**SFS+ programme
hypothétique**

**Les maraichers qui
souhaitent s'engager**

**Les maraichers qui ne
souhaitent pas s'engager**

Simuler un small farmers scheme+ pour les maraichers

8427 maraichers dans le RA2020

Pour un même budget pour une même population cible :

- **Avec le programme actuel du ministère**, 3 168 maraîchers auraient accès à l'aide spécifique + l'aide découplée, tandis que 3 808 maraîchers ne bénéficieraient que de l'aide découplée
- **Avec le SFS+**, 4 533 maraîchers s'engageraient dans un dispositif conditionné à l'environnement et à l'emploi, avec un montant de 2 500 €/EA, tandis que 2 443 préféreraient rester sur les aides découplées.

Parmi les 4 533 maraîchers qui s' enrôleraient dans le SFS+ à 2500€/EA et avec les deux conditions emploi et environnement :

Seulement 21% remplissent déjà les deux conditions

Les autres devront les remplir pour pouvoir s' enrôler :

Potentiel impact sur l' emploi : + 900 UTA estimées

*Potentiel impact sur l' environnement : +10 600 ha
sous certifications environnementales*

Conclusions et perspectives

L'intérêt de l'économie comportementale pour le design des politiques publiques

Des travaux sur la redistribution des aides qui se multiplient et un intérêt désormais affiché pour les petites et moyennes exploitations agricoles (yc de la part des décideurs)

Des aides au forfait qui se développent ?

A priori à suivre pour la prochaine PAC 2028-2034



Dans la proposition de la Commission européenne : “Redistribuer en fonction des besoins (par zones, par types d'agriculteurs)”, d'après quels critères ? Quid des négociations avec le Parlement et les ministres de l'agriculture ?

A quoi s'attendre : Vraie adaptation des Etats-membres ou simple exercice de justification pour ne rien changer ?

Merci pour votre attention
A vos questions !

	Autriche	Belgique	Espagne	Irlande	Lituanie	Portugal	Slovaquie
Plafonnement	100 000€	100 000€	100 000€ après soustraction du coût de la main d’oeuvre	100 000€ après soustraction du coût de la main d’oeuvre	100 000€ après soustraction du coût de la main d’oeuvre		100 000€ après soustraction du coût de la main d’oeuvre
Dégressivité		30% de 60 000 à 75 000€ 85% de 75 000 à 100 000€	25% de 60 000 à 75 000€ 50% de 75 000 à 90 000€ 85% de 90 000 à 100 000€			50% à partir de 100 000€	85% à partir de 60 000€




Environment attribute

	<p>Level 0:</p> <p>No environmental condition attached No control</p>
	<p>Level 1:</p> <p>Farmers have to be certified with a sustainable farming label registered by the ministry of agriculture: several exist, the most demanding and most famous is the organic farming label, others are very light</p>

The objective of the environmental attribute is to **encourage farmers to provide a certified effort for a more environmentally-friendly agriculture**

Employment attribute

The objective of the employment attribute is **to encourage farmers to create or maintain wage jobs (even part-time) on their farm.**

	Level 0: No employment condition
	Level 1: low Salaried employment on the farm must be at least 2 full-month equivalent per year (on a temporary or permanent basis)
	Level 2: high Salaried permanent employment must reach at least the equivalent of one third of a full time

Payment attribute

The payment attribute is the lump-sum payment associated to the small farmers scheme.

It does **not** depend **on farm size, production or location**

Lump sum payment per year	Levels: 1250 € (always available in program 0, this level is only for a no-condition scheme) 3000 € 5000 € 7000 €
----------------------------------	--

Results – Mixed Logit

Variable	ML
Mean	
k€	0.6406***
envir	1.7933***
employ_low	-1.4887***
employ_high	-2.6287***
commitment	-0.7320***
ASC_prog0	-0.6212**
ASC_AB	1.9765***
SD	
envir	2.0959***
employ_low	2.6243***
employ_high	2.4673***
commitment	0.8441***
ASC_prog0	3.2098***
ASC_AB	2.9651***

