

INSTITUT
MONTAIGNE



Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs

RAPPORT JUILLET 2005

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



« Ambition
pour l'agriculture,
libertés pour les
agriculteurs »

JUILLET 2005

SOMMAIRE

Préface	7
I LE MONDE AGRICOLE CONNAÎT UN MALAISE SANS PRÉCÉDENT	19
A. La situation économique des agriculteurs est fragile.....	19
B. La précarisation de la situation économique des agriculteurs a plusieurs causes	23
C. Le monde agricole est en perte de repères	26
D. Les agriculteurs sont asphyxiés par le poids des réglementations et des contraintes	36
II LA FRANCE A UN INTÉRÊT STRATÉGIQUE À PRÉSERVER SON AGRICULTURE	41
A. Il faut maintenir en France et en Europe une agriculture de production	41
B. L'agriculture remplit des fonctions essentielles pour la société	44
C. L'agriculture n'a pas que des menaces à affronter : elle a aussi des opportunités à saisir	45
III JUSQU'À PRÉSENT, LES POUVOIRS PUBLICS SE SONT MONTRÉS INCAPABLES DE REDONNER DES PERSPECTIVES AU MONDE AGRICOLE	53
A. Au niveau international, il y a comme une forme d'aveuglement	53
B. Au niveau européen, il n'y a plus de vision partagée sur ce que doit être l'agriculture européenne de demain	56
C. Au niveau national, la prise de conscience de la nécessité de redonner des perspectives aux agriculteurs peine à se traduire dans les faits	62

IV PROPOSITIONS	67
Axe n° 1 : redonner un modèle économique viable à l'agriculture.....	68
Axe n° 2 : redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs.....	82
Axe n° 3 : créer un environnement propice au renforcement de la compétitivité de l'agriculture française	85
Axe n° 4 : faire un effort particulier en matière de communication	90
CONCLUSION	95

PRÉFACE

L'agriculture française est à un tournant.

La situation économique des agriculteurs est de plus en plus fragile. 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 marges se compriment et la concurrence internationale s'intensifie. La PAC est attaquée à l'extérieur et contestée à l'intérieur de l'Union européenne. Les agriculteurs se sentent asphyxiés par le poids des contraintes et des réglementations, qui étouffent leur besoin et leur envie d'entreprendre. Au total, le monde agricole connaît aujourd'hui l'une des pires crises d'identité de son histoire, alors même que les enjeux planétaires du siècle (démographie, eau, alimentation, énergie, etc.) ont tous la relation à la terre comme facteur commun.

Dans le même temps, une partie de l'opinion estime que beaucoup a déjà été fait pour l'agriculture et 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.

Dans ce contexte, que faut-il faire ? Peut-on encore 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 ?

Le présent rapport s'efforce d'apporter les premières réponses à ces questions, à une heure où les pouvoirs publics

cherchent à trouver un cap. La loi dite « d'orientation » agricole (en discussion prochainement au parlement) comporte des avancées. Mais elle a déçu le monde agricole, qui attendait un texte lui redonnant de réelles perspectives stratégiques.

Le contexte actuel est à lui seul un défi. Si le financement de la PAC est en principe sécurisé jusqu'en 2013 (accord Chirac-Schröder d'octobre 2002), ce compromis est déjà remis en question dans le cadre des discussions sur le budget de l'Union pour 2007-2013. Cette remise en question est d'autant plus forte que l'échec de la ratification de la Constitution européenne a brouillé les cartes sur la scène européenne. Il a également créé en France un climat de tensions et d'attentes exacerbées ; or 2006 sera, en France, la première année de mise en œuvre de la réforme de la PAC (accord de Luxembourg de 2003) dont les agriculteurs ne voulaient pas...

La première partie de ce rapport revient sur les difficultés et le malaise actuel du monde agricole. À partir de l'analyse de quelques enjeux fondamentaux, la deuxième partie montre que la société a néanmoins intérêt à préserver son agriculture. La troisième partie souligne que, jusqu'à présent, la réponse des pouvoirs publics n'a pas été à la hauteur du défi. La quatrième partie propose des pistes d'action visant à redonner à l'agriculture un modèle économique viable et aux agriculteurs une raison d'entreprendre, et l'envie de le faire.

Le propos est centré sur l'agriculture française, mais nombre des questions traitées requièrent une approche et une mise en perspective européennes, voire mondiales.

Ce rapport est le fruit de débats intenses au sein du groupe de travail « Agriculture » mis en place par l'Institut Montaigne. Alors que les membres de ce groupe, issus d'horizons divers, avaient à l'origine une conception nettement différente des problèmes agricoles et des solutions à y apporter, nous avons réussi à dégager, ensemble, une vision commune du devenir de l'agriculture française. Nous les remercions sincèrement pour leur contribution active et engagée et pour avoir fait preuve, chacun à leur manière, de grandes capacités d'écoute et de dialogue.

*Joachim Bitterlich,
Président du groupe de travail*

*Amélie Castéra,
Rapporteure*

Axe n° 1 : redonner un modèle économique viable à l'agriculture

Mettre en place un dispositif performant de gestion des risques

- Maintenir, en tant que dernier filet de sécurité, un système d'intervention publique garantissant aux producteurs l'écoulement des productions à un prix plancher en cas de crise. Prévoir une décroissance maîtrisée des prix d'intervention dans le temps, en l'indexant par exemple sur le rythme du progrès technique afin de ne pas affecter le revenu des agriculteurs.
- Développer le recours aux instruments financiers à terme pour les grands produits agricoles de base.
- Pour lisser les variations de revenu des agriculteurs, autoriser les exploitations agricoles à constituer des provisions en année favorable, par exemple jusqu'à un plafond équivalent à 50 % de la récolte et permettre la reprise de ces provisions en année plus difficile.
- Favoriser le développement des démarches contractuelles au sein des filières afin de sécuriser les engagements d'apports en volume, les prix (fixation de prix, fixation de prix plancher ou fixation des conditions de leur détermination par référence par exemple à une cotation) et les exigences de qualité (barèmes de réfections/majorations).

Rétablir les conditions d'un rapport de forces plus équilibré entre l'amont et l'aval agricoles

- Demander aux interprofessions :
 - d'élaborer les contrats-types pouvant servir de cadre à la passation de contrats entre l'amont et l'aval agricoles ;

- d'encadrer les pratiques commerciales de type remises, rabais et ristournes concédés par les producteurs en mettant un frein réel à celles qui ne correspondent pas à une vraie contrepartie en termes de volumes achetés ou de fréquence d'achats.
- Prendre les dispositions nécessaires à l'application de l'article 54 de la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique, qui permet dans différents secteurs de faire cesser les pratiques de prix abusivement bas en cas de crise conjoncturelle.
- Renforcer la transparence des enchères inversées.
- Renforcer la surveillance et la répression des pratiques anti-concurrentielles dans la grande distribution, ce qui suppose la mobilisation conjointe de la DGCCRF et du Conseil de la concurrence.
- À défaut, favoriser le regroupement des producteurs agricoles au sein de coopératives ou de centrales de vente leur permettant de retrouver un certain pouvoir de marché.

Réunir au niveau international les conditions d'une concurrence plus loyale

Au niveau international, l'Union européenne doit retrouver une stratégie. Il s'agit de :

- promouvoir plus énergiquement l'harmonisation des normes sociales et environnementales ;
- faire en sorte que l'effort à faire en direction des PMA soit plus équitablement réparti, en demandant par exemple au Brésil et à la Chine de contribuer à l'initiative « Tout sauf les armes » ;
- obtenir la suppression du « *marketing loan* » et des paiements contra-cycliques américains à l'OMC (ou à défaut... les adopter) ;

- faire avancer l'idée selon laquelle « les pays en développement » ne forment plus un bloc cohérent et donc une référence pertinente dans les négociations agricoles. L'objectif est de recentrer les traitements préférentiels sur les pays les plus démunis.

Remettre en ordre le secteur de la qualité

- Revenir à un ou deux labels bien perçus par les consommateurs et transportant une information multi-dimensionnelle, comme le label « Agriculture Biologique ».
- Mettre à l'étude la fusion des multiples structures publiques intervenant dans le champ de la qualité au sein d'une Agence de promotion des produits agricoles français.

Solvabiliser les fonctions non marchandes de l'agriculture

- Rémunérer les fonctions « non-marchandes » de l'agriculture¹ sur la base de prix (ex. : prix de la tonne de carbone évitée) ou de « points » (ouvrant droit à une aide) traduisant leur utilité sociale.
- Prévoir un volet forfaitaire simple d'emploi, correspondant au respect de bonnes pratiques agricoles, et des bonus rémunérant à la fois des pratiques « d'excellence » en matière environnementale et les prestations de service spécifiques assurées par les agriculteurs.

Favoriser la conquête de nouveaux débouchés

Instaurer une vraie politique d'incitations fiscales dans le domaine des biocarburants (taux d'intérêt préférentiels, sub-

⁽¹⁾ Préservation de l'environnement, protection de la biodiversité, entretien des paysages, mise en valeur de l'espace rural, etc.

ventions à l'achat de véhicules propres, etc.) et revoir à la hausse les objectifs de production fixés dans le plan biocarburants du gouvernement.

Accepter le retrait progressif des aides directes

Une fois ces réformes engagées, envisager le retrait progressif des aides directes aux agriculteurs et sortir du tabou relatif au maintien d'exploitations sous-équipées, non compétitives, sous perfusion de subventions publiques sans perspective de rentabilité.

Accorder des aides spécifiques pour assurer aux plus précaires les conditions d'une sortie digne d'activité (indemnité de départ).

Axe n° 2 : redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs

Dans le choix des productions : renégocier les accords de Blair-House qui sont à l'origine d'un contingentement aussi injustifié qu'inefficace de la production d'oléagineux au sein de l'Union européenne.

Dans la mise en œuvre de la « conditionnalité »²

- Afin de ne pas surajouter des contraintes à celles déjà imposées par l'UE, assouplir la déclinaison française de la conditionnalité en s'inspirant de ce qu'a fait l'Espagne.
- Prévoir une politique de contrôles et d'inspections intelligente, c'est-à-dire non inutilement tatillonne et redondante.

⁽²⁾ Dans le cadre de la nouvelle PAC, le versement des aides se trouve subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de qualité alimentaire et de bien-être animal ainsi qu'au maintien des terres en bon état agricole.

- Engager une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme d'évaluation par les pairs, qui rendrait les contrôles plus « acceptables », tout en prévoyant des garde-fous (contrôles aléatoires, sanctions pénales en cas de violations graves des règles environnementales, etc.).

Dans la fourniture des services non-marchands

- Organiser la fourniture des services non marchands dans le cadre de cahiers des charges clairs, élaborés par les collectivités territoriales, les agriculteurs et leurs représentants.
- Garantir la réversibilité des démarches contractuelles dans lesquelles s'engagent les agriculteurs.

Dans la gestion des exploitations

- Demander à la Commission européenne de proposer une simplification des dossiers de demande d'aides communautaires au titre du 2^e pilier avant la fin 2005.
- Mettre en place une commission composée d'agriculteurs et d'agents des services de l'État pour faire le point sur toutes les simplifications administratives qui pourraient être introduites à court et moyen terme.

Axe n° 3 : créer un environnement propice au renforcement de la compétitivité de l'agriculture française

Réduire la « technostructure agricole » pour faire mieux avec moins cher : examiner, parmi les 370 structures administratives présentes dans le domaine agricole, celles dont l'existence n'est plus justifiée et avoir le courage de les supprimer.

Envisager 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

- Consentir un effort particulier dans le domaine des biocarburants (biodiésel de synthèse notamment), des biotechnologies et de la génomique.
- Lever les contraintes de droit ou de fait, non étayées scientifiquement, qui entravent la recherche sur les OGM tout en veillant à améliorer l'information et le débat publics sur ces questions.
- Mettre en place des « plateformes technologiques » européennes associant toutes les parties intéressées (les scientifiques, l'industrie, les instances politiques, les consommateurs, le secteur associatif, etc.).

Favoriser l'essor d'une fonction de veille scientifique et technologique en matière agricole, pour mieux suivre l'évolution des prix et de la demande des marchés, renforcer les compétences en matière de prospective et de modélisation et développer les outils de caractérisation rapide des récoltes.

Procéder à certains investissements publics pour diminuer les coûts de transport et de stockage des marchandises agricoles (construction d'unités locales de transformation, de silos portuaires, etc.).

Axe n° 4 : faire un effort particulier en matière de communication

Être mieux à l'écoute du monde agricole : organiser des « assises du monde agricole » à échéance régulière (tous les cinq ans par exemple) dans les interrégions.

Faire connaître et aimer les métiers agricoles : inaugurer une « Cité de l'agriculture » sur le modèle de la Cité des sciences et de l'industrie et généraliser l'organisation des journées « fermes ouvertes » dans les campagnes.

Se donner les moyens de redresser l'image de la PAC à l'international.

Favoriser la culture du débat dans le domaine agricole (échanges de connaissances entre le ministère de l'Agriculture et les milieux universitaires, approche interdisciplinaire des questions agricoles, mise en place de partenariats scientifiques entre les universités et les organismes d'enseignement et de recherche agricoles).

LE MONDE AGRICOLE CONNAÎT UN MALAISE SANS PRÉCÉDENT

A LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES AGRICULTEURS EST FRAGILE

1. La rentabilité des exploitations agricoles se dégrade

Le résultat courant avant impôts des exploitations a diminué d'environ 4 % en valeur réelle en 2004. Il s'agit de la 5^e année de baisse en six ans : depuis 1999, la seule année de progression a été l'année 2002.

Le poids de la dette n'a jamais été aussi élevé depuis 1993 : les charges financières représentent désormais 36,3 % de l'excédent brut d'exploitation. L'endettement moyen par exploitation s'élève à 101 600 €.

Toutefois, la situation économique réelle des agriculteurs est sans doute moins critique que ces chiffres ne le donnent à penser, en raison d'un recours non négligeable à la pluriactivité. Ainsi, près de 80 % de la main d'œuvre occupée par l'agriculture européenne aurait une autre source de revenu.

2. Si le niveau de vie des agriculteurs a progressé sur longue période, il a néanmoins connu un décrochage par rapport à celui du reste de la population

Le revenu net d'entreprise agricole par actif non salarié a augmenté de 43 % au cours des trente dernières années (de manière irrégulière). Mais, dans le même temps, le revenu disponible par habitant a progressé de 70 %. En 2000, le revenu courant avant impôt par travailleur non salarié des exploitations agricoles était d'environ 1 620 €, contre 2 094 € pour le salaire brut moyen dans les entreprises (écart de 30 %).

3. Le recul de l'emploi agricole se poursuit

Le secteur agricole français a enregistré une perte de près de 3 millions d'emplois en quarante ans, la population active agricole passant de 20 % à 4 % de la population active française entre 1962 et 2001. Cette évolution a néanmoins eu pour contrepartie des créations d'emplois dans les secteurs associés (agro-alimentaires, entreprises de travaux agricoles, *cf. infra*).

4. Les agriculteurs sont devenus totalement dépendants des aides publiques

La quasi-totalité des exploitations agricoles françaises ne serait pas rentable sans les aides publiques. La part des subventions d'exploitation dans le revenu courant avant impôts atteint aujourd'hui 90 % en moyenne (24 800 € en moyenne par exploitation pour un revenu courant avant impôt de

27 600 €). Cette part dépasse 150 % dans les secteurs ovins et bovins-viande (mais n'est que de 47 % dans le secteur des fruits et légumes).

De fait, les agriculteurs ne sont plus des entrepreneurs vivant de leur entreprise, mais des gestionnaires ou, plus modestement même, des récipiendaires d'aides publiques. Cette situation de dépendance économique n'est évidemment satisfaisante pour personne : ni pour les contribuables, ni pour les agriculteurs.

**Les concours publics à l'agriculture française :
12 + 16 = 28 Md€**

Les concours publics aux activités agricoles s'élèvent à **12,2 Md€** (financements communautaires : 9,7 Md€ ; nationaux : 2,5 Md€). Ceci représente un montant de 11 600 € par actif agricole. S'ajoutent à cela **16 Md€** au titre notamment de la protection sociale agricole (12 Md€) et de la recherche et l'enseignement (1,9 Md€). Il conviendrait également de prendre en compte la masse salariale des quelque 55 000³ personnes employées dans les structures administratives agricoles (*cf. infra*).

Le taux de soutien budgétaire à l'agriculture atteint **15%** (rapport entre les dépenses de régulation et les aides directes d'un côté, la valeur de la production agricole de l'autre).

³ Ce chiffre inclut les personnels d'enseignement et de recherche agricole, mais pas les agents des collectivités territoriales chargés du suivi des questions agricoles.

Les concours publics ont progressé au cours de la période récente : + 5 % en moyenne sur la période 1990-1996 ; mais l'objectif de stabilisation des dépenses a été atteint par la suite, la progression n'étant plus que de 0,7 % par an de 1997 à 2001.

Les aides directes⁴ représentent désormais 74 % des subventions, contre 26 % en 1990. Cette évolution résulte des réformes successives de la PAC depuis 1992. Les mesures agri-environnementales ne comptent que pour 3,1 % (0,1 % en 1990).

5. Certains agriculteurs s'en sortent néanmoins mieux que d'autres.

Il ne faut évidemment pas considérer les agriculteurs comme un groupe social homogène. Les inégalités de revenus et de patrimoine se sont creusées au sein du monde agricole. La concentration croissante des exploitations (dont le nombre a diminué de moitié en vingt ans⁵) a permis à certains producteurs de réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité importants. Près de 120 000 exploitations de « grandes cultures » (céréales, oléoprotéagineux) génèrent aujourd'hui 40 % de la valeur ajoutée de l'agriculture.

⁴ Elles comprennent les paiements compensatoires pour les céréales et les oléoprotéagineux, les aides au gel des terres, les primes pour les élevages bovins et ovins, ainsi que les aides diverses agroenvironnementales et pour le développement durable.

⁵ Le nombre d'exploitations est passé de 2 millions en 1960 à 1,2 million en 1980 et 600 000 aujourd'hui. La baisse est d'environ 3 % l'an.

