

INSTITUT MONTAIGNE



RESUME

AMBITION POUR L'AGRICULTURE, LIBERTES POUR LES AGRICULTEURS

Les agriculteurs connaissent aujourd'hui l'une des pires crises d'identité de leur histoire. En témoigne leur ralliement massif au camp du "non" lors du dernier référendum sur le traité constitutionnel européen, alors même qu'ils sont lourdement aidés par Bruxelles. Les raisons de ce malaise profond sont multiples :

- la situation économique des agriculteurs est de plus en plus fragile. En France, le revenu courant a baissé en 2004 pour la cinquième fois en six ans et l'endettement par exploitation explose ;
- le poids de l'agriculture dans le PIB (environ 2%) et la part de l'emploi agricole dans la population active (moins de 4%) ne cessent de diminuer ;
- les agriculteurs sont devenus totalement dépendants des aides publiques. La part des subventions d'exploitation dans le revenu courant avant impôts atteint aujourd'hui 90% en moyenne ;
- la concurrence internationale s'intensifie et la PAC est attaquée de l'extérieur et contestée à l'intérieur de l'Union européenne ;
- la réorientation de la PAC et surtout le principe de « découplage » (qui permettra à l'avenir aux agriculteurs de toucher des aides sans n'avoir rien à produire) sont jugés absurdes et totalement dévalorisants ;
- les agriculteurs se sentent asphyxiés par le poids des contraintes et des réglementations qui étouffent leur besoin et leur envie d'entreprendre.

En même temps, une partie de l'opinion publique estime que beaucoup a déjà été fait pour les agriculteurs, que le bilan de la PAC est pour le moins contestable et que la perte de compétitivité et de rentabilité de l'agriculture française est une évolution inéluctable, à laquelle il serait à la fois coûteux, inutile voire contre-productif de s'opposer. Les soutiens publics à l'agriculture coûtent en effet très cher à la collectivité. La PAC est le premier poste budgétaire de l'Union avec 40 milliards d'euros dépensés chaque année. Et des financements nationaux importants s'y rajoutent. En France, ils représentent 2,5 milliards d'euros, soit plus qu'un quart de ce que verse Bruxelles (9,7 milliards d'euros). 16 milliards d'euros sont en outre consacrés à la protection sociale et à l'enseignement agricoles notamment.

Dans ce contexte, est-il encore permis d'avoir de l'ambition pour l'agriculture en France et en Europe ? Est-il possible de réinventer un modèle agricole qui soit à la fois économiquement viable, capable de relever le défi du développement durable et en phase avec les attentes de la société ?

S'il est un point sur lequel on ne peut transiger, c'est que l'agriculture doit impérativement être préservée, parce qu'elle remplit des fonctions vitales pour la société. D'abord, la sécurité des approvisionnements alimentaires, laquelle ne saurait être considérée comme acquise dans un contexte géopolitique devenu instable et compte tenu de l'ampleur du défi alimentaire mondial des trente prochaines années. Ensuite, l'agriculture est pourvoyeuse de ce que les économistes nomment des "externalités positives", autrement dit, des bienfaits indirects : préservation de l'espace rural, entretien

des paysages, contribution à la lutte contre l'effet de serre (grâce au stockage du carbone dans les terres agricoles et forestières et au potentiel énergétique de la biomasse), etc. Ses effets sur l'emploi sont enfin loin d'être négligeables : si l'emploi agricole *stricto sensu* diminue, l'agriculture crée des emplois en aval (industries de première et seconde transformations, outillage et machinerie, etc.) et, sans elle, l'industrie agro-alimentaire française, premier secteur industriel du pays devant l'industrie automobile, ne pourrait évidemment pas être aussi performante.

Mais il est un autre point sur lequel il faut également rester ferme : l'agriculture ne peut plus être soutenue à n'importe quel prix. Dans ce contexte, comment s'articulerait une politique publique permettant de réconcilier ces deux impératifs ? L'Institut Montaigne avance des propositions dans quatre domaines :

Première priorité : **redonner à l'agriculture un modèle économique viable**, c'est-à-dire réunir les conditions d'un développement économique autonome :

- rétablir les conditions d'une concurrence plus saine et plus loyale. Au niveau national, cela passe par un rapport de forces plus équilibré entre l'amont agricole (les exploitants) et l'aval (les industries agro-alimentaires et la grande distribution). Au plan international, au lieu de subir le cours des négociations, il faut repasser à l'offensive. Un seul exemple : l'Union s'est engagée à démanteler ses subventions à l'exportation. Mais pourquoi les dispositifs américains de "*marketing loans*" et de paiements contra-cycliques, dont l'effet sur les cours et les marchés est encore plus déstabilisateur, resteraient-ils exempts de tout engagement à réduction ?
- diversifier les activités et les modes de rémunération. Les fonctions non marchandes, représentant de véritables services à la collectivité (aménagement des sous-bois contre le feu et des prairies contre les avalanches, préservation de la faune, entretien des chemins communaux, etc.), doivent être spécifiquement solvabilisées. Il faut également accélérer l'émergence de nouveaux débouchés lucratifs pour l'agriculture, à commencer par les biocarburants ou le biogaz ;
- mettre de l'ordre dans le secteur de la qualité. Avec la profusion des labels, les consommateurs n'y comprennent plus rien. Conséquence : ils se détournent vers les produits étrangers.

