
La PAC à l'horizon 2020 : quelle politique de structures ?

Rapport du séminaire international
« La PAC à l'horizon 2020, régulation des
marchés et politique de structure »
organisé par le CSA les 31 mars et 1er avril
2011 à Bruxelles

Julie Flament, Mai 2011



Collectif Stratégies Alimentaires

Boulevard Léopold II, 184 D

1080 Bruxelles - Belgique

Tél. 02/412 06 60

secretariat@csa-be.org



Cofinancé par la Commission européenne et la DGD



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	1
PRÉAMBULE	2
INTRODUCTION	3
CONCENTRATION DES EXPLOITATIONS	4
Dynamique de la concentration des exploitations agricoles	4
Concentration et facteurs de production	5
DEVENIR DES EXPLOITATIONS FAMILIALES	6
Economies d'échelle : mythe ou réalité ?	6
Taille des exploitations et performances économiques	6
Taille des exploitations et viabilité des exploitations familiales	7
Concentration des exploitations et société	7
Emploi	7
Exode rural, savoir-faire et métier d'agriculteur	8
Environnement.....	8
Avenir de l'agriculture européenne et agriculture industrielle	8
Les grandes sociétés agricoles d'Europe de l'Est	8
L'avenir de l'agriculture européenne	9
QUELLE POLITIQUE DE STRUCTURE POUR L'UE?	10
Débat actuel dans le cadre de la réforme PAC 2013	10
Mesures dans le cadre du 1 ^{er} pilier pouvant influencer les structures - état du débat	10
Mesures dans le cadre du 2 ^e pilier pouvant influencer les structures - état du débat.....	12
Politique de prix versus découplage	12
ELÉMENTS DE CONCLUSION	14

PRÉAMBULE

Ce document est le produit des réflexions menées lors du séminaire agricole international, organisé par le Collectif Stratégies Alimentaires (CSA) les 31 mars et 1er avril 2011 et intitulé : « La PAC à l'horizon 2020 : régulation des marchés et politique de structures ». Il concerne en particulier la seconde journée du séminaire consacrée aux questions de concentration des exploitations agricoles et de politique de structure au sein de la PAC.

Le programme du séminaire, la liste des participants ainsi que les vidéos et présentations des intervenants sont disponibles sur le site du CSA à l'adresse http://www.csa-be.org/spip.php?page=seminaire&id_rubrique=12&id_mot=185#773.

Le CSA remercie vivement les participants au séminaire et en particulier les orateurs suivants pour leurs précieux apports à ce document : Alfons Balmann (Professeur, IAMO - Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, Allemagne), Lucien Bourgeois (Economiste agricole, Académie d'Agriculture de France), Jean-Marc Boussard (Economiste agricole, Académie d'Agriculture de France), Régis Hochart (ECVC - Coordination Européenne Via Campesina, France), Philippe Lebailly (Professeur, Université de Gembloux Agro-Bio Tech, Belgique), Hannes Lorenzen (Conseiller du groupe des Verts au Parlement européen), Marcel Mazoyer (professeur émérite à AgroParisTech, France), René Poismans (Direction de l'Agriculture de la Région Wallonne, Belgique) et Oane Visser (Professeur, Université Radboud de Nijmegen, Pays-Bas).

INTRODUCTION

L'ajustement des structures agricoles de l'Union européenne est permanent et conduit à une concentration croissante de la production, avec la diminution du nombre d'exploitations et l'agrandissement des exploitations restantes. Ce processus de concentration pose question : est-il sans limite ? Est-il économiquement justifié ? Permet-il la durabilité économique, sociale et environnementale de la production dans l'UE ?

Le séminaire duquel découle ce rapport a souhaité interroger ce processus de concentration en termes de facteurs explicatifs, de performances économiques, d'impact sociétaux et de politique agricole.

Il faut préciser ici que le processus de concentration a été abordé essentiellement à l'échelle de l'exploitation. Ceci ne doit pas faire perdre de vue la concentration au niveau des territoires qui a également des conséquences sur l'agriculture et la société dans son ensemble.

Par ailleurs, l'accent a été porté sur la taille, en superficie, des exploitations agricoles. Cependant, il est important de rappeler qu'il n'est pas évident de définir ce qu'est une « petite » ou une « grande » exploitation au vu de la diversité des structures prévalant au sein de l'UE. Si 70% des exploitations possèdent moins de 5ha, la variation de la taille moyenne est grande entre Etats membres et même entre différentes régions au sein d'un même Etat membre. De plus, la taille des exploitations doit être relativisée par rapport à leur orientation technico-économique (par exemple, élevage laitier ou grandes cultures céréalières).

La question de la taille a également été abordée sous l'angle d'une distinction entre agriculture familiale, dont le capital et la main d'œuvre sont familiaux, et agriculture industrielle (ou agrobusiness ou corporate farming) qui mobilise de larges surfaces et dont la main d'œuvre est salariée.

Au regard de ces éléments, ce rapport de séminaire ne se veut pas exhaustif, mais reflète les discussions menées lors du séminaire auquel il se rapporte. Il met ainsi en lumière différentes questions abordées autour du processus de concentration et peut, à ce titre, servir de guide pour mener un débat sur les structures agricoles qui feront l'agriculture européenne de demain.

