

Les paiements directs dans les politiques agricole et régionale :
le cas des régions défavorisées en Belgique

par

M. FOGUENNE et Ph. LEBAILLY

Service d'économie générale
Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux
B - 5030 GEMBLOUX

I. Résumé

La réforme de la politique agricole commune s'oriente vers une diminution du soutien des revenus agricoles par les politiques des prix et des marchés. Des mesures d'aides directes modulées et plus ciblées seront mises en place afin de compenser la baisse du revenu des agriculteurs.

En outre, la politique agricole ne peut être dissociée de la politique régionale qui vise la cohésion économique et sociale entre les diverses régions de la Communauté. Le développement des zones rurales représente un de ses objectifs prioritaires.

Les dispositions de soutien direct des revenus peuvent donc jouer un rôle en accordant une aide - sous la forme d'un soutien du revenu minimum - à certaines catégories d'agriculteurs opérant dans des régions défavorisées ou confrontés à une situation difficile.

L'une des principales difficultés dans l'élaboration d'une politique régionale de soutien direct au revenu des agriculteurs réside dans la détermination des zones pouvant être prises en considération. L'objectif de la recherche menée est précisément de proposer des critères susceptibles d'orienter l'éligibilité des zones rurales dans le cadre d'actions portant sur la politique des structures et d'analyser les effets des choix opérés pour la Belgique.

Dans un premier temps, nous examinerons les aides directes octroyées aux régions agricoles défavorisées en Belgique ainsi que les critères pris en compte pour déterminer ces zones.

Ensuite, nous présentons les principes et les résultats globaux d'une méthode basée sur la classification numérique et visant à déterminer les zones concernées par le soutien direct des revenus.

II. Régions agricoles défavorisées en Belgique

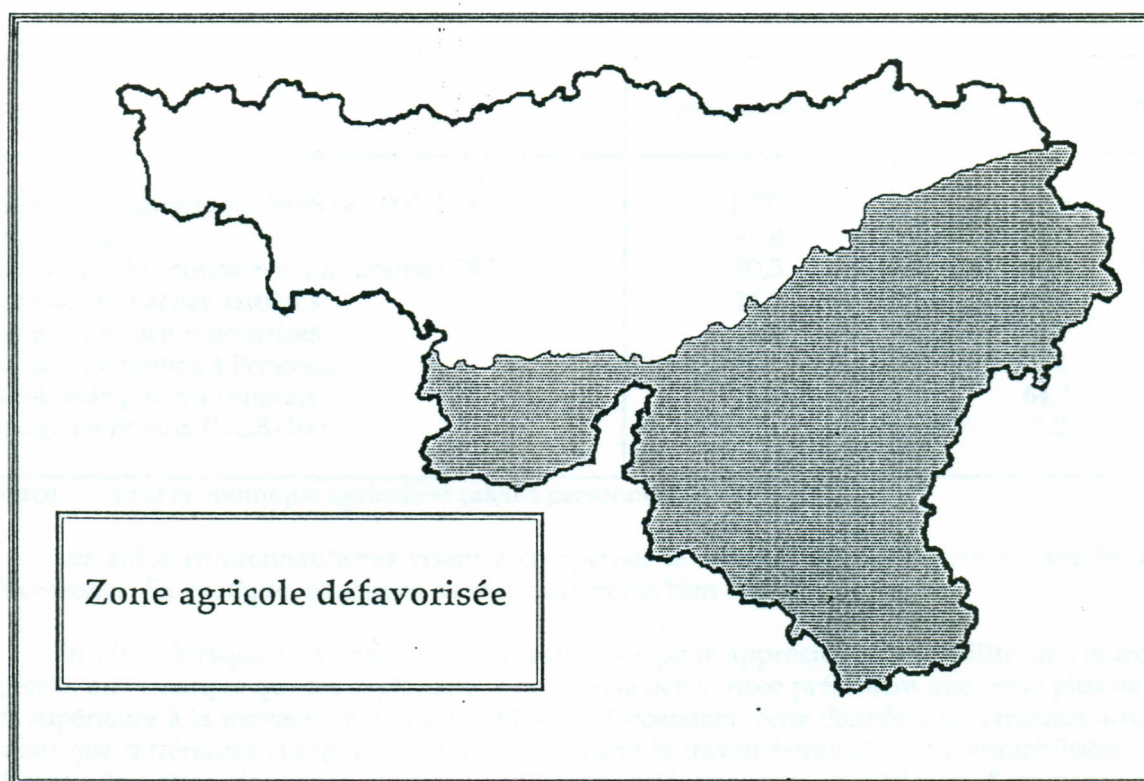
2.1. Aides octroyées

A partir de 1975, la Communauté européenne octroie des aides spécifiques ⁽¹⁾ visant à compenser les difficultés inhérentes aux conditions naturelles de trois types de zones :

- les zones de montagne;
- les zones défavorisées;
- les zones affectées d'handicaps spécifiques.

