



Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale [Note de recherche]

Marielle Berriet-Sollicec, Jean-Pierre Boinon

► To cite this version:

Marielle Berriet-Sollicec, Jean-Pierre Boinon. Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale [Note de recherche]. 2000, 260, pp.148-153. hal-02698722

HAL Id: hal-02698722

<https://hal.inrae.fr/hal-02698722>

Submitted on 1 Jun 2020

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.

Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale

In: Économie rurale. N°260, 2000. pp. 148-153.

Citer ce document / Cite this document :

Berriet-Sollic Marielle, Boinon Jean-Pierre. Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale. In: Économie rurale. N°260, 2000. pp. 148-153.

doi : 10.3406/ecoru.2000.1120

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_2000_num_260_1_1120

Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale

L'adaptation des instruments de la politique agricole à l'échelle nationale et le développement des interventions agricoles décentralisées, qui visent à prendre en compte la diversité des agricultures, ont fait l'objet de travaux récents (Delorme *et al.*, 1998 ; Berriet-Sollicec, 1999 ; Perraud *et al.*, 2000). Malgré l'existence de ces analyses, force est de constater que peu de recherches s'intéressent à la gestion différenciée de certaines questions agricoles par des administrations infra-nationales.

Pourtant, en France, les Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), créées par la loi de modernisation de 1995, définissent des dispositifs originaux de gestion publique à l'échelle départementale, en mobilisant essentiellement les deux éléments gérés initialement par les commissions des structures et les commissions mixtes auxquelles elles ont succédé : la politique des structures et la gestion des droits à produire et à primes. Les pouvoirs réels de la CDOA sont, en effet, ceux auparavant attribués aux commissions qu'elle remplace¹ : contrôle traditionnel de la dimension foncière des exploitations s'appuyant sur le schéma directeur départemental des structures, attribution des aides à l'installation et à la modernisation, gestion des droits à primes et à produire

(Berriet-Sollicec et Boinon, 2000 ; Coulomb, 1986).

La CDOA détient à la fois un pouvoir de contrôle et un pouvoir d'orientation, mais ceux-ci portent toujours sur des objets distincts, le premier concernant la seule dimension foncière, le second les moyens de production, qui participent à la définition de la dimension économique de l'exploitation, à l'exception du foncier. Afin que leurs décisions intègrent la dimension économique globale des exploitations, les CDOA ont défini de nouveaux critères de gestion en mobilisant différents moyens parmi les 12 instruments d'intervention qui lui sont attribués. La CDOA peut, dès lors, choisir d'orienter les structures des exploitations agricoles vers un type donné qu'elle souhaite privilégier (exploitation-cible), type intégrant des caractéristiques plus ou moins complexes de l'exploitation (critères de main-d'œuvre, qualité de cette main-d'œuvre, type de production y compris les productions dites interstitielles...).

Les premiers résultats de la recherche en cours, présentés dans cette Note de recherche, concernent la mise en évidence et la caractérisation des différents modes d'interventions départementales tels qu'ils apparaissent à la lecture de 74 Projets agricoles départementaux² (PAD) analysés, documents d'orientation rédigés par les CDOA et qui fixent les orientations politiques départementales et les règles de décision de la commission. Cette analyse préliminaire, limitée à une étude sur document n'intègre ni

1. La recherche ayant commencé avant la mise en place de la loi d'orientation de 1999, nous ne prenant pas ici en compte les compétences récentes des CDOA concernant la gestion des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

la concrétisation des actions annoncées, ni les fondements des compromis départementaux que pourraient traduire les mesures prises. Elle permet cependant de mettre en évidence l'hétérogénéité des orientations stratégiques départementales et des modalités pour les réaliser.

La recherche d'une évaluation de la dimension économique des exploitations

Depuis 1995, les départements peuvent mener une politique conjointe de contrôle des structures-gestion des droits à produire et à primes. Dans ce nouveau cadre d'intervention et afin de pouvoir mener une politique globale d'orientation des structures agricoles selon les objectifs du PAD, certains prévoient des dispositifs opérationnels qui permettent d'évaluer une dimension économique en dessous de laquelle l'autorisation d'exploiter serait accordée et les quotas laitiers ou droits à primes réattribués au preneur, lors du transfert.