CONCENTRATION DES EXPLOITATIONS

DYNAMIQUE DE LA CONCENTRATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Les exploitations agricoles familiales qui existent aujourd'hui sont le produit d'un processus historique de concentration, par la disparition graduelle des plus petites exploitations ayant un faible niveau d'équipement et l'agrandissement des autres. Si l'on considère, dans nos régions tempérées, l'évolution des exploitations agricoles au sein d'une même orientation technico-économique (OTE) depuis les années '50, l'augmentation progressive de leur taille et de leur niveau d'équipement reflète cette dynamique de concentration. Ceci est illustré par la figure 1 qui montre pour l'OTE « céréales » l'évolution de la surface (en abscisse) des exploitations au cours du temps combinée à l'utilisation d'une puissance de traction croissante, chaque bulle représentant un groupe d'exploitations ayant un niveau d'équipement similaire. Si l'on pouvait rencontrer dans les années '60 des exploitations céréalières de 50 hectares avec des tracteurs de 10 chevaux (CV), celles-ci ont aujourd'hui disparu, mais il existe des exploitations de 200 ha utilisant des tracteurs de 200CV.

Cette dynamique de concentration est liée à la productivité des exploitations et aux prix agricoles. En effet, dans nos régions tempérées, la productivité du travail¹ s'est accrue au fil du temps, ceci essentiellement par le biais de l'avènement et la croissance de la mécanisation des travaux agricoles. En parallèle, la productivité par unité de surface (productivité de la terre) s'est également accrue. Celle-ci dépend, pour des conditions agro-climatiques similaires, des niveaux d'intrants utilisés et des itinéraires techniques suivis.

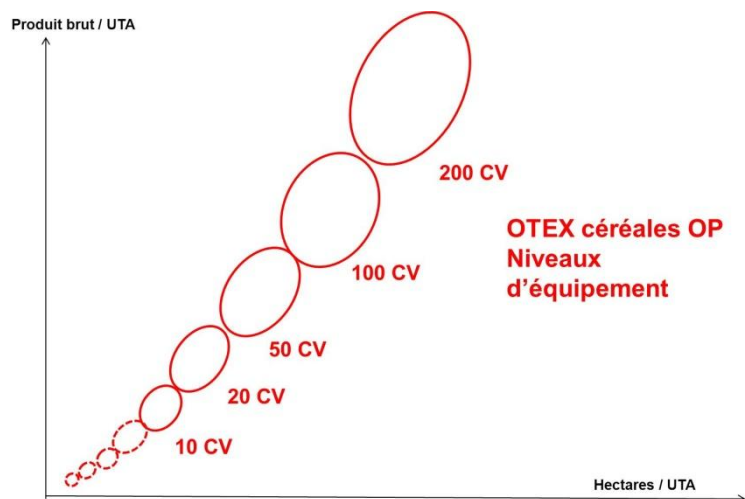


Figure 1. Augmentation au cours du temps du niveau d'équipement (en chevaux pour la traction) et de la taille des exploitations, pour l'OTE « céréales ». Source : exposé de M. Mazoyer lors du séminaire.

Cette augmentation de productivité par travailleur a progressivement mené à une baisse des coûts de production. Ainsi, si les coûts de production étaient de l'ordre de 500-600 euros par tonne de céréale dans les années '50, ils peuvent aujourd'hui descendre à 100-120 euros la tonne. Cette baisse graduelle des coûts de production a eu comme conséquence la baisse progressive des prix agricoles sur le marché, jusqu'à tomber en dessous des coûts de production des exploitations les moins bien équipées. Ces exploitations moins bien équipées, avec des coûts de production proches ou supérieurs aux prix en vigueur sur le marché, ne peuvent dégager qu'un revenu par travailleur faible ou nul. Or, c'est le revenu dégagé par travailleur qui permet qui permet d'augmenter la quantité de capital investi et, au final, de se maintenir.

¹ La productivité du travail, soit la productivité par travailleur agricole ou par unité de travail, est le rapport entre la production réalisée et la quantité de travail utilisée pour l'obtenir. Voir Touzard & Belarbi 2009. *Evaluer la productivité de l'agriculture familiale : aiguisons nos outils de mesure*. Grain de Sel n°48, Septembre-Décembre 2009, Inter-réseaux Développement.

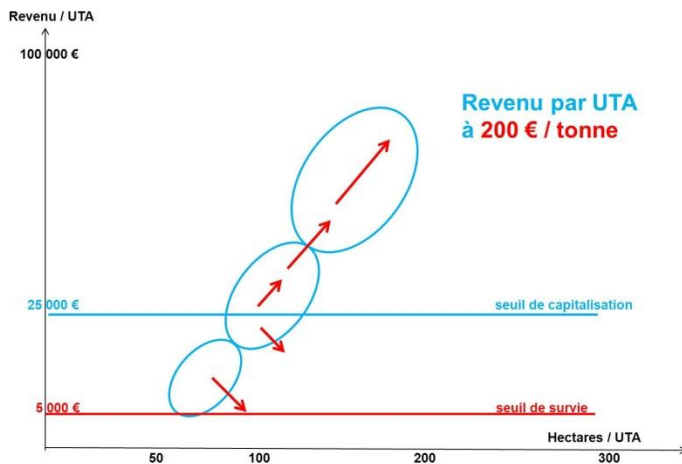


Figure 2. Illustration du seuil de capitalisation et du seuil de survie. Source : exposé de M. Mazoyer lors de ce séminaire.