C'est à ce titre qu'une région défavorisée a été déterminée en Belgique. Elle est située dans le sud-est de la Région wallonne (carte 1).

Carte 1 : La zone agricole défavorisée en Région wallonne



L'aide principale consiste en une indemnité compensatoire octroyée aux agriculteurs à titre principal, de moins de 65 ans qui s'engagent à poursuivre l'activité agricole durant 5 ans à partir de la date de la première demande. En outre, la superficie agricole utilisée située en région défavorisée doit au moins représenter 3 hectares et 40 % de la superficie de l'exploitation. Le montant de 3 500 BEF par unité de gros bétail (U.G.B.) est limité à 16 U.G.B. et à 1,4 U.G.B. par hectare de superficie fourragère totale de l'exploitation. En 1990, 7 845 agriculteurs ont bénéficié des indemnités compensatoires pour un montant moyen de 47 340 BEF par exploitation.

(1) Directive 75/268/CEE - J.O.L. 128 du 19/05/1975
 Règlement (CEE) n° 797/85 - J.O.L. 93 du 30/03/1985
 Règlement (CEE) n° 1760/87 - J.O.L. 167 du 26/06/1987
 Règlement (CEE) n° 3808/89 - J.O.L. 371 du 20/12/1989

De plus, les aides aux exploitations bénéficiaires de plan d'amélioration sont complétées lorsque l'exploitation est située en région défavorisée par une prime aux investissements égale à l'équivalent de 2/5 de l'aide accordée en subvention-intérêt.

Il existe également une aide financière pour l'achat de matériel en commun destiné à la production fourragère. Elle s'élève à 25 % du prix d'achat (hors T.V.A.) du matériel.

2.2. Caractéristiques de la zone défavorisée

Les exploitations de la zone défavorisée ont une dimension économique inférieure bien que leur superficie soit supérieure (tableau 1). Cela provient du caractère extensif qui est mis en évidence par la charge des bovins par hectare plus faible. Les exploitations de la zone défavorisée sont orientées vers l'élevage bovin en vue d'une production laitière et/ou de jeune bétail maigre.

Tableau 1 : Caractéristiques structurelles de l'exploitation agricole professionnelle en 1991

	Zone défavorisée	Zone non défavorisée
Dimension économique MBS (x 1 000 BEF)	1 375	1 704
S.A.U. (ha)	41,8	28,1
Part de la SAU consacrée aux prairies (%)	80,3	40,0
Nombre de vaches laitières	24,2	19,1
Nombre de vaches nourrices	21,0	6,2
Nombre de bovins à l'engrais	3,4	6,2
Nombre de porcs à l'engrais	1,2	64,9
Charge en bovins (UGB/ha)	2,0	3,2

Source : Institut économique agricole et calculs personnels

Les aides communautaires visent à compenser le revenu agricole inférieur dans les zones défavorisées. En pratique, ce soutien s'avère néanmoins bien faible.

En effet, lorsque l'on considère le résultat net pour apprécier la rentabilité de l'entreprise agricole, on remarque que les exploitations de la zone défavorisée présentent une perte plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale (tableau 2). Cependant, cette donnée a un caractère arbitraire du fait que différentes charges imputées (notamment le travail familial) sont comptabilisées. En se référant à la notion de revenu du travail (RT) par unité de travail (la difficulté d'estimer le temps de travail et le salaire horaire disparaît), on constate alors que les exploitations défavorisées procurent un RT à chaque UT inférieur de 20 % par rapport à la moyenne nationale.

Le facteur explicatif consiste essentiellement en une production bien plus faible comparativement à des charges légèrement inférieures notamment les charges fixes. Il en résulte un prix de revient plus élevé par manque d'économie d'échelle.

Le caractère extensif de ce type d'exploitation est mis en évidence par des charges de consommations intermédiaires largement inférieures (- 50 %) à celles des autres exploitations.

