



HAL
open science

PAC et emploi agricole : un regard européen

Cécile Détang-Dessendre, Jean-Noel Depeyrot, Laurent Piet

► **To cite this version:**

Cécile Détang-Dessendre, Jean-Noel Depeyrot, Laurent Piet. PAC et emploi agricole : un regard européen. 2021, pp.5-32. hal-04395194

HAL Id: hal-04395194

<https://hal.inrae.fr/hal-04395194v1>

Submitted on 15 Jan 2024

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.

Cécile Détang-Dessendre, Jean-Noël Depeyrot,
Laurent Piet

- **PAC et emploi agricole : un regard européen**

NESE n° 50, Décembre 2021, pp. 5-32

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et études socio-économiques est une revue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère, mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Corinne Prost, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

François Chevalier, MAA-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Julia Gassie, MAA-SG-SSP-CEP, Cheffe du bureau de la veille

Julien Hardelin, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de la stratégie et de la prospective

Vincent Hébrail-Muet, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de l'évaluation et de l'analyse économique

Bruno Hérault, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'études et de prospective

Fanny Mikol, MAA-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Corinne Prost, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2104-5771 (imprimé)

ISSN : 2259-4841 (en ligne)

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

PAC et emploi agricole : un regard européen

Cécile Détang-Dessendre¹, Jean-Noël Depeyrot², Laurent Piet³

Résumé

Le nombre des agriculteurs européens ne cesse de diminuer et cette population vieillit : plus de la moitié avait plus de 55 ans en 2016, alors que, tous types d'emplois confondus, le volume de travail agricole atteignait à cette date son niveau le plus bas dans l'UE-28. Si le renouvellement des actifs agricoles constitue aujourd'hui un des objectifs de la Politique agricole commune, cela représente une rupture par rapport à ses objectifs et outils initiaux. Cet article fait d'abord le point sur l'évolution des structures et des emplois agricoles dans l'UE, où le développement du salariat ne suffit pas à répondre aux enjeux de main-d'œuvre. Il présente ensuite les principaux outils de la PAC 2014-2020, en la matière, mais aussi des politiques nationales qui peuvent influencer sur l'emploi agricole, tant en quantité qu'en qualité.

Mots clés

Emploi, démographie, renouvellement de la main-d'œuvre, politiques agricoles, Europe

**Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles
du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.
Il n'engage que ses auteurs.**

1.UMR CESAER, INRAE, Institut Agro Dijon, 26 boulevard du docteur Petitjean, BP 87999, 21079 Dijon Cedex.

2.Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 3 rue Barbet de Jouy, 75349 Paris 07 SP.

3.UMR SMART, INRAE, Institut Agro Rennes-Angers, 4 allée Adolphe Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes.

Introduction

Le constat se retrouve dans l'ensemble des États de l'Union européenne (UE) : le nombre des agriculteurs européens ne cesse de diminuer et cette population vieillit : plus de la moitié avait plus de 55 ans en 2016 et est donc susceptible d'avoir déjà pris sa retraite ou de le faire bientôt. En parallèle, la place de l'emploi salarié au sein de la main-d'œuvre agricole se développe dans la grande majorité des États membres (EM), sans pour autant compenser le déclin du nombre d'exploitants. Ainsi, tous types d'emploi confondus, le nombre d'unités de travail annuel (UTA) a atteint son niveau le plus bas (10,4 millions) dans l'UE-28 en 2016. Après d'importantes inflexions lors de la programmation 2014-2020 (prolongée jusqu'en 2022), le renouvellement des générations, ou plus précisément le renouvellement des actifs, constitue désormais l'un des neuf objectifs de la prochaine Politique agricole commune (PAC).

Cette situation est le résultat d'une transformation massive du secteur productif agricole, initialement voulue et accompagnée tant par la PAC que par les politiques agricoles nationales. La question de l'emploi agricole est bien présente dans cinq des objectifs initiaux assignés à la PAC dans l'article 39 du Traité de Rome, dès 1957. Il s'agit alors d'augmenter la productivité de l'agriculture et de favoriser l'emploi optimal des facteurs de production, en particulier de la main-d'œuvre (Chatellier *et al.*, 2020). La PAC doit aussi assurer un niveau de vie équitable à la population agricole par rapport à celui du reste de la population. Les dispositifs alors mis en place visent à moderniser le secteur, en diminuant le nombre de personnes y travaillant, tout en les professionnalisant. Le plan Mansholt propose en 1968 une feuille de route ambitieuse, devant conduire au départ de 5 millions d'agriculteurs de l'UE-6 et à la redistribution des terres alors libérées pour accroître les surfaces des exploitations restantes, leur permettant de se moderniser et rendant la moto-mécanisation plus rentable. Des mesures en faveur de la formation et de la reconversion professionnelle étaient aussi proposées. Même si les ambitions sont ensuite revues à la baisse face aux réactions négatives de la profession agricole, le plan finalement mis en œuvre concerne la modernisation, la cessation d'activité et la formation. De fait, entre 1966 et 1987 la main-d'œuvre agricole (exploitants et salariés) passe en France de 3 millions à 1,4 million d'UTA, et en Allemagne de 2,3 millions à 0,8 million d'UTA (Eurostat, 2000). Les économies européennes doivent alors faire face à l'intégration de cette main-d'œuvre dans les autres secteurs d'activité (Petit et Viallon, 1970).

Au tournant du siècle, l'UE a fait du capital humain la pierre angulaire de son ambition, et le Conseil européen, réuni à Lisbonne en mars 2000, a fixé un nouvel objectif à 10 ans pour l'UE : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »⁴. Mettre la PAC au service de cette ambition nécessitait sa transformation profonde et la mise à disposition de fonds conséquents destinés à la formation, l'innovation ou encore la création d'emplois dans les zones rurales en difficulté. La réforme de l'Agenda 2000 et la mise en place du second pilier de la PAC, dédié aux politiques de développement rural, devaient contribuer à la réalisation de cette stratégie de l'UE en faveur de la croissance et de l'emploi. Ce second pilier est cofinancé par les États membres (EM) ou leurs collectivités territoriales. Ce mode de financement confère alors une forte composante nationale et introduit une potentielle hétérogénéité entre les pays. Dans les faits (Aubert *et al.*, 2020), la politique européenne dite « de développement rural » offre essentiellement des instruments en faveur de l'agriculture (Lataste *et al.*, 2012), même si, au fil des réformes, les enjeux d'emploi rural sont inscrits sur l'agenda. Le second pilier s'enrichit ainsi peu à peu de mesures plus générales, tout en conservant ce prisme principalement agricole.

4. Conseil européen, Lisbonne, 23-24 mars 2000, conclusions de la présidence : https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm#1

Le renouvellement des actifs agricoles est l'un des neuf objectifs spécifiques de la future PAC post-2020 : « Les propositions pour une future PAC fournissent un cadre politique qui, avec les instruments nationaux, soutiendra l'installation des jeunes en agriculture, tout en créant de bonnes conditions de travail et de vie dans les zones rurales » (European Commission, 2019). Selon un récent rapport du Comité économique et social européen (European Economic and Social Committee, 2019), les principales contraintes qui pèsent sur le renouvellement de la main-d'œuvre dans l'agriculture, soit qu'elles ralentissent les départs, soit qu'elles nuisent à l'attractivité du secteur agricole pour les jeunes, sont liées aux éléments suivants : la parité des revenus entre l'activité agricole et les autres secteurs de l'économie ; la complexité et la charge administrative pour accéder aux différentes aides de la PAC ; le niveau élevé des normes de production dans l'UE par rapport à la plupart des pays tiers ; le financement des investissements et de la trésorerie ; l'accès au foncier ; le faible niveau des retraites agricoles, voire l'absence de régime de retraite adapté ; et enfin les contraintes de la vie rurale. Malgré son importance croissante, ni le travail salarié ni les questions qui l'entourent ne figurent explicitement à l'ordre du jour de la prochaine PAC.

Dans ce contexte, cet article fait le point, dans une première partie, sur l'évolution des structures et des emplois agricoles dans l'UE. Il présente ensuite les principaux outils de la PAC 2014-2020, mais aussi des politiques nationales qui peuvent influencer l'emploi agricole, tant en quantité qu'en qualité, et ainsi concourir à relever les défis du renouvellement des actifs. En conclusion, quelques pistes d'action sont présentées qui pourraient soutenir cette ambition.

1. Dynamiques et enjeux de l'évolution des structures agricoles dans l'UE

Avec 8,8 millions de personnes travaillant dans l'agriculture, la chasse et les services connexes, en 2019, l'emploi agricole direct représente désormais 3,8 % de l'emploi total dans l'UE-28 (données Eurostat). Il existe toutefois de fortes disparités entre les EM, puisque la même année l'emploi agricole représentait plus de 21 % de l'emploi total en Roumanie, 16 % en Bulgarie, 10 % en Grèce et 9 % en Pologne, contre 2,5 % en France, 2 % aux Pays-Bas, 1,2 % en Suède et 1 % au Royaume-Uni. À ces emplois directs, il conviendrait d'ajouter les emplois indirects⁵ (c'est-à-dire la main-d'œuvre des industries et des services situés en amont et en aval des exploitations agricoles) et les emplois induits (générés par les dépenses des ménages employés dans les secteurs direct et indirect), mais leur estimation étant particulièrement difficile, ces informations ne sont pas disponibles au niveau de l'UE.

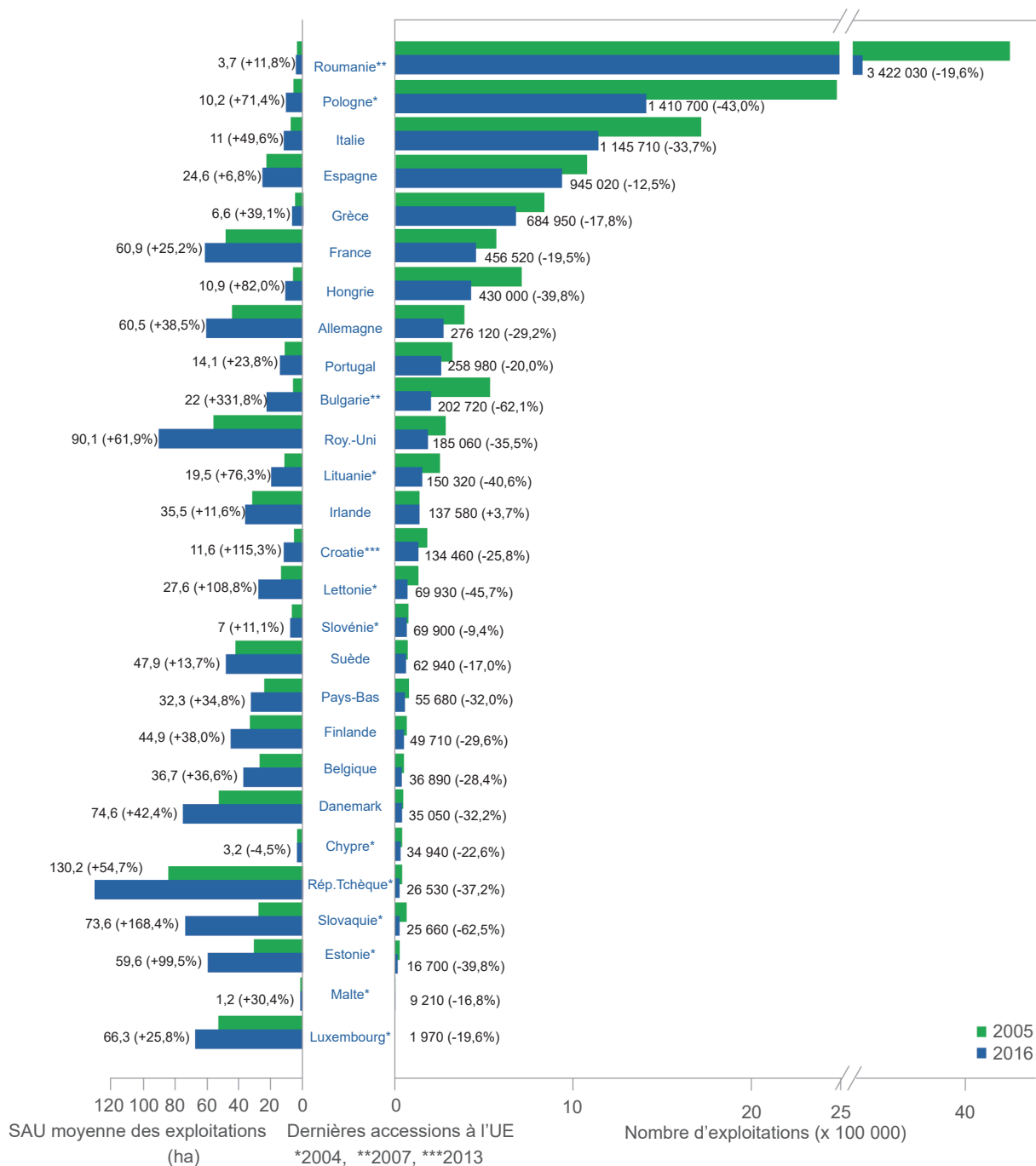
1.1. Poursuite de la restructuration du secteur agricole européen

La tendance de long terme à la diminution du nombre d'exploitations et d'actifs agricoles, en Europe, s'est poursuivie dans les premières années du XXI^e siècle. Cette transition a été particulièrement importante dans les EM ayant rejoint l'UE le plus récemment. Le nombre d'exploitations agricoles européennes a ainsi diminué de 4,2 millions entre 2005 et 2016

5. Un travail minutieux du GIS « Élevages demain » (Lang *et al.*, 2015) a permis d'estimer que les activités d'élevage impliquaient en 2010 en France, pour 321 000 ETP directs (dont 9 000 consacrés à la production de céréales pour l'alimentation animale), un total de 391 000 ETP indirects dépendant des productions animales sur le territoire français. Autrement dit, chaque ETP en élevage implique 1,25 ETP supplémentaire dans les autres secteurs de l'économie française (amont, aval, public et parapublic), avec un ratio de 0,44 ETP indirect par ETP direct en ovins lait, 1,07 en bovins lait, 1,91 en volaille de chair et 6,06 en production porcine. Ce décompte ne prend pas en compte les emplois induits.