En effet, comme l'illustre la figure 2, on peut définir un seuil de revenu par UTA (unité de travail agricole) au-dessus duquel les exploitations sont capables de capitaliser : le seuil d'investissement ou de capitalisation. En dessous de ce seuil, les exploitations ne dégagent pas un revenu par travailleur suffisant pour investir et ont du mal à renouveler leur matériel, peuvent entrer dans une phase de décapitalisation, et finissent par disparaître, soit en tombant sous un seuil de revenu qui ne permet plus la poursuite des activités (seuil de survie), soit par

manque de repreneur lors de la cessation d'activité de l'exploitant. Au final, seules les exploitations au-dessus du seuil de capitalisation vont être capables d'investir et de croître et donc de se maintenir. La part des exploitations en dessous et au-dessus du seuil de capitalisation varie selon le prix, fixé dans l'exemple illustré à 200 euros la tonne.

Pour une spéculation donnée à un prix donné, le revenu dégagé par travailleur dépend donc du niveau d'équipement de l'exploitation. Pour un même niveau d'équipement, le revenu augmente avec la surface exploitée et, pour une même surface, avec le rendement atteint.

CONCENTRATION ET FACTEURS DE PRODUCTION

Ainsi, le phénomène de concentration est intimement lié à l'évolution de la quantité de travail et de capital disponibles par hectare. Au cours du temps, le nombre de travailleurs par hectare a diminué alors que le capital par hectare croissait et permettait l'augmentation de la productivité du travail. Il s'agit d'une substitution du travail par le capital.

Cette substitution du travail par le capital s'est accompagnée d'un agrandissement des surfaces cultivées par travailleur. Ceci est dû au fait que, pour un même niveau d'équipement, le revenu tend à augmenter avec la surface. Or, les investissements pour atteindre un niveau d'équipement sont importants et les emprunts doivent être remboursés par un revenu suffisant. Par ailleurs, nous l'avons vu, l'augmentation de la productivité du travail mène, à moyen terme, à une diminution des coûts de production et, par conséquent, des prix agricoles. Pour conserver le même revenu lorsque les prix baissent, la surface cultivée doit donc être augmentée.

Trois facteurs de production sont donc essentiels dans le mécanisme de concentration des exploitations : le capital, le travail et la terre. Plus encore, c'est le rapport du coût entre ces trois facteurs qui influence l'évolution des structures agricoles. Ainsi, un coût du travail élevé par rapport au prix de la terre et du capital a favorisé l'agrandissement des exploitations. Un équilibre différent, avec une augmentation du prix du capital –en raison d'une raréfaction des ressources fossiles par exemple– pourrait rendre le travail plus attractif par rapport au capital.

DEVENIR DES EXPLOITATIONS FAMILIALES

La concentration des exploitations signifie-t-elle que les exploitations les plus grandes sont toujours plus performantes grâce à des économies d'échelle ? Faut-il s'agrandir pour améliorer ses performances économiques ? L'avenir de l'agriculture sera-t-il assuré par l'agriculture industrielle ?

ECONOMIES D'ÉCHELLE : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Au sens économique du terme, il y a économie d'échelle si le rapport input/output diminue quand la quantité produite augmente. Ou, exprimé autrement, il y a économie d'échelle lorsque la quantité de facteurs de production nécessaire pour produire une quantité donnée diminue lorsque la quantité produite totale augmente. Ceci implique une diminution des coûts de production avec l'augmentation de la quantité produite totale. Il s'agit d'un processus lié aux caractéristiques techniques d'un système. La théorie économique montre que les économies d'échelle réelles impliquent des indivisibilités et mènent au monopole.

Un domaine dans lequel il existe typiquement des économies d'échelle est celui des transports. Si l'on prend l'exemple du chemin de fer, la mise en place de la voie ferrée est un cas d'indivisibilité : il faut la construire en totalité ou pas du tout. Par ailleurs, elle implique un monopole car plusieurs firmes ne vont pas construire des voies en parallèle. L'économie d'échelle s'exprime notamment par l'ajout de wagons supplémentaires qui diminue le coût moyen de chaque wagon.

En agriculture, on ne peut pas parler d'économies d'échelle au sens strict. Les indivisibilités n'existent pas (on ne peut couper une vache en deux, mais on peut acheter une petite vache ; même un agriculteur peut travailler à temps partiel). Par ailleurs, les coûts de gestion et de surveillance, ainsi que le temps de transport augmentent avec la taille. De ce fait, il existe une limite à l'agrandissement des exploitations.