Tableau 2 : Résultats financiers de l'exploitation agricole professionnelle (moyenne de 1988/1989 à 1990/1991 ⁽¹⁾)

	Zone défavorisée		Zone non défavorisée	
Total des produits	3 397 902	(75,6)	4 656 234	(103,6)
Total des charges (y compris les charges imputées) dont :	4 078 607	(85,1)	4 900 538	(102,2)
- consommation intermédiaires	892 529	(52,4)	1 886 349	(110,7)
- matériel et travaux d'entreprises	456 075	(90,6)	510 145	(101,4)
- charges foncières	406 860	(92,1)	447 054	(101,2)
Charges pour 100 BEF de production	120	(112,4)	105	(98,3)
Capital pour 100 BEF de production	445	(120,1)	363	(97,9)
Résultat net	- 680 605	-	- 244 304	-
Revenu du travail	1 126 549	(79,6)	1 457 162	(103,0)
Revenu du travail/unité de travail	723 605	(78,0)	958 260	(103,3)

Source : Institut économique agricole et calculs personnels

2.3. Critère pris en compte pour la détermination de la zone

La Directive du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (75/268/CEE) a défini des conditions strictes auxquelles devraient répondre simultanément lesdites zones pour être éligibles à un régime particulier d'aides, à savoir :

- 1° présence de terres peu productives, peu aptes à la culture et à l'intensification, dont les faibles potentialités ne peuvent être améliorées sans coûts excessifs, et utilisables principalement pour l'élevage extensif;
- 2° en raison de cette faible productivité du milieu naturel, obtention de résultats sensiblement inférieurs à la moyenne en ce qui concerne les principaux indices caractérisant la situation économique de l'agriculture;
- 3° faible densité, ou tendance à la régression, d'une population dépendant de manière prépondérante de l'activité agricole, et dont la régression accélérée mettrait en cause la viabilité de la zone et son peuplement.

(1) Résultats exprimés en francs belges. Entre parenthèses, valeur indiquée par rapport à la moyenne de la Belgique.

Pour répondre à ces conditions, la Belgique a retenu différents indices à prendre en compte dans la définition de la zone :

- surface agricole utilisée (SAU) composée de 80 % de prairies et pâturages permanents;
- altitude dépassant 400 m sur plus de la moitié de la zone;
- nombre de jours sans gelées ne dépassant pas 150 jours par an;
- produit de l'élevage bovin par hectare n'excédant pas 70 % de la moyenne nationale;
- densité de population faible ne dépassant pas 76 habitants au km²;
- part minimale de la population active agricole dans la population active totale fixée à 15 %.

La zone a été définie par référence aux régions agricoles naturelles de Belgique.

Globalement ces critères apparaissent liés à des caractéristiques géo-physiques et agricoles. Dans le cadre de la mise en place d'une politique régionale de développement rural, il nous semble primordial de dépasser le cadre strict de l'agriculture et de développer prioritairement un soutien direct aux agriculteurs dans les zones rurales économiquement fragilisées.

III. Détermination des zones prioritaires dans le cadre d'un soutien direct au revenu agricole en Région wallonne

3.1. Cadre de l'étude

3.1.1. Choix des individus

L'étude spatiale implique un niveau d'approche relativement fin. En Belgique, l'unité administrative la plus élémentaire est représentée par la commune et nous avons retenu celle-ci comme unité de base (individu) dans le cadre de cette analyse.

La Région wallonne comptait au 1er janvier 1988, 262 communes sur son territoire dont la superficie fluctuait entre 684 hectares (Saint-Nicolas) et 21375 hectares (Tournai) avec en moyenne une superficie de 6 000 hectares environ.

3.1.2. Choix de la période

Les données traitées sont extraites des recensements les plus récents mis à notre disposition, c'est-à-dire ceux relatifs à l'année 1988.

3.1.3. Choix des variables

Le revenu agricole constitue le critère de discrimination privilégié pour l'étude d'une régionalisation des aides directes. Cependant, les données comptables sont le plus souvent fragmentaires et disparates. Elles ne permettent pas d'établir une comparaison exhaustive entre exploitations agricoles (seulement 10 à 15 % des exploitants tiennent une comptabilité en Belgique). En outre, la donnée n'est pas significative au niveau géographique communal par manque de représentativité de l'échantillon que l'on aurait dû réaliser.