(soit -28,6 %), pour atteindre un peu moins de 10,5 millions d'exploitations. Cette restructuration a eu lieu à surface agricole totale quasi constante (+0,18 %), conduisant en moyenne à un important agrandissement des exploitations. La surface agricole moyenne des exploitations européennes est ainsi passée de 11,8 à 16,6 ha (+40,3 %) entre 2005 et 2016. Sur cette période, la France a perdu 19,5 % de ses exploitations, au nombre de 456 500 en 2016, pendant que leur surface moyenne gagnait 25 %, à 61 ha. Cette restructuration a eu lieu dans tous les EM, à des degrés divers (figure 1).

Figure 1 - Évolution du nombre d'exploitations et de la SAU moyenne par EM entre 2005 et 2016



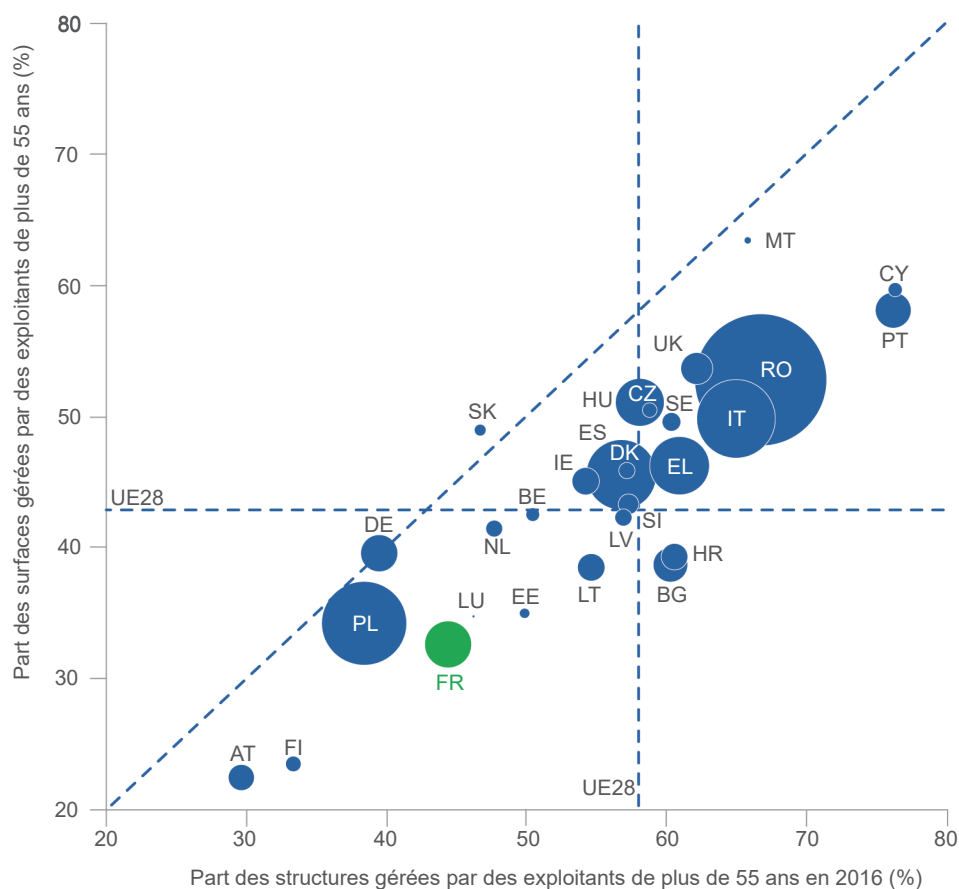
Source : données Eurostat, traitement auteurs

Dans le même temps, la main-d'œuvre mobilisée directement par les exploitations agricoles a elle aussi régulièrement diminué, perdant plus de 400 000 UTA entre 2013 et 2016 à l'échelle de l'Europe (-4,2 %), pour atteindre 9,1 millions d'UTA. Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre d'une substitution classique du capital au travail, essentiellement des bâtiments et du matériel permettant de faire fonctionner les exploitations avec une main-d'œuvre réduite. Rien que sur cette période de trois ans, les actifs immobilisés par les exploitations européennes ont progressé de 7 % (+2,3 % par an, données FADN 2021). Le capital immobilisé par les exploitations européennes a ainsi augmenté de 40,5 % en euros courants entre 2004 et 2018 (soit un accroissement de +2,9 % par an et de +10,6 % au total, en termes réels, corrigés de l'inflation).

1.2. Les enjeux démographiques

Les exploitants et exploitantes agricoles constituent aujourd'hui une population vieillissante, du fait d'installations insuffisantes pour couvrir les départs et, dans bien des cas, de cessations d'activités tardives, au-delà voire bien au-delà de l'âge légal de départ en retraite. Près de 58 % des exploitations européennes sont aujourd'hui gérées par des exploitants de plus de 55 ans (Eurostat, 2021). Ces exploitations sont plus petites que les autres, puisqu'elles n'utilisent que 43 % de la SAU européenne. La figure 2 révèle en outre des situations contrastées au sein de l'UE, entre des pays comme Chypre et le Portugal où, en 2016, la proportion d'exploitations dont le chef avait plus de 55 ans dépassait 75 %, et des pays comme l'Allemagne, la Pologne, la Finlande et l'Autriche où cette proportion n'atteignait pas 40 %, sans

Figure 2 - Évolution entre 2005 et 2020 de la main-d'œuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la chasse, par pays et statut en 2020



Lecture : la surfaces des cercles est proportionnelle au nombre d'exploitations de chaque EM.

Source : données Eurostat, traitement auteurs

qu'une distinction claire entre Europe de l'Ouest et Europe Centrale et Orientale soit visible. Les deux premiers EM pourvoyeurs de main-d'œuvre agricole présentent eux-mêmes des situations très différentes, avec 67 % des exploitations concernées en Roumanie et seulement 38 % en Pologne. Dans tous les EM, à l'exception de la Slovaquie et de l'Allemagne, ces exploitations représentent une part de la SAU nationale inférieure à leur proportion en nombre, car elles sont de taille inférieure à celles gérées par des exploitants plus jeunes. La proportion des exploitations dont le chef a moins de 40 ans – *i.e.* des plus récemment installés – révèle un classement des EM à peu près similaire, les pays où cette proportion est la plus faible (respectivement, la plus forte) étant à peu près les mêmes que ceux où la proportion des 55 ans et plus est la plus forte (respectivement, la plus faible).

Dans la plupart des pays, la démographie agricole impose donc la question du renouvellement des producteurs comme un enjeu majeur de la prochaine décennie. Malgré ces tendances lourdes, quantifier précisément le renouvellement des actifs n'est pas chose facile. En effet, le système statistique européen ne fournit pas de données concernant les cessations d'activité, qu'elles s'effectuent dans le cadre du départ à la retraite ou qu'elles soient anticipées. Il ne renseigne pas non plus sur les installations de nouveaux agriculteurs. Les seules statistiques disponibles sont celles du nombre total d'exploitations et d'actifs, ce qui ne permet de calculer que des évolutions nettes. Une autre façon d'aborder la question du renouvellement consiste alors à examiner la pyramide des âges des agriculteurs en place, sous l'hypothèse que les sorties sont principalement constituées par les départs en retraite, et que les arrivées sont principalement constituées d'agriculteurs de moins de 40 ans.

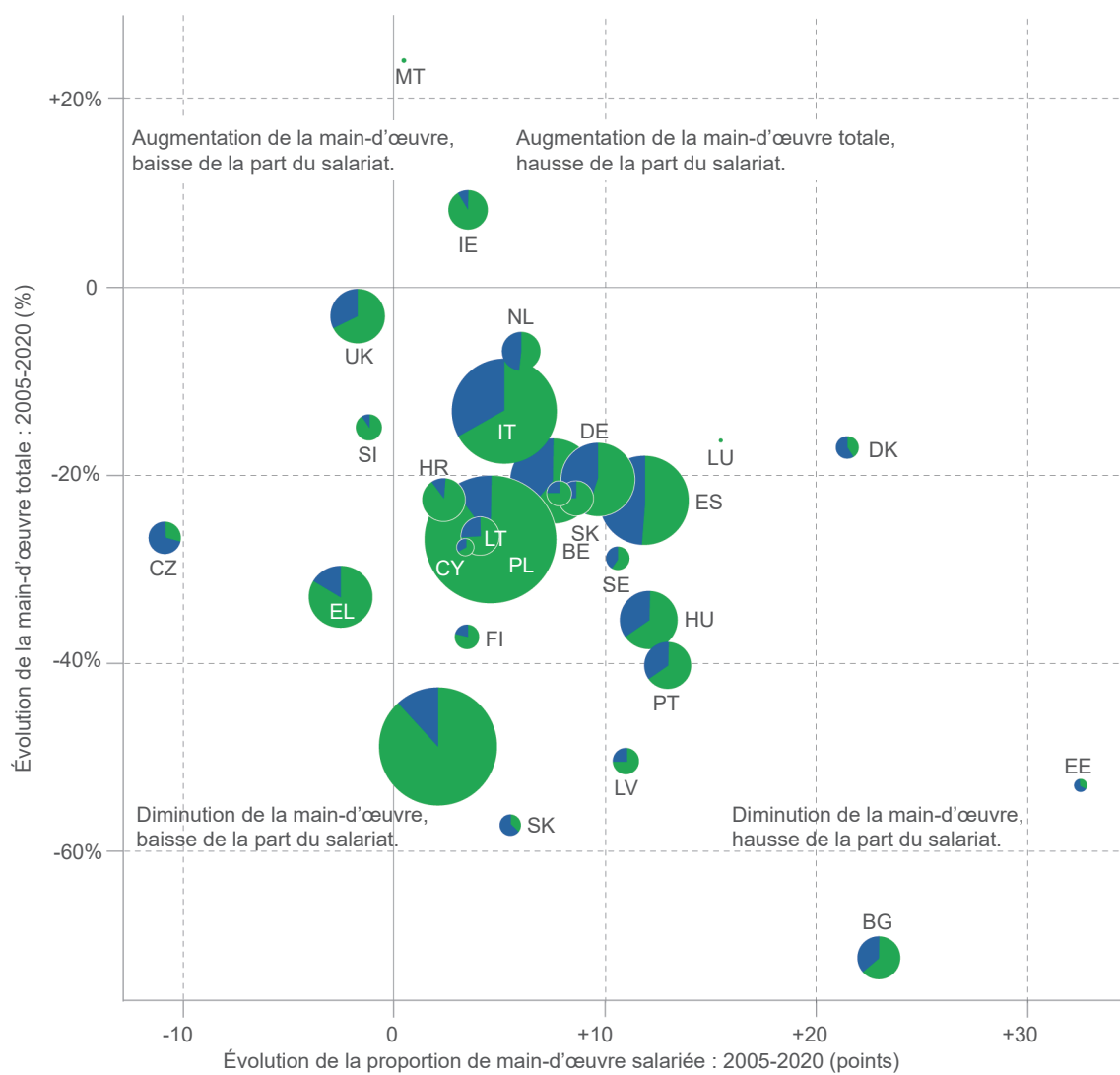
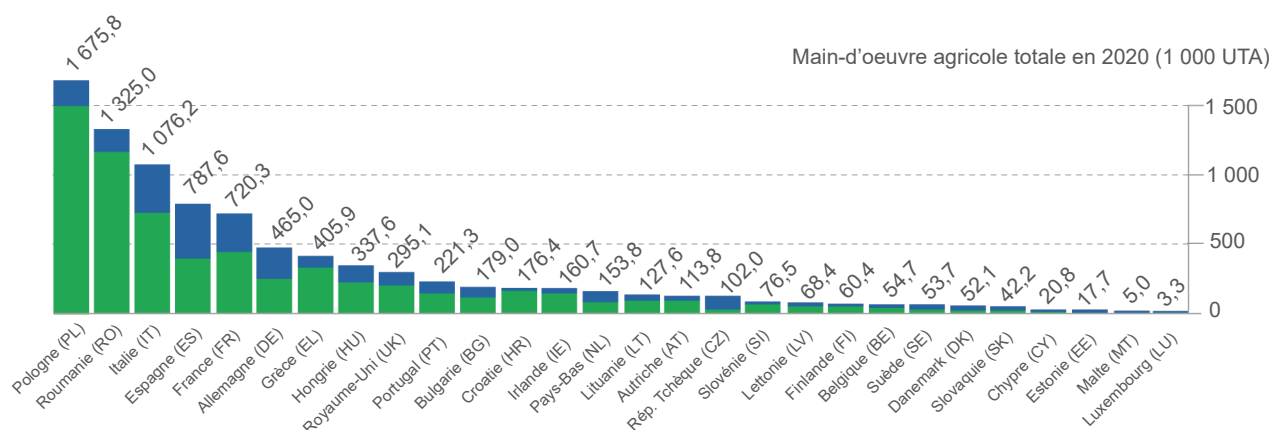
Des agriculteurs peuvent aussi quitter le secteur de la production avant l'âge de la retraite. Ce processus, difficile à documenter au niveau européen, a été mis en évidence en France par l'analyse des trajectoires individuelles. Ainsi, en 2015, 30 % des sorties du régime social des non-salariés agricoles concernaient des personnes de moins de 55 ans (Mahé *et al.*, 2019a). Ces sorties dites « précoces » concernaient alors 3,2 % des exploitants agricoles entre 25 et 55 ans, une proportion en hausse par rapport aux années antérieures (2,1 à 2,4 % de mobilités précoces entre 2009 et 2014). Historiquement faible, la mobilité professionnelle des agriculteurs pourrait donc être en croissance. De manière générale, ces départs précoces sont plus fréquents dans les régions intermédiaires à faible potentiel de production et dans les secteurs les moins capitalistiques. La question du renouvellement dépasse donc celle de l'âge des exploitants, et elle a une acuité différente selon les secteurs de production, leur conjoncture et leur histoire institutionnelle.