La preuve en est donnée par l'histoire. L'agriculture est dominée aujourd'hui par des exploitations familiales, et non par des monopoles de production. L'échec des kolkhozes soviétiques et des kibboutz israéliens montre les limites d'une agriculture à grande échelle basée sur des « ouvriers agricoles » surveillés par quelques gestionnaires. De la même manière, l'instauration du métayage au Moyen-Age par les grands propriétaires terriens, plutôt que la mise en place d'un système basé sur une main-d'œuvre salariée, était basée sur ces considérations.

TAILLE DES EXPLOITATIONS ET PERFORMANCES ÉCONOMIQUES

A plus petite échelle cependant, l'augmentation de taille des exploitations peut procurer à celles-ci un avantage économique. En effet, au vu du chapitre précédent, pour une même spéculation et pour un niveau de prix donné, bien que ce soit d'abord le niveau d'équipement qui détermine la performance des exploitations en termes de revenu par travailleur, il est vrai que, pour un même niveau d'équipement, l'augmentation de surface par travailleur permet une augmentation du revenu. Ceci est dû essentiellement à une augmentation de la production pour des coûts fixes similaires. On ne peut peut-être pas parler ici d'économies d'échelle au sens strict, le terme économies de dimension pourrait être plus approprié², mais l'avantage est réel.

² Alors que les économies d'échelle existent de façon indépendante des prix, les économies de dimension dépendent grandement du système de prix en vigueur.

D'autres avantages peuvent découler d'une plus grande taille. Ces avantages sont essentiellement liés au fait que les exploitations sont en relation, en amont comme en aval, avec des secteurs qui bénéficient, eux, d'économies d'échelle (et qui s'organisent d'ailleurs progressivement en monopole). Le secteur des transports, nous l'avons vu, présente des économies d'échelle. Une grande exploitation peut plus facilement profiter de ces économies, par exemple en bénéficiant d'un prix plus élevé pour une plus grande quantité de produits collectés par une firme, ou encore pour une plus grande quantité d'intrants achetés. Les grandes exploitations, qui comptent un capital fixe (foncier, matériel,...) plus important peuvent également parfois bénéficier de prêts par les banques à des taux plus intéressants grâce à la garantie que constitue leur capital³.

TAILLE DES EXPLOITATIONS ET VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS FAMILIALES

Bien que l'augmentation de la surface des exploitations puisse, dans les conditions citées ci-dessus, conduire à un avantage économique des exploitations, elle pose cependant plusieurs contraintes à la viabilité des exploitations familiales.

D'une part, on peut assister à un phénomène de « des-économies d'échelle » si, pour un niveau d'équipement, on dépasse une certaine surface. Le travail n'est ainsi plus optimal. Embaucher est alors une solution possible, avec les problèmes des coûts de gestion et de surveillance évoqués plus haut (qui sont bien entendu moindres que dans le cas des grandes sociétés agricoles).

D'autre part, la capitalisation (le passage d'un niveau d'équipement à un autre) qui accompagne ou permet l'accroissement en surface n'est pas sans poser de difficultés car :

- elle implique généralement un lourd investissement et un endettement important. La **fragilité financière** d'exploitations en « expansion » peut ainsi être grande. Par ailleurs, la capitalisation tend à diminuer la souplesse des exploitations en termes d'activités agricoles en raison des investissements importants à rentabiliser. Ce problème de « **rigidité** » se pose également pour les petites exploitations et il explique la difficulté des agriculteurs à répondre rapidement aux signaux du marché, difficulté à la base de la volatilité intrinsèque des prix agricoles. L'augmentation de la rigidité des exploitations avec la capitalisation, qui est certainement à relativiser selon les orientations technico-économiques, interpelle alors qu'un objectif de la PAC est justement de permettre aux exploitations de mieux répondre aux signaux du marché.
- une quantité importante de capital rend malaisée la **transmission** des exploitations, soit leur reprise par un plus jeune lors de la cessation d'activité d'un agriculteur.

CONCENTRATION DES EXPLOITATIONS ET SOCIÉTÉ

Plusieurs questions sociétales se posent face à la concentration des exploitations agricoles. De manière non exhaustive, ces questions touchent à l'emploi, à l'exode rural et à l'environnement.

Emploi

Contrairement à ce qui s'est produit en plein essor industriel, les emplois perdus dans l'agriculture peuvent aujourd'hui difficilement être « absorbés » par d'autres secteurs, que ce soient le secteur industriel ou le secteur des services. Dans le contexte actuel de chômage croissant, la diminution du

³ Cet avantage n'est pas forcément maintenu en situation de volatilité des prix agricoles

nombre d'exploitations agricoles et la réduction du plein-emploi agricole pose donc avec acuité le problème de l'emploi.

Ceci peut remettre en cause une des justifications économiques de la concentration selon laquelle l'élimination des exploitations participant le moins au PIB, c'est-à-dire le maintien uniquement de celles au-dessus de la moyenne, est favorable à l'économie. En effet, si les personnes sortant de l'agriculture se retrouvent au chômage, leur participation au PIB devient nulle !

L'augmentation de taille des exploitations peut certes mener à l'embauche de salariés agricoles, mais ces emplois sont souvent saisonniers, donc précaires.

Exode rural, savoir-faire et métier d'agriculteur

En parallèle à la question de l'emploi, la concentration des exploitations pose aussi le problème de l'exode rural, qui a des conséquences en termes de désertification des campagnes et de flux migratoires, mais également d'isolement social et de célibat des agriculteurs, surtout pour les régions à grande distance des villes.

Avec la diminution du nombre d'exploitations, se pose aussi la question de la disparition de certains savoir-faire qui pourraient être essentiels à la viabilité de l'agriculture européenne et sa réorientation future, en particulier dans un contexte de changements climatiques et de raréfaction des ressources fossiles. L'agriculture familiale est le berceau, depuis toujours, des innovations agricoles.

Finalement, l'agrandissement et la capitalisation des exploitations implique des changements au niveau du métier d'agriculteur et, selon les points de vue, une réduction de la qualité de vie en raison notamment d'un temps plus important passé à la gestion administrative de l'exploitation et sur les machines plutôt que « sur le terrain ».

Environnement

La concentration des exploitations, par le biais de la mécanisation, a été associée à une spécialisation des exploitations, une simplification des assolements et un arasement des haies et talus. Cette spécialisation et simplification de l'agroécosystème a mené à diverses conséquences néfastes pour l'environnement en général et pour l'agroécosystème lui-même : érosion, réduction de la biodiversité, y compris les auxiliaires de culture, lessivage, eutrophisation, etc.

La concentration géographique dans certaines zones de production est également problématique en termes de gestion de la fertilité des sols et des effluents d'élevage, avec des zones excédentaires en effluents et d'autres en baisse de fertilité des sols. Des solutions consistant à recombinaison, sur un même territoire, l'élevage et les grandes cultures, sont en train de se développer.

AVENIR DE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE ET AGRICULTURE INDUSTRIELLE

Les grandes sociétés agricoles d'Europe de l'Est

On l'a vu, l'efficacité des grandes entreprises agricoles peut être remise en cause par des problèmes en termes de gestion et de surveillance des salariés agricoles. Ces considérations semblent validées par la situation des grandes entreprises agricoles dans les nouveaux Etats-membres et en Eurasie.

L'agriculture de ces pays est caractérisée par une dualité marquée dans la structure des exploitations, avec une coexistence entre de nombreuses petites exploitations familiales de subsistance, très intensives en travail, et de quelques très grandes exploitations intensives en capital. Ces dernières sont en fait un héritage du passé, elles proviennent des fermes collectives mises en place sous le

régime soviétique. Malgré des objectifs de démantèlement de ces fermes et du développement de l'agriculture familiale, définis après la chute du régime (dans les années '90, les conseillers du FMI ont encouragé la privatisation et l'intégration du modèle familial ouest-européen), ces grandes exploitations devenues privées ont subsisté et le modèle familial souhaité ne s'est pas développé. Sans analyser ici l'ensemble des causes à cela, il faut considérer que les grandes entreprises agricoles ne sont pas forcément des structures optimales et ce, pour plusieurs raisons.

En Russie par exemple, l'idéologie « big is beautiful » héritée du soviétisme semble orienter les politiques agricoles puisque l'Etat accorde plus de subventions aux grosses structures. Par ailleurs, le manque de capital humain et de services encourage la concentration de ces grandes exploitations. Les gestionnaires sont difficiles à trouver, certains doivent gérer plusieurs fermes, et pour s'offrir des services vétérinaires, ces exploitations doivent les employer directement.

Cependant, ces exploitations de grande taille font face à de sérieux problèmes de gestion et il n'est pas rare qu'elles fassent faillite. Elles nécessitent en effet des gestionnaires expérimentés qui sont rares, elles font face à une faible motivation des salariés et à certaines « déséconomies » d'échelle.

L'avenir de l'agriculture européenne

Penser pouvoir assurer l'avenir de l'agriculture européenne par de telles sociétés agricoles semble donc peu réaliste au regard des contraintes auxquelles elles font face. Il faut par ailleurs préciser que ces sociétés agricoles se basent sur une main d'œuvre à bas salaire.

Le maintien des exploitations familiales pour assurer l'avenir de l'agriculture européenne paraît donc essentiel. En plus des considérations sociétales déjà développées, le maintien d'un nombre suffisant d'exploitations agricoles est soutenu par la théorie d'équipartition des moyens de production qui permettrait une plus grande efficacité économique que dans une situation de concentration des moyens de production.

Mais le processus de concentration des exploitations menace l'existence de l'agriculture familiale européenne. Comme ceci est abordé dans le chapitre suivant, la libéralisation de l'agriculture est loin d'être neutre dans cette dynamique. La mise en concurrence des exploitations familiales avec des grandes sociétés agricoles basées sur une lourde capitalisation et une main d'œuvre bon marché, ne peut que nuire aux premières. Les choix politiques à venir seront déterminants pour l'avenir de l'agriculture familiale européenne.

QUELLE POLITIQUE DE STRUCTURE POUR L'UE?

Historiquement dans l'UE, la PAC a soutenu la croissance en taille des exploitations dans le but d'améliorer l'efficacité économique de celles-ci. En poursuivant les politiques nationales de modernisation (telle que celle menée en France), une politique active de structure a ainsi été menée lors de la mise en place de la PAC, avec pour objectif l'augmentation de taille des exploitations performantes grâce à la terre libérée par la disparition des autres. Cette politique était justifiée par un contexte dans lequel de la main d'œuvre devait être libérée pour l'industrie et l'offre agricole devait augmenter pour assurer la sécurité alimentaire de l'UE.

Le contexte actuel est bien différent et plusieurs questions sociétales se posent face à la concentration des exploitations (voir paragraphe « concentration des exploitations et société »). Quelles sont les options politiques pour répondre à ces questions ? Comment sont-elles envisagées dans le cadre de la PAC ?

DÉBAT ACTUEL DANS LE CADRE DE LA RÉFORME PAC 2013

Face à ces questions, comment la concentration est-elle envisagée au sein de la PAC ? Force est de constater que les questions de structure ne sont pas directement abordées au niveau de la PAC. Les règlements en vigueur et les communications pour la future PAC 2013-2020 ne mentionnent pas explicitement d'objectifs en termes de structure ou de taille d'exploitation.

La grande diversité de structures, entre pays, mais également au sein de chaque Etat-Membre (EM), qui a bien entendu été renforcée par l'élargissement de l'UE, en est une raison essentielle. En effet, le nombre d'exploitations par pays varie énormément, de même que la taille moyenne des exploitations qui peut également être contrastée entre différentes régions d'un même EM. On constate aussi une grande diversité en termes de modes de production et de conditions agropédologiques. Par ailleurs, les objectifs et les modèles de développement économique poursuivis par les EM, de même que la perception des structures et du développement rural, varient selon les pays. Ceci rend difficile l'obtention d'un consensus au Conseil européen et au Parlement européen, donc d'une politique de structure claire et commune.

En l'absence d'une politique de structure, la PAC a défini une série d'objectifs qui touchent de près ou de loin aux structures agricoles : maintien de l'emploi, de la diversité des modes de production, de la production dans les zones défavorisées. Pour répondre à ces objectifs, une série d'outils sont discutés par les EM avant d'être mis à disposition des EM qui peuvent ou non les activer, en partie ou en totalité. Les orientations nationales sont donc déterminantes. Ces mesures sont du ressort du 1^{er} et du 2^e pilier.

Mesures dans le cadre du 1^{er} pilier pouvant influencer les structures - état du débat

Le 1^{er} pilier de la PAC est basé sur l'octroi par hectare d'aides découplées de la production, ou DPU pour *droits à paiement unique*, établis depuis la réforme de 1992 (réforme de Mc Sharry). Pour rappel, cette réforme avait pour objectif général (i) d'assurer la compétitivité de l'agriculture européenne au niveau mondial et la « reconquête du marché intérieur » par un rapprochement des prix intérieurs avec les prix mondiaux et (ii) de maîtriser la production et la croissance excessive des dépenses européennes. Dans cette optique, les prix de soutien à la production ont été réduits et une « aide compensatoire » à l'hectare a été introduite afin de soutenir le revenu des agriculteurs (cette réforme

signe ainsi le passage du soutien de la production via une politique des prix à une politique de soutien des revenus par des aides directes).

L'octroi d'aides directes par hectare n'est pas sans conséquence sur la concentration des exploitations⁴. D'une part, elles favorisent les grandes exploitations. D'autre part, elles augmentent la valeur de la terre. Ceci peut ralentir la libération de terres (qui peuvent fournir une rente à leur propriétaire) donc la concentration, mais favorise leur rachat par les exploitations qui dégagent le plus de revenu, soit très souvent celles ayant un niveau d'équipement élevé, et représente une contrainte à l'installation des jeunes.

Au vu de ces éléments, un soutien direct à l'emploi plutôt qu'un soutien par hectare permettrait de ralentir la concentration des exploitations et de favoriser l'emploi. A l'inverse, certains modèles⁵ montrent qu'un découplage plus poussé des aides, sans lien à la terre et octroyés même en cas de cessation d'activité agricole, favoriserait la concentration en accélérant le départ des petites exploitations et en rendant disponibles des terres à moindre coût.

Cependant, le débat politique actuel autour de la future PAC ne porte pas sur la remise en cause de l'octroi d'aides par hectare, mais plutôt sur la répartition de ces DPU entre EM d'une part et entre bénéficiaires au sein d'un même EM d'autre part.

- La **répartition des DPU entre EM**, actuellement basée sur des références historiques, est au cœur des discussions entre EM, les anciens souhaitant conserver un maximum de ces aides alors que les nouveaux EM souhaitent en bénéficier. La répartition des DPU entre EM peut influencer la concentration des exploitations de manière indirecte.
- La **répartition des aides au sein d'un EM** peut influencer plus directement les structures agricoles. Une partie de ces aides peuvent être ciblées sur certains secteurs, selon des critères géographiques ou de modes de production par exemple. Des suppléments peuvent être octroyés pour des zones « défavorisées » pour la production agricole (zones à handicaps naturels).