Ces dispositifs sont variables. Dans certains cas, le PAD fixe un objectif de revenu à atteindre par unité de travail, objectif établi soit en termes d'Excédent brut d'exploitation (EBE), soit en termes de revenu agricole ou de revenu disponible³. Compte tenu des résultats moyens obtenus par le Centre de gestion, une exploitation-cible est ainsi définie, qui doit permettre d'atteindre le revenu fixé. La comparaison des marges brutes entre production permet alors de définir des équivalences

d'après des méthodes de calcul plus ou moins sophistiquées. L'idée sous-jacente reste celle de la parité des revenus entre secteurs, tout travailleur agricole familial devant pouvoir atteindre un niveau de revenu jugé satisfaisant comparé au revenu moyen des travailleurs d'autres secteurs, étalonné dans certains cas sur un facteur multiplicateur du SMIC⁴. Toutefois, l'objectif de revenu n'est pas toujours explicité, mais une exploitation-cible est tout de même définie dans bon nombre de cas : le travail d'analyse est alors relativement sommaire, mais la comparaison des marges brutes des différentes productions permet de fixer des équivalences.

La définition d'une exploitation cible s'accompagne parfois de l'établissement d'un seuil de fragilité correspondant aux dimensions d'une exploitation en dessous desquelles la viabilité n'est pas assurée. La politique des structures, qui a pour ambition de maintenir une agriculture familiale, doit intervenir de façon prioritaire entre les deux seuils, de façon à conforter ce type d'exploitation et à le rapprocher de l'exploitation-cible. On voit bien là la continuité de la logique qui avait conduit dans les années 1960 à définir une Surface minimum d'installation (SMI) et une superficie de cumul.

D'une manière générale, lorsqu'une exploitation cible est définie, l'ensemble des productions départementales est pris en compte pour le calcul de la dimension économique de l'exploitation. Mais quelques départements ne considèrent que les productions principalement concernées par les aides de la PAC (lait, céréales, viande ovines et bovines). L'argument avancé est de ne pas mettre d'obstacles à la volonté d'entreprendre et de permettre aux agriculteurs, qui le souhaitent, de développer sans contraintes des productions qui apparaissent comme des voies de diversification de l'agriculture du département.

2. Nous avons demandé à toutes les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) de nous faire parvenir le projet agricole départemental. Douze DDA ne nous ont pas répondu, quatre DDA nous ont envoyé un résumé du projet agricole départemental qui s'est avéré peu utilisable, car il donnait peu d'indications sur les outils que pouvait mobiliser la CDOA.

3. Roussel (1998) montre que le choix du critère d'équivalence n'est pas neutre pour la détermination des prioritaires. L'EBE, par rapport au revenu disponible, rend prioritaire les exploitations céréalières qui utilisent relativement moins de main-d'œuvre et souvent moins de capital que les exploitations d'élevage.

4. Ainsi un PAD indique que "le revenu potentiel doit permettre de dégager au moins l'équivalent du SMIC pour chaque unité de travail ayant statut professionnel reconnu et une rentabilité d'environ 4 % des capitaux personnels engagés".

Enfin, dans un dernier groupe de départements, des équivalences entre droits à produire et à primes sont établies dans une perspective de bourse d'échange. Ces équivalences, définies généralement à partir des marges brutes potentielles de chaque production, portent essentiellement sur les références laitières et les droits à primes ovines et bovines, rarement sur les hectares primables de céréales, oléagineux et protéagineux. Dans ces derniers cas, il ne s'agit pas d'utiliser ces équivalences pour définir une exploitation-cible et mener une politique active de contrôle des structures, mais d'échanger par l'intermédiaire de la réserve départementale des références de production. Ainsi, le producteur laitier, qui abandonne sa référence laitière à la réserve départementale, pourrait bénéficier de droits à primes vaches allaitantes qui lui permettraient d'obtenir un revenu équivalent.

On observe ainsi que les systèmes d'équivalence entre droits à produire sont essentiellement établis dans les zones d'élevage (ouest et centre de la France) ou dans celles où il existe des systèmes de production diversifiés (sud-ouest et sud-est de la France). Par opposition, les départements des grands bassins céréaliers ont tendance à ne pas établir de barèmes d'équivalence et fixent parfois très haut le seuil de contrôle des structures, l'accent étant mis sur la compétitivité des exploitations.