Strong preference for an environment condition

Aversion to employment conditions and to commitment

Reference : Status quo

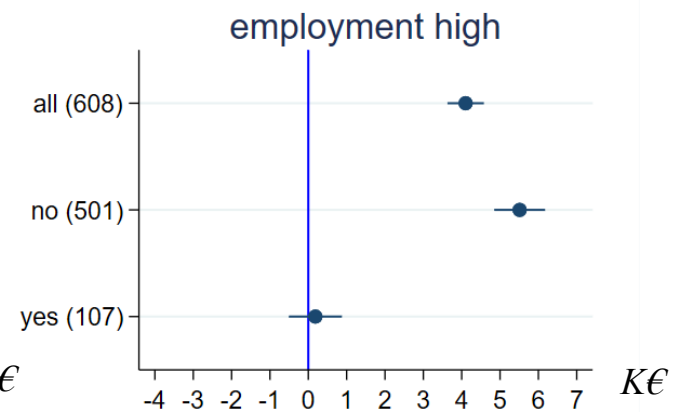
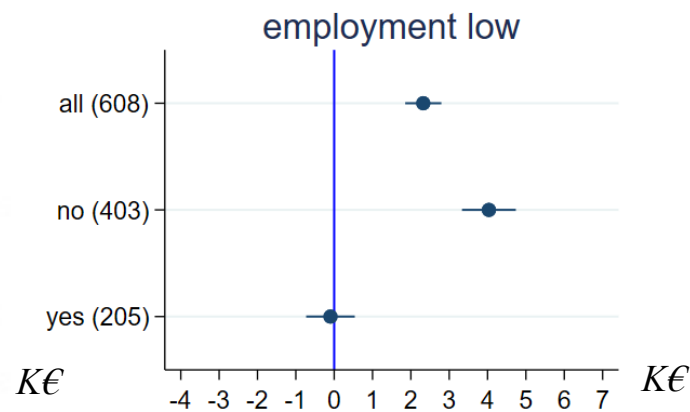
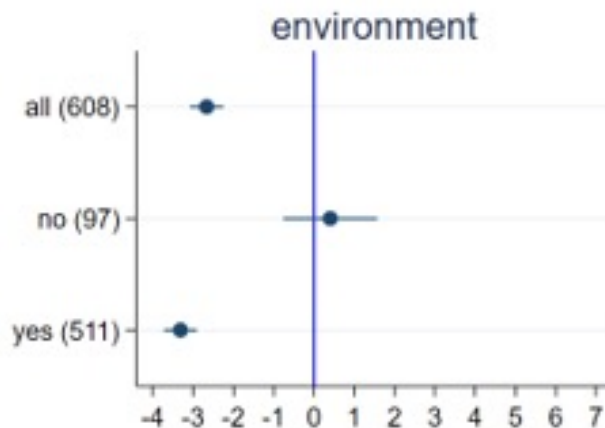
On average, respondents prefer the status quo rather than program 0 **BUT** they prefer programs (A or B) with condition(s) rather than status quo

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Results – WTA

Average marginal willingness to accept (WTA) of the 608 farmers in our sample

	<i>envir</i>	<i>empllo</i>	<i>emplhi</i>	<i>4years</i>
Mean WTA (€)	-2,799	2,323	4,103	1,142
Lower confidence limit	-3,193	1,852	3,628	901
Upper confidence limit	-2,404	2,794	4,578	1,383



Simulations on policy options at French scale- methodology

Step 1 : Compare the status quo's utility to the utility of a given programme for each respondent

→ *a given programme is selected when its utility is greater than the utility of the status quo.*

Step 2 : Correct for sampling bias

→ *by using the rate of respondents (classified by group) who would choose to enroll in the programme and apply it to French farmers with equivalent characteristics.*

Step 3 : Calculate the net additional cost

→ *by subtracting from the total cost the saved first pillar payments (as they are no longer paid to farmers who enrol in the programme).*

Range of first pillar direct payments in euros (status quo)	0	]0; 1,250]	]1,250; 7,000]	]7,000; 15,000]	Total
No condition fulfilled	31	11	13	17	72 (12%)
Environmental condition fulfilled (only)	132	85	81	33	331 (54 %)
Low employment condition fulfilled (only)	4	1	5	4	14 (2 %)
Low and high employment conditions fulfilled (only)	4	1	2	4	11 (2 %)
Environmental and low employment conditions fulfilled (only)	20	23	24	17	84 (14 %)
Environmental condition and both employment conditions (low and high) fulfilled	22	27	25	22	96 (16 %)
TOTAL	213 (35 %)	148 (24%)	150 (25%)	97 (16%)	608

Number (and %) of respondents fulfilling the conditions according to status quo first pillar payments