Nous avons donc choisi des critères pour lesquels les statistiques disponibles concernent l'ensemble des exploitations de la commune. Certaines variables retenues ont trait à la structure des exploitations :

- part des pâtures;
- charge en bétail;
- superficie moyenne;
- répartition des exploitations de la commune entre les 8 orientations technico-économiques ⁽¹⁾ les plus fréquentes en Région wallonne.

Ces caractéristiques influencent plus ou moins directement le revenu des agriculteurs.

Nous avons également retenu des critères ayant trait aux exploitants :

- taux d'exploitants exerçant une autre activité;
- taux d'exploitants de plus de 50 ans;
- taux d'exploitants de plus de 50 ans ayant un successeur;
- évolution de la main-d'oeuvre agricole permanente.

Ces variables expriment dans quelle mesure l'activité agricole permet de satisfaire aux attentes de l'exploitant et de sa famille. Elles représentent également le dynamisme du secteur agricole.

Enfin, certaines variables dépassent le cadre strict de l'exploitation agricole :

- taux d'emploi agricole;
- densité de population;
- évolution de la population au cours des 5 dernières années;
- produit intérieur brut par habitant et son évolution;
- taux de chômage et son évolution.

3.1.4. Méthodes de classification

La classification numérique constitue un groupe de méthodes qui ont pour but la formation objective de groupes homogènes au départ d'individus sur lesquels un certain nombre de caractères ont été mesurés. L'emploi de la classification numérique implique un certain nombre de choix (LANGE, 1982). En effet, en ce domaine, une profusion de méthodes ayant chacune des caractéristiques propres, dont une sensibilité différente à certaines structures de données (VAN HAEPEREN et VARD, 1989).

Le codage des variables

La première opération réalisée a été une normalisation des individus (CHEVAILLER, 1974) c'est-à-dire que les mesures ont été effectuées en termes relatifs pour annuler l'effet de la taille des unités géographiques.

Pour éviter la sensibilité aux unités de mesure tout en souhaitant maintenir l'effet du coefficient de variation (dispersion relative), nous avons transformé les valeurs des variables en pourcentages de leur total (BEGUIN, 1979).

(1) Définitions de ces concepts en annexe.

La mesure de ressemblance

Les données disponibles étant toutes de nature quantitative, les mesures de distance sont les mieux appropriées pour quantifier la ressemblance entre les individus étudiés. Nous avons choisi la distance euclidienne suite à ses qualités intéressantes (compréhension, lien avec les concepts de variance) (BEGUIN, 1979).

La classification

Parmi les nombreuses méthodes existantes, nous avons opté pour la procédure hiérarchique ascendante qui procède par regroupements successifs et binaires des individus. Les procédures agglomératives présentent des avantages signalés par BEGUIN (1979) sur les procédures divisives.

Différents critères peuvent être utilisés pour déterminer, à chaque étapes, les deux groupes qui doivent être fusionnés. Nous avons choisi le critère de WARD qui semble un des plus efficaces (BEGUIN, 1979). Son principe repose sur la réunion, à chaque étape, des deux groupes dont la fusion conduit au plus petit accroissement possible de la variation (somme des carrés des écarts) intragroupe. Il favorise cependant la fusion de groupes petits et la formation de groupes de forme sphérique.

Les méthodes hiérarchiques ont le désavantage de ne plus remettre en cause l'appartenance d'une commune à un groupe dès qu'elle y a été affectée. Or, un groupe se constituant progressivement par absorptions successives de communes, il peut arriver que des communes, intégrées initialement dans un groupe, sont finalement, plus ressemblantes aux communes constituant un autre groupe. C'est pourquoi, l'emploi d'une méthode de transfert (dite aussi de réallocation) permettra d'améliorer la partition en P classes résultant de l'utilisation du processus hiérarchique (CHANDON et PINSON, 1981; LANGE, 1982).

Parmi les algorithmes de transfert, nous avons opté pour la méthode des K-means qui fait partie du groupe des méthodes dites des centroïdes (CHANDON et PINSON, 1981). Les méthodes des centroïdes se caractérisent par la représentation des groupes au moyen de leur centre de gravité et par l'affectation de chaque objet ou groupe dont le centre de gravité lui est le plus proche (CHANDON et PINSON, 1981).

Dans la méthode des K-means, à chaque réallocation d'un objet, les centres de gravité des groupes concernés par le transfert sont recalculés. Cette méthode minimise implicitement l'inertie intraclasse (CHANDON et PINSON, 1981).