6. La PAC a une part de responsabilité dans l'accroissement des inégalités au sein du monde agricole.

En 2002, la Commission européenne a montré que 50 % des aides directes allaient à 7 % des bénéficiaires. En France, les concours publics les plus élevés concernent les exploitations de grandes cultures où ils dépassent souvent 20 000 € par actif (contre 11 600 € en moyenne) alors qu'ils sont inférieurs à 5 000 € dans les départements viticoles ou producteurs de fruits et légumes. Enfin, il ne peut pas être passé sous silence qu'en Europe 15 000 agriculteurs reçoivent des contributions des aides de plus de 100 000 euros par an.

B. LA PRÉCARISATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES AGRICULTEURS A PLUSIEURS CAUSES

1. Le prix relatif des produits agricoles a baissé

Les prix des produits agricoles français ont baissé de 60 % en euros constants depuis 1960 (ce qui revient à dire qu'ils ont été divisés par 2,5) et la part de l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 36 à 18 %.

Cette évolution s'explique avant tout par les gains de productivité considérables qu'a connus l'agriculture française en quarante ans (grâce à la mécanisation, à la fertilisation des plantes, à l'amélioration de la protection des cultures, etc.). L'indice de production par actif a ainsi été multiplié par 5,75

(cf. tableau ci-dessous). Alors qu'en 1960, un agriculteur français nourrissait en moyenne 15 personnes, il en nourrit 60 aujourd'hui et pour deux fois moins cher !

Une révolution en 40 ans		
	1960	2000
Indice de production en volume total	100	190
Indice de production en volume total/actif	100	575
Indice des prix agricoles en euros constants	100	40

Source : ADEME

2. La valeur ajoutée au sein des filières agricoles est de plus en plus largement captée par l'aval

Le partage de la valeur ajoutée s'est déformé au détriment des producteurs agricoles et au profit des industries agro-alimentaires et de la distribution. Ainsi, alors que la valeur ajoutée de l'agriculture stagne depuis 1999, celle des industries agro-alimentaires a quasiment triplé entre 1980 et 2004. Elle est aujourd'hui de 35,6 Md€, dépassant celle de l'agriculture (31,2 Md€) qui lui a longtemps été supérieure comme le montre le tableau ci-dessous

	1980	1985	1990	2000	2004
Agriculture	17,3	25,8	30,6	31,7	31,2
Industrie agro-12,0 alimentaires		20,1	26,2	31,6	35,6

La grande distribution tire également très bien son épingle du jeu. 60 % des produits alimentaires sont commercialisés par les cinq enseignes leaders de la grande distribution, ce qui

leur donne un pouvoir de marché considérable. La grande distribution est en mesure d'imposer aux producteurs la négociation de marges arrière et les remises, ristournes et rabais concédés sont rarement la juste contrepartie du volume des achats effectués par les distributeurs.

Il faut toutefois se garder de toute vision caricaturale du face-à-face entre les agriculteurs et la grande distribution : il ne faut pas oublier que la majorité des 360 000 exploitations agricoles professionnelles (sur les 600 000 exploitations qualifiées d'agricoles) livre à des entreprises de commerce (commerce interentreprises ou de détail) ou à des industries de première et seconde transformation.

3. Les pressions concurrentielles se renforcent à l'international

Au plan international, la concurrence s'intensifie sous l'effet de la libéralisation des échanges (baisse des droits de douane et des subventions aux exportations) et de la diminution des coûts de transport (du moins ces dernières années, avant la hausse du prix du pétrole). Elle tire les cours mondiaux à la baisse et réduit (ou fragilise) les parts de marché françaises.

Le Brésil est devenu un géant agricole ; l'Argentine, la Russie ou l'Ukraine s'affirment comme des acteurs majeurs. Les écarts de coûts salariaux avec ces pays (et plus largement les différentiels de coût des facteurs : la terre, mais aussi les machines, l'outillage, les engrais, etc.) rendent la compétition extrêmement sévère pour les agriculteurs des pays développés, qui sont en outre tenus de respecter des normes sociales et environnementales de plus en plus exigeantes.

L'Europe est également confrontée à une concurrence exacerbée des États-Unis, dotés de puissants dispositifs de soutien aux exportations qu'ils ont su habilement préserver (à la différence de l'Europe !) des engagements de réduction à l'OMC (comme les « *marketing loans* », *cf. infra*).

La concurrence va s'intensifier au sein même de l'Union européenne avec l'élargissement. La Pologne et la Hongrie constituent d'ores et déjà de très sérieux concurrents (*cf. infra*). Néanmoins, les nouveaux accédants ont de lourds efforts à faire en matière de restructuration et de modernisation des exploitations : le choc de l'élargissement se fera sans doute encore plus sentir à l'est qu'à l'ouest en matière agricole (*cf. annexe n° 2 : l'impact de l'élargissement en matière agricole*).

C. LE MONDE AGRICOLE EST EN PERTE DE REPÈRES

1. La politique dite de « découplage » est à l'origine d'une crise d'identité sans précédent

Depuis 1992, la PAC évolue d'une politique de soutien par les prix⁶ à une politique d'aides directes de plus en plus indépendantes de la nature et de la quantité des denrées produites : c'est ce que l'on appelle le découplage. Un nouveau cap a été franchi avec l'accord de Luxembourg de juin 2003 sur la « nouvelle PAC » : à l'avenir, il sera possible de toucher des aides sans n'avoir rien à produire⁷...

⁶ Des possibilités limitées de couplage des aides ont toutefois été maintenues à la demande de la France.

⁷ Au moyen de plusieurs instruments : prélèvements à l'importation, subventions à l'exportation, garantie d'achat à un prix minimum en cas de baisse des cours.

Cette réorientation de la PAC a été largement dictée par les négociations internationales à l'OMC⁸. Au sein de l'Union, elle devrait permettre d'éliminer certaines distorsions dans les choix de production. Mais elle est à l'origine d'une crise d'identité profonde du monde agricole, pour qui l'activité de production en ressort totalement dévalorisée. Les agriculteurs font le raisonnement suivant : si l'aide n'est plus liée à l'acte de production, c'est que la société considère que celui-ci n'a plus de valeur ni d'utilité ; le métier d'exploitant agricole a donc perdu son véritable sens.

Un nombre croissant d'agriculteurs est d'ailleurs convaincu que le découplage des aides n'est qu'une étape vers le démantèlement programmé de la PAC. Ils font valoir que le découplage est la tactique la plus sûre pour saper la légitimité sociale des aides : aucun lien ne peut plus être fait avec la production, or celle-ci est la seule réalité tangible de l'agriculture pour les citoyens-consommateurs.

2. La réalité du monde agricole est de plus en plus éclatée

Qu'y a-t-il de commun entre les puissantes exploitations agricoles abondant les marchés internationaux de matières premières et l'agriculture de terroir ou de proximité, faite de petits cultivateurs qui assurent eux-mêmes la vente directe de leurs produits sur de petits marchés locaux, se positionnent sur des niches de qualité, investissent le secteur du « tourisme vert » ou s'en remettent à la pluriactivité ?

⁽⁸⁾ L'agriculture est soumise à la discipline de l'OMC depuis 1994 (accord de Marrakech). Cf. annexe n° 3 « L'agriculture à l'OMC ».

Peut-on pour autant parler d'agriculture duale ? En réalité, entre les deux pôles ici décrits, il existe un large spectre de situations humaines et économiques. Il n'y a pas en France, comme au Brésil, une rupture marquée entre deux modèles extrêmes, mais un *continuum* de situations allant de l'exploitation agricole familiale, peu équipée, aux très grandes exploitations compétitives sur les marchés internationaux de matières premières.

Si le concept du dualisme est donc un peu simplificateur, il reste que chacun des pôles du spectre suit des stratégies profondément différentes voire divergentes en matière de segmentation, de transformation et de commercialisation de ses productions. L'agriculture française est probablement appelée à se différencier de plus en plus entre une agriculture de masse, intensive, concourant principalement sur les prix et les volumes pour des productions banalisées et une agriculture de marque et de terroir concourant principalement sur la qualité et l'authenticité des produits.

Économiquement éclaté, le monde agricole est aussi politiquement divisé. La disparité croissante des situations et des stratégies empêche l'expression de revendications suffisamment lisibles par les représentants du monde agricole. Elle rend également complexe la définition de la politique agricole, qui ne peut plus être uniforme. Il devient nécessaire de définir plusieurs modèles économiques pour plusieurs types d'agricultures.

3. Une incompréhension grandissante s'est installée entre la société et le monde agricole

L'incompréhension entre la société et les agriculteurs s'alimente de la très large méconnaissance des réalités du métier et du monde agricoles. Le lien s'est incontestablement distendu entre la profession agricole (moins de 4 % de la population active) et les citoyens d'un pays dont l'économie se tertiarise (plus de 70 % de la population active) et dont la culture est devenue largement urbaine.

Nous sommes dans une situation paradoxale :

- d'un côté, les agriculteurs sont perçus par une part non négligeable de la société comme les « enfants gâtés » de la politique française et comme une catégorie illégitimement « budgétivore » dans une Europe déjà malmenée sur le plan budgétaire ;
- de l'autre, les agriculteurs insistent sur leur vulnérabilité financière et la dureté de leurs conditions de travail ; ils ne supportent plus le comportement de la Commission européenne qu'ils accusent de manquer de réactivité et craignent en permanence d'être « lâchés » par des responsables publics suspectés de céder aux sirènes du libéralisme et de faire systématiquement des concessions « économique-diplomatiques » sur l'agriculture pour en obtenir sur l'industrie et les services.

4. La PAC est elle-même très controversée

Certains considèrent qu'elle est la grande réussite de l'Union européenne et sa seule vraie politique (d'où son poids dans le budget communautaire). D'autres mettent en exergue ses méfaits

sur l'environnement, dénoncent son coût excessif et son « productivisme » (qu'ils tiennent en partie responsable des récentes crises sanitaires) ou adhèrent à la thèse selon laquelle la PAC constituerait une entrave au développement des pays pauvres.

Où est le vrai, où est le faux dans cette polarisation des jugements et n'est-il pas grand temps de sortir des caricatures ?

La PAC : quelques éléments pour sortir des caricatures

• *Le coût budgétaire de la PAC*

La PAC est la première dépense de l'Union européenne : elle absorbe à elle seule 45 % du budget communautaire (35 % en 2013). Les dépenses s'élèvent aujourd'hui à 40 Md€/an. Le coût financier de la PAC est à la fois **sous-estimé** (les dépenses agricoles ne sont pas seulement financées par le contribuable, elles le sont aussi par les consommateurs qui achètent les produits agricoles à des prix souvent supérieurs aux cours mondiaux) **et à relativiser** :

- la France reçoit aussi beaucoup de la PAC... Elle est le premier pays bénéficiaire en volume (24,2 % des aides directes) et le second bénéficiaire net derrière l'Espagne⁹ ;
- si l'on rapporte les dépenses agricoles au PNB de l'Union, la PAC pèse moins d'un demi-point ;
- le coût par citoyen de la PAC est inférieur à celui de la politique agricole américaine : l'indicateur ETA -

⁹⁾ Les autres bénéficiaires nets sont dans l'ordre le Grèce, l'Irlande, le Danemark, la Finlande, le Portugal et l'Autriche. Inversement, sont contributeurs nets dans l'ordre, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, le Luxembourg et l'Italie.

estimation totale de l'assistance - conçu par l'OCDE montre que ce coût était, en 2000, de 338 \$ par an aux États-Unis contre 276 dans l'Union européenne ;
- enfin, si la PAC a un tel poids dans le budget communautaire, c'est aussi parce que les autres politiques communautaires peinent à prendre leur envol...

Néanmoins, il faut reconnaître que, compte tenu du plafonnement du budget européen, le niveau élevé et la rigidité à la baisse des dépenses agricoles ne facilitent pas le lancement d'autres projets d'envergure dans des secteurs pourtant clé comme la recherche-développement et l'enseignement, placés au cœur de la stratégie de Lisbonne¹⁰.

• *La PAC et l'environnement*

La PAC, en promouvant l'intensification agricole, a eu incontestablement un coût environnemental (rétrogradation agronomique des sols des grandes cultures, utilisation massive d'engrais et de pesticides, assèchement des zones humides et surexploitation des nappes phréatiques dans certaines régions, etc.). Néanmoins, certaines des pollutions les plus dramatiques ont eu lieu dans les secteurs les moins administrés par la PAC. D'autre part, les progrès accomplis récemment par les agriculteurs dans la voie d'une agriculture plus

⁽¹⁰⁾ Stratégie définie au niveau européen pour faire de l'Europe l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010.

raisonnée ne sont jamais soulignés¹¹. Ils sont donc peu connus du public ; de même, le rôle clé de l'agriculture dans la séquestration du gaz carbonique est peu mis en avant. A l'inverse, certaines évolutions négatives spécifiques, comme la pollution de l'eau par excès de nitrates en Bretagne, sont souvent très médiatisées...au point de réduire parfois à cette seule image l'ensemble de l'agriculture française !

Un autre élément doit être mentionné : les pollutions les plus systématiques ne sont pas toujours imputables à ceux que l'on croit... L'action des « jardiniers du dimanche » par exemple peut s'avérer plus nocive pour l'environnement que celle des grandes exploitations, en raison d'un recours excessif aux pesticides et herbicides. Et comment ne pas mentionner la contamination de certains sols par les métaux lourds issus des vapeurs d'hydrocarbures le long des grands axes de communication...

De leur côté, les agriculteurs ont tort de tourner en dérision les attentes de la société : ce n'est pas parce qu'elle veut une agriculture propre qu'elle entend les réduire au rang de « jardiniers de la nature ».

- *La PAC et les pays en développement*

Les effets des politiques agricoles des pays développés

⁽¹¹⁾ Le recyclage agronomique des boues d'épuration et des biodéchets atteint 40 millions de tonnes pas an. Depuis dix ans, le taux de fumure par unité produite a baissé de 2 % par an pour les céréales et de 3 % par an pour les betteraves. L'utilisation d'herbicides a régressé de 2 % par an, toutes cultures confondues. *Source : IFEN.*

sur les pays pauvres forment une question éminemment complexe et controversée. Mais, en tout état de cause, le fait que l'Union européenne constitue le premier débouché de l'agriculture des PED et accorde aux pays les moins avancés un traitement préférentiel sans équivalent au monde (dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ») ne saurait être passé sous silence.

• *La PAC et le « productivisme »*

L'accroissement remarquable des gains de productivité a permis à l'Union européenne (UE) d'atteindre l'objectif d'**autosuffisance alimentaire** que lui avait assigné la PAC, alors même que ses besoins allaient croissant. En 1962, la Communauté ne produisait que 80% de sa consommation alimentaire contre 120 % aujourd'hui.

Toutefois, si elle est autosuffisante au niveau des produits alimentaires transformés, l'UE reste déficitaire au niveau des échanges de matières premières agricoles (déficit de 10,9 Md€), en dépit de la contribution positive du secteur des céréales. Ce point est souvent méconnu. L'UE est notamment loin de couvrir ses besoins en matière de protéines (pour l'alimentation humaine et surtout animale)¹².

Mais il faut surtout souligner que le défi quantitatif n'a pas été relevé au détriment de la **qualité sanitaire des produits**, qui n'ont sans doute jamais été aussi sains ni diversifiés qu'aujourd'hui. Il n'a pas non plus été relevé

⁽¹²⁾ Cf. *infra*.

au détriment du **modèle agricole européen** fondé sur l'équilibre des productions et sur des exploitations de taille moyenne et très majoritairement familiales¹³.

- *La PAC et les crises sanitaires*

La crise de la vache folle a eu des conséquences désastreuses sur l'image de l'agriculture et des agriculteurs. Certains ont attribué l'origine de la crise de la vache folle à la PAC, faisant le lien entre le développement de l'élevage industriel et la survenue de la maladie. Ce raccourci ne résiste pas à une analyse rigoureuse des faits. Cette épizootie n'a pas été provoquée par les agriculteurs, mais par la modification des conditions industrielles de fabrication d'aliments pour animaux, ce qui a conduit à laisser passer le prion dans la chaîne de l'alimentation animale.

De victimes, les éleveurs se sont rapidement retrouvés en position d'accusés. Des scénarios apocalyptiques de mortalité potentielle ont été relayés dans les médias. Loin de calmer le jeu, la gestion de l'affaire par les pouvoirs publics (abattage systématique - et médiatisé - des troupeaux...) a diffusé une forte angoisse au sein de la population et porté une atteinte durable à l'image des agriculteurs.

⁽¹³⁾ L'union européenne comprend 6,8 millions d'exploitations agricoles (3,5 fois plus que les États-Unis) et 96 % d'entre elles sont détenues par un exploitant individuel et 3 % seulement par une société.

5. Les agriculteurs sont déroutés par les attentes contradictoires des consommateurs

Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la qualité. En réaction à l'urbanisation croissante de la société, le retour en force des logiques de terroir et de proximité a fait de la « qualité » un concept économique clé. Les labels « bio » sont devenus le *nec plus ultra* de l'alimentation moderne, largement exploité par les industriels et les grands distributeurs. Mais en même temps, à l'autre extrême, le succès des produits « premiers prix » ne se dément pas et le « *hard discount* » ne cesse de gagner des parts de marché.

Une raison contribue sans doute à expliquer ce paradoxe : la France souffre d'un mal particulier, celui de la pléthore des signes de qualité qui mêlent labels et territoires dans un maquis quasiment inextricable, et illisible pour les consommateurs, y compris à l'extérieur de nos frontières.

Le niveau d'alerte des « excès de label » est aujourd'hui dépassé

Les labels se parasitent entre eux (différents labels environnementaux des producteurs, des distributeurs, etc.) et les consommateurs ne s'y retrouvent plus. La clientèle étrangère connaît et achète quelques grandes AOC, mais délaisse de plus en plus les produits français au profit de produits étrangers plus « lisibles ».

La profusion des signes de qualité fait le jeu de la grande distribution qui a mis en place des « filières qualité enseigne » qui ne sont rien d'autre que des politiques de marques. Elle entraîne aussi les producteurs dans une forme de surenchère qui augmente les coûts de production sans ouvrir de nouveaux marchés.