La question du **plafonnement** des aides est essentielle dans la question de concentration puisque l'objectif est d'établir une limite supérieure pour les paiements directs perçus par les grandes exploitations individuelles afin de mieux répartir les aides entre agriculteurs. Il faut préciser que ce plafonnement des aides existe déjà, mais à un niveau très élevé. La révision de ce niveau à la baisse a été proposé par la Commission dans sa communication en 2010 sur la PAC à l'horizon 2020 (COM(2010) 672/5), mais cette proposition sera vraisemblablement abandonnée en raison de l'opposition au Conseil de certains Etats membres tels que la République tchèque et la Slovaquie, à l'aide d'arguments de compétitivité et de liberté de choix des producteurs.

Basé sur la volonté d'éviter que les DPU ne puissent être détournés de leur fonction et exclure les grands propriétaires terriens, la notion d'« **agriculteur actif** », c'est-à-dire c'est à dire d'agriculteur qui utilise la terre pour la production, a été introduite précédemment. Cependant, cette notion n'a pas encore pu être définie précisément et n'a pas encore été utilisée.

Plus récemment, la Commission a introduit le concept de « **petits agriculteurs** » afin qu'un niveau d'aide minimal puisse être octroyé à ces derniers. Cependant, de la même manière que pour la notion

⁴ L'influence du découplage sur la concentration des exploitations, par rapport au soutien des prix, est abordée dans le paragraphe suivant

⁵ Voir modèles de l'IAMO présentés lors de ce séminaire

d' « agriculteur actif », cette notion est très difficile à définir conjointement par tous les EM. Puisque 70% des exploitations de l'UE ont moins de 5 ha, à combien devrait être fixée la limite pour être une « petite » exploitation ? L'introduction de cette notion pourrait toutefois avoir le mérite d'introduire un débat sur les structures au sein de la PAC.

Mesures dans le cadre du 2^e pilier pouvant influencer les structures - état du débat

Le second pilier de la PAC est axé sur le développement rural. Les questions de structure semblent à certains égards plus faciles à introduire dans les discussions portant sur le développement rural (plutôt que dans les discussions touchant aux aides directes) qui couvre de nombreux aspects, notamment les infrastructures rurales, les installations d'agriculteurs, la transformation, les investissements productifs. Les aides octroyées dans ce cadre peuvent favoriser certains types de structure plutôt que d'autres.

POLITIQUE DE PRIX VERSUS DÉCOUPLAGE

Au vu de ce qui précède, on voit qu'il n'existe pas de politique de structure explicite et commune, mais que cette question est du ressort des politiques nationales. Par ailleurs, il est clair que les aides directes sont difficiles à répartir de manière équitable, cette difficulté augmentant avec la diversité des structures agricoles et des enjeux de développement rural. En plus des inégalités et des tensions résultantes créées, ceci remet en question la légitimité de ces aides par les contribuables.

Par ailleurs, bien que les conditions d'octroi de ces aides puissent, pour autant que telle soit la volonté de l'EM qui les applique, ralentir la concentration des exploitations, ces mesures peuvent-elles être efficaces dans un contexte de libéralisation de l'agriculture européenne ?

Il est intéressant de remarquer qu'en Région wallonne (Belgique), l'augmentation de taille des exploitations était de 2.6% en moyenne entre 1977 et 1993 contre 3.6% après la réforme Mc Sharry, entre 1993 et 2007 (voir figure 3).

Pour rappel, avant la réforme de Mc Sharry en 1992, la PAC était basée sur le soutien des prix par une série d'instruments (gestion de l'offre, protection aux frontières). La réforme Mac Sharry a marqué un tournant dans la PAC en orientant l'agriculture européenne vers la production de matières premières à bas prix afin d'augmenter la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés internationaux par un rapprochement des prix intérieurs avec les prix mondiaux et d'alimenter l'industrie agro-alimentaire avec des produits à bas prix.

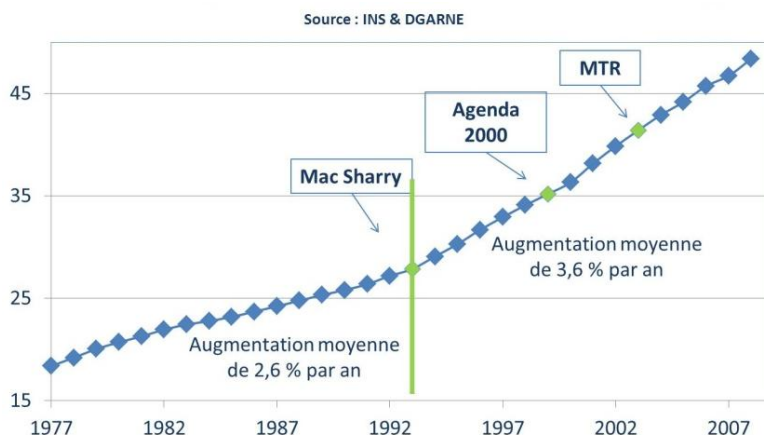


Figure 3. Taille moyenne (ha) des exploitations en Région Wallonne avant et après la réforme Mc Sharry. Source : présentation de Philippe Lebailly lors du séminaire.