3.2. Résultats

Sur base d'une analyse en composantes principales préalable et de l'évolution du coefficient de détermination au cours des derniers regroupements selon le critère de Ward, nous pouvons conclure qu'il existe une structure de groupes entre les communes wallonnes. En effet, on peut constituer, par exemple, 10 groupes parmi les 262 communes et conserver, dans la variation intra-groupes, 67 % de la variation totale entre les profils communaux.

Actuellement, il n'existe pas de tests statistiques permettant de déterminer de manière univoque le nombre optimal de groupes à former. Nous nous sommes donc basés sur l'évolution du R^2 et sur la composition et le profil moyen des groupes proposés à chaque niveau. Les zones définies par la classification numérique devant servir pour régionaliser les aides directes aux agriculteurs, il nous a semblé opportun de retenir un nombre relativement faible de classes. Finalement notre choix s'est porté sur une partition en 6 groupes.

La qualité explicative du modèle de classification, après réallocation, s'élève à 58 % (tableau 3). Les variables telles que le taux de pâtures, la charge en bétail, le taux d'exploitations appartenant à la classe "agriculture générale", "bovins laitiers", "vaches nourrices" et la densité de population sont très bien prises en compte par la classification.

Tableau 3 : Part de la variation des variables expliquée par la classification

Variables	R ² (%)
Taux de pâtures	85
Charge en bétail (UGB/ha)	65
Superficie moyenne des exploitations (ha)	43
Taux d'exploitations appartenant à la classe "agriculture générale"	84
Taux d'exploitations appartenant à la classe "bovins laitiers"	81
Taux d'exploitations appartenant à la classe "bovins mixtes"	61
Taux d'exploitations appartenant à la classe "vaches nourrices"	84
Taux d'exploitations appartenant à la classe "bovins à l'engrais"	28
Taux d'exploitations appartenant à la classe "cultures et bovins laitiers"	63
Taux d'exploitations appartenant à la classe "cultures et herbivores non laitiers"	57
Taux d'exploitations appartenant à la classe "herbivores divers"	7
Taux d'exploitants non professionnels	19
Taux d'exploitants de plus de 50 ans	5
Taux d'exploitants de plus de 50 ans avec un successeur	28
Produit intérieur brut par habitant (BEF)	3
Taux d'emploi agricole	30
Densité de la population (habitant/km ²)	71
Taux de chômage (1990)	17
Evolution de la population entre 1985 et 1990 (1985 = 100)	12
Evolution du nombre d'agriculteurs professionnels entre 1983 et 1988 (1983 = 100)	8
Evolution du chômage entre 1986 et 1990 (1986 = 100)	16
Evolution de la valeur ajoutée brute par habitant entre 1983 et 1988 (1983 = 100)	11
Ensemble	58

Ces variables permettent de réaliser une classification typologique des communes sur base de leur degré de ruralité et des caractéristiques de leur agriculture. Dans le tableau 4, sont mentionnés les profils moyens des différents groupes tandis que la carte 2 permet de visualiser leur localisation et leur importance.

Le groupe 1 correspond à une zone rurale d'élevage de bovins mixtes et laitiers. L'agriculture y est assez extensive.

Le groupe 2 comprend les communes fortement urbanisées. Le faible nombre d'agriculteurs ne permet pas de tirer des conclusions générales les concernant.

Le groupe 3 peut être qualifié de zone rurale à vocation laitière et herbagère. La diminution des agriculteurs professionnels et le faible taux de successeurs indique la situation relativement critique de l'agriculture. Par contre, la situation économique générale est plutôt favorable.

Le groupe 4 englobe des communes peu rurales caractérisées par des cultures et de l'élevage intensifs. Les agriculteurs y semblent prospères.

Le groupe 5 manifeste les caractéristiques d'une zone de ruralité profonde. Les exploitations agricoles sont orientées vers l'élevage extensif. L'agriculture présente les indices d'un secteur en déclin (diminution de la population active agricole, peu de successeurs et nombreux agriculteurs à temps partiel).

