

Un renforcement des soutiens publics à l'agriculture

Les aides directes à l'agriculture compensent en partie l'érosion de sa valeur ajoutée. Elles préservent aussi la sécurité alimentaire, l'environnement et les équilibres sociaux. Le nouveau dispositif d'aides permet l'accroissement de la productivité pour mieux couvrir la demande locale et maintenir les exportations.

L'augmentation des aides directes à l'agriculture réunionnaise s'inscrit dans une tendance de long terme. Elle compense seulement en partie la diminution de la valeur ajoutée de l'agriculture et ne permet pas de maintenir le niveau du revenu agricole global. Plusieurs facteurs sont en cause. D'abord la stagnation de la valeur marchande de la production agricole en prix courant (autour de 300 millions d'euros) qui est liée à la fois à la baisse des prix des produits agricoles et au rétrécissement de la base productive foncière du secteur sous la pression de l'urbanisation (la SAU est passée de 50 000 à 44 000 ha en quinze ans). La mise en place réussie de nouvelles filières de productions animales n'a pas été suffisante pour enrayer le déclin de la canne à sucre et des plantes à parfum.

Le recours à des techniques agricoles plus intensives en capital et en intrants entraîne une croissance des consommations intermédiaires et des

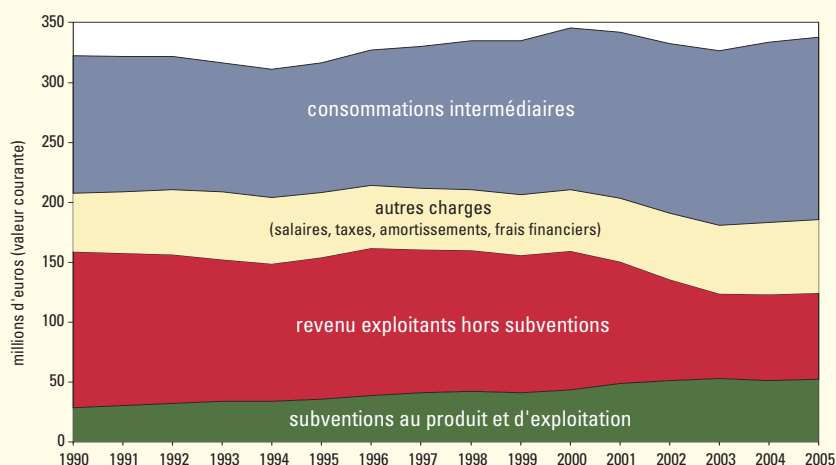
charges de structure qui participe également à l'érosion de la valeur ajoutée agricole.

On a là une illustration très marquée du processus universellement connu de déclin du poids relatif de l'agriculture dans l'économie avec la croissance globale et l'industrialisation des filières agroalimentaires. Il convient toutefois de noter que, si le revenu global du secteur a diminué, ce n'est pas le cas du revenu moyen par exploitation qui a, quant à lui, sensiblement progressé. En effet les exploitations agricoles ont perdu la moitié de leur effectif de 1990 à 2005. Le secteur se concentre en réalisant des gains de productivité par substitution des équipements à la main-d'œuvre.

Les soutiens publics à l'agriculture, au-delà de l'objectif de préserver une activité qui peut être menacée par la concurrence extérieure ou par des rapports inégaux avec les autres secteurs

Évolution des composantes de la valeur de la production agricole de 1990 à 2005

(moyennes mobiles, subventions incluses)



Source : DAF - comptes de l'agriculture.

agriculture

Les raisons de l'intervention publique

Les justifications d'une intervention constante des pouvoirs publics sur l'agriculture, malgré son poids économique décroissant, tiennent à la prise en compte de son originalité et des enjeux sociaux et environnementaux associés.

D'abord, l'agriculture est un secteur où les mécanismes de marché censés réguler les équilibres entre offre et demande fonctionnent mal. En effet la production, basée sur du matériel vivant, est soumise aux aléas naturels (climat, maladies) et peut connaître de grandes variations alors que la demande alimentaire est rigide, c'est-à-dire peu sensible au prix s'agissant de biens de consommation de base. Il en résulte une instabilité "naturelle" des marchés qui engendre, en l'absence d'intervention publique, de fortes fluctuations de prix des produits agricoles et fait courir aux exploitations un risque élevé de faillite.