Range of first pillar direct payments in euros (status quo)	0	]0; 1,250]	]1,250; 7,000]	]7,000; 15,000]	Total
No condition fulfilled	31	11	13	17	72 (12%)
Environmental condition fulfilled (only)	132	85	81	33	331 (54 %)
Low employment condition fulfilled (only)	4	1	5	4	14 (2 %)
Low and high employment conditions fulfilled (only)	4	1	2	4	11 (2 %)
Environmental and low employment conditions fulfilled (only)	20	23	24	17	84 (14 %)
Environmental condition and both employment conditions (low and high) fulfilled	22	27	25	22	96 (16 %)
TOTAL	213 (35 %)	148 (24%)	150 (25%)	97 (16%)	608

In a programme with environmental condition and a lump sum payment of 3000€ 90,3% of the respondents would enrol (their utility is higher than of their SQ)

Number (and %) of respondents fulfilling the conditions according to status quo first pillar payments

The enrolment rate of 90,3% is applied to farms in the agricultural census classified in the same box regarding their DP and their fulfilment of conditions.

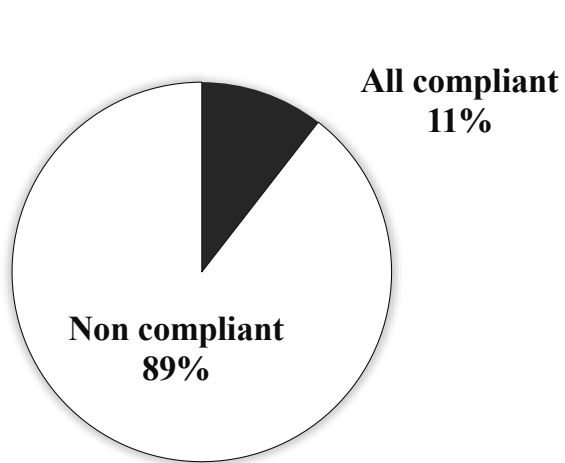
→ It is estimated that 15,400 farmers would enroll in the program with an environmental condition at 3000€.

Range of first pillar direct payments in euros (status quo)	0	]0; 1,250]	]1,250; 7,000]	]7,000; 15,000]	Total
No condition fulfilled	17,022	34,813	54,320	50,339	156,494 (70%)
Environmental condition fulfilled (only)*	1,120	3,081	4,696	3,979	12,876 (6%)
Low employment condition fulfilled (only)	4,396	3,840	5,026	4,770	18,032 (8%)
Low and High employment condition fulfilled (only)	7,706	6,278	6,956	6,007	26,947 (12%)
Environmental and low employment conditions fulfilled (only)	516	822	1,038	661	3,037 (1%)
Environmental condition and both employment conditions (low and high) fulfilled	1,361	1,270	1,468	913	5,012 (2%)
TOTAL	32,121 (14%)	50,104 (23%)	73,504 (33%)	66,669 (30%)	222,398

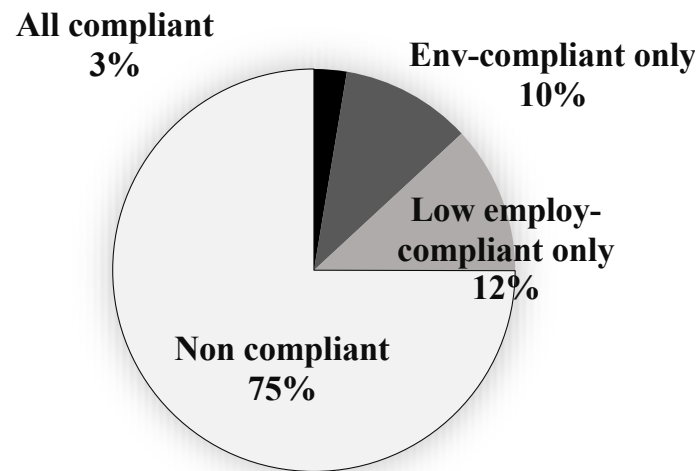
Estimation of the number (and %) of non-retired farmers fulfilling the conditions according to first pillar payments (data from the 2010 agricultural census, first payment calculations made with 2014 CAP rules)