D. LES AGRICULTEURS SONT ASPHYXIÉS PAR LE POIDS DES RÉGLEMENTATIONS ET DES CONTRAINTES

1. Ils se sentent pris au piège de la complexité

Le poids des formalités administratives empiète largement sur le temps de travail « utile » des agriculteurs, ce qui obère leur productivité et étouffe leur envie d'entreprendre. Les dossiers de demande d'aides au titre du deuxième pilier de la PAC (développement rural) sont par exemple extrêmement lourds à monter. La complexité des « contrats territoriaux d'exploitation¹⁴ » est l'une des causes de leur échec, alors qu'ils devaient permettre le passage à une agriculture « multifonctionnelle » (c'est-à-dire contribuant à la préservation de l'environnement, à la vitalisation de l'espace rural, à la gestion durable des sols, etc.).

⁽¹⁴⁾ Les CTE, mis en place en France à partir de 1999, sont aujourd'hui remplacés par les contrats d'agriculture durable.

2. Les contraintes imposées au niveau communautaire sont parfois alourdies par les mesures nationales d'application

Dans le cadre de la nouvelle PAC, le versement des aides se trouve subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de qualité alimentaire et de bien-être animal ainsi qu'au maintien des terres en bon état agronomique. Sur le fond, cette approche n'est pas critiquable : il est normal que des devoirs soient assortis aux droits. Néanmoins, on peut s'interroger sur l'opportunité pour la législation communautaire d'entrer autant qu'elle le fait dans le détail des pratiques agricoles (ex. : surface des bandes enherbées le long des cours d'eau). Mais il est surtout regrettable que les textes d'application pris en France aient surajouté des contraintes et de la complexité à un dispositif qui n'en avait vraiment pas besoin. À l'inverse, les autorités espagnoles ont su exploiter toutes les marges de souplesse qu'offrait le cadre normatif communautaire.

La nouvelle PAC et la conditionnalité des aides

La nouvelle PAC repose sur le concept clé de conditionnalité. Les exigences que les agriculteurs doivent respecter pour obtenir des droits à paiement unique reprennent certes des obligations plus anciennes (exemple : mise en conformité progressive sur trois ans avec 19 directives et règlements européens existants : environnement et identification des animaux (2005), santé publique, santé des animaux et des végétaux (2006), bien-être animal (2007). Mais elles entrent aussi dans le détail des pratiques

agricoles puisqu'il reviendra notamment aux agriculteurs de respecter des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE), définies par chacun des États membres conformément au cadre fixé au niveau communautaire.

Le respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) porte en France sur :

- la mise en place d'une surface en couvert environnemental, égal à 3 % de la surface en céréales, en oléoprotéagineux, lin, chanvre et gel de l'exploitation de la terre (jachère), obligatoire sous forme de bandes le long des cours d'eau ;
- la présence de trois cultures minimum ou deux familles de cultures différentes sur la surface agricole hors pâtures permanents, gel non cultivé et cultures pérennes ;
- le non-brûlage des pailles et des résidus de cultures ;
- une gestion environnementale des terres non mises en production ;
- le respect des conditions de prélèvement en eau pour les cultures irriguées.

En cas de non-respect de ces exigences, l'agriculteur s'expose à une sanction financière : la réduction peut aller de quelques pourcents à la totalité des aides directes en cas de non-respect délibéré des exigences.

La subsidiarité dans la conditionnalité permet certes un meilleur ajustement aux préférences collectives nationales, mais risque aussi d'introduire des **distorsions de concurrence** intra-communautaires.

À plus long terme, la question se posera sans doute d'une **conditionnalité « sociale »** consistant à n'attribuer des aides qu'aux exploitants qui maintiendront ou développeront l'emploi et prendront en charge des fonctions d'intérêt public au service des collectivités territoriales en particulier.

De façon générale, alors que la nourriture n'a jamais été aussi diversifiée, saine et abordable, on observe en France et dans l'Union une recrudescence de réglementations davantage fondées sur des engagements de moyens que de résultats. Parallèlement, le principe de précaution est trop souvent invoqué, sans que le coût économique induit soit évalué, pour justifier des décisions qui ne reposent pas toujours sur une validation scientifique ou technique suffisante. Il est ainsi étonnant que les semences de maïs traitées par Gaucho ou Régent ne soient plus commercialisables en France alors qu'elles le demeurent dans de nombreux pays¹⁵.

3. La législation agricole est d'une incroyable complexité

Le système d'aides à l'agriculture se caractérise par sa complexité et sa lourdeur. Entre les aides communautaires, les aides nationales et les aides nationales en cofinancement avec des aides communautaires, environ 300 aides différentes sont versées à l'heure actuelle (cf. annexe n° 5 : les catégories d'aides à l'agriculture). Elles font l'objet d'environ 200 règlements

⁽¹⁵⁾ Les maïsiculteurs comprennent d'autant moins cette décision franco-française que les solutions alternatives marquent un net recul en matière de protection de l'environnement.

et directives communautaires, auxquels s'ajoutent un nombre équivalent de textes nationaux d'application particulièrement volumineux (exemple : 110 pages pour la circulaire relative aux déclarations de surface et aux demandes d'aides à la surface pour les cultures arables). Cette inflation normative mobilise nécessairement un nombre élevé d'agents publics pour préparer, mettre en œuvre, interpréter et contrôler l'application de ces textes.

D'autre part, la fonction de paiement des aides est dispersée entre de multiples entités (une dizaine d'offices agricoles, le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), les services déconcentrés de l'État) pour un coût de fonctionnement de plus de 200 millions d'euros. En 1993, à la suite d'un rapport de l'inspection générale des finances, le Premier ministre avait décidé de confier à un trésorier-payeur général unique le paiement de l'ensemble des aides directes de la PAC. Mais il avait fait marche arrière quelques semaines après devant certains réflexes corporatistes dont le ministère de l'Agriculture s'était fait l'écho.

La mise en place des « droits à paiement unique » (DPU) par exploitation dans le cadre de la nouvelle PAC et la création par la loi d'orientation agricole française d'une « agence unique de paiement » devraient permettre des simplifications. Mais celles-ci ne seront que partielles : bien d'autres aides continueront de coexister avec les DPU et l'agence « unique » de paiement ne sera pas aussi unique que cela¹⁶...

⁽¹⁶⁾ Le CNASEA conservera la mission de payer les aides du deuxième pilier de la PAC (développement rural) et l'office agricole ODEADOM continuera de verser les aides aux départements d'outre-mer.

LA FRANCE A UN INTÉRÊT STRATÉGIQUE À PRÉSERVER SON AGRICULTURE

A. IL FAUT MAINTENIR EN FRANCE ET EN EUROPE UNE AGRICULTURE DE PRODUCTION

1. Pour tout pays et à toute époque, la sécurité des approvisionnements alimentaires constitue un enjeu stratégique

« *Un pays qui ne peut pas se nourrir lui-même n'est pas un grand pays* », disait le général de Gaulle. La sécurité des approvisionnements a été l'objectif fondateur de la PAC (*cf.* annexe n° 1 : objectifs, évolution et fonctionnement de la PAC). Ce n'est pas parce que cet objectif a été largement atteint en Europe qu'il n'est plus pertinent. Les déséquilibres géo-stratégiques actuels lui redonnent même une certaine actualité.

Pour les États membres de l'Union, la sécurité des approvisionnements peut et doit s'envisager à l'échelle de l'Union (et même, à terme, à l'échelle du bassin euro-méditerranéen, *cf. infra*). Mais l'expérience des quarante dernières années a montré que chaque pays avait intérêt à diversifier ses productions pour répartir les risques. De fait, la PAC ne s'est pas traduite par une spécialisation agricole par pays. La

France a tout intérêt à conserver à l'avenir une base de production à la fois solide et équilibrée¹⁷.

2. Le discours sur la surproduction agricole est souvent mal informé

L'Europe, on ne le dit jamais, est déficitaire dans les échanges de matières premières agricoles à hauteur de 10 Md€/an¹⁸. Elle est également très dépendante des importations dans des secteurs stratégiques comme les protéines où elle ne couvre que 25 % de ses besoins¹⁹.

Dans le secteur des céréales, les cours sont très déprimés à l'heure actuelle en Europe, donnant à penser que le monde serait en situation de surproduction durable. En réalité, depuis 2000, la production mondiale est devenue inférieure à la consommation solvable, qui est elle-même très inférieure aux besoins. Cette consommation solvable augmente de 30 millions de tonnes (MT) par an. De fait, le stock mondial de céréales a plongé : de 550 MT il est passé à 350 MT, soit seulement 2 mois de consommation ! Et les perspectives de récolte de 2005 laissent penser qu'elle sera à nouveau inférieure à la demande.

⁽¹⁷⁾ La surface agricole utile française, qui est de 29,3 Mha, est aujourd'hui composée d'herbes (37 %) et de céréales (36 %). Le blé compte pour 8 %, le maïs pour 6 % et l'orge pour 3 %. Le colza représente 2 %.

⁽¹⁸⁾ Les exportations sont de 55,7 Md€ mais les importations se montent à 66,6 Md€.

⁽¹⁹⁾ En 2001, l'UE a ainsi importé près de 50 millions de tonnes de graines et de tourteaux d'oléoprotéagineux pour une production intérieure de 22,6 millions de tonnes, n'assurant donc que 31 % de ses besoins. En hectares, ce déficit représente plus de 12 Mha (base du rendement moyen européen).

3. La France et l'Europe doivent contribuer à relever le défi alimentaire mondial

Compte tenu de ce qui précède mais aussi de l'ampleur des besoins alimentaires tendanciels de la planète, il serait aberrant que la France et l'Europe renoncent à une agriculture de production.

Les besoins alimentaires de la planète sont d'ores et déjà supérieurs aux capacités de production. Or :

- la démographie est très dynamique dans certaines zones et la population mondiale atteindra les 9 milliards d'habitants en 2050 ;
- les pays en phase de développement évoluent vers un régime alimentaire plus « carné » nécessitant davantage de superficie agricole cultivée par personne pour le même apport énergétique ;
- les terres arables disponibles au niveau mondial reculent (0,5 hectare par habitant en 1950, 0,3 ha/h en 1990, 0,2 voire 0,1 ha/h en 2050 selon les projections) ;
- la disponibilité limitée des ressources en eau, le risque de salinisation des terres irriguées et le coût des énergies limiteront la croissance des productions et des rendements agricoles dans de nombreuses régions ;
- l'impact du changement climatique est encore sous-estimé.

L'enjeu alimentaire mondial est donc bien réel à l'horizon de vingt à quarante ans. C'est avant tout dans les PMA et les PED que le déficit de production doit être comblé. Mais la France et l'Europe doivent aussi assumer leur part de

responsabilité et contribuer à la « sécurité alimentaire mondiale » en maintenant (sinon en accroissant) leur propre potentiel de production. Elles disposent pour cela de nombreux atouts, des conditions agroclimatiques à l'organisation des filières de production.

B. L'AGRICULTURE REMPLIT DES FONCTIONS ESSENTIELLES POUR LA SOCIÉTÉ

1. L'agriculture apporte une contribution essentielle à l'aménagement du territoire

L'agriculture, grâce à la PAC, fait vivre des espaces ruraux fragiles qui auraient pu sinon tomber facilement en déshérence. Elle y maintient un tissu économique de PME (distributeurs d'intrants agricoles, concessionnaires de machines agricoles, entrepreneurs de travaux agricoles, commerce et industries agro-alimentaires), qui compense le recul de l'emploi dans les exploitations agricoles et permet la pérennisation d'une organisation socio-économique viable dans les campagnes.

L'agriculture française gère et entretient environ 30 millions d'hectares. Si ces territoires étaient abandonnés, cela coûterait extrêmement cher à la collectivité en prévention (risques sanitaires), en surveillance (recrudescence des risques d'incendies) et en pertes de rentrées fiscales foncières (sans compter les pertes de TVA et d'impôt sur le revenu dues à l'arrêt des filières de production, de commercialisation et de transformation à l'aval).

2. Les terres agricoles et forestières sont un atout maître dans la lutte contre l'effet de serre

Les terres agricoles et forestières cultivées capturent et stockent une partie du carbone atmosphérique (rôle de puits de carbone). La séquestration du carbone est particulièrement forte dans les végétaux à cycle long, dans les sols de prairie, de polycultures ou bénéficiant d'amendements organiques ou de façons culturales allégées, ainsi que dans les matériaux durables et renouvelables comme le bois.

3. Une agriculture locale dynamique est indispensable au maintien d'un secteur agro-alimentaire performant

Avec un chiffre d'affaires de 136 Md€ en 2003, les industries agro-alimentaires constituent le 1^{er} secteur industriel français, loin devant l'industrie automobile (106 Md€), la chimie (86,7 Md€) et la métallurgie (61,8 Md€). Le secteur est également le 3^e employeur de l'industrie française et place la France au rang de 3^e exportateur mondial (10 Md€ d'excédent commercial en 2003). Il contribue également à son capital « réputationnel ».

Or, il n'y a pas dans le monde de secteur agro-alimentaire « *off-shore* », déconnecté d'une base de production agricole locale dynamique. Les producteurs agricoles sont les premiers maillons de cette chaîne de valeur. Ils en sont même les plus fragiles car le transfert de valeur ajoutée se fait vers l'aval, à leur détriment : c'est eux qui ont besoin d'être prioritairement soutenus.

C. L'AGRICULTURE N'A PAS QUE DES MENACES À AFFRONTER ; ELLE A AUSSI DES OPPORTUNITÉS À SAISIR

1. Il y a des marchés d'avenir aux portes de l'Europe

Compte tenu de leur dynamisme démographique et de leur proximité géographique, les pays du pourtour méditerranéen représentent des marchés d'avenir et des débouchés naturels majeurs pour l'agriculture européenne. L'industrie laitière notamment pourrait tirer parti d'un meilleur accès au vaste marché méditerranéen (700 millions d'habitants à l'horizon 2020-2025). Encore faudrait-il bâtir avec ces pays un véritable partenariat commercial et stratégique euro-méditerranéen²⁰.

2. Les perspectives de renchérissement des matières premières agricoles sont loin d'être négligeables

Compte tenu de l'ampleur des phénomènes démographiques et de développement de la planète, et des besoins alimentaires qui en découlent face à une disponibilité limitée des ressources en terre et en eau notamment, le prix de certaines matières premières agricoles est vraisemblablement appelé à augmenter de manière significative dans le moyen terme. Il suivrait en quelque

⁽²⁰⁾ L'Union s'est jusqu'à présent montrée incapable de mettre en place une vraie politique de coopération avec ces pays. Le processus de Barcelone, qui aura bientôt dix ans, n'a pas tenu ses promesses. Le cas du Maroc est emblématique de ces carences : plus ou moins négligé par l'Union, ce pays a récemment conclu un accord de libre-échange avec les États-Unis.

sorte le même scénario d'évolution que le prix du pétrole, de l'acier et de la plupart des autres matières premières à l'heure actuelle. Ce qui est indispensable et rare ne peut qu'être cher !

3. Les perspectives de renchérissement des matières premières agricoles sont loin d'être négligeables

Si la production en vue de l'alimentation humaine est - et doit rester - la raison d'être de l'agriculture, celle-ci doit aussi saisir les nouvelles perspectives que lui ouvre le développement des cultures non alimentaires.

La biomasse²¹ est en effet appelée à prendre une importance croissante sur les marchés de l'énergie (biocarburants notamment), de la pétrochimie et, plus largement, des matières premières renouvelables dans les prochaines années. Cette évolution répond aux défis du changement climatique et de l'épuisement des ressources fossiles (à un horizon de 40 ans pour le pétrole, 60 ans pour le gaz, 100 ans pour l'uranium et 200 ans pour le charbon). Elle peut être fortement pourvoyeuse d'aménités positives, tant pour l'environnement qu'en termes d'emplois et de revenus pour les agriculteurs. Elle ouvrira l'agriculture à de nouveaux marchés et à de nouveaux clients ou partenaires, comme les grandes compagnies pétrolières et automobiles.

Les surfaces agricoles et forestières dédiées au « non-alimentaire » représentent en France environ 0,6 Mha aujourd'hui. En

⁽²¹⁾ Masse de matière vivante présente dans l'écosystème.

2020, elles devraient dépasser les 2 Mha. À horizon 20-30 ans, on peut penser que jusqu'à 20 % des surfaces arables seront allouées à des cultures non alimentaires.

Le rôle de la biomasse dans la séquestration et l'économie du carbone sera de plus en plus valorisé : aujourd'hui, une tonne de carbone évitée vaut environ 20 € sur le marché naissant du carbone. En 2010, elle pourrait valoir 75 € selon les estimations de la Banque mondiale. En 2020, si l'inflation des coûts pétroliers et gaziers se poursuit, elle pourrait valoir jusqu'à 150 voire 200 € et plus ! Les filières agricoles doivent donc se préparer à la vente prometteuse de « crédits carbone ».

L'ensemble des bioénergies - chauffage au bois ou à la paille, bioincinération, bioélectricité, méthanisation-biogaz, biocarburants - sont appelées à se développer. Elles représentent aujourd'hui 4,5 % de la consommation française d'énergie primaire (soit 11 millions de tonnes équivalent pétrole/an). Cette production devrait s'accroître de 50 % d'ici 2010 et plus que doubler d'ici 2050. Naturellement, ces perspectives de croissance seront d'autant plus fortes que le prix du baril continuera d'augmenter.

La biomasse pourra enfin assurer la substitution partielle des dérivés pétrochimiques (plastiques, solvants, lubrifiants, tensioactifs) ou encore des matériaux très coûteux en énergie comme l'aluminium. La chimie du végétal ne représente aujourd'hui qu'environ 1 % de ces marchés, mais pourrait atteindre 5 % ou plus en 2020.

Atouts et limites de la biomasse

Les atouts du végétal et de la biomasse sont nombreux. Ce sont des produits renouvelables, non toxiques, biodégradables naturellement et rapidement, dont le cycle de vie ne génère pas d'émissions nettes de gaz à effet de serre et dont les fonctionnalités sont souvent meilleures que celle des produits concurrents (qu'ils soient d'origine pétrolière ou minière). Ils permettent également d'éviter l'importation de pétrole (0,5 tonne de pétrole substituée par hectare de production et par an).