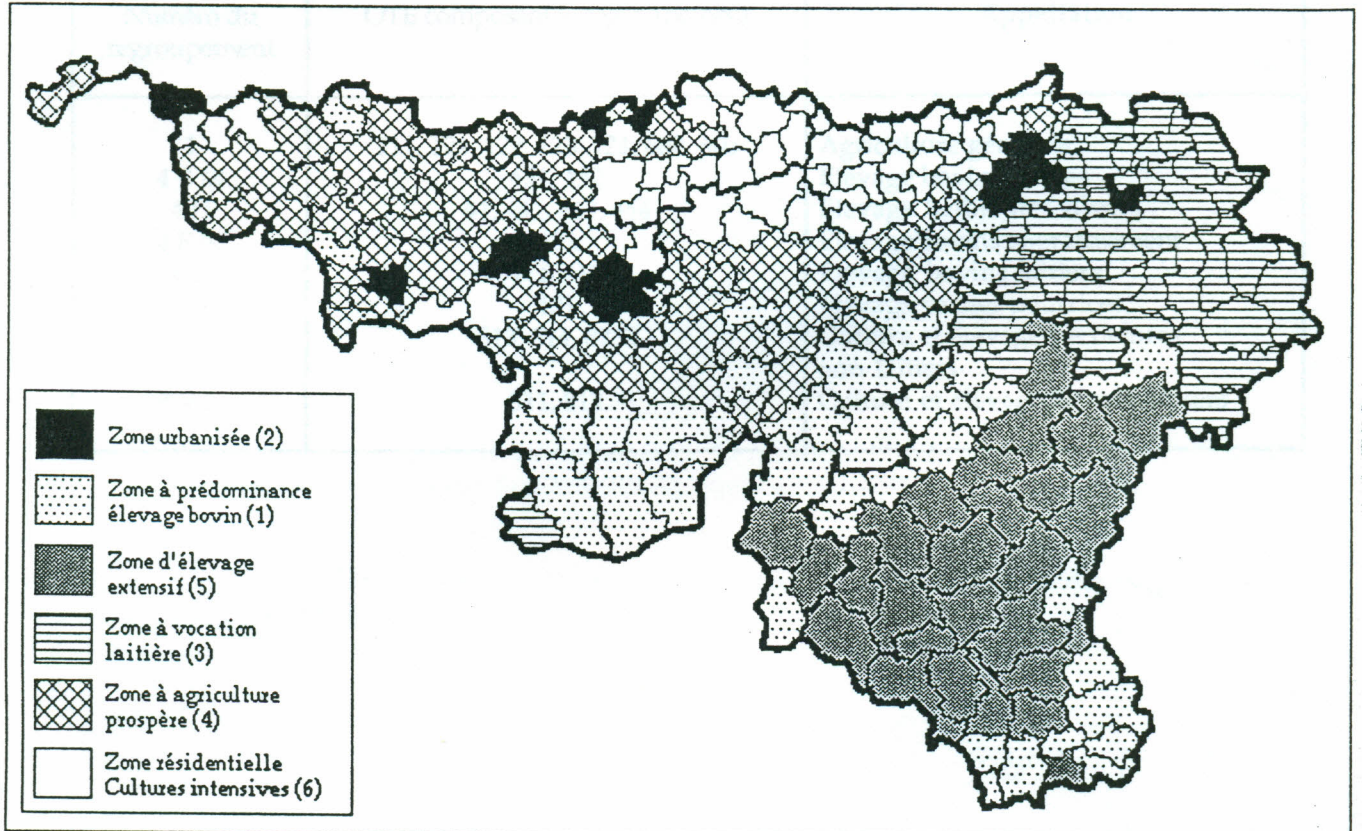
Enfin, on peut attribuer au groupe 6 un indice de ruralité moyen. L'agriculture y est intensive et orientée vers les cultures essentiellement. Il s'agit d'une agriculture florissante et dont l'évolution est positive (succession meilleure). L'augmentation de la population et le faible produit intérieur brut par habitant indiquent le caractère résidentiel de la zone (proximité de Bruxelles et Liège).