Le small farmers scheme

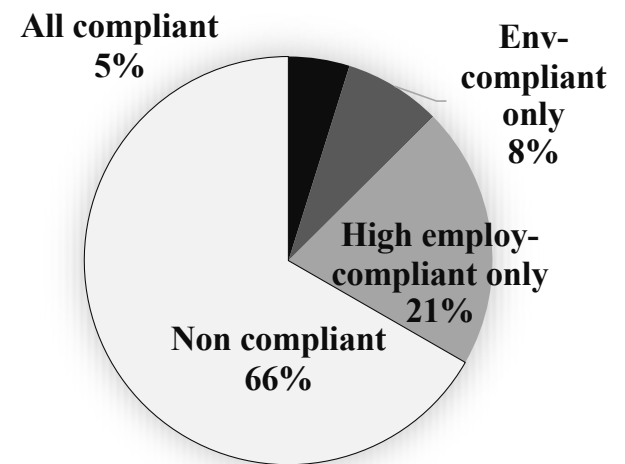
Simulations on the non-retired French farmer population		
Programmes	Enrolment rate	Additional cost (% of the total cost of status quo situation which is 6,933 million €)
<u>Programme 1</u> : 3,000 € and environmental condition only	34%	42 million € (+0,61%)
<u>Programme 2</u> : 3,000 € and environmental and low employment conditions	23%	93 million € (+1,34%)
<u>Programme 3</u> : 3,000 € and environmental and high employment conditions	21%	46 million € (+0,67%)



Programme 1 : only the environmental condition and €3,000



Programme 2 : combines the environmental condition with the low employment condition and €3,000



Programme 3 : combines the environmental condition with the high employment condition and €3,000

Contexte de l'étude

Application de la PAC 2023-2027 en France (PSN) : **une nouvelle aide couplée pour les petites exploitations maraîchères**

1588€/ha de maraîchage pour les EA de moins de 3ha de SAU et plus de 0,5ha de légumes ou petits fruits

Extraits du PSN français

« participer au **maillage territorial** des productions maraîchères et aider spécifiquement les petites exploitations qui **ne bénéficient de paiements de base qu'à hauteur de leur petite surface, limitant ainsi grandement les subventions** qui leur sont accordées par la voie des paiements de base »

« renforcer la **diversification** des petites exploitations vers la production légumière à destination d'une **demande locale souvent associée à des exigences en matière de réduction des pesticides** »

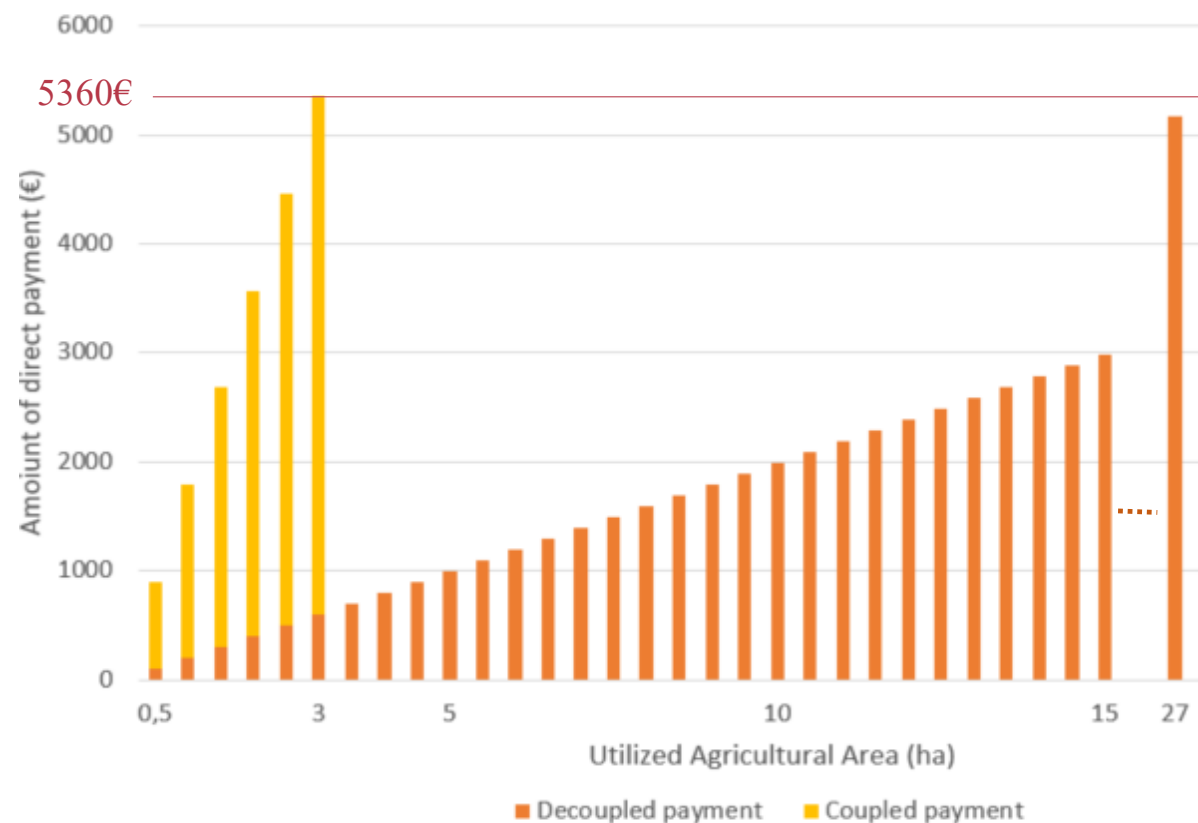
« agir avec les collectivités territoriales pour **solidifier l'approvisionnement local** de la **restauration collective** ou accompagner le **développement des circuits courts**, pour mieux répondre aux nouvelles attentes sociétales »