Or, nous l'avons vu, le niveau des prix agricoles influence directement la dynamique de concentration des exploitations agricoles. Si l'on se réfère à la figure 2, on comprend aisément que le prix des produits agricoles influence directement le revenu et, donc, le positionnement des exploitations en dessous ou au-dessus du seuil de capitalisation. Ainsi, un prix trop bas proche ou en deçà des coûts de

production d'une majorité d'exploitations conduit ces dernières à disparaître, *in fine*. Un prix bas est donc un moyen d'obtenir une restructuration rapide du secteur par une libération rapide de la terre. Bien entendu, des aides peuvent être allouées à ces exploitations afin de compenser cette baisse de revenu et leur permettre de passer au-dessus du seuil de capitalisation, mais ceci n'est vrai qu'à condition qu'un budget suffisant soit disponible. En situation de limitation du budget alloué à l'agriculture, il est peu probable que les aides puissent permettre d'éviter cette restructuration rapide. Et, dans une situation de libre-échange intégral, soit sans soutien des prix ni aide, la seule issue est la disparition de la grande majorité des exploitations familiales.

Liée à la libéralisation du secteur, la question de la volatilité des prix agricoles n'est pas non plus sans conséquence sur l'évolution des structures. On peut certes arguer que la stabilité des prix a favorisé l'investissement en capitaux, donc la concentration des exploitations. Cela n'est pas faux, mais il reste d'autant plus vrai que l'instabilité porte préjudice à l'ensemble des exploitations en rendant difficile tout investissement et en les fragilisant financièrement.

Ces éléments plaident en faveur de la régulation des marchés par le biais d'instruments de gestion de l'offre qui permettent de stabiliser les prix et de fixer ces derniers à un niveau déterminé. Le choix peut en effet être fait de fixer les prix de manière à ce que la majorité des exploitations soit au-dessus du seuil de capitalisation, en favorisant la stabilité des structures et en évitant l'exode agricole. Une telle politique de prix impliquerait que le secteur de l'industrie agro-alimentaire ne bénéficie plus de matière première à prix bas et, en situation théorique extrême d'une stabilité totale des structures, que les exploitations ne puissent continuer leur développement via une croissance en surface. D'autres voies d'amélioration du revenu agricole devraient donc être développées. La création de valeur ajoutée pourrait être l'une d'entre elles.

Bien entendu, il existe d'autres enjeux à la mise en place d'une politique de prix, comme l'ont rappelé les discussions de la première journée de ce séminaire consacré à la régulation des marchés agricoles.

Il reste à reconnaître que les bénéficiaires du système actuel ne seraient pas les mêmes que les bénéficiaires d'un système basé sur une politique des prix. Il s'agit bien de choix politiques. Une identification plus claire des destinataires de la Politique Agricole Commune aurait le mérite d'explicitier ces choix.

ELÉMENTS DE CONCLUSION

En guise de conclusion, quelques points peuvent être relevés :

- La dynamique de concentration des exploitations agricoles est un processus complexe. La mécanisation y joue un rôle important, de même que le rapport de coût entre facteurs de production. La concentration des exploitations est étroitement associée à la substitution du travail par le capital.
- Bien qu'il n'existe pas d'économie d'échelle à proprement parler dans le secteur agricole, il existe des avantages économiques pour les exploitations de grande taille. A ces avantages, il faut toutefois opposer certaines contraintes à la viabilité des exploitations familiales et des conséquences négatives pour la société dans son ensemble.
- Si les contraintes de gestion et de surveillance des salariés peuvent freiner le développement de l'agriculture industrielle à grande échelle, de telles entreprises déployées en Europe de l'Est notamment, basées sur de la main d'œuvre bon marché, peuvent en situation de libre-échange constituer une menace importante pour l'agriculture familiale au sein de l'UE.
- Historiquement, la PAC a soutenu la croissance en taille des exploitations dans le but d'améliorer l'efficacité économique de celles-ci. Par-là, la PAC a soutenu le capital plutôt que le travail. Dans un contexte de chômage croissant et au regard des contraintes sociétales posées par la concentration des exploitations, cette orientation ne se justifie plus automatiquement et doit-être débattue.
- Malgré la reconnaissance de problèmes posés par la concentration par l'énumération de certains objectifs tels que le maintien de la diversité des structures et de l'emploi, la question de l'avenir des structures agricoles n'est pas abordée explicitement et aucune politique de structure à part entière n'est établie au sein de la PAC.
- Une marge de manœuvre existe dans le système actuel d'aides découplées mais, au-delà des difficultés à leur mise en œuvre en raison des enjeux différents selon les Etats membres et de leur fragilité en raison de leur dépendance à un budget agricole incertain, l'orientation générale de la PAC vers des objectifs de compétitivité et la baisse des prix agricoles impliquent, implicitement, la poursuite de l'augmentation de taille des exploitations.
- Au vu des mécanismes de la concentration des exploitations, une politique de prix par des instruments de gestion de l'offre peut favoriser le maintien d'une part importante des exploitations. Bien entendu, d'autres enjeux à la mise en place d'une politique de prix, comme l'ont rappelé les discussions durant la première journée de ce séminaire consacré à la régulation des marchés agricoles.