1.3. Un renforcement du salariat, loin de compenser le recul des exploitants

Entre 2005 et 2020, la plupart des pays européens ont connu à la fois une baisse de la main-d'œuvre agricole totale et un renforcement de la part du salariat (figure 3). Ce renforcement compense une petite partie des départs des exploitants, allant de pair avec l'agrandissement des exploitations, mais l'agriculture européenne reste, du point de vue de l'organisation du travail, essentiellement une agriculture familiale. Dans tous des pays d'Europe, à l'exception notable du Danemark, de l'Estonie, de la République tchèque et de la Slovaquie, la main-d'œuvre agricole est encore majoritairement non salariée.

En quinze ans, de 2005 à 2020, la part du salariat dans le secteur agricole français (secteur NAF 01, incluant certains services aux exploitations et les activités post-récoltes) a ainsi gagné 7,6 points, alors que le volume de main-d'œuvre total diminuait de 20,7 %. Sur les seules exploitations agricoles, entre 2000 et 2016, la France avait perdu un quart de sa main-d'œuvre agricole (Forget *et al.*, 2019b), le développement du salariat ne compensant que très partiellement le départ des exploitants.

Figure 3 - Évolution entre 2005 et 2020 de la main-d'œuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la chasse, par pays et statut en 2020



Légende : Main-d'œuvre agricole totale en 2020 : Main-d'œuvre salariée
Main-d'œuvre non salariée
500 000 UTA

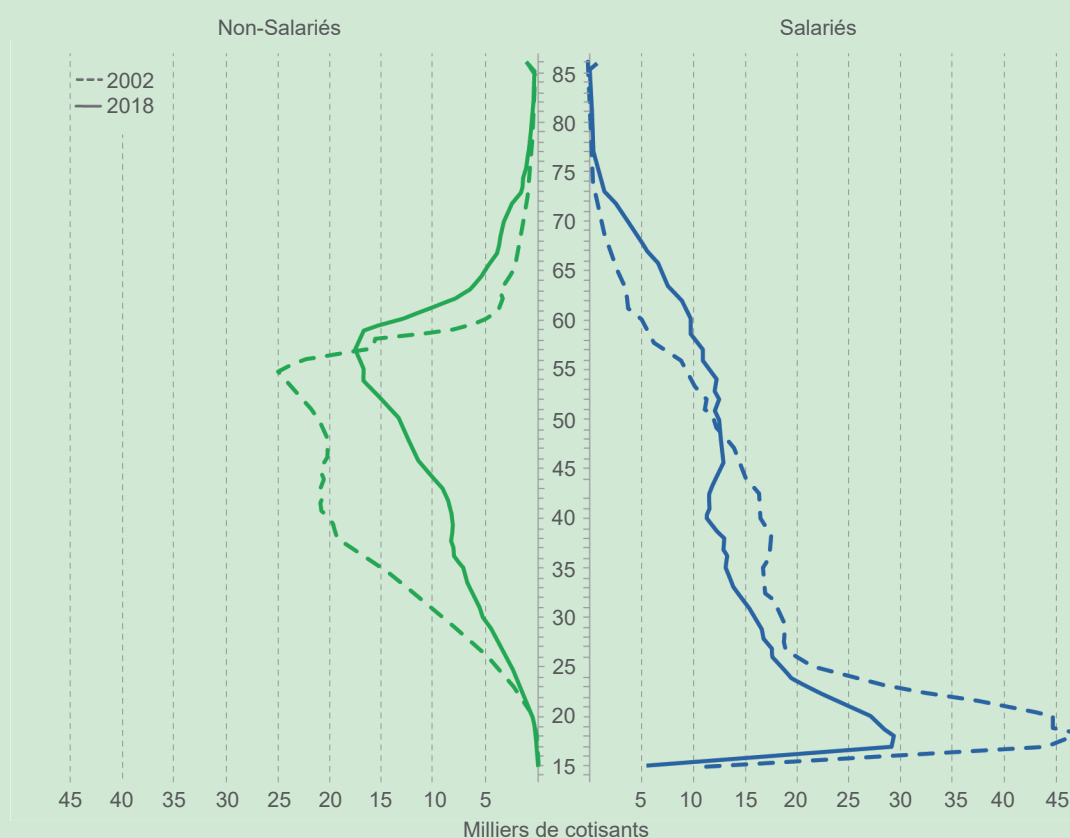
Lecture : les secteurs des diagrammes circulaires sont proportionnels à la main-d'œuvre agricole totale en 2020 (représentée dans le diagramme au dessus).

Source : données Eurostat (comptes économiques de l'agriculture), traitement auteurs

Encadré 1 - Une population agricole française plus jeune qu'ailleurs en Europe, mais également vieillissante

Le secteur agricole français a connu les mêmes tendances démographiques que le reste de l'Europe, bien que souvent à des degrés moindres. Si la part des structures gérées par des exploitants de 55 ans et plus reste inférieure à la moyenne européenne (figure 2) la population de ces exploitants demeure une population vieillissante (figure 4), du fait d'un report des départs en retraite et d'un déficit d'installation de jeunes actifs. Les salariés agricoles sont nettement plus jeunes que les exploitants ; malgré tout on observe là aussi un vieillissement de la population, avec un prolongement des activités salariées au-delà de 60 ans, en particulier sur des contrats précaires (Depeyrot *et al.*, 2019).

Figure 4 - Pyramide des âges des actifs agricoles non salariés et salariés en 2002 et 2018

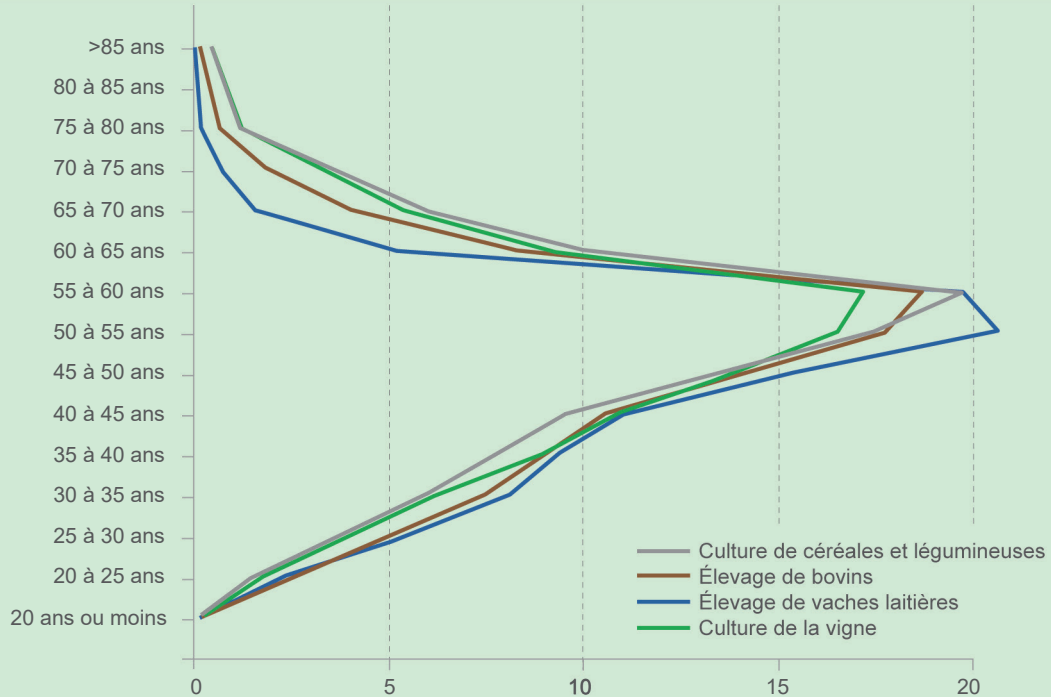


Source : données MSA, traitement auteurs

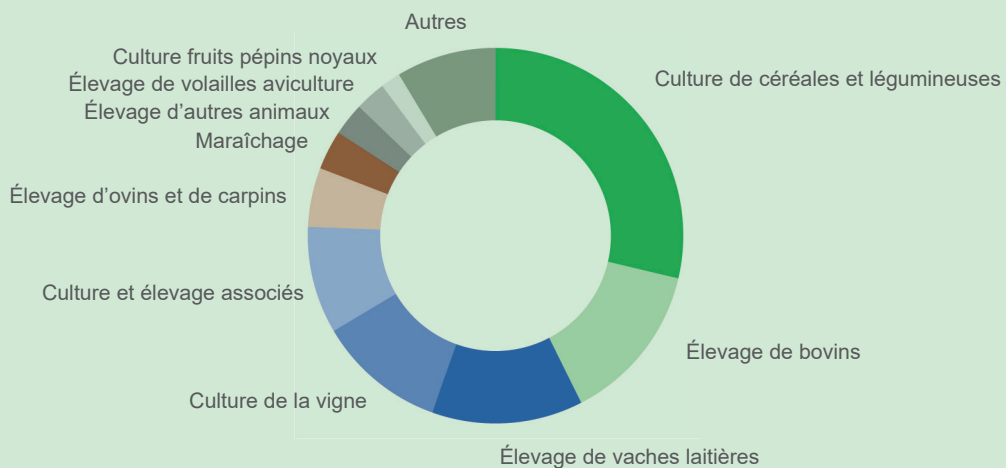
Au sein des non-salariés, on peut en outre relever certaines différences démographiques selon les secteurs d'activité (figure 5). En classant les non-salariés agricoles selon l'activité principale de leur exploitation, on constate que la part des 65 ans et plus est nettement supérieure dans le secteur des grandes cultures (11,3 % des actifs non-salariés) qu'en élevage de bovins allaitants (7,1 %) ou surtout de vaches laitières (2,5 %). Le poids du travail d'astreinte en élevage, et plus encore en production laitière, peut expliquer ces différences. Les écarts entre les secteurs pourraient s'accroître avec le développement de la délégation intégrale des travaux culturaux à des entreprises de travaux agricoles pour les ateliers de grandes cultures (Nguyen *et al.*, 2020).

Figure 5 - Pyramide des âges et parts des actifs agricoles non salariés en 2018 par secteur d'activité

Cotisants non salariés : part des effectifs par classe d'âge pour les premiers secteurs d'activité (NAF)



Cotisants non salariés : effectif 2018 par secteur d'activité (NAF)

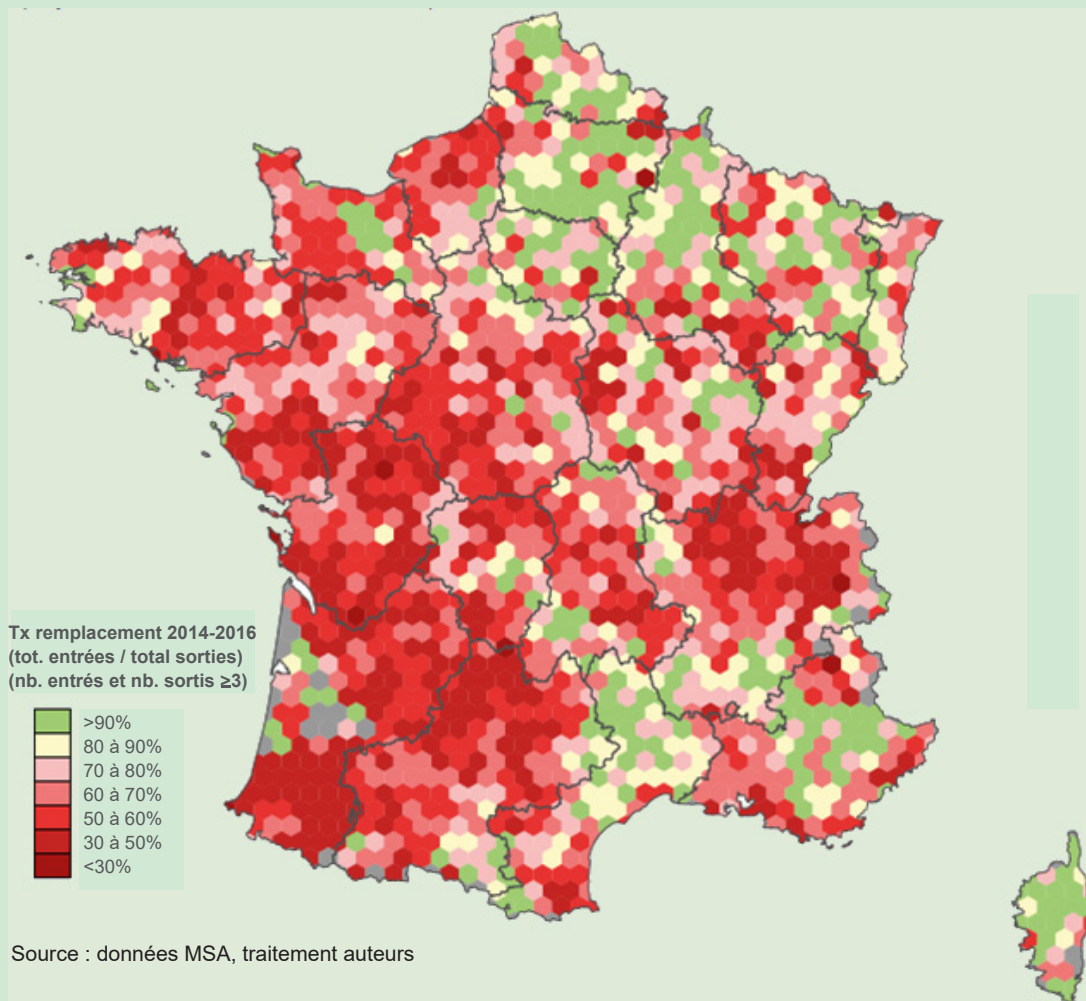


Source : données MSA, traitement auteurs

Selon les bilans de la Mutualité sociale agricole (MSA), le taux de remplacement des départs des chefs d'exploitation (ratio entre les entrées et les sorties) était de 71 % en 2017 : autrement dit, près d'un exploitant sur trois n'était pas remplacé lorsqu'il quittait son activité. Ce taux s'était dégradé par rapport aux deux années précédentes : 77 % en 2016 et 74 % en 2015. L'analyse des données individuelles montre qu'il existe néanmoins d'importantes disparités régionales, le quart Nord-Est de la France et le pourtour

méditerranéen apparaissant comme les zones les plus attractives (figure 6). En cumul de 2014 à 2016, ce taux (entrées sur sorties) est légèrement meilleur en zones de montagne, avec 66,7 % des départs remplacés, contre 62,3 % en plaine. Dans le détail, les départs sont plus élevés en montagne qu'en plaine (sauf en Corse et dans le Massif central), mais ils sont compensés par de meilleurs taux d'installation (sauf dans le Massif central). Des différences importantes apparaissent selon les massifs : le taux de renouvellement est particulièrement élevé en Alsace et en Corse, où presque tous les départs sont remplacés, et bas dans les Pyrénées, avec moins d'un départ sur deux remplacé (toutes activités agricoles confondues). Le taux d'installations aidées est également plus élevé en montagne que dans les autres zones (2,8 installations aidées pour 100 chefs d'exploitation, contre 2,4 % ailleurs, sur la période 2007-2013).

Figure 6 - Taux de renouvellement des non-salariés agricoles sur la période 2014-2016 (exploitants et cotisants solidaires)



Depuis les années 2000, les entrées (hors transferts entre époux) stagnent autour de 13 000 par an (MSA, 2018). En 2016, 29,2 % de ces installations concernaient des plus de 40 ans, avec une différence importante selon le sexe (20 % des installations pour les hommes et 44 % pour les femmes). En 2016, cinq filières concentrent plus des deux tiers des installations : grandes cultures, viticulture, bovins lait et viande, polyculture-élevage. Néanmoins, dans ces filières, le taux de renouvellement des départs ne dépassait pas 55 % en 2016 (données MSA, traitement des auteurs). De l'autre côté, en maraîchage et horticulture, 82 % des départs étaient remplacés (79,5 % en volailles et en élevage ovin et caprin).

2. Politiques agricoles européennes et nationales, et évolution de l'emploi agricole

La baisse historique de l'emploi agricole est liée à la transformation structurelle du secteur, voulue et accompagnée par la PAC, au moins à ses débuts, conduisant à des sorties massives de l'agriculture de petits exploitants, encouragées par des mesures de soutien aux départs anticipés. Dans le même temps, les aides à la mécanisation et à la modernisation ont favorisé la substitution capital-travail dans les exploitations survivantes (Agrosynergie-GEIE, 2013). En favorisant la modernisation et l'agrandissement des exploitations, la PAC a sans doute ainsi conduit à d'importants changements de l'organisation du travail agricole (moins dépendant des actifs familiaux) et à un nouveau développement du salariat.

En 2011, le projet européen CAP-IRE concluait qu'à politique agricole inchangée, la poursuite de la concentration des facteurs de production devrait conduire à la disparition d'environ 20 % des exploitations européennes d'ici 2020 (Viaggi, 2011). Dans les faits, le nombre d'exploitations dans l'UE-28 est passé de 12,25 millions en 2010 à 10,4 millions en 2016, soit une baisse de 15 %. Ces travaux montraient aussi qu'une suppression des aides de la PAC amplifierait largement le phénomène, avec des taux de sortie supérieurs de 30 % à la situation de *statu quo*. Le déclin continu de l'emploi agricole, avec plus de départs que d'installations dans le secteur et le vieillissement de la main-d'œuvre non salariée, ont conduit l'UE à se pencher spécifiquement sur la question du renouvellement des générations d'agriculteurs. Malgré tout, pour certains EM (notamment ceux d'Europe centrale et orientale), la question du départ des agriculteurs âgés, installés sur de petites surfaces agricoles et pas forcément très performants, reste nécessaire en vue d'améliorer les performances du secteur. Par « renouvellement des générations », l'UE n'entend pas seulement réduire l'âge moyen des agriculteurs, elle entend également « donner à une nouvelle génération de jeunes agriculteurs hautement qualifiés les moyens de tirer pleinement profit des technologies pour soutenir les pratiques d'agriculture durable en Europe »⁶.

Des travaux de synthèse (Powell *et al.*, 2016 ; Forget *et al.*, 2019a) montrent comment les mesures de la PAC mises en place au cours du temps ont impacté différemment l'emploi, en agriculture tout d'abord et plus largement dans les espaces ruraux. Tocco *et al.* (2012) insistent quant à eux sur la grande hétérogénéité des effets entre les États membres. Les mesures de la PAC qui ont ciblé ou ciblent le travail agricole ont essentiellement concerné les non-salariés, exploitants et co-exploitants, leurs revenus et leurs installations. Les salariés agricoles, parfois considérés comme des « déshérités » ou « paysans sans terre » (Pharo, 1982) ont, de fait, été exclus du spectre d'action de la PAC, dont les impacts sur le travail salarié ne peuvent être qu'indirects.

L'emploi agricole est multiforme, du chef d'exploitation au travailleur saisonnier, en passant par le salarié permanent en contrat à durée indéterminée, ou encore le salarié d'entreprise de travaux agricoles. Réfléchir au soutien de l'emploi dans ce secteur demande donc de s'interroger sur les types d'emploi que l'on souhaite promouvoir et, au-delà, sur les types d'exploitations agricoles privilégiés.

6. Réseau européen de développement rural : renouvellement des générations
https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/generational-renewal_fr

2.1. Une PAC 2014-2022 plus favorable à l'emploi agricole que les précédentes ?

La programmation 2014-2020 de la PAC (prolongée jusqu'en 2022) proposait des mesures pouvant agir sur l'emploi via différents canaux : des mesures qui ciblent le soutien au revenu des exploitants, des mesures visant directement l'emploi en favorisant les installations et les reprises, et enfin des mesures qui, en soutenant telles ou telles pratiques plus ou moins intensives en travail, peuvent agir indirectement sur le niveau d'emploi (sans distinction de statut).

2.1.1. Les aides au revenu du 1^{er} pilier de la PAC

Les aides du premier pilier, en soutenant les revenus (Chatellier et Guyomard, 2020), peuvent limiter les cessations d'activités des exploitations les moins rémunératrices (les plus petites et/ou les moins compétitives). Si cela a pu être le cas par le passé, avec les aides couplées à la production, le découplage des aides a, lui, plutôt eu un effet négatif sur l'emploi (Powel *et al.*, 2016 ; Gohin et Latruffe, 2006), en favorisant les investissements, l'agrandissement des structures et la recherche d'économies de taille. Pour la Banque mondiale (2018), cette restructuration a permis d'augmenter la viabilité des exploitations restantes et ainsi d'améliorer le niveau de vie des actifs agricoles. Pour Garrone *et al.* (2019) enfin, « [...] en moyenne, les subventions de la PAC réduisent les sorties de main-d'œuvre de l'agriculture, mais cet effet est presque entièrement dû aux paiements découplés du premier pilier. Les paiements couplés du premier pilier n'ont aucun impact sur la réduction des sorties [...], c'est-à-dire sur le maintien des emplois dans l'agriculture. »⁷

Certaines mesures du premier pilier, en ciblant des exploitations particulières, peuvent être considérées comme visant explicitement la préservation, voire le développement de l'emploi. Au sein du premier pilier il s'agit en particulier du paiement redistributif et de la dégressivité des paiements de base.

Le paiement redistributif a été introduit lors de la réforme de la PAC de 2013, pour allouer un complément d'aides directes découplées aux premiers hectares des exploitations, et donc comme un moyen pour opérer un transfert en faveur des plus petites structures (European Commission, 2019). Cette mesure optionnelle pour les États membres leur donne la possibilité de consacrer jusqu'à 30 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier, soit sur les 30 premiers hectares, soit jusqu'à concurrence de la superficie moyenne nationale des exploitations si celle-ci est supérieure à 30 hectares. Une autre possibilité est de fixer un plafond au paiement par hectare. Seuls dix États membres (Belgique : région de Wallonie, Bulgarie, Allemagne, France, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, et, au sein du Royaume-Uni, le Pays de Galles) ont mis en place ce mécanisme, sans jamais atteindre le maximum possible de 30 % de l'enveloppe des paiements directs, et l'effet redistributif est resté finalement modeste. La limite des 30 premiers hectares a été retenue par la majorité des pays. De son côté, la France a choisi d'exploiter la latitude offerte pour retenir comme éligibles les 52 premiers hectares, en leur consacrant une enveloppe initiale de 5 % des paiements directs en 2015, passée à 10 % ensuite, l'objectif initial d'atteindre 20 % à partir de 2018 ayant été abandonné (Chatellier, 2020). L'Allemagne a retenu un plafond de 46 hectares (avec un premier palier à 30 hectares) et le Pays-de-Galles celui de 54 hectares, mais dans les deux cas pour des budgets nettement plus limités, avec respectivement 7 % et 2,7 % de leurs enveloppes totales. C'est finalement la Lituanie qui est allée le plus loin avec 15 % de l'enveloppe des paiements directs sur les 30 premiers hectares.

7. Traduction des auteurs.

Enfin, la dégressivité des aides et leur plafonnement sont possibles depuis 2013, au-delà d'un seuil de 150 000 euros par exploitation, avec la reconnaissance de la « transparence » dans le cas des GAEC, et la possibilité de soustraire les salaires directement liés aux activités agricoles (European Commission, 2016b). Les EM qui mettent en place le paiement redistributif (optionnel) peuvent être exonérés de cette dégressivité, obligatoire dans les autres cas. Six des dix EM concernés ont utilisé cette dérogation : Belgique-Wallonie, Allemagne, France, Hongrie, Lituanie et Roumanie. Parmi les autres, quinze ont appliqué les 5 % minimum de réduction des montants, au-delà de 150 000 euros, et neuf ont plafonné les paiements au-delà de différents montants, totalement ou de façon progressive.

Hanson (2021) a estimé les effets propres des deux mesures (paiement redistributif et dégressivité) sur 31 EM ou régions, la première mesure ayant un effet plus redistributif que la seconde. Lorsque les deux mesures sont mises en œuvre, les 1 % des exploitations les plus soutenues verraient la part des soutiens qui leur est allouée diminuer d'environ 10 %, en comparaison des 1 % des exploitations du groupe de contrôle. Sur le cas de la France, Chatellier (2020) montre que même si l'enveloppe consacrée à la redistribution aux 52 premiers hectares était portée à 20 %, l'effet redistributif serait assez limité (+6 % des aides perçues par les plus de 100 000 fermes de moins de 50 ha et une perte de 6 % pour les 6 500 fermes de plus de 300 ha). L'application la plus ambitieuse du dispositif (30 % des paiements directs pour les 30 premiers ha) conduirait les plus petites à recevoir 23 % d'aides supplémentaires en moyenne et les plus de 300 ha en perdraient 13 %. De même, l'application d'un plafonnement à 100 000 euros avec déduction des coûts de la main-d'œuvre (option très proche des propositions de la Commission européenne) aurait un impact très limité puisque seules les plus grandes perdraient 2 % de leurs dotations.