Tableau 4 : Profils moyens des groupes issus de la classification numérique

Variables	GROUPES					
	I	II	III	IV	V	VI
Taux d'emploi agricole (%)	12,2	0,6	9,7	5,7	17,4	10,3
Densité de population (hab./km ²)	81,7	1 611,5	196,6	309,1	39,7	195,2
Taux de chômage	14,1	19,9	11,6	16,9	9,7	15,7
Evolution de la population entre 1985 et 1990 (100 = 1985)	103,0	99,3	103,6	101,9	102,5	103,5
Evolution des agriculteurs professionnels entre 1983 et 1988 (100 = 1983)	86,7	97,7	78,1	88,3	82,3	88,9
Evolution du chômage entre 1986 et 1990 (100 = 1986)	75,0	90,2	78,8	83,2	68,4	75,8
Evolution de la VAB par habitant entre 1983 et 1988 (100 = 1983)	133,2	127,7	136,2	129,7	133,3	133,7
PIB par habitant (BEF)	376 788	406 369	391 722	389 422	386 864	313 151
Taux de pâtures	66,4	47,2	92,7	33,0	83,3	15,2
Charge en bétail (UGB/ha)	1,91	2,45	2,03	2,63	1,93	3,79
Taux d'exploitants non professionnels	33,6	30,4	32,6	24,7	34,6	20,6
Taux d'exploitants de plus de 50 ans	58,7	64,7	58,3	58,3	59,5	60,0
Taux d'exploitants de plus de 50 ans ayant un successeur	21,3	18,3	17,7	28,9	14,6	33,2
Superf. moyenne des exploitations (ha)	27,6	16,5	16,7	28,6	22,6	32,9
Taux d'exploitations "agriculture générale"	4,6	9,5	0,6	18,9	0,6	49,6
Taux d'exploitations "élevage bovins laitiers"	35,7	33,4	77,3	20,5	24,2	4,5
Taux d'exploitations "élevage bovins mixtes"	24,6	10,2	5,2	9,9	24,6	2,1
Taux d'exploitations "élevage vaches nourrices"	11,6	3,7	5,4	2,2	39,8	1,1
Taux d'exploitations "élevage bovins engraissement"	5,4	2,9	3,0	1,8	4,4	0,9

Taux d'exploitations "culture et bovins laitiers"	4,3	8,6	0,4	18,8	0,5	15,2
Taux d'exploitations "culture et herbivores non laitiers"	7,0	8,7	0,6	17,3	1,9	17,0
Taux d'exploitations "élevage herbivores divers"	3,8	3,4	2,4	2,5	2,1	1,4

Carte 2 : Répartition des communes wallonnes en fonction de la classification numérique



ANNEXE 1

Orientations technico-économiques considérées

L'orientation technico-économique (OTE) est caractérisée par la contribution relative des différentes spéculations de l'exploitation à la marge brute standard totale de celle-ci. Le schéma de classification des exploitations agricoles est basé sur la décision de la Commission 85/377/CEE (J.O.L. 220/8 du 17/08/1985).

Numéro du regroupement	OTE composant le regroupement	Appellation
1	111, 121, 122, 123, 124, 602, 603	Agriculture générale
4 B M	431, 432	Elevage bovins mixtes
4 D	41, 442, 443, 444	Elevage herbivores divers
4 E N	422	Elevage bovins engraissement
4 L	411, 412	Elevage bovins laitiers
4 V N	421	Elevage vaches nourrices
8 B	813, 814, 8232	Culture et élevage herbivores non laitiers
8 V L	811, 812	Culture et élevage bovins laitiers

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEGUIN H. (1979). Méthodes d'analyse géographique quantitative. Librairies techniques, Paris, 252 p.
- CHANDON J.L. et PINSON S. (1981). Analyse typologique - Théories et applications. Masson, Paris, 254 p.
- CHEVAILLER J.C. (1974). Classification en analyse économique spatiale. CUJAS, Coll. TEM Espace, Paris, 181 p.
- INSTITUT ECONOMIQUE AGRICOLE (1990). La rentabilité de l'exploitation agricole en 1988 - 1989. Publications de l'I.E.A. n° 511. Rapports n° 2 - 30, 61 p.
- INSTITUT ECONOMIQUE AGRICOLE (1991). La rentabilité de l'exploitation agricole en 1989. Publications de l'I.E.A. n° 520. Rapports n° 2 - 31, 62 p.
- INSTITUT ECONOMIQUE AGRICOLE (1992). La rentabilité de l'exploitation agricole en 1990. Publications de l'I.E.A. n° 535. Rapports 2 - 32, 62 p.
- LANGE B. (1982). Contribution à l'étude de la localisation des activités agricoles en Belgique. Thèse de Doctorat, Faculté des Sciences Agronomiques de l'Etat, Gembloux, 316 p.
- VAN HAEPEREN J.M. et VARD T. (1989). L'activité agricole dans les communes belges : essai de typologie. Publications de l'I.E.A. n° 505. Etudes n° 25, 59 p.