Une fois l'exploitation-cible définie, il s'agit également de déterminer pour quel collectif de main-d'œuvre cette exploitation est définie et de déterminer les modalités de variation de la dimension de l'exploitation cible en fonction de la main-d'œuvre présente (en qualité et en quantité).

Les barèmes d'équivalence main-d'œuvre

Certaines CDOA définissent des barèmes d'équivalence concernant la main-d'œuvre pour déterminer le poids respectif des différentes personnes travaillant sur l'exploitation

agricole. Dans ce schéma de représentation, chaque travailleur (chef d'exploitation, conjoint, aide familiale, salarié, associé du GAEC...) est affecté d'un coefficient variant de 0 à 2 exprimé en Unité de main-d'œuvre (UMO). Le plus souvent, les exploitants de plus de 60 ans ne sont pas pris en compte dans les barèmes, ceci pour éviter la reprise de droits à produire avant un départ en retraite. Les coefficients multiplicatifs ainsi déterminés permettent de lier au travail la répartition des droits à primes et à produire, mais aussi les autorisations d'exploiter ou d'agrandissement. Une UMO correspondra ainsi à un équivalent-droit pour l'obtention de droits à produire ou à primes.

De par le lien d'une UMO avec la distribution des droits et/ou la politique des structures, la détermination des coefficients participe à la définition d'une exploitation cible vers laquelle on veut orienter les structures de production. Deux démarches peuvent être distinguées selon l'approche choisie pour définir l'exploitation-cible.

Certains départements mettent l'accent sur le travail familial dans la définition de l'exploitation-cible, le modèle de référence reste alors celui de l'exploitation familiale à 2 UTH. Dans ce cas, les CDOA affectent d'un coefficient 1 à la fois le chef d'exploitation et son conjoint. Est souvent mentionné le travail de l'aide familiale, affectée d'un coefficient de main-d'œuvre pouvant varier de 0,2 à 1 (surtout dans le cas où il y a un but d'évolution vers l'installation). Dans ces départements, favorisant le développement d'exploitations familiales, le travail des associés dans les Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) est parfois analysé de façon précise dans un souci de transparence des sociétés. Les coefficients de main-d'œuvre peuvent varier du premier au *én*ième associé de 0,7 à 0,2 (dans la limite de 5 associés). Cet abattement progressif est justifié par les économies d'échelle réalisées par les sociétés.

D'autres départements tiennent compte à la fois du travail sur l'exploitation (salariés,

associés...) mais aussi de la structure de production, partant du principe qu'il faut rémunérer les capitaux immobilisés au même titre que la main d'œuvre. Le calcul des UMO soulève deux principaux enjeux ayant trait au travail sur l'exploitation.

Le premier enjeu est la reconnaissance du statut du conjoint. Il faut noter que presque tous les PAD qui présentent un barème de coefficients de main-d'œuvre (sauf un), mentionnent le cas du conjoint dans la mesure où son travail est reconnu et déclaré à la Mutualité sociale agricole (MSA), mais le coefficient peut varier de 1 à 0,2. Certaines CDOA, en affectant 1 UMO au conjoint, participent, de fait, à affirmer le statut du conjoint au même titre que le chef d'exploitation. C'est le cas de 40 % des PAD ayant défini un barème d'équivalent main-d'œuvre. Trois départements vont même jusqu'à reconnaître pour moitié le travail du conjoint non déclaré à la MSA, un département mentionnant plus précisément le cas particulier du conjoint en congés de maternité (affecté d'un coefficient de 0,35).

Le second enjeu est la place du salarié dans l'exploitation. Là encore, les différentes situations dénotent l'importance relative qu'accordent les CDOA à l'emploi. Le calcul des UMO, pour raisonner la répartition des droits à produire, constitue un élément non négligeable d'incitation ou non à l'emploi salarié mais cet outil s'avère rarement mobilisé pour reconnaître la pluriactivité. En effet, parmi les cas où existent des barèmes d'équivalence pour la main-d'œuvre, 70 % prennent en compte l'emploi salarié, les 30 % restant mettant l'accent sur le chef d'exploitation ou les associés du GAEC. Quand le travail salarié est reconnu, cela peut être à hauteur de 1 UMO ou selon une échelle qui va de 0,2 à 0,8. La reconnaissance du travail du salarié est parfois conditionnée par des éléments de stabilité de l'emploi et d'engagement du chef d'exploitation tel que l'existence d'un contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée de plus de cinq ans. Dans un seul département, des modulations exis-