Les soutiens publics ont ainsi souvent été mis en place pour prévenir ce risque compte tenu des enjeux sociaux que sont la sécurité alimentaire et l'exode rural. Il s'agit d'éviter une dynamique chaotique de l'offre qui perturberait les approvisionnements alimentaires et de maintenir une population suffisante dans les zones rurales ayant peu d'activités alternatives. Ces problèmes d'instabilité de marché sont aggravés dans des contextes comme La Réunion où le marché est étroit et isolé et les alternatives peu nombreuses pour les producteurs.

Un souci d'équité dans la répartition des revenus motive également les soutiens publics. Une singularité de l'agriculture tient à l'extrême dispersion de l'offre qui relève d'une multitude d'exploitations de taille relativement petite. Les agriculteurs sont insérés dans des filières agroalimentaires où ils se trouvent généralement en position de dépendance et de faiblesse dans les rapports de force commerciaux ; ils subissent une pression à la baisse des prix de leurs produits qui lamine leur revenu. Ainsi les aides publiques visent à ramener les agriculteurs à une parité de revenu avec les autres catégories socioprofessionnelles.

Enfin, des considérations environnementales et d'aménagement du territoire sont aussi présentes et prennent même une importance croissante dans les politiques agricoles. L'agriculture entretient des liens étroits avec les écosystèmes du fait de sa grande emprise sur l'espace rural et de son recours aux ressources naturelles. À La Réunion, l'agriculture occupe environ 20 % du territoire et près de 40 % si l'on exclut la zone de montagne du parc national. De multiples services environnementaux sont ainsi associés à la production agricole dont le caractère multifonctionnel est maintenant reconnu. Ces services non rémunérés par le marché concernent l'entretien des paysages et de la biodiversité, la prévention de risques d'incendie ou d'érosion des sols, la valorisation de déchets urbains, la réduction des gaz à effet de serre grâce au carbone stocké par les plantes et aux biocarburants substituables aux énergies fossiles.

économiques, jouent un rôle décisif dans l'orientation des systèmes de production. La taille des exploitations, le choix des cultures et des techniques de production sont largement conditionnés par les choix de politique agricole qui définissent les modalités des soutiens aux exploitants.



Le modèle agricole réunionnais

À La Réunion, le potentiel de production agricole est limité et ne permet pas de couvrir la demande locale en produits animaux et horticoles, ni le quota de sucre garanti sur le marché européen. Dans ce contexte, les instances agricoles professionnelles et publiques réunionnaises s'inscrivent dans la continuité d'une logique de croissance de la production et d'amélioration de la productivité. Les filières cannière et animales, dotées d'un appareil industriel influent et organisées pour faire valoir leurs enjeux sociaux et d'aménagement du terri-

toire, continuent de mobiliser l'essentiel des aides à l'agriculture et animent la réflexion sur le modèle de développement agricole. Leur logique industrielle implique le choix d'un modèle de spécialisation des exploitations pour fournir une matière première abondante à bas coût. Assurer un volume de production minimal nécessaire aux usines ou au marché et réduire les coûts de production par des gains de productivité constituent les objectifs stratégiques assignés à l'agriculture.

Ces orientations des filières réunionnaises sont à l'opposé de l'évolution de la Politique Agricole Commune européenne qui tend à découpler les aides de la production et à privilégier les dimensions environnementales. Ces dernières se traduisent par des normes appliquées à certaines pratiques comme la fertilisation et des conditions de chargement animal qui conduisent à une extensification des cultures et de l'élevage. Or à La Réunion, la rareté de la ressource foncière ne permet ni l'agrandissement des exploitations, ni l'extensification des productions végétales ou animales comme c'est envisagé en Europe. L'accroissement de la production au niveau des filières et l'amélioration

de la productivité au niveau des exploitations (réduction des coûts de production par unité produite) passent par une intensification "raisonnée". Pour rendre cohérent le système d'aides avec les objectifs des filières, les acteurs de ces filières ont réussi à négocier un dispositif dérogatoire spécifique pour les DOM. Les principes qui ont prévalu à la mise en place de ce nouveau système sont le maintien d'aides couplées à la production et, pour l'élevage, l'absence de clause de chargement animal sur ces aides. Ce dispositif donne de nouveaux moyens pour poursuivre et renforcer les gains de productivité en culture de canne et en élevage. Par ailleurs en élevage, dans un contexte insulaire où il y a peu d'opportunités de marché, il permet d'offrir aux producteurs une garantie de valorisation commerciale de leurs animaux. Cette recherche de productivité n'est toutefois pas conduite "hors contrôle" puisqu'il n'y a pas de dérogation sur la conditionnalité des aides. L'octroi des aides reste soumis au respect de règles fixées par des directives européennes (19 directives destinées à préserver l'environnement, la santé publique et le bien-être animal). ■