Contexte de l'étude

Mais une distribution de l'aide couplée avec un **effet de seuil important**

3ha de maraichage → près de 5 400€ d'aides directes couplées et découplées

Dans le cas, où la SAU fait plus de 3ha, il faudrait 27ha (en maraichage) pour recevoir un montant comparable (uniquement avec des aides découplées).



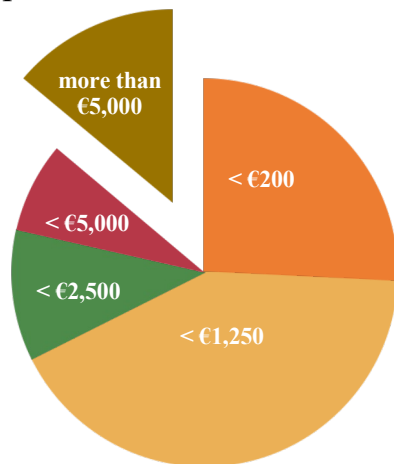
Méthodologie

Comparaison des deux mesures alternatives de politiques publiques :

- **Mesure 1** : aide couplée pour les petits maraichers (PSN français de 2023)
- **Mesure 2** : aide forfaitaire avec conditions d'environnement et d'emploi (SFS+ « petits maraichers »)

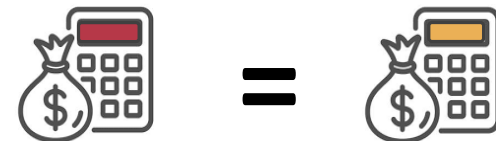
Pour une même population cible

Environ 7000 maraichers non retraités dont le montant estimé des paiements directs est inférieur à 5000€



Pour un même budget

Les maraichers éligibles à l'aide couplée ne sont pas forcément ceux qui souhaiteront s'engager dans le SFS+ et inversement
→ **Estimer le budget sur l'ensemble de la population cible** (éligible ou non, s'engageant ou non)



Méthodologie

Estimer le budget de l'aide couplée pour la population cible respectant les conditions d'éligibilité (estimations à partir du RA 2020)

Mesure 1 – Aide couplée du PSN

```
graph TD; A[Mesure 1 – Aide couplée du PSN] --> B[Maraichers éligibles  
(surface maraichère ≥ 0,5ha et SAU ≤ 3ha)]; A --> C[Maraichers non éligibles à l'aide couplée  
(surface maraichère < 0,5ha et/ou SAU > 3ha)];
```

Maraichers éligibles

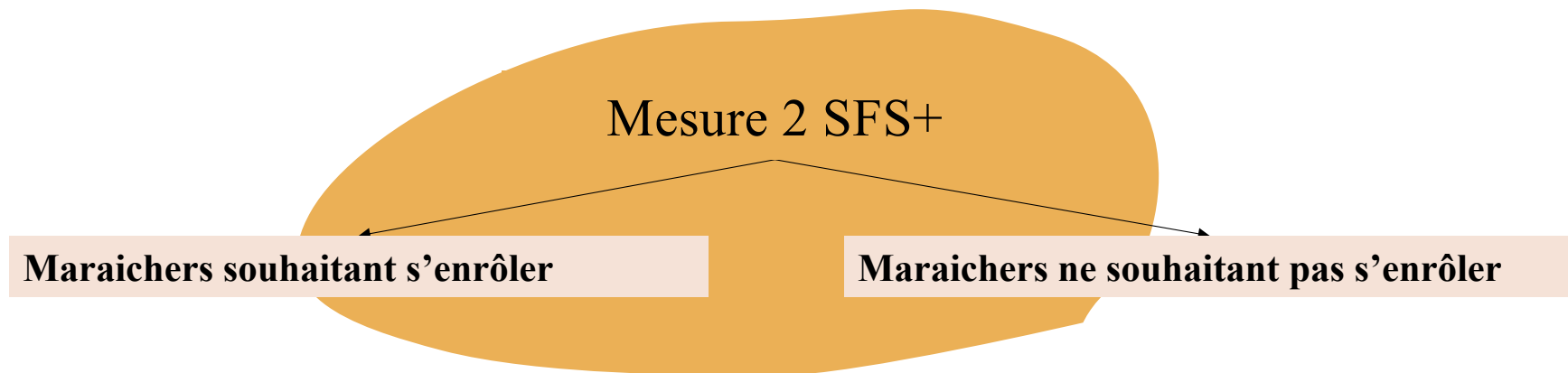
(surface maraichère $\geq 0,5$ ha et SAU ≤ 3 ha)