Le paiement redistributif représente une inflexion politique importante par rapport à des mesures, telles que les aides liées aux surfaces (ou au cheptel) couplées ou découplées, voire les anciens prix garantis, qui ont pu encourager les agrandissements, la recherche d'économies de taille et la substitution capital-travail. Sur la période 2004-2014, Garrone *et al.* (2019) montrent que les aides couplées n'ont eu aucun effet sur le maintien de l'emploi agricole (salaré ou non), tant au niveau de l'UE-27 qu'en distinguant l'UE-15 et les nouveaux EM. Les paiements découplés auraient légèrement ralenti les sorties du secteur agricole. On peut supposer que les mécanismes redistributifs devraient renforcer ces effets et être favorables à l'emploi agricole, mais l'impact de ces mécanismes sur l'emploi n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie. On peut cependant s'interroger sur l'ampleur des effets attendus, au regard de la modestie de la redistribution des aides générée. Les modalités nationales de mise en œuvre conditionnent par ailleurs fortement leur caractère effectivement redistributif. En effet, toutes les exploitations bénéficient de ce paiement redistributif jusqu'à concurrence du plafond défini nationalement, et pas seulement celles dont la taille est inférieure au seuil. Dès lors, même les structures plus grandes peuvent bénéficier de la mesure sur leurs « premiers » hectares, malgré la décote sur le paiement de base induite par la mise en œuvre de cette mesure. Laroche-Dupraz et Piet (2018) montrent ainsi qu'en France, le paiement redistributif bénéficie aux structures exploitant jusqu'à 100 ha, soit environ le double du plafond fixé, ce qui pose la question du ciblage effectif de ce type de soutien.

2.1.2. Les aides au revenu du 2^e pilier de la PAC

Dans le 2^e pilier de la PAC, le soutien direct au revenu prend essentiellement la forme de paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (« zones défavorisées »). Il s'agit d'une mesure visant à aider les exploitations de territoires où, à activités équivalentes, les revenus dégagés sont plus faibles du fait de conditions de production plus difficiles qu'ailleurs. Giannakis et Bruggeman

(2015) estiment que les EM dont une grande partie des terres agricoles est située dans de telles zones défavorisées présentent des exploitations quasi systématiquement moins performantes du point de vue économique que dans le reste de l'UE, puisqu'elles ont près de deux fois moins de chances d'atteindre de hautes performances.

Mis en place dès 1976, le budget consacré à cette forme de soutien représente aujourd'hui la plus grande part du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), dont il constitue la mesure n°13. Il a ainsi représenté plus de 25 % des dépenses cumulées de ce fonds entre 2014 et 2019 (European Commission, 2020). Depuis la réforme de 2013, les EM peuvent également consacrer jusqu'à 5 % des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC au soutien du revenu des exploitations des zones défavorisées. Seuls deux pays ont effectivement fait ce choix, mais ils n'y consacrent qu'une part bien inférieure au maximum autorisé, avec 0,3 % au Danemark et 1,6 % en Slovénie (European Commission, 2019). D'autres EM, comme la France, ont plutôt fait le choix de transférer une partie des aides du 1^{er} vers le 2^e pilier afin de renforcer le soutien accordé dans le cadre de la mesure 13 du Feader, ou d'y intégrer d'anciennes autres mesures. En France, l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) a ainsi été revalorisée de 80 % depuis 2014, notamment par intégration des soutiens accordés précédemment dans le cadre de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) (ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2020).

Pour Giannakis et Bruggeman (2015), il est important que de telles mesures compensatoires soient conservées, afin d'améliorer les revenus agricoles et d'éviter, grâce au maintien de l'activité, un abandon des terres et un dépeuplement des zones rurales dans les pays concernés. Les travaux ayant cherché à étudier l'impact sur l'emploi agricole de cette forme de soutien au revenu conduisent pourtant à des conclusions mitigées.

D'un côté, par exemple, Dupraz et Latruffe (2015) trouvent que l'ICHN a effectivement, en France, un impact positif sur l'utilisation de main-d'œuvre familiale et salariée, dans les exploitations spécialisées en grandes cultures. En outre, les effets marginaux positifs associés aux aides agro-environnementales et aux zones défavorisées qu'ils obtiennent peuvent compenser les effets marginaux négatifs associés aux aides directes couplées et découplées du 1^{er} pilier. Les auteurs reconnaissent toutefois que les aides accordées au titre des zones défavorisées représentent une très faible part du soutien perçu par les exploitations étudiées. Ils admettent aussi que leurs résultats sont moins robustes pour ce type de subventions que pour les aides découplées, couplées et agro-environnementales.

D'un autre côté, Petrick et Zier (2011) trouvent, eux, que les aides accordées aux exploitations au titre des zones défavorisées, dans trois *Länder* d'Allemagne de l'Est, ont un impact marginal nul sur l'emploi. Mais là aussi, avec moins de 3,5 % du total des aides directes perçues en moyenne sur les sept années étudiées, le soutien aux zones défavorisées ne représente qu'une toute petite partie du soutien total perçu par les exploitations des régions considérées. Enfin, selon Garrone *et al.* (2019), le soutien aux zones défavorisées n'a pas d'effet significatif sur l'emploi dans les 210 régions de l'UE-27 qu'ils analysent, considérées dans leur ensemble. Toutefois, ce soutien réduirait les sorties du secteur dans les EM qui ont rejoint l'UE après 2004.

2.1.3. Les aides à l'installation des jeunes

Les mesures de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs ont été mises en place dans les années 1980 et intégrées au second pilier de la PAC dès sa création en 1999. Depuis la dernière réforme, elles ont été complétées par des mécanismes de surprime spécifique accordés aux jeunes agriculteurs dans le cadre du premier pilier.

Au sein du 1^{er} pilier, la PAC prévoit en effet une majoration de 25 % du paiement de base sur les cinq premières années d'activité, avec un plafond de surface. Cette mesure est obligatoire pour les EM mais ils en déterminent la mise en œuvre⁸, le budget total alloué à ce complément ne devant pas dépasser 2 % de l'enveloppe nationale du 1^{er} pilier (European Court of Auditors, 2017). L'enveloppe totale sur la programmation 2014-2020 s'élève à 2,62 milliards d'euros et les plafonds de surfaces éligibles au bénéfice de l'aide diffèrent largement entre les EM, depuis 34 ha en France jusqu'à 90 ha en Espagne ou en Italie. Sept EM ont choisi de consacrer 2 % de leur enveloppe à cette mesure (dont l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Roumanie) ; neuf ont choisi d'y consacrer moins de 1 % (en particulier les EM d'Europe centrale et orientale) ; les autres, dont la France, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne, ont adopté une position médiane entre 1 et 2 %. Compte tenu de ces choix, de leur démographie et de l'importance de leur secteur agricole, la France, l'Italie, l'Espagne et la Pologne concentrent plus de 50 % des aides européennes déployées en faveur des jeunes (European Commission, 2016a).

Au sein du second pilier, dans la programmation 2014-2020, plusieurs dispositifs concernent les jeunes agriculteurs, mais près de 80 % des montants visent l'aide à l'installation des exploitations pour des agriculteurs de moins de 40 ans. Cette aide, accordée de façon forfaitaire et/ou comme bonification d'intérêts, est plafonnée à 70 000 euros par exploitation et entre dans la priorité n°2 du second pilier (« Farm viability and competitiveness. Facilitation the entry of adequately skilled farmers into the agricultural sector and generational renewal »). Il s'agit d'une mesure optionnelle et 92 des 118 programmes de développement rural, dans 24 EM sur 28, appliquent effectivement la mesure. Les dispositifs locaux mis en place sont très variables, six régions consacrant plus de 10 % de leur budget du second pilier à l'aide à l'installation (Bretagne et Bourgogne en France, Finlande continentale, Navarre en Espagne, Emilie-Romagne en Italie et Flandres en Belgique) alors que neuf y consacrent moins de 1 % (Zagata *et al.*, 2017). Globalement, les quatre EM attribuant les budgets les plus importants à ces programmes du second pilier sont la France, l'Espagne, la Pologne et l'Italie. La seconde principale mesure vise le soutien aux investissements, pour lequel les jeunes bénéficient d'une bonification de 20 % (Cour des comptes européenne, 2017). Les conditions d'éligibilité varient aussi selon les programmes nationaux, en particulier en ce qui concerne la taille ou encore le niveau de formation requis. La Cour des comptes européenne (European Court of Auditors, 2017) rapporte que le budget de l'UE consacré au soutien des jeunes agriculteurs, dans le cadre du deuxième pilier, a représenté 3,2 milliards d'euros sur la programmation 2007-2013 et 3,8 milliards d'euros sur la programmation 2014-2020. À ces 7 milliards d'euros communautaires dépensés sur la période 2007-2020, s'ajoutent 8,7 milliards d'euros cofinancés par les budgets nationaux, soit un niveau de cofinancement global d'environ 55 %. Selon la même étude, sur la programmation 2007-2013, ce soutien a concerné près de 200 000 agriculteurs de moins de 40 ans, pour un montant moyen d'aide de 20 000 euros par bénéficiaire.

La majoration du paiement de base du premier pilier est censée compenser des difficultés financières que les jeunes rencontreraient en début d'activité. Mais le travail d'audit réalisé par la Commission européenne (European Commission, 2011) ne permet ni d'infirmer, ni de confirmer l'existence de telles difficultés, ni d'évaluer l'impact de ces mesures sur la survie des exploitations, encore moins sur les taux d'installation. En effet, ces aides étant accordées uniquement aux jeunes qui disposent déjà de terres pour activer les droits à paiements de base, elles ne permettent pas de favoriser l'accès initial au foncier, un des freins à l'installation. De même, elles ne sont pas assorties d'exigence en matière de formation. Ainsi, un premier travail d'évaluation du dispositif conduit en Belgique (Flandres) et en Allemagne (Altmark), basé sur un modèle de simulation et confirmé par

8. Le règlement permet aux EM d'opter pour un montant forfaitaire indépendant de la taille. Seul le Luxembourg a choisi cette option.

des entretiens auprès d'experts locaux, conclut à un effet limité du paiement en faveur des jeunes agriculteurs (Vigani *et al.*, 2020). O'Toole et Hennessy (2015) avancent cependant qu'en Irlande, les aides découplées viennent desserrer les contraintes de crédits, tout particulièrement quand elles sont fortes, comme chez les jeunes.

Au travers d'études de cas, Zagata *et al.* (2017) montrent aussi que les soutiens accordés aux jeunes agriculteurs les aident dans la capitalisation et dans le financement des successions. La Cour des comptes européenne (2017) indique pour sa part que l'aide accordée aux jeunes agriculteurs, dans le cadre du deuxième pilier, semble bien ciblée et cohérente avec ses objectifs. Elle souligne la pertinence d'accorder un soutien accru aux jeunes les plus qualifiés et à ceux s'installant hors cadre familial ou en zone défavorisée. Zagata *et al.* (2017) estiment toutefois que ces programmes peinent à soutenir les jeunes agriculteurs, pour atteindre un niveau de compétitivité permettant de dégager des revenus suffisants. La Cour des comptes note par ailleurs que l'aide risque d'être accordée à des jeunes ne jouant qu'un rôle marginal dans les exploitations récipiendaires, et déplore que la réelle efficacité de la mesure soit difficile à évaluer, l'UE ne s'étant pas dotée des moyens suffisants, notamment en ce qui concerne l'effectivité de la contribution de ces aides au renouvellement des générations. Zagata *et al.* relèvent par ailleurs que dans certains EM, dont la Bulgarie, une partie significative des jeunes aidés dans le cadre d'un programme donné ont quitté le secteur dans la programmation qui a suivi.

2.1.4. Les aides au départ anticipé des plus âgés

Parallèlement au soutien à l'installation, la PAC a inclus, pratiquement depuis ses débuts, des mesures visant à faciliter la cessation d'activité volontaire des agriculteurs les plus âgés, en difficulté ou dans le cadre de mesures de restructurations sectorielles spécifiques (comme dans le lait ou le sucre). Des aides ont ainsi été accordées, dès 1972, pour favoriser les départs en retraite anticipée (Stead, 2007), prenant une dimension vraiment significative à partir de 1988 et se maintenant ensuite jusqu'en 2013 (Terluin *et al.*, 2017). Optionnelles depuis toujours, seize EM ont mis en œuvre de telles actions sur la période 2007-2013, l'aide prenant la forme d'une pension forfaitaire versée annuellement, pendant un certain nombre d'années, selon un montant et une durée variables d'un EM à l'autre (Hennessy, 2014), sans toutefois que cette dernière puisse excéder 15 ans ou s'appliquer au-delà des 75 ans du bénéficiaire, ni que le montant alloué par bénéficiaire dépasse 15 000 euros par an ou 150 000 euros au total (Fellmann et Moellers, 2009). Les conditions minimales d'attribution définies au niveau communautaire étaient les suivantes : être âgé d'au moins 55 ans sans pour autant avoir atteint l'âge légal de départ en retraite ; avoir exercé au préalable une activité agricole pendant au moins 10 ans ; arrêter définitivement toute activité agricole commerciale, la conservation et l'utilisation des bâtiments à des fins non-commerciales restant autorisées (Fellmann et Moellers, 2009). Ce dispositif n'a pas été repris dans la programmation 2014-2020.

Au fil du temps, de nombreux travaux d'évaluation des programmes nationaux de retraite anticipée ont conclu à un impact significatif de ces mesures sur la cessation d'activité, comme Daucé *et al.* (1999) en France, Mazzora (2000) en Espagne, Pietola *et al.* (2003) en Finlande, Davis *et al.* (2009) en Irlande du Nord, ou encore Bika (2007) dans plusieurs États membres à la fois. Plus récemment, Garrone *et al.* (2019) estiment que sur la période 2004-2014, pour un échantillon de 210 régions européennes, les paiements pour retraite anticipée (impliquant la libération des terres) ont conduit à une augmentation significative des départs de main-d'œuvre dans les EM les plus récents, mais n'ont pas eu d'effet significatif dans les anciens EM. Ils concluent également que, dans les nouveaux EM, l'incitation au départ ainsi engendrée n'a pas été totalement compensée par un effet positif équivalent sur les installations de jeunes agriculteurs.