Mais ces produits sont encore deux à trois fois plus chers que la concurrence (sauf le bois) et cantonnés à des marchés de niche (1 % du marché, sauf le bois). Et, en tout état de cause, la substitution énergétique du pétrole, du gaz et du charbon n'est pas à la mesure du potentiel de production de la biomasse : pour fournir toute l'énergie consommée en France (250 Mtep/an), il faudrait en théorie 50 Mha de cultures énergétiques, soit toute la surface de l'hexagone !

4. Les biocarburants ont un avenir prometteur

Les biocarburants représentent sans doute le débouché non alimentaire le plus significatif en volume. Les biocarburants sont aujourd'hui produits à petite échelle, dans des usines de capacité limitée (comparée aux raffineries) avec des technologies récentes, sans bénéficier des effets d'échelle et de la maturité de l'industrie pétrolière. C'est pourquoi leur coût est

encore deux fois supérieur à celui des carburants fossiles²². Mais il va décroître et, dans dix ans, sur la base d'un baril à 50 €, les biocarburants seront pleinement compétitifs. Le contexte est favorable à leur diffusion, qu'il s'agisse de la hausse des prix du pétrole ou des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le développement des biocarburants présente un intérêt réel aux plans écologique et économique. Au-delà de leur caractère renouvelable, ils jouent un rôle d'additif qualitatif dans les carburants (lubrifiant pour le biodiesel, pro-octane pour l'éthanol) et génèrent des coproduits pour l'alimentation animale (tourteaux, drèches) et la chimie (glycérine).

L'Union européenne s'est fixé l'objectif de porter la part des biocarburants dans la consommation totale de carburants à 8 % en 2020, avec des objectifs intermédiaires de 2 % en 2005 et 5,75 % en 2010. Des objectifs cibles ont été déclinés au niveau national par une partie des États membres dont la France.

Le plan biocarburants du gouvernement

La première phase du plan français (2005-2007) doit permettre la délivrance d'agrément en vue de la construction d'ici 2007 de six nouvelles usines (trois pour le biodiesel et trois pour l'éthanol d'origine agricole).

⁽²²⁾ Aujourd'hui, seul le Brésil parvient, avec l'éthanol issu de la canne à sucre, à des prix de revient compétitifs dès lors que le prix du pétrole franchit les 25 \$. Fort de son expérience, il développe des « *process* » efficaces.

La deuxième phase du plan (2008-2010) prévoit une augmentation de la production de 700 000 tonnes de biodiesel et de 250 000 tonnes d'éthanol pour tenir les objectifs européens. Cette nouvelle étape représenterait un quadruplement de la production en quatre ans, mais ces chiffres restent naturellement très inférieurs à la consommation annuelle de super (17,3 millions de tonnes) et de gazole (18,2 millions de tonnes) en France.

Le soutien de l'État en faveur des biocarburants est aujourd'hui d'environ 250 M€.

Au-delà de l'échéance 2010, une nouvelle génération de biocarburants se profile, produits par gazéification puis liquéfaction de la biomasse cellulosique (BTL) et des déchets organiques, qui pourraient théoriquement fournir jusqu'à 50 % des carburants consommés sans déstabiliser les filières de l'agriculture, de la forêt et du bois-papier.

JUSQU'À PRÉSENT, LES POUVOIRS
PUBLICS SE SONT MONTRÉS
INCAPABLES DE REDONNER
DES PERSPECTIVES AU
MONDE AGRICOLE

**A. AU NIVEAU INTERNATIONAL,
IL Y A COMME UNE FORME
D'AVEUGLEMENT**

**1. Les questions les plus essentielles ne sont pas
traitées**

Qu'en est-il du défi alimentaire mondial et des stratégies pour y répondre ? Qui s'inquiète aujourd'hui de l'impact de la dérégulation des marchés agricoles sur la volatilité des cours et de ses effets réels sur l'agriculture des pays les moins avancés ? Au lieu d'aborder ces questions et d'engager une véritable réflexion en termes de développement durable, les pays s'enferment, bloc contre bloc, dans des discussions d'un degré de complexité technique inimaginable. La logique « concession contre concession » est tellement prégnante que plus personne ne croit plus à des accords positifs en soi.

2. Les exigences de dérégulation ne sont pas toujours équitablement ciblées

Alors que les subventions aux exportations mises en place en Europe concentrent toutes les critiques, certains dispositifs de soutien, comme le *marketing loan* ou les paiements contractuels américains, ne sont pas remis en cause à l'OMC. Les États-Unis ayant opportunément réussi à les faire classer en mesures de « soutien interne », ils ne sont pas soumis à engagements de réduction dans le cadre du cycle de Doha. Ils constituent pourtant de redoutables instruments de soutien des exportations américaines et exercent un effet déstabilisateur sur les cours mondiaux (cf. encadré ci-dessous)

Un élément perturbateur : le « *marketing loan* » américain

Avec le « *marketing loan* », un agriculteur américain a le droit d'opter pour un prêt (*loan*) fixé culture par culture (ex. : 101\$/tonne pour le blé). Dès qu'il a vendu sa récolte, il rembourse le prêt s'il a vendu plus cher mais n'a pas à le rembourser s'il a vendu moins cher. Autrement dit, en cas de crise, il est certain de recevoir au minimum l'équivalent de cette ressource de trésorerie. Il est ainsi protégé contre les éventuelles baisses de prix de marché. Il a même intérêt à les favoriser pour exporter plus facilement le grain et/ou nourrir à bon compte les porcs et les volailles (puis les exporter). Cet instrument est donc un soutien puissant aux exportations américaines ; mais comme il a été habilement

classé en « soutien interne », le « *marketing loan* » échappe aux demandes de démantèlement alors que les « restitutions » européennes, classées en « subventions à l'exportation », sont l'objet de vives attaques. Différence notable : le *marketing loan* crée la baisse des cours, la restitution réagit à la baisse des cours (en l'amplifiant il est vrai).

3. L'approche par blocs n'est plus suffisamment pertinente

À l'OMC, les pays en développement sont encore trop souvent considérés comme un bloc, sujet aux mêmes droits et aux mêmes devoirs, alors que leurs atouts et leur compétitivité en matière agricole n'ont souvent rien de comparable. En effet, qu'y a-t-il aujourd'hui de commun entre le Mali et le Brésil ? Pays redoutablement efficace dans les négociations internationales, le Brésil a d'ailleurs parfaitement pris conscience de l'intérêt qu'il avait à prendre la tête des revendications des pays en développement ; c'est pourquoi il a activement milité en faveur de la création du « G20 », groupe de pays en développement constitué juste avant le sommet de Cancun de l'OMC pour revendiquer la suppression totale des subventions à l'exportation.

L'Union européenne essaie aujourd'hui d'adopter une approche mieux différenciée de la situation des pays en développement. Ainsi, l'initiative « Tout sauf les armes » (libre accès au marché européen par élimination des droits de douane et des contingents) a été spécifiquement ciblée sur les PMA. L'OMC a également fait un pas en ce sens, dans la mesure où,

à Genève en août 2004, les PMA ont été exemptés de tout engagement. Mais il a aussi été prévu que les « pays en développement » bénéficieraient d'un « traitement spécial » (durée plus longue pour la mise en œuvre des engagements, moindres réductions de droits de douane et de subventions, etc.), ce qui paraît trop globalisant.

B. AU NIVEAU EUROPÉEN, IL N'Y A PLUS DE VISION PARTAGÉE SUR CE QUE DOIT ÊTRE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE DE DEMAIN

1. Les questions agricoles sont abordées quasi-exclusivement sous l'angle budgétaire

À l'origine de la PAC, il y avait la volonté commune des Six de mettre en place une solidarité financière et des mécanismes de régulation des marchés pour permettre à l'agriculture européenne de se moderniser et de relever le défi de la sécurité des approvisionnements. Aujourd'hui, il n'y a plus d'ambition commune en matière agricole ni de vision partagée sur la façon dont le modèle agricole européen doit évoluer.

Pire encore, cette question n'est pas abordée en tant que telle. Elle est taboue. Les discussions sur l'avenir de la PAC sont abordées quasi-exclusivement sous l'angle budgétaire (cf. ci-dessous). Le débat sur l'élargissement est également symptomatique de cette approche réductrice : si l'on connaît le niveau des aides qui seront allouées aux PECO, que sait-on de l'impact de leur entrée sur l'évolution des besoins alimen-

taires de l'Europe, sur son potentiel de production et sur la pertinence de nos spécialisations en matière agricole ? Quelles analyses ont été faites des conséquences de l'adhésion de la Pologne ou de la Hongrie sur la redistribution des avantages comparatifs à l'échelle de l'Union ?

Par ailleurs, la séparation entre le premier pilier (régulation des marchés) et le deuxième pilier (développement rural) contribue sans doute à expliquer que la Commission européenne et les États membres n'aient pas réussi à développer une approche cohérente et une régulation globale du secteur agricole.

2. La PAC est menacée

La PAC n'est plus seulement la cible d'attaques permanentes à l'extérieur. Elle fait aussi l'objet de contestations profondes - et sans doute plus dangereuses - à l'intérieur même de l'Union.

On l'a vu, son bilan est contrasté (*cf. supra*). Mais la PAC est d'abord et avant tout contestée pour son coût. La PAC coûte aujourd'hui plus de 40 Md€ par an à l'Union européenne. Elle représente le premier poste budgétaire de l'UE. Or les pays contributeurs nets de la PAC (Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas notamment) acceptent de moins en moins de devoir supporter la charge de cette politique à une heure où bien d'autres priorités se font jour (recherche, éducation, environnement, etc.). Ils brandissent facilement la menace de l'OMC pour faire passer des réformes souhaitées en

réalité de longue date. Il est vraisemblable que les britanniques n'accepteront plus de financer la PAC si le « chèque britannique » est supprimé. Les pays du nord se raidissent également. Même le généreux contribuable allemand montre des signes d'essoufflement (il faut bien reconnaître que l'Allemagne paie un lourd tribut à la PAC : pas moins de 4,3 Md€ nets chaque année !). Enfin, la plupart des nouveaux États membres, en qui la France, l'Irlande et l'Espagne voyaient des alliés pro-PAC, se révèlent être en fait assez libéraux... tout en défendant ardemment leurs intérêts pour l'obtention des aides.

Dans ce contexte, la France, premier pays bénéficiaire en volume de la PAC (24,2 % des aides directes) et second bénéficiaire net derrière l'Espagne²³, pourrait voir ses intérêts menacés. Elle est dans une situation d'autant plus fragile que sa position est perçue par beaucoup comme incohérente : comment défendre l'agriculture « bec et ongle » tout en exigeant le plafonnement des dépenses de l'Union à 1 % du PNB des États membres²⁴ et en demandant par ailleurs la mise en place d'une véritable politique industrielle en Europe et la réalisation de l'Agenda de Lisbonne ? Dans le cadre des débats sur les perspectives de l'Union pour 2007-2013, la Commission a indiqué que le plafond de 1 % ne serait compatible ni avec les enveloppes annuelles fixées en octobre 2002, ni avec la réforme de la PAC en

⁽²³⁾ Les autres bénéficiaires nets sont dans l'ordre le Grèce, l'Irlande, le Danemark, la Finlande, le Portugal et l'Autriche. Inversement, sont contributeurs nets dans l'ordre, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, le Luxembourg et l'Italie.

⁽²⁴⁾ Demandé faite dans la « lettre des Six » : France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Autriche.

2003 et qu'il aurait nécessairement pour conséquence de fragiliser le financement du développement rural, deuxième pilier de la PAC (pourtant le moins critiqué).

La commission budgétaire du Parlement européen vient de demander la remise à plat, à terme, des dépenses agricoles. De fait, le compromis Chirac-Schröder sur la « sanctuarisation » des dépenses agricoles jusqu'en 2013 (compromis « avalisé » par le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002) pourrait vaciller plus vite qu'on le croit...

La question qui est dans toutes les têtes aujourd'hui est bien celle d'une éventuelle renationalisation de la PAC, totale ou partielle (limitée au « deuxième pilier » de la PAC relatif au développement rural). Les principaux contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) y seraient favorables, et souhaiteraient à tout le moins une augmentation de la part des cofinancements nationaux. En revanche, cette solution a jusqu'à présent été considérée comme inacceptable par la France. Un pays comme la Pologne fait valoir de son côté qu'il ne lui serait pas possible de mettre en place des aides nationales performantes à une heure où il lui faut déjà consentir un effort important pour la reconversion de son agriculture. De son côté, le Parlement européen est divisé sur la question d'une éventuelle renationalisation²⁵.

Une partie du monde agricole français ne s'inquiète pas de cette perspective, estimant même qu'une renationalisation

⁽²⁵⁾ Le rapporteur du budget 2004 s'est dit plutôt favorable au cofinancement du second pilier, alors que le président de la commission de l'agriculture et du développement durable, Joseph Daul, y est hostile pour des raisons d'efficacité.

pourrait être synonyme d'un allègement des contrôles. En réalité, en disant cela, elle aspire sans doute moins à une renationalisation qu'à une plus grande subsidiarité dans la mise en œuvre de la PAC²⁶. Et elle a certainement raison sur ce point, même si, à l'heure actuelle, les contraintes (en particulier dans la mise en œuvre de la conditionnalité, *cf. infra*) viennent au moins autant de Paris que de Bruxelles...

3. L'UE paraît n'avoir aucune stratégie dans les négociations internationales

Au niveau international, la logique « concession contre concession » est tellement prégnante que plus personne ne croit à des accords collectivement positifs. C'est à qui perdra le moins.

Or à ce jeu, l'Union européenne, frileuse, parfois divisée (ses membres n'ont objectivement pas toujours les mêmes intérêts stratégiques) et souvent sur la défensive, s'en sort mal :

- elle subit les attaques incessantes auxquelles se livrent des pays comme le Brésil et l'Argentine, tant au sein du groupe de Cairns²⁷ que du G20, sur les subventions européennes, sans parvenir à faire avancer le dossier clé de l'harmonisation des normes sociales et environnementales, qui résoudrait pourtant une partie de l'équation agricole européenne ;

⁽²⁶⁾ Qui soulèverait d'ailleurs un problème de fond, celui du partage des rôles entre l'État central et les régions.

⁽²⁷⁾ Le Groupe de Cairns se compose de 17 pays : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa-Rica, Guatémala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

- elle ne parvient absolument pas à mettre en valeur les efforts qu'elle fait en faveur des pays les moins avancés, que ce soit dans le cadre des accords de Lomé ou de l'initiative « Tout sauf les armes » ; les ONG restent donc coalisées contre la PAC, et peu songent à demander au Brésil ou aux autres pays du groupe de Cairns de donner à leur tour un « coup de pouce » aux PMA ;
- aveuglée et frileuse devant les États-Unis, elle a à plusieurs reprises conclu avec ce pays des engagements durablement contraires à ses intérêts. Ce fut notamment le cas avec les accords de Blair-House sur les oléoprotéagineux. Alors qu'elle était lourdement déficitaire dans ce secteur et qu'un rééquilibrage avec les céréales aurait été nécessaire, l'UE s'est laissée enfermer par les États-Unis dans un accord empêchant tout développement significatif des cultures oléoprotéagineuses, accroissant sa dépendance aux importations et plaçant les céréaliers français sur la sellette au niveau international sur la question des restitutions à l'exportation... sans que, dans le même temps, l'Union européenne ait une lucidité et une ambition suffisantes pour requérir la suppression des *marketing loan* américains ;
- enfin, les agriculteurs reprochent aux négociateurs européens d'être toujours trop tendres dans les négociations et de faire systématiquement de grosses concessions sur l'agriculture pour n'en obtenir que de minimes dans les domaines de l'industrie et des services (comme actuellement dans les négociations avec le Mercosur). Ils ont le sentiment d'être devenus une variable d'ajustement dans les négociations internationales.

C. AU NIVEAU NATIONAL, LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ DE REDONNER DES PERSPECTIVES AUX AGRICULTEURS PEINE À SE TRADUIRE DANS LES FAITS

1. Les responsables publics ont pris conscience du malaise agricole

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics français ont conscience du malaise agricole (même s'ils n'en prennent sans doute qu'aujourd'hui la pleine mesure). En 1999, une première loi d'orientation avait cherché à redéfinir les objectifs de la politique agricole et à poser les bases d'une agriculture multifonctionnelle. Dans son discours à Murat, le 21 octobre 2004, le président de la République s'est efforcé de tracer les grandes lignes d'une « agriculture compétitive et écologiquement responsable ». Dans toutes les interventions du ministre de l'Agriculture, la nécessité de « redonner des perspectives » et une « vision » à l'agriculture revient comme un leitmotiv. Mais l'action politique ne suit pas.

2. Les initiatives sont trop dispersées

Au cours des derniers mois, le gouvernement a multiplié les textes et les chantiers : adoption de la loi sur le développement des territoires ruraux, mise en place d'un groupe *ad hoc* sur les questions agricoles dans le cadre des réflexions sur la réforme de la loi Galland, plan Forissier sur la modernisation de l'industrie agro-alimentaire, textes d'application

de la nouvelle PAC en France, loi d'orientation agricole, etc. Mais d'une part, aucun de ces chantiers n'a pris de réelle envergure. D'autre part, ils n'ont pas été articulés entre eux. Alors que la loi d'orientation aurait dû être l'instrument d'une mise en cohérence, cette dispersion des initiatives a eu surtout pour effet de contribuer à la priver de contenu stratégique. Ainsi, alors que la loi sur le développement des territoires ruraux devait à l'origine ne comporter que quelques articles, elle a été considérablement allongée lors des débats parlementaires au point de comporter toutes sortes de dispositions qui auraient eu vocation à figurer dans la loi d'orientation, comme la mise en place d'une agence de communication en matière agricole.