tent également suivant l'âge du salarié, le coefficient étant de 1 pour les moins de 50 ans, de 0,5 à 1 pour les 50-60 ans et de 0 pour les plus de 60 ans. Quand l'emploi salarié est pris en compte, cela ne concerne souvent qu'un salarié maximum. Deux PAD seulement proposent la prise en compte du second salarié (pour moitié) et du troisième (pour 1/10^e). Quant aux salariés à temps partiel ou pluriactifs, ils sont rarement considérés. Seuls deux départements reconnaissent pour moitié le travail d'un agriculteur pluriactif, dans la mesure où son salaire agricole atteint la moitié d'un SMIC.

La gestion des autorisations d'exploiter des références laitières et des droits à primes

Après avoir défini une exploitation-cible, la CDOA examine la situation de l'exploitation qui dépose une demande. Si sa dimension économique est au-dessous de la celle de l'exploitation-cible, l'autorisation d'exploiter est accordée et les quotas laitiers ou droits à primes ovines et bovines prélevées à l'occasion du transfert foncier sont réattribués dans la limite de la dimension économique de l'exploitation-cible. Dans le cas contraire, l'autorisation d'exploiter doit être refusée, et la totalité des prélèvements prévus par la réglementation nationale de quotas laitiers ou de droits à primes est à la disposition de la réserve départementale. Les départements qui veulent mener une politique des structures effective, vont ainsi définir un seuil de contrôle des autorisations d'exploiter le plus bas possible (2 SMI). Pour les exploitations, qui s'agrandissent au-delà de ce seuil, la CDOA pourra alors contrôler, voire empêcher les transferts fonciers qui se traduisent par des transferts automatiques de droits à produire et à primes.

La plupart des PAD prévoient des règles de priorité pour les réattributions de quotas laitiers et de droits à primes ovines et bovines disponibles en réserve départementale. D'une manière générale, les jeunes agriculteurs ins-

tallés avec les aides de l'État sont prioritaires. Mais cette priorité est parfois contestée, notamment lorsque les jeunes agriculteurs s'installent sur des exploitations dont la dimension économique dépasse l'exploitable. La priorité s'avère être alors la consolidation des exploitations existantes et les départements élaborent, dans ce cas, un calcul objectif des droits, qui repose sur un système de points prenant en considération les capacités de production et la main-d'œuvre de l'exploitation. Ce système a deux principales limites. La première est son caractère très administré en raison de la nécessité d'obtenir tous les éléments nécessaires au calcul des points. Ensuite, les réserves gérées par la CDOA ne portent que sur les quotas laitiers et les droits à primes ovines et bovines. Certains départements souhaiteraient qu'une réserve soit créée pour les primes compensatoires bénéficiant aux surfaces en céréales et oléo-protagineux (primes Scop). Ainsi, les droits sur les terrains primables, qui ne sont plus affectés aux productions primées⁵, pourraient être gérés par la réserve départementale et attribués à des agriculteurs qui, par exemple, laboureraient des prairies naturelles. De même, certains départements viticoles souhaitent inclure les droits de plantation en vigne dans la politique départementale d'orientation des structures.

Des stratégies départementales différenciées

Au-delà de l'analyse des modalités de gestion départementale de l'agriculture, une étude analytique des interventions agricoles départementales et des moyens mobilisés pour les réaliser permet de distinguer quatre principaux types d'orientations stratégiques telles qu'elles peuvent apparaître à la lecture des PAD.

- Tout d'abord, émerge un groupe de 32 départements où la rédaction du projet agricole

5. Par exemple, des terres labourables utilisées pour des usages non agricoles ou plantées en cultures permanentes ou en forêt.

départemental a été l'occasion d'une réflexion approfondie, non seulement sur la situation de l'agriculture départementale, mais également sur les objectifs stratégiques et les moyens. Les orientations stratégiques s'articulent en un projet cohérent faisant le lien entre le développement des productions et le renforcement des filières, l'équilibre des territoires et l'environnement, et la définition d'un modèle de structures de production agricole reposant sur l'exploitation familiale. Les outils à la disposition de la CDOA, comme le contrôle des structures ou la gestion des droits à produire, mais également les possibilités de modulation de la DJA, Dotation aux jeunes agriculteurs, ou de l'indemnité compensatoire des handicaps naturels, les OGAF, Opérations groupées d'aménagement foncier, ou les aides à la modernisation, sont mobilisés afin qu'ils concourent à la réalisation des objectifs du PAD.