Certains considèrent que les plans de retraite anticipée n'ont la plupart du temps fait qu'avancer la décision de cessation d'activité et, de ce fait, ont entraîné une forte augmentation des sorties à court terme, par effet d'aubaine, sans pour autant modifier les tendances de long terme (Davidova, 2011 ; Hennessy, 2014 ; Massot, 2016). Toutefois, d'autres jugent que l'abandon de ces programmes, dans la dernière programmation, est problématique en ce sens qu'elle retarderait voire limiterait le renouvellement des générations (European Economic and Social Committee, 2019 ; Hennessy, 2014). Dans leurs recommandations, Zagata *et al.* (2017) suggèrent donc de réintroduire des mesures de nature à inciter les exploitants plus âgés à transmettre leur exploitation aux plus jeunes. Elles pourraient par exemple consister à interdire le cumul du bénéfice de la retraite et des subventions agricoles. Pour leur part, Davis *et al.* (2013) estiment que, dans l'objectif du renouvellement des générations, les aides à l'installation des jeunes restent plus efficaces que les mesures d'incitation au départ. C'est entre autres le cas parce que les terres libérées lors des cessions anticipées ne bénéficient pas toujours à l'installation, mais concourent pour partie à l'agrandissement d'exploitations déjà en place.

En réalité, les deux types de mesures (aides à l'installation et aides au départ) ont rarement été explicitement coordonnées jusqu'ici. D'après la Cour des comptes européenne (2017), seuls deux des quatre EM audités ont conditionné, durant la programmation 2007-2013, le bénéfice des aides à l'installation à un critère de cessation d'activité. Ainsi en Andalousie (Espagne), les dossiers des candidats à l'installation étaient mieux notés s'ils s'inscrivaient dans le prolongement d'une cessation anticipée d'activité. En Pologne, c'est l'écart d'âge entre le cédant et le repreneur qui servait de critère de valorisation des candidatures. Cela étant, les auditeurs de la Cour notent que, dans les deux pays, la bonification des dossiers sur la base de ces critères s'est révélée peu décisive dans l'attribution des aides, car non suffisamment contraignante. L'absence de réelle mise en cohérence des deux outils, à l'entrée et à la sortie, semble donc avoir concrètement limité leur intérêt et leur efficacité en matière de renouvellement des générations.

2.1.5. Les soutiens en faveur de pratiques plus intensives en travail

Les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) sont des instruments du second pilier pour compenser le manque à gagner ou les coûts additionnels lors de la mise en œuvre, par les agriculteurs, de pratiques favorables à l'environnement (Dedieu *et al.*, 2020). Le second pilier permet aussi un soutien à la diversification des activités, pour soutenir la transformation à la ferme, les activités de tourisme et d'accueil sur l'exploitation. En France, Dupraz et Latruffe (2015) montrent que les paiements environnementaux perçus entre 1995 et 2007 auraient eu un impact positif sur l'emploi salarié, alors que Petrick et Zier (2012) mettent en évidence un impact non significatif des mesures agroenvironnementales sur l'emploi dans 69 arrondissements de l'est de l'Allemagne.

Guillou *et al.* (2013) et Guyomard *et al.* (2017) mettent en exergue le lien positif entre la mise en œuvre de pratiques agro-écologiques et la demande en travail et dans les exploitations. En utilisant les indicateurs de performance environnementale développés par Kirsch (2017), sur le cas français, Midler *et al.* (2019) montrent que la corrélation entre performance environnementale et emploi dépend des orientations productives, positive par exemple pour les exploitations laitières, mais négative pour les grandes cultures. Ce travail recense 13 études portant sur différents pays développés (Europe et États-Unis), qui concluent à une plus grande intensité en travail dans les systèmes en agriculture biologique (AB), avec des ampleurs très variables selon les pays et les productions. Cette liaison serait due en particulier à des pratiques plus exigeantes en travail (désherbage mécanique et/ou

manuel, entretien du sol) et à un engagement plus fréquent dans des activités de diversification et de circuits courts. Dans leur travail sur la France, Midler *et al.* (2019) obtiennent les mêmes résultats : plus d'emplois en AB avec des différences selon les productions et les régions, la viticulture en AB étant par exemple plus intensive en travail que les autres productions. Toujours sur la France, et concernant la production laitière, des travaux récents reposant sur un échantillon de plus de 50 000 exploitations (Depeyrot et Détang-Dessendre, 2022 à paraître) font ressortir que les systèmes fourragers, la localisation en zone de montagne, la production en AB et sous certaines indications géographiques impliquent plus d'emploi pour produire un même volume de lait, et que ces différents effets se cumulent. Ces travaux, sans porter directement sur la relation entre la PAC et l'emploi, indiquent que la PAC favoriserait indirectement l'emploi en soutenant des pratiques plus favorables à l'environnement.

2.2. Les dispositifs nationaux

Outre les mesures des deux piliers de la PAC décrites jusqu'à présent, certains dispositifs nationaux peuvent avoir des effets directs ou indirects sur le volume d'emploi agricole, le statut des travailleurs et la nature des activités exercées. Ces dispositifs relèvent de la régulation de l'accès au foncier des agriculteurs en place et des candidats à l'installation, mais aussi de mesures fiscales ou sociales conférant des conditions réglementaires, économiques ou financières spécifiques à l'exercice de l'activité agricole.

2.2.1. Régulation foncière

Zondag *et al.* (2016) montrent que l'accès au foncier est une préoccupation majeure partagée par les jeunes Européens qui souhaitent s'installer, devant les questions d'accès aux financements et aux aides. Les dispositifs de régulation des échanges de terres, que ce soit par vente ou par location, ne consistent pas en général en des financements alloués à tel ou tel acteur de la filière (ceux-ci relevant le plus souvent de la PAC), mais plutôt en des réglementations ou des institutions ad hoc. La France est le pays mettant en œuvre le plus de mesures de ce type, et il présente le plus haut degré de régulation de l'accès au foncier (Swinnen *et al.*, 2013 ; Swinnen *et al.*, 2016), mais des dispositifs ayant des objectifs similaires existent ailleurs en Europe (Levesque, 2015).

Certaines de ces mesures consistent, en premier lieu, à imposer des contraintes sur la qualité des personnes, physiques et morales, qui veulent acquérir de la terre. Ces conditions peuvent porter sur la nationalité ou sur les qualifications professionnelles, ce qui limite *de facto* l'accès à la profession d'agriculteur. Ainsi, en Pologne, l'achat de terres par des non-citoyens polonais ou des non originaires de l'Espace économique européen (UE, Islande, Lichtenstein, Norvège et Suisse) nécessite une autorisation préalable du ministère de l'Intérieur, alors que la location n'est soumise à aucune restriction de nationalité. En Hongrie, depuis 2013, seules peuvent acquérir de la terre les personnes physiques de nationalité hongroise ou originaires d'un autre État membre de l'UE, et ayant une qualification professionnelle agricole ou sylvicole, ou, à défaut, pouvant justifier d'au moins trois ans d'expérience professionnelle dans le domaine agricole. Dans ce pays, les personnes doivent exploiter elles-mêmes les terres prises et l'acquisition de terres par les personnes morales n'est pas possible. En Lituanie, un acheteur potentiel doit disposer d'une formation agricole ou bien avoir travaillé comme agriculteur individuel pendant au moins un an sur une exploitation d'au moins un hectare, ou encore être une personne morale dont les revenus sont tirés au moins pour moitié d'une activité agricole exercée sur au moins un hectare depuis au moins un an. En Allemagne, l'administration locale des

La plupart de ces mesures sont principalement motivées par la volonté de limiter ce qui est perçu comme un possible accaparement des terres par des acteurs non agricoles (industriels, financiers, etc.) et/ou étrangers, et non directement par un objectif explicite d'emploi. Pour autant, ces mesures peuvent être considérées comme un obstacle à la création d'une entreprise agricole, et donc à l'emploi agricole, puisqu'elles limitent l'accès à la profession. À l'inverse, elles peuvent également être considérées comme favorisant l'emploi national par rapport aux investissements étrangers, et comme améliorant le niveau de qualification des nouveaux agriculteurs, conduisant ainsi à une professionnalisation accrue du secteur.

D'autres mesures visent à définir des ordres de priorité entre candidats à l'acquisition ou à la location de terres, notamment à travers la mise en place de droits de préemption, qui doivent être successivement épuisés avant qu'un prétendant non prioritaire puisse se positionner. De telles mesures permettent de favoriser certaines formes d'agriculture, comme l'agriculture familiale (dans la plupart des EM), ou de limiter le morcellement des structures d'exploitation, en favorisant l'achat ou la location par les voisins (Lituanie, Italie, etc.). Ainsi, le plus souvent, les transactions ne sont soumises à aucune restriction si elles sont réalisées au profit d'un membre de la famille, qui exploitera lui-même la terre. En Pologne, la mise en avant du modèle familial va plus loin puisque les terres peuvent être acquises en priorité par une autre exploitation, dès lors que celle-ci est elle-même familiale et exploite moins de 300 hectares. Une telle mesure n'est certes pas favorable à l'installation de nouveaux agriculteurs, mais elle permet d'aider à l'agrandissement des structures familiales (au détriment d'autres formes). Notons que l'objectif ici n'est pas tant de favoriser directement l'emploi que de privilégier un modèle d'agriculture par rapport à d'autres.

Dans certains EM, ce sont ensuite des structures publiques ou ayant mission de service public qui bénéficient en premier (sous certaines conditions) d'un tel droit de préemption, à des fins de régulation du marché foncier. C'est le cas des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en France, des *Landgesellschaften* (sociétés d'aménagement rural à but non lucratif) en Allemagne, de l'agence foncière *Vlaamse Landmaatschappij* dans les Flandres belges, de l'Institut d'études, de recherche et d'information sur le marché agricole et agroalimentaire (ISMEA) en Italie, ou encore en Pologne de l'*Agencja Nieruchomości Rolnych* (agence de la propriété agricole) sur le marché des terres privées. Si des terres sont déjà louées lorsqu'elles sont mises en vente, le fermier est ensuite le plus souvent prioritaire, ce qui assure une certaine continuité productive et sécurise la situation du preneur en place.

Au-delà du droit de préemption, qui permet d'écarter des candidats ne répondant pas aux objectifs nationaux en matière d'orientation des structures agricoles, les institutions publiques ou à mission de service public doivent souvent rétrocéder les terres qu'elles ont préalablement acquises, selon des lignes directrices plus ou moins formalisées. Parmi ces priorités figure souvent l'installation de « jeunes » agriculteurs, la définition précise de cette catégorie étant en général cohérente avec celle adoptée pour les mesures du second pilier de la PAC. Une autre priorité est de limiter les agrandissements jugés « excessifs », les seuils pris en compte variant d'un État à l'autre, d'une région à l'autre, voire d'une orientation productive à l'autre. Là encore, il ne s'agit pas de répondre à des objectifs explicites en matière d'emploi, mais de favoriser certains modèles d'exploitation jugés plus souhaitables car plus vertueux au regard de critères et d'objectifs nationaux, voire régionaux.

Enfin, l'encadrement des conditions de congé du fermier en place, comme en Belgique ou en France, vise le plus souvent à favoriser la reprise des terres au sein du cadre familial, alors que la régulation des prix du foncier, comme en France ou en Allemagne, vise à permettre un accès au plus grand nombre, pas seulement aux plus solvables, en limitant la spéculation et l'augmentation excessive des prix.

2.2.2. Mesures fiscales, sociales et réglementaires

Une deuxième série de mesures concerne le traitement différencié du secteur agricole par rapport aux autres secteurs de l'économie, en matière de régime fiscal, de prestations sociales et de droit du travail. La plupart du temps, les mesures de ce type constituent un avantage comparatif pour l'agriculture, en ce sens qu'elles conduisent la puissance publique à renoncer à des recettes ou à accorder des dépenses pour ce seul secteur. Dans de nombreux EM de l'UE, l'agriculture fait l'objet de dérogations, de dégrèvements ou d'exonérations spécifiques par rapport au régime général. Ces dispositions peuvent avoir un impact direct sur le coût du travail et les conditions d'exercice de l'activité, ou bien un impact indirect en modifiant les rapports de coûts relatifs des autres facteurs de production. Même si, dans certains EM, les mesures de ce type ne sont pas spécifiques au secteur agricole et ne lui confèrent pas un avantage comparatif domestique, elles peuvent être un élément déterminant de la compétitivité de ce secteur par rapport à celui des autres EM ou des pays tiers.

Présenter ces mesures de façon exhaustive, pour l'ensemble de l'UE, dépasse le cadre de cet article, d'autant qu'elles sont très variables d'un pays à l'autre, souvent nombreuses et évolutives dans le temps. La typologie proposée par l'OCDE (2005) fournit un cadre d'analyse des principaux avantages comparatifs qu'elles confèrent. Elle distingue les traitements préférentiels en matière : d'impôt sur le revenu, de bénéfices et de gains en capital ; de cotisation de sécurité sociale ; d'impôt sur les salaires et la main-d'œuvre auxquels sont assujettis les chefs d'exploitations agricoles en tant qu'employeurs ; d'impôt sur le patrimoine ; de taxes sur les biens et services produits ou utilisés comme intrants. Quelques exemples permettent d'illustrer certains des mécanismes sous-jacents.

En matière d'impôt sur le revenu, la très grande majorité des agriculteurs français choisissent d'être soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), plus avantageux que celui de l'impôt sur les sociétés (IS). En outre, sous certaines conditions, ils peuvent opter pour un calcul des assiettes fiscale et sociale moyenné sur trois ans, ce qui lisse les revenus et donc les prélèvements (Mahé *et al.*, 2019b). En matière d'impôt sur la main-d'œuvre, les agriculteurs polonais peuvent rémunérer leurs salariés à hauteur de 80 % du salaire minimum légal la première année d'embauche, et à 90 % la deuxième année. En Allemagne, certains salariés agricoles occasionnels peuvent, à certaines conditions, bénéficier du statut de *mini-jobs* permettant une exonération totale de cotisation salariale, conduisant leur employeur à s'acquitter d'une sur-cotisation patronale (Besson et Dédinger, 2015). Dans de nombreux EM, si la protection sociale couvre un spectre de prestations relativement similaires (accidents du travail, maladies professionnelles, invalidité, vieillesse, décès, chômage, maternité), les taux de cotisation sont souvent spécifiques au secteur agricole. En matière de patrimoine, le foncier agricole non bâti bénéficie d'un taux d'imposition réduit, voire d'une exonération totale dans plusieurs pays (OCDE, 2005). De même, en matière d'intrants, carburants à usage agricole et/ou tracteurs sont souvent moins taxés, voire pas du tout, et ce parfois depuis longtemps, ce qui a contribué au développement de la mécanisation au détriment de la main-d'œuvre. Enfin, au-delà de ces avantages monétaires, l'agriculture peut aussi faire l'objet d'un traitement différencié en matière de conditions de travail. Par exemple, en France, le décompte du temps de travail, des heures supplémentaires et du repos hebdomadaire des salariés agricoles est dérogatoire au droit général du travail (Mahé *et al.*, 2019b). Ces avantages sont parfois contrebalancés par une situation moins favorable à l'agriculture, par exemple en matière de niveaux des retraites, plus faibles que dans le régime général. Cette situation peut s'expliquer justement par une moindre cotisation pendant la période d'activité. Notons qu'en la matière le gouvernement français a pris des dispositions de revalorisation des

pensions de retraite des exploitants agricoles, entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2021. Cette revalorisation à hauteur de 85 % du SMIC, contre 75 % précédemment, permet une augmentation moyenne de la pension de 100 euros par mois pour atteindre 1 035 euros nets au moins pour une carrière complète. Par comparaison, le niveau moyen des retraites en France métropolitaine⁹ est de 1 393 euros nets fin 2019 (1 783 euros pour les hommes) et le minimum vieillesse est de 903 euros pour une personne seule.

Au total, bien que ces mesures ne relèvent pas de la politique agricole proprement dite, elles peuvent avoir des impacts directs et indirects significatifs sur la main-d'œuvre familiale et/ou salariée employée par les exploitations agricoles, d'autant plus qu'elles mobilisent des montants importants, d'un ordre de grandeur similaire aux aides de la PAC. Ainsi, en France, les allègements de charges sociales et les aides fiscales ont représenté 4,1 milliards d'euros en 2019, soit 28 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture (Agreste, 2020). Ces mesures peuvent être favorables à l'emploi lorsqu'elles réduisent le coût du travail et/ou simplifient les conditions d'exercice de l'activité agricole, ou défavorables si, en modifiant les coûts relatifs, elles encouragent le remplacement du travail par d'autres facteurs de production, qu'il s'agisse de capital ou de recours à des services, ce qui constitue une forme d'externalisation du travail (Nguyen *et al.*, 2020). Dans ce dernier cas, on voit qu'il ne suffit plus de s'intéresser aux seules exploitations agricoles : une évaluation intégrant l'ensemble du secteur est nécessaire pour mesurer l'impact direct, indirect et induit sur le total des emplois. Enfin, ces mesures peuvent avoir un impact sur le renouvellement de la main-d'œuvre lorsqu'elles modifient l'arbitrage entre la poursuite du travail et la retraite. Or, à notre connaissance, contrairement aux nombreuses évaluations des effets de la PAC, il existe peu de travaux visant à apprécier l'impact des mesures précitées, en particulier sur le volet de l'emploi et de l'installation.

9. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-documents-de-referance/panoramas-de-la-drees/les-retraites-et-les-retraites-edition-0>

Conclusion

Par le biais des aides couplées, la PAC a soutenu la modernisation et l'augmentation de la productivité du travail agricole. Le découplage des aides et le soutien aux revenus des agriculteurs ont pu ensuite ralentir quelque peu les sorties du secteur. Différentes mesures (paiement redistributif, dégressivité, majoration pour les jeunes agriculteurs), visant à aller plus loin dans le soutien des plus petites structures et des jeunes, ont renforcé ces effets, mais avec des impacts finalement modestes. Le développement de l'emploi, même s'il est inscrit dans les objectifs de la PAC, et notamment dans sa programmation 2014-2020, n'a pas été au centre des préoccupations de la Commission et des EM. Si la prochaine programmation suit le même schéma général, on peut en attendre globalement les mêmes effets, à savoir une poursuite de la perte d'emplois dans le secteur agricole.

Les inégalités de revenu entre les activités agricoles et les autres secteurs de l'économie représentent une contrainte majeure pour le renouvellement des actifs, et légitiment l'action publique en faveur du secteur agricole. Un rattrapage, même relatif, améliorerait son attractivité et serait bénéfique au renouvellement des générations (European Economic and Social Committee, 2019).

En ce qui concerne le soutien des revenus, dans une optique d'atténuation des grandes disparités, une première option réside dans l'application plus ambitieuse des instruments de redistribution en faveur des exploitations qui dégagent les revenus par unité de travail les plus faibles, et des agriculteurs qui s'installent et font donc face à de lourdes charges, notamment d'investissements. Les dispositifs actuels permettent ce déploiement plus ambitieux puisque les paiements redistributifs peuvent aller jusqu'à 30 % des aides du 1^{er} pilier. Cependant, l'expérience montre que les mises en œuvre sont très différenciées lorsqu'elles sont laissées à l'appréciation des EM. Un cadre général plus contraignant serait à envisager, notamment par un élargissement de l'assiette (jusqu'à 30 % du premier pilier), une plus grande sélectivité en diminuant le nombre de premiers hectares accordés ou en n'accordant le complément qu'aux exploitations dont la taille est effectivement inférieure au seuil, et par des conditions d'attribution en niveau d'emploi pour bénéficier du soutien supplémentaire.

En complément de ce paiement redistributif, un soutien spécifique dédié aux micro exploitations de taille bien inférieure aux seuils évoqués souvent peu aidées (Lécole, 2021), pourrait compléter le dispositif. Deux arguments plaident en faveur de cette mesure. Tout d'abord, les plus petites exploitations spécialisées, par exemple, dans l'arboriculture ou le maraîchage, sont très peu soutenues et sont des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre. Leur développement peut être un levier pour l'emploi dans les territoires. Ensuite, certains considèrent que le maintien des micro exploitations de semi-subsistance revêt une importance sociale cruciale (Davidova, 2011). Cependant, d'autres considèrent que puisque la plupart des disparitions d'exploitations se produisent en raison de leur faible efficacité, leur maintien limite le développement des plus efficaces (Pitson *et al.*, 2020). Selon ces derniers, le faible renouvellement de la main-d'œuvre agricole n'est pas un problème en soi et devrait plutôt conduire à un réexamen des politiques qui entravent le changement structurel du secteur agricole. Une modulation de ce soutien, en fonction de l'impact attendu sur l'emploi ou les services rendus, pourrait être envisagée, par exemple en termes d'entretien du paysage dans les zones à faible productivité (Lécole *et al.*, 2022).

Par ailleurs, le principe même du paiement de base à l'hectare, du fait de son caractère conservateur, et même inégalitaire, est régulièrement remis en cause (Chatellier et Guyomard, 2020 ; Bureau *et al.*, 2015). L'instauration d'une « PAC à l'actif » est alors une proposition avancée pour remplacer le versement à l'hectare. Sur la base d'un modèle d'équilibre général (MAGNET), Helming et Talbeau (2018) montrent que la réallocation de 20 % des fonds du 1er pilier à un soutien à l'actif conduirait à un gain d'emploi agricole dans l'UE-27 finalement modeste, de l'ordre de 1,6 % par rapport au scénario de référence. Ces gains varieraient selon les pays (entre 5,8 % en Slovaquie et 0,4 % aux Pays-Bas, la France ou la Suède étant juste dans la moyenne européenne). Les EM de l'UE-15 sont ceux qui enregistreraient les surplus d'emploi les plus faibles. À l'échelle de la France, un tel scénario de PAC « à l'actif » a fait l'objet d'une simulation à l'aide du modèle Magali 2.0 (Forget *et al.*, 2019a). Ce modèle macro-économétrique de la « ferme France » permet en effet de simuler l'impact de modifications de politiques publiques, sur l'activité agricole française dans son ensemble, par comparaison avec un scénario tendanciel de référence. Une répartition de l'ensemble des aides du premier pilier en fonction des actifs nonsalariés conduit à une redistribution vers les secteurs les plus intensifs en emploi (production de fruits : +3 % ; élevages d'herbivores : +2 %) au détriment du secteur des grandes cultures (-10 %). Cette redistribution induirait en quelques années une réorientation des surfaces de grandes cultures au profit des surfaces fourragères et du cheptel herbivore. À techniques constantes, ces réorientations ne suffiraient pas à enrayer la baisse tendancielle de l'emploi agricole, mais la ralentiraient, avec un surplus d'emploi de 2,7 % par rapport au scénario de référence (10 700 UTA). Les deux approches convergent vers des effets finalement modestes d'une telle refonte des aides, qui serait sans doute complexe à mettre en œuvre et poserait par ailleurs des questions d'aléa moral. Le renforcement des différents mécanismes redistributifs et le soutien des pratiques agro-écologiques plus intensives en travail semblent aujourd'hui constituer des leviers d'action majeurs sur les aides directes.

L'accès au foncier constitue le second verrou à l'installation, en particulier pour les installations hors cadre familial. Le législateur pourrait alors agir sur la libération des terres détenues par les agriculteurs âgés et favoriser l'accès au foncier de certaines catégories de candidats. Si l'efficacité des soutiens aux départs en retraite est discutée, au regard de leur coût, différentes pistes mériteraient d'être creusées : (i) recommandations de Zagata *et al.* (2017), visant à interdire le cumul des aides PAC et des pensions de retraite, avec en complément une réflexion sur le montant des pensions ; (ii) dispositifs qui combindraient et coordonneraient soutiens au départ et à l'installation, tel celui mis en place en Andalousie ; (iii) abandon de la notion de « jeunes » agriculteurs, et donc de l'utilisation d'un critère d'âge, en faveur de la notion de « primo-installation », d'autant plus pertinente que les installations hors cadre familial constituent souvent des projets de reconversion professionnelle, impliquant une installation plus tardive ; (iv) abandon des critères de taille pour l'éligibilité aux aides à l'installation, au profit d'une évaluation des performances économiques, environnementales et sociales, l'emploi étant une composante majeure de cette dernière.

Le portage du foncier *via* un montage sociétaire peut sembler être une solution pour favoriser la poursuite de l'activité et le maintien des emplois lorsque la succession est incertaine ou incomplète. Cependant, ces dispositifs entérinent un éclatement des facteurs économiques, où le capital foncier, le capital productif et le travail fourni sur l'exploitation sont dissociés et relèvent d'acteurs différents. Des logiques patrimoniales pouvant alors prendre le pas sur des logiques productives, de nouvelles formes d'organisation du travail se développent, notamment le recours à la prestation de services (Nguyen *et al.*, 2020). Ces transformations de la gestion du foncier appellent des travaux complémentaires pour en analyser les conséquences sur le travail mis en œuvre, tant en quantité qu'en qualité.

Comme on l'a vu, beaucoup de mesures ayant un impact sur l'emploi sont en fait « hors PAC » (mesures fiscales et sociales, foncier, droit du travail, etc.). Ainsi, en France, 1,9 milliard d'euros d'allègements de charges sociales a bénéficié au secteur agricole en 2019 (Agreste, 2020), soit près de 23 fois le budget en faveur des jeunes agriculteurs (86,4 millions d'euros), trois fois celui alloué au paiement redistributif (670 millions) et pratiquement autant que l'enveloppe correspondant au paiement vert (2,3 milliards). Des études sur la pertinence de ces mesures, sur leur cohérence interne (mesures entre elles) et externe (entre ces mesures et celles de la PAC), sur leur efficacité et leur efficacité manquent aujourd'hui, et seraient donc nécessaires.