3. La loi d'orientation agricole est très en-deçà des attentes

La loi d'orientation agricole, bientôt en discussion au parlement, comporte certes des avancées : la création d'un fonds agricole permettant de mieux valoriser l'ensemble des facteurs de production des exploitations, la possibilité de rendre le bail cessible pour faciliter leur transmission, la modernisation du statut des exploitations et de la coopération agricole, etc.

Mais, pour l'essentiel, cette loi dite « d'orientation » apparaît davantage comme une loi « portant diverses dispositions d'ordre agricole » ou comme une loi « rustine », destinée à apaiser le monde agricole en lui accordant toute une série de petits avantages supplémentaires (suppression de la taxe

sur le foncier non bâti, accès à des services de remplacement avec crédit d'impôt, adaptation du statut du conjoint collaborateur, etc.). À la décharge du ministre de l'Agriculture, il faut bien reconnaître que les revendications des agriculteurs sont nombreuses, même à court terme !

La loi ne traite pas de questions essentielles : la multifonctionnalité de l'agriculture, la solvabilisation des fonctions non marchandes, l'organisation économique des filières, le développement de la recherche, le devenir des « filières vertes »... De fait, elle ne fixe pas de cap solide à dix ans. Le ministre de l'Agriculture a indiqué qu'il n'avait pas réussi à surmonter les blocages et les conflits d'intérêts au sein du monde agricole sur certaines de ces questions, notamment l'organisation économique des filières. Mais n'aurait-il pas mieux valu alors se donner plus de temps plutôt que de passer à côté d'un sujet majeur ?

D'autre part, alors que l'agriculture a plus que jamais besoin du débat démocratique, la loi renvoie le règlement de plusieurs questions à des ordonnances, ce qui aura pour effet de le court-circuiter. Le Conseil économique et social a déjà critiqué cette approche. Certes, il y a des sujets, très techniques, où elle ne pose pas de difficulté (ex. : adaptation du régime de protection contre les accidents du travail des personnes exploitant moins d'une demi-surface minimum d'installation). Mais sur un sujet aussi crucial pour l'agriculture que l'exploitation du potentiel de la biomasse, peut-on se satisfaire d'un texte qui renvoie à des ordonnances le soin de « donner mission à divers organismes pour favoriser la production et la valorisation de la biomasse » ? La loi

d'orientation n'aurait-elle pas dû comprendre un vrai volet sur les bioénergies ? N'est-ce pas typiquement le genre de sujet dont il faut débattre devant la représentation nationale ?

Ces différents manques sont d'autant plus regrettables que le gouvernement avait pris le soin de bien préparer la loi en organisant des débats (« Agriculture, territoires et société ») dans les régions, pilotés par une commission nationale à la fin de l'année 2004.

PROPOSITIONS

Aujourd'hui, l'agriculture française a sans doute en fait moins besoin d'une loi que d'un plan d'action capable d'articuler les enjeux nationaux, européens et internationaux. Ce plan d'action est nécessairement soumis à un impératif d'efficacité : on l'a vu, le compromis européen sur le financement de la PAC est fragile et la société n'acceptera pas à n'importe quel prix ce qui sera perçu par beaucoup comme une énième réforme agricole.

La priorité est de redonner à l'agriculture un modèle économique viable. Les agriculteurs ne peuvent durablement vivre au crochet des contribuables. Ils doivent pouvoir retrouver l'autonomie financière qui les honorera et leur rendra la capacité d'investir et de concevoir des projets. Le deuxième enjeu est de leur redonner des marges de manœuvre dans tous les domaines de leur activité (production, gestion des exploitations, prestation de services environnementaux, etc.) afin qu'ils retrouvent l'envie positive d'exploiter et la capacité d'entreprendre. Le troisième enjeu est de centrer l'action des pouvoirs publics sur la création d'un environnement propice au renforcement de la compétitivité des exploitations. Enfin, rien ne pourra être fait sans un vigoureux effort de communication en direction du public et avec le monde agricole. La nature est populaire ; il faut que le monde agricole le soit aussi !

Les propositions qui suivent ne sont pas coûteuses. Elles partent d'une conviction forte : beaucoup peut être fait avec un simple changement d'approche et d'état d'esprit, que

ce soit dans la conduite des négociations internationales, dans la politique de contrôles nationaux ou dans les relations entre le monde rural et la société.

Axe n° 1 : redonner un modèle économique viable à l'agriculture

Deux objectifs doivent être poursuivis : réunir les conditions d'une agriculture de production plus forte économiquement (propositions 1 à 5) ; diversifier les fonctions et les débouchés de l'agriculture afin de lui apporter de nouvelles sources de revenu (propositions 6 et 7). C'est à cette condition – et à cette condition seulement – que l'on pourra envisager un retrait des aides publiques (proposition 7) tout en mettant en place, pour les plus précaires, les conditions d'une sortie digne d'activité (proposition 8).

1. Mettre en place un dispositif performant de gestion des risques²⁸.

C'est sans doute par là qu'il faut commencer car la soumission aux aléas climatiques, sanitaires et biologiques et la volatilité des cours mondiaux sont des servitudes majeures et récurrentes pour les agriculteurs. Ils font de l'agriculture un secteur à part.

- Le maintien d'un système d'intervention publique garantissant aux producteurs l'écoulement des productions à un prix plancher apparaît indispensable. **La libéralisation intégrale des marchés, voulue par certains, serait**

⁽²⁸⁾ Une réflexion est actuellement en cours au niveau européen sur ce point.

une erreur. L'Union européenne doit impérativement porter ce message à l'OMC. Le fait de garantir un prix plancher a de solides justifications économiques : d'une part, il corrige une forte défaillance de marché²⁹ ; d'autre part, il permet d'atténuer l'impact des variations de cours, et au total de baisser les prix moyens à la consommation par rapport à une situation de prix totalement fluctuants qui obligerait les producteurs à demander des primes de risque plus élevées. Cette intervention publique doit néanmoins être envisagée comme un ultime filet de sécurité, pas comme un système garantissant aux agriculteurs des prix systématiquement supérieurs aux prix mondiaux. Ceci implique une décroissance maîtrisée des prix d'intervention dans le temps, qui pourrait par exemple être indexée sur le rythme du progrès technique afin de ne pas affecter le revenu des agriculteurs.

- Faut-il aller plus loin et recommander la mise en place de mécanismes d'assurance ? Pour les risques récolte et prix, la fiscalité sur le revenu et les bénéfices amortit déjà une partie des fluctuations. Les paiements découplés également. Tout ceci se superpose à l'assurance « naturelle » des marchés (maigre récolte = prix élevés).

Le gouvernement a néanmoins choisi de mettre en place un dispositif d'assurance récolte abondé par l'État.

⁽²⁹⁾ En cas de choc l'offre, le caractère périssable des denrées produites et la rigidité (à la baisse comme à la hausse) de la demande de biens agricoles et alimentaires compliquent les ajustements nécessaires.

L'assurance récolte en cours de mise en place

Le dispositif d'assurance récolte montera progressivement en charge. Durant les trois premières années (2005, 2006, 2007), l'État prendra en charge les cotisations d'assurance à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs). Le coût sera de 10 M€ en 2005.

L'assurance récolte a vocation à terme à se substituer au régime des calamités agricoles. L'évolution du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) ne sera cependant décidée qu'au vu du bilan de cette nouvelle assurance. À ce jour, 43 000 contrats ont été souscrits.

Ce dispositif n'apparaît pas très performant. L'assurance récolte ne peut fonctionner durablement sans de généreuses aides publiques du fait du risque « systémique » qui lui est attaché (le risque climatique, contrairement aux incendies ménagers, affecte tout le monde en même temps).

- Le développement d'outils comme les instruments financiers à terme pour les grands produits agricoles de base constituerait sans doute une voie plus adaptée.
- La mise en place d'une assurance-revenu est également de plus en plus souvent évoquée. Pourtant, les agriculteurs ne doivent-ils pas supporter la part de risque que leur activité comporte, comme tous les autres agents économiques ?

Plutôt que de mettre en place un dispositif coûteux et à la légitimité douteuse, il conviendrait de s'orienter vers un mécanisme très simple :

- autoriser l'exploitation agricole à constituer des provisions en année favorable, par exemple jusqu'à un plafond équivalent à 50 % de la récolte ;
 - permettre la reprise de ces provisions en année plus difficile, de manière à lisser les variations du revenu.
- Le partage des risques doit enfin s'organiser au sein des filières sur une base contractuelle. Jusqu'à présent, les mécanismes de prix garantis n'ont pas incité les producteurs à s'engager dans l'élaboration de contrats de vente avec l'aval. Néanmoins, de premières initiatives en ce sens ont été prises par les filières blé et colza notamment. Elles gagneraient à être développées afin de sécuriser les engagements d'apports en volume, les prix (fixation de prix, fixation de prix plancher ou fixation des conditions de leur détermination par référence par exemple à une cotation) et les exigences de qualité (barèmes de réfections/majorations).

2. Rétablir les conditions d'un rapport de forces plus équilibré entre l'amont et l'aval agricoles

Le développement des démarches contractuelles entre l'amont et l'aval agricoles (*cf.* proposition qui précède) permettrait assurément une meilleure mutualisation des risques au sein des filières. Les **interprofessions** devraient leur donner une impulsion nouvelle en élaborant des contrats-types qui pourraient servir de cadre à la passation des contrats entre les acteurs concernés. Les interprofessions devraient également s'attacher à encadrer les pratiques commerciales de type

remises, rabais et ristournes concédés par les producteurs en mettant notamment un frein réel à celles qui ne correspondent pas à une vraie contrepartie en termes de volumes achetés ou de fréquence d'achats.

D'autres actions sont nécessaires. Il importe d'abord de faire appliquer les textes, ou plus exactement de faire en sorte qu'ils puissent être appliqués. Pourquoi l'article 54 de la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique, qui permet dans différents secteurs de faire cesser les pratiques de prix abusivement bas en cas de « crise conjoncturelle » (et d'obliger leur auteur à réparer le préjudice subi sous le contrôle du juge civil) n'est-il pas appliqué ? Tout simplement parce qu'aucune définition de la notion de crise n'a été donnée et que ni l'administration ni les organisations représentatives des producteurs ne se sont vu reconnaître la qualité pour agir... Comme le souligne le rapport Canivet sur la réforme de la loi Galland dans la partie relative aux filières agricoles, « *ce dispositif semble condamné, en l'état, à l'inefficacité* ».

Dans certains cas, une évolution des textes eux-mêmes est nécessaire. Le système des enchères inversées est par exemple une bonne chose, conforme à l'intérêt collectif. Mais son utilisation par les distributeurs est aujourd'hui scandaleusement asymétrique (non anonyme pour les distributeurs, anonymes et sans garantie d'honnêteté pour les producteurs). Dans un cas comme celui-ci, la solution n'est pas de favoriser les regroupements de producteurs et les ententes entre eux, mais bien de légiférer sur la transparence des enchères.

Enfin, le renforcement de la surveillance et de la répression des pratiques anti-concurrentielles dans la grande distribution constitue une priorité, qui suppose la mobilisation conjointe de la DGCCRF et du Conseil de la concurrence.

On le voit, la solution au déséquilibre du rapport de forces entre l'amont et l'aval agricoles est davantage dans le renforcement de la politique de concurrence, encore trop timide face à la distribution, que dans la politique agricole. À défaut, il conviendrait de favoriser le regroupement des producteurs agricoles au sein de coopératives ou de centrales de vente (y compris à terme) leur permettant de retrouver un certain pouvoir de marché. Mais cette stratégie de « second choix » aurait un coût collectif puisque les prix facturés aux consommateurs risqueraient de s'en trouver majorés.

3. Réunir au niveau international les conditions d'une concurrence plus loyale

Au niveau international, l'Union européenne doit retrouver une stratégie.

Tout d'abord, elle ne doit pas avoir peur de tenir à l'OMC un discours conquérant du type « d'accord pour supprimer progressivement les subventions à l'exportation³⁰, mais à la condition de s'engager ensemble dans la voie de l'harmonisation des normes sociales et environnementales et de répartir équitablement l'effort à faire en direction des PMA ». Pourquoi en effet ne pas demander la participation à l'initiative « Tout sauf les armes » du Brésil, géant agricole, et de la Chine, géant

⁽³⁰⁾ L'ancien ministre de l'Agriculture, Hervé Gaymard, a indiqué que le démantèlement des subventions européennes à l'exportation serait vraisemblablement effectif à l'horizon 2015-2017.

économique ? À noter également que l'effort d'harmonisation doit commencer par être exemplaire à l'intérieur de l'Union.

L'UE doit être ensuite moins frileuse à l'égard des États-Unis. Elle doit notamment chercher à obtenir la suppression du « *marketing loan* » et des paiements contra-cycliques américains dont les effets déstabilisateurs sur la formation des cours mondiaux ont été analysés (*cf. supra*). À défaut, l'Union européenne aurait intérêt à adopter elle-même ce mécanisme ; mais là encore cette stratégie de « second rang » aurait un coût collectif en amplifiant durablement les déséquilibres sur les marchés agricoles.

Enfin, l'UE doit faire avancer l'idée selon laquelle « les pays en développement » ne forment plus un bloc cohérent et donc une référence pertinente dans les négociations agricoles. L'objectif est de recentrer les traitements préférentiels sur les pays les plus démunis, quitte à faire plus encore pour eux.

4. Remettre en ordre le secteur de la qualité

L'enjeu n'est pas d'aller vers le « tout qualité », qui serait une véritable impasse³¹.

Une politique du tout-qualité ?

Certains, idéalisant les attentes du consommateur, préconisent une politique du « tout terroir » ou du « tout qualité ». Ce serait une véritable impasse. Les sondages réalisés en sortie de supermarché, destinés à mieux appréhender les

⁽³¹⁾ Impasse économique, sociale et humanitaire : le défi alimentaire mondiale est un défi quantitatif !

préférences des consommateurs, en donnant souvent un éclairage biaisé, les réponses des personnes interrogées étant souvent « politiquement correctes ». En réalité, l'analyse des comportements révèle que le consommateur européen continue d'acheter principalement des produits génériques à bon rapport qualité/prix. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place pour des produits différenciés, affichant des « signes de qualité » justifiant un écart de prix. Mais il s'agit là de marchés de niche, qui ne peuvent valoriser qu'une partie des productions.

Le but est de donner à l'agriculture de terroir ou de proximité, vivant de la vente directe de produits artisanaux, de l'exploitation de petites niches de qualité ou du tourisme vert, les conditions d'une certaine réussite économique.

Ceci passe d'abord par la nécessaire mise en ordre des labels. Il est temps de revenir aujourd'hui à un ou deux labels transportant une information multi-dimensionnelle. L'un d'entre eux est le label « Agriculture Biologique ». S'il n'est pas totalement convaincant sur le plan scientifique, il est néanmoins lisible pour le consommateur et regroupe un ensemble d'attributs cohérents : organoleptiques, environnementaux, éthiques.

D'autre part, la fusion des multiples structures publiques intervenant dans le champ de la qualité³² au sein d'une

⁽³²⁾ La Commission nationale des labels et certifications (CNLC), l'Institut national des appellations d'origines (INAO), la Commission nationale de l'agriculture raisonnée (CNAR), auxquelles s'ajoutent le rôle dévolu aux interprofessions et les expertises de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), de la Société Ubifrance (Agence pour le développement international des entreprises) et de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI).

Agence de promotion des produits agricoles français devrait être mise à l'étude. Cette agence pourrait être chargée de promouvoir les intérêts économiques des producteurs au sein de l'Union européenne et dans les pays tiers (protection des marques/terroirs, reconnaissance des démarches territoriales et/ou professionnelles, protection et garantie des informations fournies aux consommateurs, etc.).

5. Solvabiliser les fonctions non marchandes de l'agriculture

Il est crucial de rémunérer à leur juste valeur les fonctions « non marchandes », c'est-à-dire les externalités positives que fournit l'agriculture à la société (préservation de l'environnement, protection de la biodiversité, entretien des paysages, mise en valeur de l'espace rural, séquestration du carbone, etc.). C'est à cette condition que l'on incitera les agriculteurs à s'engager non seulement dans la voie de pratiques raisonnées, mais aussi dans la fourniture de services à fort contenu environnemental.

La solvabilisation des fonctions non marchandes est une perspective réaliste : si les aides traditionnelles aux agriculteurs sont en passe de perdre leur légitimité, certaines enquêtes montrent au contraire que les citoyens-contribuables seraient prêts à payer pour la préservation et la vitalité des espaces ruraux (étude de Colson, Stenger, 1997). Des réserves importantes d'aides européennes, sous-utilisées, pourraient également être mobilisées (2^e pilier de la PAC).

Toutefois, l'estimation (et donc la rémunération) des services rendus par l'agriculture se heurte aujourd'hui à une double difficulté :

- on mesure encore mal l'intensité de certaines externalités ;
- il est difficile de leur attacher un « prix ». L'évaluation monétaire de la demande des consommateurs est aujourd'hui incertaine.

Il devrait néanmoins être possible de progresser dans cette voie en affinant les méthodes de tarification (prix du stockage carbone³³, valeur du paysage *via* la fréquentation et les pratiques tarifaires des gîtes ruraux par exemple). Une autre option consisterait à concevoir un système de « points » en fonction d'objectifs non marchands atteints. L'accumulation des points ouvrirait droit à l'aide publique en fonction d'un barème. Les programmes agri-environnementaux aux États-Unis ou dans le Baden-Württemberg appliquent ce type d'incitations, qui s'avèrent assez efficaces.

En tout état de cause, il ne s'agit pas de rémunérer le simple respect de la législation environnementale, mais de financer un véritable service ayant une valeur ajoutée pour la société (entretien des sous-bois contre le feu, des prairies contre les avalanches, contribution à la préservation de la faune, préservation des sols par itinéraires agronomiques adaptés, etc.).

Les prestations de service devraient être prévues et organisées dans un cadre contractuel, par la voie de cahiers des charges

⁽³³⁾ Rappelons qu'il est prévu de rétribuer le rôle des terres agricoles et forestières dans la séquestration du carbone dans le cadre des mécanismes de marchés prévus par le protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique.

entre les agriculteurs et les collectivités territoriales, qui sont les mieux à même de cerner et d'exprimer les besoins locaux³⁴.