- Dans un deuxième groupe de 9 départements, les orientations stratégiques portent en priorité sur les structures de production agricole. Le PAD définit un modèle d'exploitation agricole à encourager et les instruments à la disposition de la CDOA sont mobilisés uniquement pour le conforter. Si des objectifs de renforcement des filières de production, d'équilibre des espaces ou de maîtrise de l'environnement sont parfois affirmés, pas ou peu de mesures opérationnelles sont envisagées pour les atteindre.

- Dans un troisième groupe, sept départements ne mettent l'accent que sur le développement de la compétitivité des entreprises agricoles du département. Le PAD laisse au dynamisme des chefs d'entreprise le soin de trouver les structures d'exploitation les plus efficaces pour faire face à la concurrence internationale. Le contrôle des structures est alors très souple et un minimum de contraintes est introduit pour la gestion des droits afin que les exploitations les plus dynamiques puissent développer librement leur activité.

- Enfin, dans 26 départements, la rédaction du PAD a été négligée. Des orientations ont

certaines ont été avancées, mais à la manière d'un catalogue, sans que soient formulées des dispositions opérationnelles relevant des compétences de la CDOA. Il n'apparaît pas une

volonté de mener une politique de contrôle des structures et de répartition des droits à produire qui aille à l'encontre de l'allocation des facteurs de production par le marché.

Conclusion

Derrière l'hétérogénéité apparente des modes de gestion publique départementale de l'agriculture se dégagent ainsi deux principaux types de CDOA : celles qui misent sur les mécanismes de marché et leur efficacité pour orienter les structures d'exploitation agricole vers des formes compétitives et celles qui jouent la carte de l'intervention publique en instaurant un contrôle des structures dont les seuils intègrent, dans leur définition, divers critères correspondant à des degrés divers à un accompagnement public adapté aux différentes formes de production agricole (cas de pluriactivité, productions marginales, emploi salarié...).

Les premiers résultats obtenus, à partir de la lecture des PAD rédigés en 1996-1997, sont bien évidemment à resituer dans un programme de recherche plus vaste dont l'étape suivante consiste à prendre en compte les interventions effectives des CDOA, au-delà des

intentions affichées dans les PAD. Cette étude est en cours et devrait permettre d'analyser concrètement le rôle des CDOA dans l'orientation des structures de production agricole grâce à un travail d'enquête auprès des membres de la CDOA. La compréhension et l'interprétation du fonctionnement de ces commissions départementales revêtent d'autant plus d'importance que la loi d'Orientation agricole de 1999 a étendu les compétences de la CDOA à la gestion du principal instrument de cette loi, le Contrat territorial d'exploitation (CTE). La reconnaissance effective de la multifonctionnalité passe donc désormais par les capacités de la CDOA à induire la traduction concrètement de cette notion, notamment par la définition de barèmes d'équivalence entre productions et entre diverses formes de travail.

Marielle BERRIET-SOLLIEC

Jean-Pierre BOINON • UMR INRA-ENESAD, Dijon

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Berriet-Sollic M. *Les interventions décentralisées en agriculture*. L'Harmattan, Paris, 1999, 333 p.

Berriet-Sollic M., Boinon J.-P. *Les politiques départementales de l'agriculture*. UMR INRA/ENESAD Dijon, Working Paper, 2000/04.

Coulomb P. *La politique foncière agricole : une politique foncière "à part" ?* In ADEF, 40 ans de politique foncière en France. Economica, Paris, 1986, pp. 97-115.

Delorme H., Méchineau-Guichard V., Perraud D. *Les politiques nationales d'adaptation à la ré-*

forme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques. Ministère de l'Agriculture, Paris, 1998, Notes et études économiques, n° 8.

Roussel P.-A. *Attribution des droits à produire et bourse d'échange : la question des équivalences non marchandes*. INRA-ESR Dijon, 1998, documents de recherche, n° 49.

Perraud D. et al. *Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*. INRA, 2000.