Une fois que l'on aura engagé ces réformes, un retrait progressif et maîtrisé des aides directes aux agriculteurs pourra être envisagé. Dès lors que l'on leur redonne les conditions d'une certaine réussite économique, il n'y a pas de raison que les agriculteurs restent durablement "assistés". Il faut simplement sortir du tabou relatif au maintien d'exploitations sous-équipées, placées sous perfusion de subventions publiques sans aucune perspective de rentabilité et, naturellement, offrir des conditions dignes de sortie d'activité (primes de départ) aux plus précaires. La perspective d'aller vers un modèle agricole à 150 000 exploitations professionnelles à vocation agricole exclusive ne doit pas être vécue comme un drame dès lors que ces exploitations sont durablement rentables et s'accompagnent d'exploitations mixtes, elles aussi pourvoyeuses d'emplois, associant activités agricoles et prestations de services (agrotourisme etc.). La vitalité de l'agriculture dite « secondaire » (petites parcelles utilisées dans le cadre d'une activité annexe ou de loisir) doit également être prise en compte.

Deuxième priorité : rallumer dans le monde agricole ce qui est le moteur de toute réussite économique : l'envie d'entreprendre. Pour cela, il faut **redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs** :

- dans le choix des productions d'abord : pourquoi s'interdire, par exemple, de renégocier les accords de Blair-House (conclus avec les Etats-Unis en 1994) alors que ces accords sont à l'origine d'un contingentement aussi injustifié qu'inefficace dans la production d'oléoprotéagineux en Europe ?
- dans la gestion des exploitations ensuite : il est urgent de mettre en place une commission associant les agriculteurs et les agents des services de l'Etat pour faire le point sur toutes les simplifications administratives à introduire. On ne peut pas durablement se satisfaire d'un

système comprenant 300 aides, qui font l'objet de 200 directives et règlements et d'un nombre équivalent de textes nationaux d'application ;

- dans la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité des aides enfin : pourquoi ne pas s'inspirer des Espagnols qui ont su exploiter les marges de souplesse offertes par le cadre communautaire là où, de notre côté, nous avons tendance à ajouter une couche de contraintes nationales aux obligations nées de la PAC ?

Troisième priorité : **créer un environnement propice au renforcement de la compétitivité de l'agriculture française** :

- réduire la "technostructure agricole" (370 structures administratives actuellement) en supprimant les structures dont l'existence n'est plus justifiée, afin de faire mieux avec moins cher ;
- donner une meilleure lisibilité à l'action publique, au besoin en envisageant la création d'un grand ministère de l'agriculture, de l'environnement et de la consommation, ou à défaut, organiser la coopération entre les structures et les équipes actuelles ;
- axer l'effort de recherche sur des priorités fortes, en particulier dans le domaine des biocarburants (biodiesel de synthèse notamment), des biotechnologies et de la génomique.

Quatrième priorité : **faire un effort en matière de communication** pour remédier notamment à l'incompréhension grandissante entre les citoyens et le monde agricole :

- inaugurer une "cité de l'Agriculture" sur le modèle de la cité des sciences et de l'industrie ;
- généraliser l'organisation des journées "fermes ouvertes".

Beaucoup de choses peuvent donc être faites pour redonner des perspectives aux agriculteurs et améliorer leur situation quotidienne. Le problème, c'est que les pouvoirs publics, jusqu'à présent, n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu. Au niveau international, on constate une forme d'aveuglement, les Etats s'enfermant dans des négociations d'un degré de complexité inimaginable. Au niveau européen, les questions agricoles ne sont plus abordées que sous l'angle budgétaire ; le modèle agricole lui-même n'est plus discuté. Plus de 40 ans après la naissance de la PAC, il y a pourtant urgence à définir un nouveau pacte pour l'agriculture. Au niveau national enfin, il y a beaucoup de bonne volonté mais l'action politique est trop dispersée et trop arc-boutée sur la défense des subventions. Le projet de loi d'"orientation" agricole de 2005 n'"oriente" pas grand-chose. Certes, il comporte certaines avancées ; mais il s'agit davantage d'une "loi portant diverses dispositions d'ordre agricole" ou encore d'une loi-rustine, que d'un projet fixant un cap stratégique à cinq ou dix ans.

Pour conclure, la réforme du secteur agricole ne se fera pas contre les agriculteurs, mais avec eux. Elle n'a pas à être coûteuse : il s'agit avant tout de changer d'état d'esprit et de procéder à des ajustements ou à des allègements normatifs. Le projet à bâtir collectivement est celui du passage d'une agriculture d'assistés et de résignation, où conduit la réforme de la PAC, à une agriculture de développement économique, de responsabilité et de libertés retrouvées pour les agriculteurs.