Les aides pourraient comporter un volet forfaitaire simple d'emploi, correspondant au respect de bonnes pratiques agricoles, et des bonus rémunérant à la fois des pratiques « d'excellence » en matière environnementale et les prestations de service spécifiques assurées par les agriculteurs (en prenant le soin d'éviter l'écueil de la surcomplexité administrative tant en termes de renseignement des pratiques que de contrôles).

Symétriquement, les pratiques dégradant l'environnement devraient faire l'objet de sanctions plus strictes (y compris des sanctions pénales³⁵). De la même façon, en application du principe pollueur-payeur, les prix de l'eau et des pesticides devraient enfin refléter les externalités négatives générées par d'éventuelles pratiques irraisonnées (le secteur industriel et les « pollueurs du dimanche » doivent à cet égard être traités à la même enseigne que les agriculteurs).

Deux principes doivent donc désormais cohabiter : celui du pollueur-payeur, mais aussi celui du dépollueur-bénéficiaire).

6. Favoriser la conquête de nouveaux débouchés

On l'a vu, les cultures non alimentaires peuvent donner à l'agriculture de réelles perspectives de développement économique

⁽³⁴⁾ Les communautés de communes semblent mieux placées pour jouer ce rôle, le cas échéant en partenariat avec les régions.

⁽³⁵⁾ L'expérience montre que les rares cas où un dirigeant agricole a été mis en prison pour la énième violation d'une directive européenne, cela a contribué à modifier les esprits.

tout en contribuant à la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Les pouvoirs publics se doivent d'accompagner ce développement.

Dans le domaine des biocarburants, les objectifs fixés au niveau de l'Union et le plan biocarburants du gouvernement sont de bons premiers pas. Mais l'expérience montre que le développement de la filière ne sera pas possible sans l'instauration d'une vraie politique normative (quelques écolabels « phare » pour les produits) et d'incitations fiscales (taux d'intérêt préférentiels, subventions à l'achat de véhicules propres, fiscalité différentielle et crédits d'impôt, etc.). C'est l'effort qu'a consenti le Brésil pour assurer avec succès l'essor de la filière bioéthanol³⁶. L'appui à la recherche est également décisif, comme le montre l'exemple des États-Unis³⁷. La recherche autour des procédés de fabrication des biocarburants ligno-cellulosiques de synthèse devrait être en particulier encouragée : les propriétés du biodiesel de synthèse suscitent notamment un réel espoir et aujourd'hui seule l'Allemagne tente d'en produire dans une unité pilote (la Suède s'y intéresse également de près)³⁸. Enfin, les objectifs de production fixés dans le plan biocarburants pourraient être revus à la hausse, quitte à augmenter les

⁽³⁶⁾ Le Brésil est devenu le premier producteur mondial d'éthanol et, fort de ses 320 sites de production, affirme ses ambitions à l'export à destination notamment du Japon, de la Corée, des États-Unis et de l'Union européenne. Depuis 2004, le Brésil a lancé un nouveau plan consacré au développement du biodiesel.

⁽³⁷⁾ Grâce notamment à un vigoureux effort en matière de R&D et aux subventions accordées, les États-Unis devraient devenir le premier producteur mondial de biocarburants d'ici 2010.

⁽³⁸⁾ Le biodiesel de synthèse permettrait de remédier au faible rendement à l'hectare des cultures produisant le biodiesel (avec un impact plus limité sur l'effet de serre. Seule l'Allemagne en produit aujourd'hui dans une unité pilote. La Suède s'y intéresse également de près.

subventions au secteur. Comme l'ont noté les organisations interprofessionnelles concernées³⁹, ils ne sont sans doute pas encore assez ambitieux malgré l'annonce récente de la deuxième phase du plan par le gouvernement : la première phase devrait permettre une augmentation de la production de 800 000 tonnes, ce qui est très inférieur aux demandes reçues à l'appel d'offres qui portent sur un volume de 2,2 millions de tonnes.

Néanmoins, si le développement des biocarburants doit être soutenu, il ne doit pas l'être au-delà de leur intérêt économique, environnemental et social (création d'emplois, occupation efficace du territoire et économie de ressources), ce qui demande des analyses au cas par cas. L'ETBE, dérivé de l'éthanol plébiscité par les pétroliers, présente par exemple un écobilan contesté. L'usage de l'huile brute en direct reste en question !

7. Accepter le retrait progressif des aides directes

Une fois que l'on aura engagé ces réformes, que l'on aura garanti le retour à une concurrence plus équitable au plan national comme au plan international et corrigé les principales défaillances de marché, le retrait des aides directes actuellement versées aux agriculteurs pourra être envisagé. En effet, si ces conditions sont réunies, ce sera aux agriculteurs de faire leur preuves ; ils n'ont pas de raison d'être durablement « assistés » *a fortiori* dans un contexte où les ressources publiques sont rares et les priorités nombreuses pour relancer la croissance.

Si elle est prévisible, anticipée et progressive, aucune transformation n'est réellement coûteuse sur le plan macroécono-

⁽³⁹⁾ Association générale des producteurs de blé (AGPB), de maïs (AGPM) et Confédération générale des planteurs de betteraves notamment (CGB).

mique. Il faut simplement sortir du tabou relatif au maintien précaire d'exploitations sous-équipées, non compétitives, maintenues sous perfusion de subventions publiques sans perspective de rentabilité. La perspective d'aller vers un modèle agricole à 150 000 exploitations professionnelles axées exclusivement sur la production agricole ne doit pas être vécue comme un drame, dès lors que ces exploitations, tournées vers la satisfaction de larges marchés, sont réellement et durablement rentables et qu'elles sont accompagnées par des exploitations mixtes, associant productions issues de l'agriculture (ex. : transformation à la ferme) et prestations de services (ex. : agrotourisme), elles aussi professionnelles et pourvoyeuses d'emplois mais davantage tournées vers des marchés de proximité. Il faut également prendre en compte l'apport et la vitalité d'une agriculture dite « secondaire » (ex. : petites parcelles utilisées dans le cadre d'une activité de loisir), qui ne peut néanmoins être traitée sur le même plan vis-à-vis de la PAC⁴⁰.

8. Accorder des aides spécifiques pour la sortie d'activité des plus précaires

Néanmoins, la situation très critique de certains exploitants agricoles en fin d'activité pourra justifier la mise en place de mesures spécifiques. La détresse sociale de ces exploitants, tétanisés face aux exigences croissantes en matière d'hygiène, de protection de l'environnement ou de sécurité au travail (auxquels ils sont incapables de faire face en raison de leur situation financière) doit être reconnue. La société doit pouvoir leur offrir des conditions de sortie digne d'activité, à la mesure de leur contribution aux progrès de l'agriculture et de la société

⁽⁴⁰⁾ De plus, le développement de l'agriculture secondaire ne doit pas avoir pour effet de soustraire à l'agriculture de production les terres jugées essentielles à celle-ci.

européenne durant les soixante dernières années, au moyen d'« indemnités de départ »⁴¹. En permettant cela, la PAC serait fidèle à sa tradition : elle a su – et c'est sans doute son plus grand mérite – contribuer à la cohésion sociale dans les phases de rupture rapide⁴².

Axe n° 2 : redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs

1. Dans le choix des productions

Les aides directes ont ceci de positif qu'elles peuvent contribuer à éliminer certaines distorsions dans la production agricole française et européenne⁴³. Mais il faut faire sauter d'autres verrous, comme ceux pesant sur la production de protéines : les accords de Blair-House sont à l'origine d'un contingentement aussi injustifié qu'inefficace de la production d'oléagineux au sein de l'Union européenne. La renégociation de cet accord ne sera certes pas aisée. Mais elle ne doit pas être un tabou. À l'avenir, l'Union européenne devra éviter d'introduire des rigidités au niveau de l'offre par le biais des accords internationaux afin de permettre et d'inciter ses agriculteurs à rechercher systématiquement la meilleure allocation productive.

⁽⁴¹⁾ Un tel dispositif a été mis en place pour les PECO avec les revenus de subsistance semi-temporaire.

⁽⁴²⁾ Rappelons qu'en France, un tiers des actifs était employé dans le secteur agricole en 1950, contre environ 1 sur 30 aujourd'hui.

⁽⁴³⁾ En spécialisant un grand nombre d'exploitations dans la production de denrées de base (beurre, poudre de lait, grandes cultures et en particulier céréales), la PAC « ancienne formule » a sans doute contribué à freiner le potentiel de développement de secteurs comme les oléoprotéagineux et l'élevage ovin. Elle a sans doute aussi ralenti la conquête de « niches » profitables fondées sur des gammes de produits diversifiés.

2. Dans la mise en œuvre de la conditionnalité⁴⁴

Dans ce domaine, l'exigence absolue doit être de ne pas surajouter des contraintes à celles déjà imposées par l'UE. La déclinaison française de la conditionnalité ne saurait être un carcan de contraintes insurmontables pour les agriculteurs. C'est pourquoi il faut l'assouplir, en s'inspirant de ce qu'ont fait les Espagnols. Cela demandera du travail à l'administration, mais il n'est pas trop tard pour bien faire : la nouvelle PAC ne sera applicable en France qu'au mois de janvier 2006. Et il vaut mieux adapter les règles, plutôt que de dire qu'on ne les appliquera pas...⁴⁵

L'autre impératif est de prévoir une politique de contrôles et d'inspections intelligente, c'est-à-dire non inutilement tatillonne et redondante. Une réflexion pourrait également être engagée sur le lancement d'un mécanisme d'évaluation par les pairs, qui rendrait les contrôles plus « acceptables », tout en prévoyant des garde-fous (contrôles aléatoires, sanctions pénales en cas de violations graves des règles environnementales, etc.).

3. Dans la fourniture des services non marchands

Dans ce domaine, les agriculteurs doivent avoir une « feuille de route » ambitieuse et claire. Mais les exigences auxquelles ils seront soumis, qu'il s'agisse de prestations de services ou de bonnes pratiques agricoles, doivent être réalistes et adaptées à la réalité du terrain. Ce qui suppose le lancement d'un travail commun et « coresponsable » entre les collectivités territoriales,

⁽⁴⁴⁾ Rappel : dans le cadre de la nouvelle PAC, le versement des aides se trouve subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de qualité alimentaire et de bien-être animal ainsi qu'au maintien des terres en bon état agricole. Cf. *supra*.

⁽⁴⁵⁾ Le ministre de l'Agriculture a récemment indiqué que les atteintes mineures au cadre normatif fixé ne seraient pas sanctionnées, au moins dans un premier temps.

les agriculteurs et leurs représentants en vue de la définition de cahiers des charges adaptés. Ils devront tenir compte des expériences passées :

- beaucoup d'agriculteurs ont renoncé à s'engager dans des contrats territoriaux d'exploitation en raison de la nécessité de souscrire à des contraintes pluriannuelles trop rigides, risquant d'empêcher l'adaptation de l'exploitation à l'évolution de son environnement. Le démarrage difficile des contrats d'agriculture durable, remplaçant des CTE, a la même origine ;
- les agriculteurs ont trop souvent observé que les exigences liées à certaines chartes de « qualité » conduisaient à des surcoûts importants sans apporter de garanties de débouchés en contrepartie.

Les agriculteurs seront donc d'autant plus enclins à s'engager en faveur de la multifonctionnalité qu'ils auront une visibilité suffisante sur les conséquences des engagements proposés, sur la valorisation économique de leur réalisation et sur la possibilité d'aménagements en cas de nécessité.

4. Dans la gestion des exploitations

Il est urgent d'alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les agriculteurs. Deux mesures pourraient d'ores et déjà être prises :

- demander à la Commission européenne de proposer une simplification des dossiers de demande d'aides communautaires au titre du 2^e pilier avant la fin 2005 ;
- mettre en place une commission composée d'agriculteurs et d'agents des services de l'État pour faire le point sur toutes les simplifications administratives qui pourraient être introduites à court et moyen terme.

Au total, quatre clefs pour redonner aux agriculteurs l'envie d'exploiter

- Alléger les contraintes réglementaires et administratives qui pèsent sur eux et mettre en place des règlements pragmatiques et simples d'emploi qui leur permettent d'exercer dignement leur métier ;
- reconnaître leur qualité de chefs d'entreprises responsables, capables de discernement et d'adaptation ;
- reconnaître leur contribution à la vitalité sociale et économique de territoires ruraux diversifiés ;
- redonner aux agriculteurs une vision à moyen/long terme du modèle économique appliqué à leurs exploitations. L'agriculture est un secteur économique qui nécessite de lourds investissements (fonciers notamment), à faible retour sur investissement : cette situation nécessite une visibilité importante sur la pérennité économique des exploitations.

Axe n° 3 : créer un environnement propice au renforcement de la compétitivité de l'agriculture française

1. Alléger la « technostructure agricole » pour faire mieux avec moins cher

L'agriculture française est très probablement suradministrée.

On recense pas moins de 370 structures administratives compétentes dans le domaine agricole (*cf.* annexe n° 4)⁴⁶. Les

⁽⁴⁶⁾ Source : Quid 2005, p. 1764 sq.

effectifs du ministère de l'Agriculture dépassent les 35 000, auxquels s'ajoutent ceux des chambres départementales d'agriculture (8 320), des offices agricoles (3 000), de l'INRA (8 600), du CEMAGREF (1000), du CNASEA (490), soit près de 56 500 personnes. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre d'exploitations agricoles (600 000), on obtient un ratio d'un peu moins de 10 % (10 agents pour 100 exploitations).

Il est sans doute possible de revenir sur la kyrielle d'organismes compétents et de dégager des économies, sans aller trop vite et en examinant scrupuleusement, avec le monde agricole, les justifications historiques et fonctionnelles de leur existence. Le but n'est pas de supprimer pour supprimer, mais d'éviter les doublons et les gaspillages et d'appliquer au secteur tertiaire agricole les mêmes objectifs d'efficacité que ceux qui s'imposent à l'agriculture. En restructurant la dizaine d'offices agricoles en trois pôles lisibles, la loi d'orientation agricole montre la voie.

2. Vers un grand ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Consommation ?

La question peut également se poser de la constitution à terme d'un grand pôle ministériel, autour de trois domaines d'activité dont les synergies sont incontestablement fortes : l'agriculture, l'environnement et la consommation.

Cette question ne doit pas être taboue. Dans de très nombreux pays, il n'y a plus de ministère exclusivement agricole. Ce nouveau grand ministère serait influent et visible pour la société ; il permettrait également d'internaliser les rivalités qui minent souvent les relations entre les équipes et les structures actuelles (fossé culturel notamment entre le ministère de l'Agriculture et

le ministère de l'Environnement). L'avènement d'une structure ministérielle puissante et dotée d'un champ de compétences cohérent permettrait également de donner corps à la multifonctionnalité de l'agriculture.

Contre ce projet de grand ministère, certains font toutefois valoir :

- que le périmètre actuel du ministère (agriculture, pêche, alimentation et affaires rurales) est cohérent et significatif en terme de poids économique (plus de 15 % du PIB avec les industries agro-alimentaires) ;
- qu'il n'y a pas plus de raison de rapprocher l'agriculture et l'environnement que l'environnement et l'industrie, voire l'agriculture et l'industrie compte tenu des perspectives de développement du secteur non alimentaire.

Une seconde option, moins ambitieuse, consisterait à développer la coopération et la contractualisation interministérielles entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement (volet commun aux contrats d'objectifs et de moyens des deux ministères, échanges de personnels et rotation des équipes, développement de plates-formes de communication communes, définition de projets communs, etc.), mais aussi avec le ministère de l'Industrie, notamment ses composantes « énergie » et « consommation ».

3. Axer l'effort de recherche sur des priorités fortes

L'effort de recherche doit permettre de relever plusieurs défis : réaliser des gains de productivité tout en favorisant l'émergence de productions et de procédés plus diversifiés, plus sûrs, plus économes des ressources naturelles et plus respectueux de l'environnement.

On l'a vu, un effort particulier (initié par le groupement « Agrice ») est à faire dans le domaine des biocarburants, des biomatériaux et de la chimie du végétal. **Le domaine des biotechnologies et de la génomique sont également à privilégier.** La connaissance intime du génome des plantes et des races animales et la caractérisation de la fonctionnalité des gènes permettrait en effet la création de variétés plus performantes aux plans économique et environnemental. Cela renforcerait la rentabilité du secteur agricole et réduirait la dépendance des exploitants à l'égard des aléas climatiques, biologiques et écologiques tout en accroissant la liberté de choix des consommateurs.

C'est pourquoi il importe de lever les contraintes de droit ou de fait, non étayées sur le plan scientifique, qui entravent la recherche sur les OGM tout en veillant à améliorer l'information et le débat publics sur ces questions.

L'essor des biotechnologies permettra par ailleurs d'élargir la disponibilité des produits d'origine végétale, y compris sous des formes inédites de produits pharmaceutiques, plastiques biodégradables, chimiques et dérivés de la cellulose ou de l'amidon.

La France doit contribuer à ce que les programmes de recherche européens ne négligent pas la performance de l'agriculture et de son aval. Le 6^e PCRD (programme cadre de recherche et développement) a été caractérisé par l'extrême réduction des programmes et des financements liés à la production agricole en général et aux biotechnologies végétales en particulier. Le 7^e PCRD doit être l'occasion de retrouver une véritable ambition dans ce domaine. La mise en place de

« **plates-formes technologiques** » européennes, réunissant toutes les parties intéressées (les scientifiques, l'industrie, les instances politiques, les consommateurs, le secteur associatif, etc.) sur le modèle de la plate-forme « Plantes de l'Avenir : 2025, une vision européenne pour la génomique et les biotechnologies végétales », devrait notamment être encouragée.