Les questions relatives à l'emploi salarié, là aussi en quantité et en qualité, ont été historiquement absentes des préoccupations de la PAC, qui visent essentiellement à soutenir les exploitations agricoles dans une optique productive, sans considération sociale au-delà du revenu des agriculteurs. Soutenue par plus de 300 organisations européennes¹⁰, la conditionnalité sociale des aides a fait son apparition dans le projet de PAC post-2020. Elle doit permettre de conditionner l'octroi des aides au respect de certaines règles du droit du travail européen. En effet, même si les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'UE rappellent qu'il convient de tenir compte de la diversité des pratiques nationales, et que la compétence de l'UE s'exerce conformément au principe d'autonomie des systèmes nationaux, l'UE fixe des normes minimales dans des directives (notamment sur le temps de travail, les congés, le travail de nuit), les EM étant libres d'adopter des niveaux de protection plus élevés. Optionnel pour les EM en 2023 et 2024, ce dispositif devrait être obligatoire pour tous à partir de 2025. Les conditions de mise en œuvre restent aussi à préciser.

Un tel dispositif pourrait jouer sur l'attractivité du secteur, tout en protégeant les employeurs qui respectent les droits des salariés du *dumping* social des employeurs les moins-disants. Si le Parlement européen soutient cette proposition, le Conseil n'est pas sur cette ligne, ni le COPA-COGECA (association des agriculteurs de l'UE), qui craint un alourdissement des procédures. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour évaluer les avantages de telles mesures, en matière d'attractivité et d'équité entre les salariés des différents secteurs d'activité, au regard de leurs coûts. La durabilité des systèmes agricoles européens passera sans doute par la prise en compte de la dimension sociale dans l'attribution des aides, à l'échelle de l'Europe pour ne pas induire des distorsions de concurrence entre pays.

10. Lettre ouverte au Conseil de l'Europe, à la Commission européenne et au Parlement européen : « The CAP needs social conditionality » ; <https://effat.org/wp-content/uploads/2021/02/Open-Letter-The-new-CAP-needs-Social-Conditionality-With-signatories-1.pdf>

Références bibliographiques

- Agreste, 2020, *Commission des comptes de l'agriculture de la Nation. Session du 3 juillet 2020*, Agreste - Les Dossiers, n°2, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, SSP - Insee, Paris.
- Agrosynergie E., 2011, « Evaluation of income effects of direct support », *Final Report for the European Commission*.
- Aubert F., Detang-Dessendre C., Schmitt B., 2020, « PAC et développement rural. La position paradoxale du développement des territoires ruraux dans les politiques européennes », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, Quae, Paris.
- Banque mondiale, 2018, *Thinking CAP - Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, World bank report on the European Union, EU regular economic report, n°4, World bank, Washington.
- Besson A., Dedinguer P., 2015, *Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et des non-salariés*, rapport IGAS - CGAAER, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.
- Bika Z., 2007, « The territorial impact of the farmers' early retirement scheme », *Sociologia Ruralis*, vol. 47, n°3, p. 246272.
- Bureau J.-C., Fontagné L., Jean S., 2015, *L'agriculture française à l'heure des choix*, Notes du Conseil d'analyse économique, n°27, Conseil d'analyse économique.
- Chatellier V., 2020, « Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ? », *Économie rurale*, vol. 372, n°2, p. 137151.
- Chatellier V., Detang-Dessendre C., Guyomard H., 2020, « Une brève histoire de la PAC », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, Quae, p. 303.
- Chatellier V., Guyomard H., 2020, « PAC et revenus agricoles », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, Quae.
- Daucé P., Leturcq F., Quinqu M., 1999, « L'impact du deuxième dispositif de préretraite agricole sur l'installation des jeunes agriculteurs », *Économie rurale*, vol. 253, n°1, p. 5157.
- Davidova S., 2011, « Semi-subsistence farming: an elusive concept posing thorny policy questions », *Journal of agricultural economics*, vol. 62, n°3, p. 503524.
- Davis J., Caskie P., Wallace M., 2009, « Economics of farmer early retirement policy », *Applied Economics*, vol. 41, n°1, p. 3543.
- Davis J., Caskie P., Wallace M., 2013, « How effective are new entrant schemes for farmers? », *EuroChoices*, vol. 12, n°3, p. 3237.
- Dedieu B., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Duru M., Guyomard H., Théron O., 2020, « PAC et transition agro-écologique », dans *Quelle politique agricole commune demain ?*, Quae.
- Depeyrot J.-N., Détang-Dessendre C., 2022, *Analyse des déterminants de l'emploi dans la filière laitière*, Document de travail, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, document de travail.
- Depeyrot J.-N., Magnan A., Michel D.-A., Laurent C., 2019, « Emplois précaires en agriculture », *Notes et études socio-économiques*, n°45, pp. 7-56.
- Dupraz P., Latruffe L., 2015, « Trends in family labour, hired labour and contract work on French field crop farms: The role of the Common Agricultural Policy », *Food Policy*, vol. 51, p. 104118.

- European Commission, 2011, *Impact Assessment: Common Agricultural Policy towards 2020*, Commission Staff Working Paper, Bruxelles.
- European Commission, 2016a, *Direct Payments: Financial mechanisms in the new system*, Bruxelles.
- European Commission, 2016b, *Direct Payments: The Young Farmer Payment under Pillar I of the Common Agricultural Policy*, Bruxelles.
- European Commission, 2019a, *Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, Information note, n°Ref. Ares(2019) 664707-05/02/2019, Bruxelles.
- European Commission, 2019b, *Structural change and generation renewal, CAP specific objectives explained*, n°Brief n°7, Bruxelles.
- European Commission, 2020, *13th financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European agricultural fund for rural development (EAFRD). 2019 financial year*, Report from the European Commission to the European Parliament and the Council, n°13, Bruxelles.
- European Court of Auditors, 2017, *EU Support to Young Farmers Should Be Better Targeted to Foster Effective Generational Renewal*, Special report, n°10, European Union.
- European Economic and Social Committee, 2019, *Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal*, Technical appendix of the information report for the Section for Agriculture, Rural Development and the Environment, n°NAT/766.
- Eurostat 2000 *Structure des exploitations agricoles: résultats historiques-enquêtes de 1966/1967 à 1997 : version finale*.
- Eurostat, 2021, « Exploitations agricoles par âge de l'exploitant », *Commission européenne*.
- FADN, 2021, « Farm Accountancy Data Network », *European Commission*.
- Fellmann T., Möllers J., 2009, « Structural Change in Rural Croatia. Is Early Retirement An Option? », *International Advances in Economic Research*, vol. 15, n°1, p. 125137.
- Forget V., Depeyrot J.-N., Mahé M., Midler E., Hugonnet M., Beaujeu R., Grandjean A., Hérault B., 2019 *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française, 242 p.
- Forget V., Grandjean A., Gallic G., Ramanantsoa J., 2019, « Politiques publiques agricoles : quelles influences sur l'emploi et les activités agricoles ? », dans *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française.
- Forget V., Grandjean A., Huille A., Legagneux B., NGuyen G., Piet L., Détang-Dessendre C., Dedieu B., Ramanantsoa J., 2019, « L'emploi et les activités agricoles, chiffres et évolutions clé », dans *Actif'Agri, dynamiques des activités et emplois en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française.
- Garrone M., Emmers D., Olper A., Swinnen J., 2019, « Jobs and agricultural policy: Impact of the common agricultural policy on EU agricultural employment », *Food Policy*, vol. 87, p. 101744.
- Giannakis E., Bruggeman A., 2015, « The highly variable economic performance of European agriculture », *Land Use Policy*, vol. 45, p. 2635.
- Gohin A., Latruffe L., 2006, « The Luxembourg Common Agricultural Policy reform and the European food industries: what's at stake? », *Canadian Journal of Agricultural Economics / Revue canadienne d'agroéconomie*, vol. 54, n°1, p. 175194.

- Guillou M., Guyomard H., Huyghe C., Peyraud J.-L., 2013, *Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement.*, rapport pour le ministre de l'Agriculture, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Paris.
- Hanson A., 2021, « Assessing the redistributive impact of the 2013 CAP reforms: an EU-wide panel study », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 48, n°2, p. 338361.
- Helming J., Tabeau A., 2018, « The economic, environmental and agricultural land use effects in the European Union of agricultural labour subsidies under the Common Agricultural Policy », *Regional environmental change*, vol. 18, n°3, p. 763773.
- Hennessy T., 2014, *CAP 2014-2020 tools to enhance family farming: opportunities and limits*, In-depth analysis for AGRI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.
- INRA, 2013, *Vers des agricultures à haute performance*, étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective.
- Kirsch A., 2017, *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni.*, thèse de doctorat, université Bourgogne Franche-Comté.
- Lang A., Perrot C., Dupraz P., Tregaro Y., Rosner P.-M., 2015, *Les emplois liés à l'élevage français*, GIS Élevages demain.
- Laroche-Dupraz C., Piet L., 2018, « Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019 », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 366, p. 2139.
- Lataste F., Berriet-Sollic M., Trouvé A., Lépicié D., 2012, « Le second pilier de la Politique agricole commune : une politique à la carte », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 327351.
- Lécole P., 2021, « Les petites exploitations agricoles françaises : types, contributions et soutiens », *Notes et études socio-économiques*, n°50.
- Lécole P., Préget R., Thoyer S., 2022, « Designing an effective small farmers scheme in France », *Ecological Economics*, vol. 191, p. 107229.
- Levesque R., 2015, *Status of agricultural land market regulation in Europe. Policies and instruments*, European Association for Rural Development Institutions.
- Mahé M., Jacques-Jouvenot, Dominique D., Gloker O., Quelin C., 2019, « La mobilité professionnelle des agriculteurs », dans *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française.
- Mahé M., Perron D., Ramanantsoa J., 2019, « Politiques et dispositifs fiscaux et sociaux impactant l'emploi agricole », dans *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française.
- Massot A., 2016, *Structural change in EU farming: How can the CAP support a 21st century European model of agriculture*, Research for AGRI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.
- Mazorra A.P., 2000, « Analysis of the evolution of farmers' early retirement policy in Spain. The case of Castille and Leon », *Land Use Policy*, vol. 17, n°2, p. 113120.
- Midler E., Depeyrot J.-N., Détang-Dessendre C., 2019, « Performance environnementale des exploitations agricoles et emploi », dans *Actif'Agri. Transformation des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, La Documentation française.

- Nguyen G., Purseigle F., Brailly J., Legagneux B., 2020, « Sous-traitance et délégation du travail : marqueurs des mutations de l'organisation de la production agricole », *Notes et Études Socio-Economiques*, n°47, p. 4388.
- OCDE, 2005, *Fiscalité et sécurité sociale*.
- O'Toole C., Hennessy T., 2015, « Do decoupled payments affect investment financing constraints? Evidence from Irish agriculture », *Food Policy*, vol. 56, p. 6775.
- Petit M., Viallon J.-B., 1970, « Reflexions sur le plan Mansholt », *Économie rurale*, vol. 86, n°1, p. 4350.
- Petrick M., Zier P., 2011, « Regional employment impacts of Common Agricultural Policy measures in Eastern Germany: a difference-in-differences approach », *Agricultural Economics*, vol. 42, n°2, p. 183193.
- Petrick M., Zier P., 2012, « Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture », *Food policy*, vol. 37, n°6, p. 671678.
- Pharo P., 1982, « Structures sociales et "mise en place". Le cas des salariés agricoles », *Revue française de sociologie*, p. 639665.
- Pietola K., Väre M., Lansink A. O., 2003, « Timing and type of exit from farming: farmers' early retirement programmes in Finland », *European review of agricultural economics*, vol. 30, n°1, p. 99116.
- Pitson C., Bijttebier J., Appel F., Balmann A., 2020, « How much farm succession is needed to ensure resilience of farming systems? », *EuroChoices*, vol. 19, n°2, p. 3744.
- Powell J. R., Vigani M., Hawketts E., Schuh B., Gorny H., Kaucic J., Kirchmayr-Novak S., 2016, *The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs*, Research for AGRI Committee, Parlement européen.
- Stead D.R., 2007, « The Mansholt Plan Forty Years On », *EuroChoices*, vol. 6, n°3, p. 4045.
- Swinnen J., Ciaian P., Kancs d'Artis, Van Herck K., Vranken L., 2013, *Possible effects on EU land markets of new CAP direct payments*, étude pour le Parlement européen, Parlement européen.
- Swinnen J., Van Herck K., Vranken L., 2016, « The diversity of land markets and regulations in Europe, and (some of) its causes », *The Journal of Development Studies*, vol. 52, n°2, p. 186205.
- Tocco B., Davidova S., Bailey A., 2012, *Key issues in agricultural labour markets: A review of major studies and project reports on agriculture and rural labour markets*, Factor Markets Working Papers, n°126, Center for European Policies Studies.
- Viaggi D., 2011, *Assessing the multiple impacts of the Common Agricultural Policies (CAP) on rural economies*, CAP-IRE project Final Report, European Commission.
- Vigani M., Urquhart J., Pitson C., Appel F., Bijttebier J., Coopmans I., Wauters E., 2020, *Impact of the Young Farmers payment on structural change*, SURE Farm H2020 project deliverable 3.8, Wageningen University and Research.
- Zagata L., Hrabák J., Lošťák M., Bavorová M., Ratinger T., Sutherland L.A., McKee A., Committee R. for A., 2017, *Young farmers-policy implementation after the 2013 CAP reform*, Research for AGRI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.
- Zondag M.-J., Koppert S., Lauwere C. de, Sloot P., Pauer A., 2015, « Needs of young farmers », *Report I of the Pilot Project: Exchange Programmes for Young Farmers*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et études socio-économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Notes et études socio-économiques
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général
Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Bruno Hérauld
Chef du Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

bruno.herault@agriculture.gouv.fr