

Étude pour la commission AGRI – L’avenir du modèle agricole européen: les conséquences socio-économiques et territoriales de la diminution du nombre d’exploitations agricoles et d’agriculteurs dans l’Union européenne

Le présent document est une synthèse de l’étude intitulée «L’avenir du modèle agricole européen: les conséquences socio-économiques et territoriales de la diminution du nombre d’exploitations agricoles et d’agriculteurs dans l’Union européenne». L’intégralité de l’étude, disponible en anglais, peut être téléchargée à l’adresse suivante: <https://bit.ly/3tSgpfa>



Cette étude fournit un aperçu des conséquences de la diminution du nombre d’exploitations agricoles dans l’Union européenne sur le modèle agricole européen, qui repose sur les notions de multifonctionnalité et de fourniture de biens publics par le biais de l’agriculture. Elle conclut que, pour favoriser la durabilité et la résilience, le modèle agricole européen et les politiques doivent tenir compte de la diversité croissante des profils des agriculteurs et promouvoir des stratégies d’adaptation socialement acceptables permettant de préserver la multifonctionnalité du secteur agricole.

LE MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN

Depuis les années 1980, la politique agricole de l’Union a adopté une vision plus large des objectifs agricoles, illustrée par le concept de multifonctionnalité, qui englobe les implications environnementales et spatiales de la gestion des terres. Cette approche a conduit le Conseil européen de 1997 à plaider en faveur d’un «modèle agricole européen», en affirmant que le secteur agricole «doit être multifonctionnel, durable, compétitif et réparti sur tout le territoire européen, y compris les régions confrontées à des problèmes spécifiques». Ainsi, dès le départ, le modèle

Département thématique des politiques structurelles et de cohésion
Direction générale des politiques internes

Auteurs: Mailin GAUPP-BERGHAUSEN, Bernd SCHUH, Arndt MÜNCH, Manon BADOUIX,
Kinga HAT, Sanja BRKANOVIC; Thomas DAX, Ingrid MACHOLD, Karin SCHROLL; Luka
JUVANČIČ, Emil ERJAVEC, Ilona RAC, Ana NOVAK

PE 699.620 – Avril 2022

agricole européen a été conçu de manière à prendre en compte la diversité des régions, des traditions et des systèmes agricoles européens, qui se reflète dans la grande variété des structures agricoles, des types de culture et de la gamme de produits.

Toutefois, alors que *l'impact spécifique de l'agriculture à petite échelle* sur divers aspects de la multifonctionnalité et sur la préservation des paysages agricoles européens traditionnels a été largement reconnu, une **analyse bibliographique de la fonction et du rôle du modèle agricole européen** et des adaptations structurelles en cours met également en évidence *le processus de mutation structurelle à long terme*. Contrairement à ce que laisse supposer un modèle standard de gestion agricole, il réfute la notion de modèle agricole unique et souligne la nécessité de systèmes de gestion des terres qui renforcent la multifonctionnalité et la fourniture de biens publics en tant que mission essentielle des systèmes agricoles européens, en mettant en évidence *le caractère dynamique de l'évolution de la gestion des terres dans l'Union*. De même, le rapport intitulé «Les agriculteurs du futur» souligne «l'émergence de modèles d'agriculture plus diversifiés et expérimentaux pour relever les défis environnementaux et répondre aux divers modèles de consommation». Cette évolution vers une diversité croissante des modèles agricoles a de fortes implications en termes de gouvernance, mais devrait également permettre une adaptation des systèmes agricoles aux conditions locales dans les régions européennes. À l'avenir, le modèle agricole européen sera façonné par des stratégies d'adaptation adoptées au niveau des exploitations et tout le long des chaînes de valeur pour répondre aux nouveaux défis sectoriels et externes.

LES DYNAMIQUES DU MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN

L'analyse des **tendances quantitatives de l'ajustement structurel** confirme une *diminution drastique du nombre d'exploitations agricoles*, en particulier de celles de petite taille, dans toute l'Union. Ce déclin est plus prononcé dans les nouveaux États membres en raison de leur récente adhésion, du processus de transition connexe et de la rigidité des structures sociales agricoles. À l'inverse, les grandes exploitations sont de plus en plus nombreuses. Cette évolution a des répercussions importantes sur le rôle multifonctionnel et la résilience de l'agriculture européenne, notamment en termes de maintien de l'activité économique et de l'emploi dans les zones rurales, de valorisation des zones rurales, de préservation de la qualité de l'environnement, de sauvegarde de la biodiversité et de préservation du paysage et de sa beauté.

Les **projections pour l'avenir** montrent une *diminution substantielle du nombre d'exploitations agricoles* dans presque toutes les régions NUTS 2 de l'UE-27, avec une prédominance des stratégies d'adaptation impliquant une augmentation substantielle de la taille et/ou de l'intensité des exploitations restantes et/ou une plus grande dépendance de l'Union vis-à-vis des importations agricoles. Cette tendance à la concentration des exploitations est particulièrement visible dans les régions du sud et de l'est. Les zones montagneuses sont également exposées à un risque élevé d'abandon. Les résultats de **l'analyse de scénarios** prévoient une polarisation accrue de la structure agricole, avec une confirmation de la tendance à l'abandon et à la spécialisation quel que soit le scénario.