4. Favoriser l'essor d'une fonction de veille scientifique et technologique en matière agricole

L'enjeu est de permettre :

- un meilleur suivi des prix des matières premières et de la demande des marchés (agro-alimentaire, industrie non alimentaire, besoins de l'élevage, etc.) : ceci aiderait les producteurs à connaître l'évolution prévisible et souhaitable du niveau des stocks ;
- un développement de la prospective et de la modélisation : il s'agit d'anticiper les évolutions de l'offre et de la demande mondiales mais aussi de simuler rapidement l'impact sur les marchés des décisions prises ou envisagées dans le cadre de l'OMC par exemple ;
- le développement d'outils de caractérisation rapide des récoltes. Il s'agit de connaître autant que possible les caractéristiques de la récolte avant l'entrée au silo. Il y aurait là un facteur de compétitivité pour les filières (optimisation de la gestion de l'allotement, connaissance anticipée du disponible commercialisable).

5. Des investissements publics pour diminuer les coûts de transport

Les coûts de transport sont devenus très importants au regard de la valeur des productions agricoles transportées. C'est pourquoi

il revient à l'État, au-delà de la mise en place d'infrastructures de transport par voie ferrée, fluviale ou par cabotage performantes, de porter une attention soutenue à la construction :

- d'unités locales de transformation permettant d'augmenter la valeur ajoutée de la marchandise transportée ;
- de grands équipements, comme les silos portuaires, permettant de regrouper les marchandises avant leur départ (économies d'échelle).

Cet effort d'investissement devrait être centré sur les liaisons à l'intérieur du bassin méditerranéen.

Axe n° 4 : faire un effort particulier en matière de communication

Dans le domaine de l'agriculture peut-être encore plus qu'ailleurs, la communication est un élément clé. Il s'agit de porter remède à la vision décalée qu'a la société de son agriculture. Il s'agit aussi de parler plus de l'agriculture et moins des revendications des agriculteurs. À l'heure actuelle, la communication sur l'agriculture est surtout le fait de la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), qui s'exprime encore trop par réaction. Or si l'on en juge par le succès du salon de l'agriculture, l'intérêt non démenti de la société pour son agriculture laisse la place à un message plus positif et plus serein. Voici quelques propositions autour desquelles bâtir une stratégie de communication rappelant l'importance du monde agricole pour l'avenir de la France, de l'Europe et du monde.

1. Être mieux à l'écoute du monde agricole

À cette fin, des « assises du monde agricole » pourraient se tenir à échéance régulière (tous les cinq ans par exemple) dans les interrégions⁴⁷ sur le modèle de ce qui vient d'être fait pour préparer la loi d'orientation agricole.

2. Faire connaître et aimer les métiers agricoles

Pour cela, une « Cité de l'agriculture » pourrait être mise en place, sur le modèle de la Cité des sciences et de l'industrie. Il convient d'insister sur le mot Cité : l'objectif est bien de faire vivre l'agriculture – le mot de musée serait au contraire inadapté car tourné vers le passé – et de renforcer son ancrage dans la société. Des journées « fermes ouvertes » pourraient également être généralisées dans les campagnes.

3. Se donner les moyens de redresser l'image de la PAC à l'international

La PAC n'a pas bonne presse. Il faut dire que la promotion de la PAC et son explication n'ont jamais été considérées comme des priorités. À l'inverse, les pays du groupe de Cairns et certaines ONG consacrent des moyens très importants (médias, grandes manifestations) à la dénonciation permanente du « protectionnisme agricole européen ». À quand une vraie stratégie européenne de communication sur la PAC ?

⁽⁴⁷⁾ Le choix de l'interrégion semble plus pertinent que celui de la région : des idées nouvelles et des compromis équilibrés naîtront de la confrontation entre les aspirations de régions et de territoires aux spécificités marquées.

Quelques éléments factuels à mettre en valeur

- Aucun pays développé ne fait plus que l'Europe pour les pays pauvres, qui leur accorde un accès privilégié à ses marchés dans le cadre des accords de Cotonou signés avec les 77 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et de l'initiative « Tout sauf les armes » lancée en 2001 en faveur de 49 PMA.
- L'Union est de loin le premier importateur mondial de produits agricoles en provenance des pays en développement. 60 % des importations agricoles et agroalimentaires de l'UE proviennent des PED, ce qui représente 30 à 35 Mds \$; l'Union absorbe ainsi à elle seule le 1/4 des exportations agricoles des PED et les 3/4 de celles des PMA (contre 12 % seulement pour les États-Unis).
- Une grande part (60 % environ) des exportations de l'UE (blé, produits laitiers, vins et spiritueux, etc.) ne concurrence pas les exportations des PED (riz, fruits, coton, etc.). Pour les 40 % restants, les exportations pouvant faire l'objet de restitutions ne représentent que 6 % de la valeur des exportations des PED.
- Le montant des subventions à l'exportation a été divisé par trois en dix ans et l'Union a pris l'engagement à Genève de les supprimer à l'horizon 2015-2017.

4. Favoriser la culture du débat dans le domaine agricole

C'est important et cela implique :

- d'organiser les échanges de connaissances entre le ministère de l'Agriculture et les milieux universitaires, en les rendant

- systematiques et pérennes. À l'heure actuelle, ces échanges, souvent établis dans l'urgence et pour des besoins précis, ne favorisent pas la réflexion de fond sur l'agriculture ;
- de favoriser une approche interdisciplinaire et « durable » des questions agricoles ; on pourrait imaginer la mise en place de partenariats scientifiques entre les universités et les organismes d'enseignement et de recherche agricoles ;
 - de veiller à ce que, au niveau de l'Union, la réflexion sur l'agriculture ne soit pas exclusivement abordée sous l'angle budgétaire.

La création d'une agence française d'information et de communication agricole

La loi sur les territoires ruraux du 10 février 2005 a créé une agence nationale d'information et de communication agricole chargée de concevoir et de mettre en œuvre l'information et la communication en matière agricole et rurale. Elle prendra le relais du fonds de valorisation et de communication créé en 1999. Le conseil d'administration du nouvel établissement public sera composé à parité de représentants de l'État, de la profession agricole, des industries agro-alimentaires, des collectivités territoriales, des consommateurs et de personnes qualifiées. Cette structure devrait parvenir à terme à un budget de 10 M€.

La création de cette agence de communication dédiée était-elle nécessaire ? Cette solution a l'intérêt de la visibilité et sans doute de la réactivité. Mais ces avantages semblent minces au regard de l'inconvénient qu'il y a à « déposséder » le ministère

de l'agriculture d'une fonction essentielle et de créer une nouvelle structure dans un monde agricole déjà surchargé en institutions et comités divers. Mais maintenant que cette structure existe, qu'il nous soit permis d'espérer qu'elle relaiera la feuille de route proposée dans ce rapport !

CONCLUSION

Il est encore possible d'avoir de l'ambition pour l'agriculture en France et en Europe. Il est même urgent de redonner des perspectives aux agriculteurs. La société y a intérêt : l'agriculture est une fonction vitale pour nos sociétés, pourvoyeuse de nombreuses externalités positives.

L'enjeu est de redonner à l'agriculture un modèle économique viable.

Certaines évolutions y aideront, comme l'apparition de nouveaux débouchés et l'exploitation du potentiel de la biomasse par la société. Mais il faudra aussi faire preuve de volontarisme, pour construire au niveau mondial les conditions d'une concurrence plus saine et plus loyale, rétablir au niveau national un rapport de forces plus équilibré entre l'amont et l'aval agricoles, mettre en place des dispositifs performants de gestion des risques et solvabiliser les fonctions non marchandes de l'agriculture (aménagement du territoire, mise en valeur des espaces ruraux, lutte contre l'effet de serre, etc.). La France ne doit pas renoncer à une agriculture de production. Mais l'avenir de l'agriculture passe aussi par la diversification.

Il est également indispensable de desserrer l'étau des contraintes qui pèsent sur les agriculteurs. Il n'est pas acceptable qu'ils soient plus longtemps asphyxiés par des contraintes imposées par l'Union européenne et aggravées par la France, qui étouffent leur envie d'entreprendre.

C'est à ces conditions – et à ces conditions seulement – que l'on pourra envisager un retrait progressif et maîtrisé des

subventions publiques au secteur agricole. L'agriculture ne saurait être maintenue sous perfusion *ad vitam aeternam*. Les agriculteurs souhaitent eux-mêmes plus que tout retrouver leur autonomie financière. Comment pourraient-ils d'ailleurs se satisfaire d'être passés du statut d'entrepreneurs à celui de gestionnaires voire de simples récipiendaires d'aides publiques ?

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.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution :

Joachim Bitterlich, ambassadeur e.r., directeur des affaires internationales, Veolia Environnement, président du groupe de travail

Amélie Castera, rapporteure du groupe de travail

Xavier Beulin, président de la Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP)

Jean-Christophe Bureau, professeur à l'Institut National Agronomique (Paris-Grignon) et à l'Institute for International Integration Studies, Trinity College (Dublin)

Sébastien Girard

Jean-Claude Guillon, directeur stratégie et communication, Groupe Limagrain

Bertrand Hervieu, ancien président de l'INRA, secrétaire général, Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM),

Katia Lentz, avocate, Gide

Marcel Mazoyer, professeur émérite de la chaire d'agriculture comparée, INAPG, ancien responsable du département d'économie et de sociologie rurales de l'INRA, ancien président du Comité du programme de la FAO

Sébastien Picardat, responsable qualité filières, Fédération du négoce agricole

Claude Roy, directeur exécutif action internationale, éducation, communication, ADEME

Vladimir Tardy, chargé d'études économiques, OFIVAL

L'Institut Montaigne tient à signaler que les propos tenus dans le présent rapport sont le fruit d'un travail collectif. Ils n'engagent donc en aucun cas les participants au groupe de travail, ni à titre individuel, ni à titre professionnel.

■ Annexe n° 1 : La PAC : objectifs, évolution, fonctionnement

Les objectifs et les principes fondateurs de la PAC

La PAC a été conçue dans un contexte où le souvenir des tickets de rationnement de l'après-guerre encore très présent. C'est pourquoi les six membres fondateurs de la CEE ont souhaité avant tout construire une agriculture capable de **garantir la sécurité des approvisionnements**, au moyen de la modernisation technologique, de la stabilisation des marchés et de la solidarité financière envers les agriculteurs.

Les objectifs et les principes de la PAC

Selon l'article 33 du Traité de Rome, la politique agricole commune a pour buts :

- a) **d'accroître la productivité** de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- b) d'assurer ainsi un **niveau de vie équitable** à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- c) de **stabiliser les marchés** ;
- d) de **garantir la sécurité des approvisionnements** ;
- e) d'assurer des **prix raisonnables** dans les livraisons **aux consommateurs**.

Les trois grands principes de fonctionnement de la PAC, définis en juillet 1958 à la Conférence de Stresa, sont :

- **l'unicité des marchés**, qui implique une liberté complète des échanges entre les Etats membres et la fixation d'un prix commun pour chaque produit ;
- **la « préférence communautaire »**, qui donne la priorité à la production agricole européenne par rapport aux produits issus du marché mondial. Afin de compenser le différentiel entre les prix communautaires et les prix mondiaux, la Communauté verse des restitutions aux exportateurs et opère des prélèvements à l'importation sur les produits en provenance des pays tiers ;
- **la solidarité financière**, qui se traduit par le financement sur un budget commun des dépenses de la PAC.

La PAC a été mise en place entre 1960 et 1964 sur la base de ces principes, avec :

- la création **d'organisations communes de marché** (OCM) assurant le soutien des prix communautaires par des mécanismes particuliers incluant l'achat par des organismes spéciaux de la production excédentaire à des prix garantis ;
- la mise en place du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (**FEOGA**) pour financer les dépenses de la PAC, avec une section « orientation » pour le financement des mesures de politique structurelle et une section « garantie » pour le financement des mesures d'organisation des marchés.

Les instruments traditionnels de la PAC – soutien des prix, subventions aux productions, quotas – se sont avérés efficaces dans l'après-guerre pour stimuler la production et favoriser les adaptations structurelles et techniques qui avaient été longtemps différées.

Le temps des réformes

Mais le mécanisme des prix garantis a rapidement provoqué un emballement de la production. Dès 1969, des propositions visant à réformer le système des prix garantis ont été émises, mais elles ont suscité une forte opposition et seules quelques mesures structurelles ont fini par être adoptées en 1972 (plan Mansholt).

Ces mesures n'ont pas permis de prévenir l'explosion des dépenses agricoles : le budget du FEOGA-Garantie a triplé en termes réels entre 1973 et 1984. Les restitutions à l'exportation ont certes permis aux agriculteurs européens d'écouler leurs excédents sur les marchés mondiaux, mais l'exacerbation de la concurrence internationale a provoqué une baisse des cours mondiaux qui en retour a renchéri le coût des restitutions, créant un cercle vicieux.

- Dans ce contexte, une première série de réformes de la PAC a eu pour objet de résorber le « choc » de surproduction, avec la mise en place en 1984 des quotas laitiers et, en 1988, des « stabilisateurs agricoles » (mécanisme de fixation de quantités maximales de production dont le dépassement entraînait une réduction des prix d'intervention). La politique des quotas a contribué à la restructuration et à la modernisation de la filière laitière. Mais l'échec du

mécanisme des stabilisateurs agricoles à contenir la progression des dépenses des OCM⁴⁸ et la pression des négociations commerciales multilatérales a rendu nécessaire une révision plus profonde de la PAC.

• **La réforme Mac Sharry a introduit en mai 1992 une double rupture :**

- elle a marqué le début du passage d'un régime de soutien par les prix, financé par les consommateurs, à un régime de soutien reposant largement sur des **aides directes** financées par les contribuables. Ces aides, partiellement découplées de la production et assises sur des références historiques de surface des exploitations (cas des aides aux céréales) ou de nombre de têtes de bétail (dans le cas des primes animales), devaient compenser intégralement les baisses de prix garantis⁴⁹ ;
- la réforme a également mis en place un certain nombre de **mesures de développement rural** destinées notamment au respect de l'environnement.

• **La réforme dite Agenda 2000 (Accord de Berlin de mai 1999) a accentué ce double mouvement :**

- **le découplage** des aides a été poursuivi, avec une augmentation des primes à l'hectare compensant (non intégralement) de nouvelles baisses de prix garantis⁵⁰ ;

⁽⁴⁸⁾ Les baisses de prix prévues étaient trop faibles pour rééquilibrer les marchés mais leurs effets sur les revenus des agriculteurs, qui ne bénéficiaient alors d'aucune forme de compensation, étaient au contraire trop fortes. De surcroît, les baisses de prix constituaient une forme de sanction collective pour les agriculteurs, qui n'étaient donc pas rendus individuellement responsables des dépassements des quantités maximales garanties.

⁽⁴⁹⁾ -30 % pour les céréales et - 15 % pour la viande bovine. En pratique, la compensation de la baisse des prix garantis n'a pas toujours été intégrale.

⁽⁵⁰⁾ - 15 % pour les céréales, - 20 % pour la viande bovine et -15 % pour le lait.

- la politique de développement rural a été étoffée et élevée au rang de « **second pilier de la PAC** ».

Les réformes de 1992 et 1999 ont permis, au prix d'une augmentation de 10 Mds € du budget de la PAC (passé de 30 à 40 Mds €), de résorber les principaux déséquilibres structurels de marché. Elles ont marqué une réorientation profonde des dépenses agricoles : les aides directes ne représentaient que 19 % du FEOGA-Garantie avant la réforme de 1992 et 65,2 % du total en 2001, les dépenses de gestion des marchés (interventions et restitutions) reculant de 81 % à 29 %.

- **La réforme Fischler**, adoptée par le Conseil européen de États-Unis (26 juin 2003) dans le contexte de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, s'inscrit dans le prolongement des réformes de 1992 et 1999 tout en modifiant en profondeur les modalités du soutien communautaire au secteur agricole.

Les principaux éléments de la « nouvelle PAC » issue de la réforme Fischler

Ils sont au nombre de cinq :

- **paiement unique par exploitation** : ce paiement se substitue à la plupart des primes octroyées dans le cadre des différentes organisations communes de marché⁵¹. Il devait à l'origine être intégralement découplé de la production. Toutefois, à la demande de la France notamment, certaines

⁽⁵¹⁾ Le régime de paiement unique concerne les principaux secteurs du marché, y compris les céréales, la viande et le lait ; il sera étendu en 2006 aux secteurs du tabac, de l'huile d'olive et du coton.

possibilités de couplage ont été maintenues afin d'éviter la déprise agricole et l'abandon de certaines productions. Le nombre et la valeur des droits à paiement unique sont fixés, pour chaque exploitation, sur la base des aides directes perçues pendant la période de référence 2000-2002 ;

- **conditionnalité** : le paiement unique par exploitation est subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de qualité alimentaire et de bien-être animal, ainsi qu'à l'obligation de maintien des terres en bon état agricole et environnemental ;
- **modulation** : afin de renforcer le deuxième pilier de la PAC (développement rural), une fraction des aides directes (3 % en 2005, 4 % en 2006, puis 5 % en 2007) est obligatoirement réorientée vers le développement rural. Le second pilier fait aujourd'hui l'objet d'un cofinancement à 50-50 par l'Union et les États membres ;
- **discipline financière** : un mécanisme a été introduit pour empêcher le dépassement du plafond des dépenses agricoles ;
- **subsidiarité** : des marges de manœuvre ont été données aux États membres dans l'application de la réforme, pour le choix du calendrier et des modalités de découplage notamment. La France, la Finlande, la Grèce, les Pays-Bas et l'États-Unis ne mettront en œuvre le régime de paiement unique par exploitation qu'en 2006. Les dix autres « anciens » États membres mettent en œuvre la nouvelle PAC depuis le 1^{er} janvier 2005. En France, l'échéance 2006 est préparée par une

année de simulation en 2005. Le Gouvernement a indiqué que les aides aux grandes cultures et à l'élevage resteraient couplées dans toute la mesure permise par l'accord de Luxembourg⁵².

■ Annexe n° 2 : L'impact de l'élargissement sur l'agriculture

L'élargissement est l'un des défis les plus importants de la PAC pour les vingt ans à venir.

Le poids de l'agriculture dans l'économie des dix nouveaux Etats membres est très supérieur à la moyenne européenne. Il représente 3,1 % de leur PIB et 13,2 % de leur population active, contre 1,7 % et 5,1 % pour l'UE-15. Avec l'élargissement, environ 3,8 millions d'agriculteurs vont s'ajouter aux 6,8 millions d'agriculteurs de l'UE-15, soit une augmentation de 56 %. La SAU augmentera de son côté de 29 %. Le pays le plus important sur le plan agricole est la Pologne, avec 2,5 millions d'actifs dans le secteur agricole et 40 % de la production agricole totale des Dix.

Est-ce à dire que l'adhésion des Dix constitue un choc sans précédent pour l'agriculture des Quinze ? Les risques « d'invasion » des marchés agricoles des Quinze par les produits issus des pays adhérents apparaissent limités :

- **la compétitivité prix et hors prix des produits agricoles des PECO restent faibles.** Les rendements de ces pays se situent par exemple entre 3 et 5 tonnes/ha pour le

⁽⁵²⁾ La prime au maintien de troupeaux de vaches allaitantes ainsi que la prime à l'abattage pour le veau resteront intégralement couplées. Les autres primes à l'abattage resteront couplées à 40 % et la prime ovine et caprine le restera à 50 %.

secteur des céréales, contre 5,7 en moyenne pour l'UE-15. De surcroît, la qualité inférieure de ces produits affecte leur attractivité pour les consommateurs européens, devenus de plus en plus exigeants ;

- **les exploitations des PECO sont encore très morcelées, ce qui est un frein à l'amélioration de leur productivité.** En Pologne par exemple, 57 % des exploitations individuelles ont moins de cinq hectares et 24 % d'entre elles ont moins de deux hectares. Quant aux très grandes fermes issues du modèle sociétaire socialiste, elles ont pâti de la suppression des subventions versées par le régime communiste et sont handicapées par un niveau élevé d'endettement. Toutefois, ces grandes exploitations présentent un potentiel certain et le scénario de leur reprise par des investisseurs qui les spécialiseraient dans des cultures fortement productives pourrait constituer une menace pour les exploitations de l'ouest ;
- la modernisation des structures agricoles et agro-alimentaires de ces pays se heurte à la **difficile émergence d'un marché foncier efficace** ;
- **leur retard en matière d'infrastructures agricoles nécessite des investissements massifs et des restructurations de grande ampleur** ; à titre d'illustration, les abattoirs en Pologne sont aussi nombreux que dans toute l'Europe des Quinze ;
- **l'effort de solidarité budgétaire en direction des agriculteurs des PECO sera progressif et ne portera pas atteinte au budget de la PAC d'ici 2013.** À l'occasion du Conseil européen de Bruxelles (24-25 octobre 2002), les Quinze se sont mis d'accord sur **l'introduction par paliers (« phasing in ») du paiement des aides directes**

pour les nouveaux États membres (25 % en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007 puis montée en charge progressive pour atteindre 100 % en 2013), tout en stabilisant le budget de la PAC jusqu'en 2013. Les nouveaux États membres pourront financer des compléments nationaux. Au titre du développement rural, les mesures adoptées par les Dix seront cofinancées à hauteur de 80 % par le budget de l'Union (contre 50 % actuellement pour les Quinze). Les adhérents ont également obtenu la création d'un revenu de semi-subsistance temporaire (d'un montant de 1 000 € par exploitation et par an et pouvant être versé pendant 5 ans) destiné à faciliter et accélérer la restructuration des exploitations. Au total, le soutien agricole en faveur des nouveaux États membres s'élèvera à 9,7 Mds € pour la période 2004-2006, pour un paquet consacré à l'élargissement de 40,85 Mds € en crédits d'engagement (les fonds structurels mobiliseront, eux, 25,5 Mds € sur la même période).

La France a toujours défendu la nécessité de la solidarité financière à l'égard des agriculteurs des nouveaux États membres, alors que des pays comme la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, contributeurs nets au budget de l'UE en matière agricole, s'opposaient à l'attribution trop précoce des aides directes aux PECO. Un premier argument était que les agriculteurs de ces pays n'avaient pas à recevoir de paiements compensatoires pour des baisses de prix garantis qu'ils n'avaient pas subies ; un autre argument avancé était la nécessité de prévenir un effet déstabilisateur sur l'économie des nouveaux États membres au profit du seul secteur agricole. Mais les pays candidats ne pouvaient, de leur côté, concevoir d'entrer dans l'Union sans recevoir les fruits

de la principale politique commune. La Pologne d'ailleurs accepte mal de payer 100 % de sa contribution au budget de la PAC et de ne recevoir dans un premier temps que 25 % des aides directes, d'autant que lors de premiers élargissements, les entrants avaient reçu immédiatement 100 % des aides.

La montée en charge progressive des aides directes devrait permettre de ne pas retarder la restructuration des exploitations agricoles des nouveaux Etats membres, sans « doper » artificiellement leur compétitivité ni entraîner d'explosion non maîtrisée des dépenses de la PAC.

Néanmoins, si la situation paraît stabilisée jusqu'en 2013, le budget agricole de l'Union, sur lequel planent d'incontestables menaces, devra inévitablement être réparti à l'avenir en un nombre toujours plus grand d'acteurs aux besoins croissants. Rappelons à cet égard que, dans les pays candidats dits de la « deuxième vague » - Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Lettonie, Lituanie - le poids du secteur agricole est encore très supérieur à celui des pays de la « première vague » : 27,3 % de la population active et 13,1 % du PIB contre 13,2 et 3,1 %. **A minima, l'élargissement nécessitera de resserrer les priorités et de revoir à la baisse un certain nombre de dépenses agricoles** ; il modifiera aussi en profondeur les taux de retour actuels, un pays comme les États-Unis devenant progressivement un contributeur net. Plus fondamentalement, l'élargissement pourrait renforcer les tendances actuelles à la renationalisation de la PAC.

Les nouveaux entrants sont sensibles au discours OMC-compatible sur le découplage et le renforcement du

second pilier. Ils ont fait le choix, pour la gestion des aides directes, des systèmes les plus découplés et les plus simplifiés. **A terme, il se pourrait que le schéma simplifié de prime à l'hectare découplée, choisi par la Pologne, devienne la norme en Europe,** les États finançant le cas échéant des compléments nationaux en fonction d'objectifs propres. Ceci montre l'importance d'une diplomatie agricole active tant au niveau des autorités politiques que des organisations professionnelles agricoles de la part des pays qui entendent conserver une politique d'intervention et de stabilisation des marchés.

■ Annexe n° 3 : L'agriculture à l'OMC

Depuis les engagements de Marrakech dans le cadre de l'Accord agricole de l'Uruguay Round (1994), **l'agriculture est soumise à la discipline générale du GATT et aujourd'hui de l'OMC.** Elle est censée devenir un secteur économique comme les autres, pleinement exposé aux règles du marché. L'intervention de l'État, ou plus exactement le niveau et les modalités de cette intervention, se trouve remise en cause en tant qu'elle génère des distorsions entravant le développement des échanges. Les mesures de soutien interne sont ainsi classées dans des « boîtes » (rouge, bleue et verte) selon leur nature et leur impact sur les échanges.

Le système des boîtes à l'OMC

Les mesures de la boîte rouge sont les mesures de soutien interne liées aux produits. Ce sont les plus distorsives. Elles ont fait l'objet d'engagements à réduction à Marrakech.

Les mesures de la boîte bleue sont des aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programmes visant à limiter les volumes offerts. Elles sont protégées par la « clause de paix ».

Les mesures de la boîte verte sont celles qui ont des effets de distorsion minimales voire nuls sur la production ou sur les échanges. Pour cela, le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs, et le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

Les négociations à l'OMC ont contraint les modalités d'évolution de la PAC... parfois même avant d'être officiellement ouvertes. Ainsi, la réforme Mac Sharry de 1992 a été lancée avant le lancement du cycle de l'Uruguay pour intégrer des dispositions (diminution des prix garantis compensées par des aides directes découplées) supposées faciliter l'ouverture des négociations. En réalité, le monde agricole a eu le sentiment de « payer deux fois »⁵³. De la même façon, alors que la réforme Fischler de 2003 a été présentée par la Commission européenne comme un préalable indispensable à la relance des négociations à l'OMC, les agriculteurs, échaudés par l'expérience de 1992, ont considéré que cette réforme était totalement prématurée, les concessions ab initio n'étant jamais mises au crédit des parties concernées.

⁽⁵³⁾ Le point de départ des négociations n'a pas été la situation avant la réforme mais après la réforme.

En fait, il faut bien voir que la contrainte de l'OMC est souvent brandie pour faire passer des réformes de toute façon souhaitées par les Etats-membres, qui ne veulent plus continuer à subventionner massivement les agriculteurs.

- **A Marrakech en 1994**, l'Union européenne s'est engagée à réduire pour l'ensemble des secteurs agricoles, les quantités de produits pouvant bénéficier de restitutions et les dépenses qui en résultent (-21 % en volume et -36 % en valeur entre 1994 et 2000).
- **A Doha fin 2001**, pour le lancement du cycle du Millénaire, l'engagement a été pris de réduire progressivement les subventions aux exportations. Cela a justifié une accentuation de la politique de découplage en 2003, l'objectif étant d'éviter un accroissement des stocks communautaires qu'il n'aurait plus été possible d'écouler sur les marchés mondiaux dans les mêmes conditions, compte tenu de la baisse des restitutions.
- **Après l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003)**, marquée par une reconfiguration des alliances et l'émergence du groupe des pays émergents (le « G20 »), les négociations commerciales agricoles sont restées bloquées pendant plusieurs mois.
- **Un accord a finalement été trouvé à Genève le 1^{er} août 2004**. Les engagements pris portent sur l'élimination des subventions à l'exportation, l'abaissement des barrières douanières (accroissement des contingents d'importation et réductions tarifaires) et sur la réduction des soutiens

internes. Cependant, les modalités d'application concrètes (calendrier, engagements chiffrés) doivent être précisés d'ici la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005.

Le ministre français de l'agriculture a récemment estimé l'échéance de la fin des subventions directes à l'exportation (restitutions) à 2015-2017 ; à l'heure actuelle, 90 % de ces aides à l'échelle mondiale sont le fait de l'Union européenne. **Mais en contrepartie l'Union a obtenu à Genève le principe de la mise en place de « règles de discipline » pour les autres outils de soutien à l'exportation** qui sont le fait essentiellement des États-Unis (crédits à l'exportation) et du Canada, de l'Australie et la Nouvelle Zélande (entreprises commerciales d'État disposant d'un véritable monopole sur les échanges extérieurs). L'élimination des crédits à l'exportation supérieurs à 6 mois (60 % des crédits exports américains) est d'ores et déjà acquise.

Si la nouvelle PAC a été conçue pour faire entrer le maximum d'aides dans la boîte verte, les pays du « G 20 » contestent aujourd'hui le caractère non distorsif des aides directes, considérant que le fait de percevoir un revenu, même découplé de la production, contribue à favoriser indûment l'équilibre économique des exploitations européennes. L'accord de Genève a permis le maintien de la boîte verte. **Mais la prudence est de mise** car le panel coton de l'OMC a récemment remis en cause les aides « vertes » versées par les États-Unis.

Annexe n° 4 : Liste des structures administratives existant dans le domaine agricole⁵⁴

Établissements publics

ACOFA (agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole)

ADAR (agence de développement agricole et rural)

CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles)

FIRS (fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre)

INAO (institut national des appellations d'origine)

INRA (Institut national de la recherche agronomique)

ODEADOM (office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer)

OFIVAL (office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture)

ONF (office national des forêts)

ONIC (office national interprofessionnel des céréales)

ONIFLHOR (office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture)

ONILAIT (office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers)

ONIOL (office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles)

ONIPPAM (office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales)

ONIVINS (office national interprofessionnel des vins)

⁽⁵⁴⁾ Source : Quid 2005, Robert Laffont, p. 1763 sq.

Autres organismes

28 SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)

FNSAFER (fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)

SCAFR (société centrale d'aménagement foncier rural)

ACTIA (association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire)

CEMAGREF (centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts)

CENECA (centre national des expositions et concours agricoles)

CETIOM (centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains)

CNIEL (centre national interprofessionnel de l'industrie laitière)

CNIPT (comité national interprofessionnel de la pomme de terre)

SOPEXA (société pour l'expansion des produits agricoles et alimentaires)

Organisations professionnelles

APCA (assemblée permanente des chambres d'agriculture)

99 Chambres départementales d'agriculture (8320 agents)

26 chambres régionales d'agriculture

CNMCCA (confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles)

Confédération paysanne

Coordination rurale union nationale

FNCA (fédération nationale du crédit agricole)

FNCUMA (fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole)

FNPPR (fédération nationale de la propriété privée rurale)
 FNSEA (fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles)
 Jeunes agriculteurs
 MODEF (mouvement de défense des exploitants familiaux)
 UCCMA (Union des caisses centrales de la mutualité agricole)
 UNSA (fédération générale des salariés des organisations agricoles et de l'agroalimentaire)

Organismes divers

Coop de France
 CCVF (confédération des coopérations viticoles de France)
 FNCBV (fédération nationale de la coopération bétail et viande)
 135 SICA (sociétés d'intérêt collectif agricole)

Organisation des producteurs

30 comités économiques
 AGPB (Association générale des producteurs de blé et autres céréales)
 AGPM (Association générale des producteurs de maïs)
 AGPV (Assemblée générale des producteurs viticoles)
 CFA (Confédération française de l'aviculture)
 CGB (Confédération générale des planteurs de betteraves)
 CNE (Confédération nationale de l'élevage)
 FNB (Fédération nationale bovine)
 FNO (Fédération nationale ovine)
 FNPF (Fédération nationale des producteurs de fruits)
 FNPL (Fédération nationale des producteurs de lait)
 FNPT (Fédération nationale des producteurs de tabac)
 FOP (Fédération des producteurs d'oléoprotéagineux et de protéagineux)

■ Annexe n° 5 : Les catégories d'aides à l'agriculture

Les aides à l'agriculture peuvent être classées **en six catégories** :

- **les aides directes**, dont l'importance a considérablement augmenté : leur part dans le Feoga-Garantie est passée de 19 % à 65,2 % entre 1992 et 2001 ;
- **les restitutions à l'exportation**, dont le montant a au contraire été divisé par trois en dix ans ;
- **les dépenses de soutien des marchés**, dont l'importance a également diminué en raison des négociations commerciales multilatérales ;
- **les autres aides** (structuration des organisations de producteurs, réponse à un problème particulier, etc.) ;
- **les aides nationales correspondant à des contreparties d'aides communautaires** ;
- **les autres aides nationales**.

Parmi les aides communautaires, on peut citer :

- **les aides à la surface**, qui ont vocation à compenser la baisse du prix des céréales, oléagineux et protéagineux ; elles contribuent à la maîtrise de la production par l'obligation de mise en jachère d'une partie des terres ; l'ONIC et l'ONIOLE effectuent le paiement de cette aide ;
- **la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM)**, vise au maintien de la production de taurillons et de bœufs ; son paiement est effectué par l'OFIVAL ;
- **la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA)**, qui est destinée à maintenir la production de vaches de race à viande ; son paiement relève de l'OFIVAL ;

- **la prime à l'abattage (PAB)**, est attribuée au titre des bovins abattus ou exportés hors de l'Union européenne ;
- **la prime compensatrice ovine (PCO)**, qui a pour objectif de compenser la perte de revenu des producteurs de brebis (et de chèvres en zone défavorisée) ; son paiement est effectué par l'OFIVAL ;
- **les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)**, qui contribuent à assurer un complément de revenu aux producteurs des zones défavorisées et à maintenir leurs activités dans ces zones.

Parmi les aides nationales, on peut citer :

- **au titre des aides bénéficiant d'un cofinancement de l'UE** : les dotations aux jeunes agriculteurs, les mesures agri-environnementales, les aides à la modernisation des exploitations,
- **au titre des aides strictement nationales** : les prêts bonifiés, les aides attribuées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, les aides aux groupements de producteurs, les aides à la qualité en zone de montagne, les aides aux investissements collectifs, les aides à l'installation des élevages, les aides aux aides à la reconversion du vignoble, etc.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber avec Laurent Castra, Pascal Garel et Ahmad Risk
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
Comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : L'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivent
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)

- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : juillet 2005
ISBN : 1771-6764
Achevé d'imprimer en juillet 2005

INSTITUT MONTAIGNE



Suez	Airbus
Dexia	La Française des Placements
bioMérieux	Amgen
The Boston Consulting Group	IDI
Axa	Eurazeo
H. de Clermont-Tonnerre - ERSA	Pfizer
Carrefour	RTE Réseau de Transport d'Electricité
Areva	Tecnet Participations
Rallye - Casino	Sanofi - Aventis
AGF	GL Trade
Bouygues	PricewaterhouseCoopers
BNP Paribas	Rothschild & Cie
Fédération Multivilles	Sodexo
Ernst & Young	BearingPoint
Bolloré	Veolia Environnement
McKinsey & Company	Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Lazard Frères	Capgemini
CS Communication & Systèmes	Microsoft
J Walter Thompson	Vivendi Universal
A.T. Kearney	Média-Participations
Accenture	Euronext
EADS	KPMG SA
Pierre & Vacances	Total
IVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton	Hameur
Schneider Electric	auguste & debouzy avocats
Experian	JT International
Serono	

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs

« *J'ai vu en mon temps cent laboureurs plus sages et plus heureux que des recteurs de l'université* ». Montaigne ne pourrait plus aujourd'hui s'exprimer ainsi. Un malaise sans précédent sévit dans le monde agricole, malaise dont le vote massif du monde rural en faveur du « non » lors du référendum du 29 mai 2005 a constitué une nouvelle démonstration.

Comment remédier à cette spirale de la déprime et redonner perspectives et envie d'entreprendre aux agriculteurs ? Malgré les contraintes internationales et européennes, est-il possible d'inventer pour la France un modèle agricole ambitieux, économiquement viable et mieux en phase avec les attentes de la société - un modèle qui, surtout, rende leur fierté aux agriculteurs ? C'est à ces questions que le groupe « *Agriculture* » de l'Institut Montaigne s'efforce ici de répondre sans préjugé ni tabou et au travers de propositions concrètes et opératoires.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org

10€
ISSN 1771-6764
Juillet 2005