Maraichers non éligibles à l'aide couplée

(surface maraichère $< 0,5$ ha et/ou SAU > 3 ha)

Méthodologie

Estimer le budget de la mesure 2 SFS+ en simulant l'enrôlement des petits maraichers à partir d'une évaluation par une expérience de choix discrets de leurs préférences (Lécole, Préget, Thoyer, 2022)



Les préférences des maraîchers dépendent du fait qu'ils remplissent ou non les conditions et du montant proposé

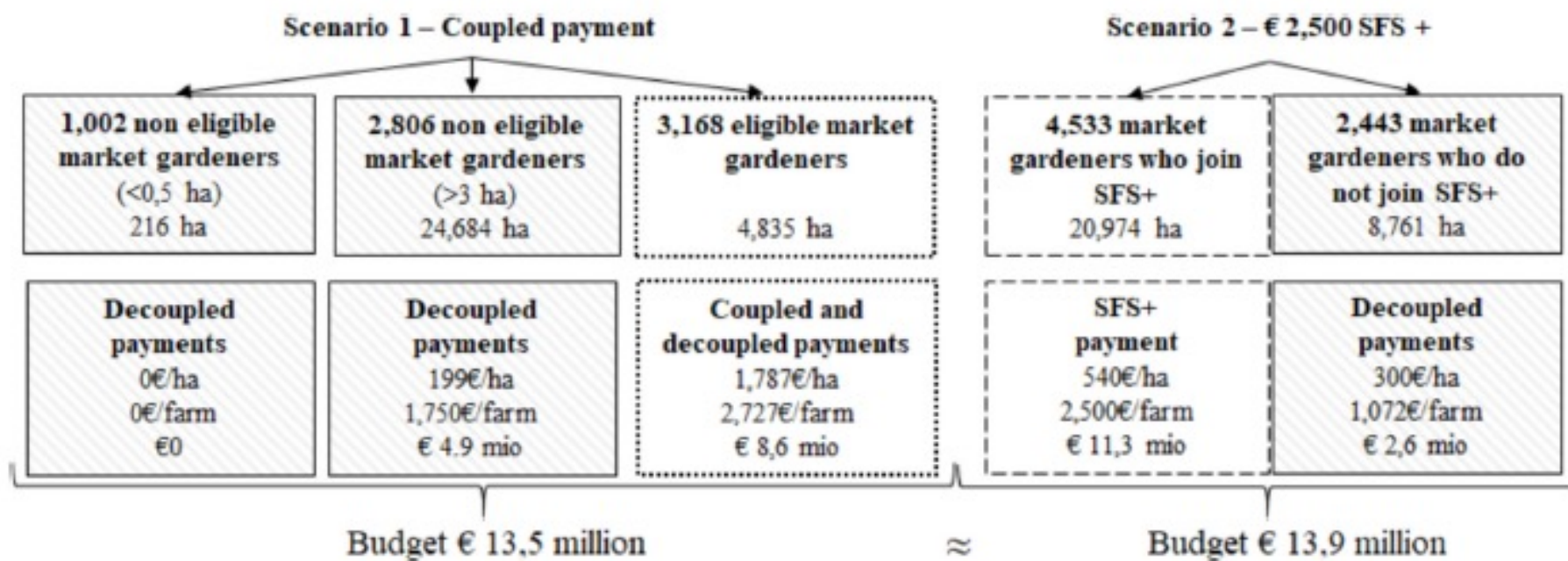


Fig. 4. Comparison of coupled payment scenario and SFS+ simulation.