Les **moteurs** du déclin des exploitations agricoles sont principalement d'ordre *structurel, économique et social, et dans une moindre mesure, environnemental*. Les facteurs tels que les subventions agricoles, les prix agricoles, les variables macroéconomiques et démographiques jouent un rôle plus important dans les nouveaux États membres et affectent de manière variable les différents types d'exploitations. Des études antérieures sur les **facteurs de l'évolution structurelle des exploitations agricoles** dans l'UE-27 suggèrent que *l'élément déterminant de la structure des exploitations est leur structure antérieure*. La forte dépendance entre tendances structurelles et

conditions locales a été soulignée par **des études de cas**, qui montrent que le principal moteur structurel du déclin des exploitations agricoles est une *structure de marché privilégiant la production intensive et les grandes exploitations*, du fait d'un rétrécissement des marges et d'un faible pouvoir de négociation. En outre, les entraves à l'entrée aggravent les problèmes de l'évolution démographique (vieillesse des populations) et de l'exode rural. Si le système de subventions de l'Union suscite des inquiétudes, le consensus reste que ces subventions sont indispensables, mais qu'elles devraient être davantage adaptées pour inverser les effets négatifs.

RÉPONSES STRATÉGIQUES

Depuis la fin des années 1980, la sécurité alimentaire de l'Union est tenue pour acquise. Les préoccupations du public et le discours politique se sont donc réorientés vers les questions environnementales et la qualité des produits, ainsi que vers les problèmes du déclin des exploitations et du recul de l'emploi agricole. Les mesures de soutien au titre de la politique agricole étaient censées contribuer à la compétitivité du secteur et aux revenus des agriculteurs, ce qui laissait supposer qu'un soutien accru ralentirait le déclin de la main-d'œuvre agricole. Si certaines mesures (en particulier celles liées au développement rural et les mesures structurelles) sont destinées à encadrer l'adaptation structurelle, d'autres (en particulier les mesures de marché et les aides au revenu) peuvent avoir *des conséquences structurelles inattendues*.

La PAC et les autres politiques de l'Union concernées ne peuvent répondre que partiellement et indirectement aux défis externes affectant le secteur agricole, tandis que leur champ d'action est plus vaste pour les enjeux spécifiques au secteur. Notre évaluation montre que la PAC *ne peut pas répondre de manière adéquate aux nouveaux défis sociétaux et qu'elle est limitée dans sa capacité à concilier les contraintes des marchés agricoles avec le modèle agricole européen et les nouvelles demandes sociétales*. Le cadre politique intègre les trois éléments du développement durable (économique, écologique, social), mais n'atténue guère les effets des mécanismes du marché sur l'ajustement structurel et la résilience des systèmes alimentaires.

Alors que les structures agricoles semblent être tenues pour acquises et *ne sont pas abordées en tant que telles dans les objectifs de la PAC*, les mesures prévues par la PAC doivent intégrer plus clairement et spécifiquement les implications pour l'ajustement structurel et la préservation de la diversité des pratiques agricoles. De nombreuses mesures s'attaquent aux divers vecteurs des mutations structurelles, tandis que *seules quelques-unes s'attaquent à des défis structurels spécifiques* (le renouvellement des générations/les jeunes agriculteurs, l'agriculture biologique).

Des mesures ciblées pourraient permettre d'atteindre des objectifs plus spécifiques en termes de structures et de développement durable.

La stratégie de la PAC étant *principalement axée sur la résolution de problèmes économiques* (revenus agricoles, compétitivité, pressions du marché), une part disproportionnée des dépenses est allouée aux grandes exploitations, ce qui accélère indirectement les processus de concentration. Pour soutenir la poursuite des objectifs de développement durable, *un changement d'orientation politique est nécessaire*, avec une attention accrue aux diverses stratégies pour la transition. Les politiques agricoles doivent être révisées en profondeur, y compris les objectifs structurels, afin de créer un environnement favorable à des stratégies multifonctionnelles et résilientes, comprenant de nouvelles formes et de nouveaux types de gestion des terres, de pratiques agricoles et de relations de marché.

Pour en savoir plus

La présente synthèse peut être consultée dans les langues suivantes: anglais, français, allemand, italien et espagnol. L'étude, disponible en anglais, ainsi que les synthèses, peuvent être téléchargées à l'adresse suivante: <https://bit.ly/3tSgpfa>

Pour en savoir plus sur les travaux de recherche du département thématique pour la commission AGRI: <https://research4committees.blog/agri/>

 Follow @PolicyAGRI

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2022.

© L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence d'Adobe Stock

Directrice de recherche: François NÈGRE Assistante éditoriale: Jana BERGMAN

Contact: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses