

L'agriculture, de nouveaux défis

Bernard Legris*

Dans la plupart des pays industrialisés, la productivité du travail agricole s'est spectaculairement accrue après la seconde guerre mondiale. En France, les gains de productivité ont été très élevés, de 4,4% par an en moyenne annuelle depuis le début des années soixante. De nombreux facteurs ont joué : la mécanisation s'est généralisée, le recours aux engrais et aux pesticides s'est développé ; la génétique animale a progressé ; la taille moyenne des exploitations a augmenté, les plus petites d'entre elles ayant dans une large mesure disparu.

D'une situation de pénurie et de dépendance alimentaire après la seconde guerre mondiale, la France est passée à celle de première productrice en Europe de produits agricoles, et deuxième exportatrice dans le monde. Dans le même temps, le revenu agricole moyen par actif a progressé.

Aujourd'hui, de nouvelles attentes s'expriment envers l'agriculture : se développer dans le respect de l'environnement, assurer la sécurité alimentaire en quantité mais aussi en qualité et contribuer au développement des sociétés rurales. Un des défis pour l'agriculture sera de concilier ces objectifs internes, tout en accroissant sa compétitivité dans le cadre de la libéralisation des échanges requise par les accords commerciaux conclus en 1994.

Le défi de l'élargissement de l'Europe

Depuis 1962, le secteur agricole européen bénéficie d'une politique commune des plus intégrées. Néanmoins, la diversité de l'agriculture européenne demeure bien marquée et a finalement peu évolué au cours des quinze dernières années. Elle se manifeste au travers de la taille moyenne des exploitations, de leur spécialisation et de leurs performances économiques. Elle résulte d'un ensemble imbriqué de facteurs tels que l'histoire agraire des pays, le relief, le climat, le potentiel agronomique des sols et les politiques agricoles nationales. Le nord de l'Europe est spécialisé dans l'élevage et les grandes cultures mobilisant de larges surfaces, aux résultats agricoles les plus élevés, alors que le sud est lui spécialisé dans l'horticulture et les cultures permanentes sur des exploitations de petite taille, aux performances économiques plus modestes. L'élargissement à l'est de l'Union européenne (UE) constitue un nouveau défi : chez les dix nouveaux membres, l'agriculture représente un poids important, près de 12 % de l'emploi contre moins de 4 % dans l'UE à 15, les rendements sont faibles ainsi que la productivité ; les structures agricoles sont en moyenne de petite taille, 8 hectares en moyenne par exploitation contre 20 en moyenne dans l'UE à 15, allant de l'agriculture de subsistance sur des exploitations très petites et nombreuses en Pologne et en Slovaquie, aux grandes exploitations issues des fermes d'État ou des coopératives socialistes en Hongrie et en République tchèque ; les exploitations restent encore peu spécialisées, pratiquant généralement le poly-élevage et les cultures mixtes. Pour répondre aux besoins de ces nouveaux États membres et faciliter leur intégration, les instruments de soutien de la politique agricole commune ont été adaptés et appliqués de façon spécifique en vertu du principe de subsidiarité : la politique de

*Bernard Legris appartient à la division Agriculture de l'Insee.

développement rural est renforcée et les soutiens directs aux revenus des agriculteurs sont mis progressivement en place. Dans une Europe à 27 États membres avec l'arrivée de la Bulgarie et de la Roumanie au 1^{er} janvier 2007, comptant plus de 11 millions d'exploitations, et alors même que la place de l'agriculture dans l'économie et la société varie notablement selon les États, l'adaptation du « modèle agricole européen » fondé sur les principes d'unicité des marchés au sein de l'Union et de solidarité de financement restera sans doute une question d'actualité pour les années à venir.

Le défi de la mondialisation

L'entrée de l'agriculture dans le cadre général du commerce multilatéral en 1994 a constitué un tournant pour la libéralisation des échanges agricoles. L'accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR) signé à Marrakech en 1994 régit encore aujourd'hui le commerce agricole. Il a abouti à trois types d'engagements. En matière d'accès au marché, l'accord met fin à la complexité des dispositifs de protection des marchés domestiques et les convertit en droits de douane consolidés. En matière de subventions aux exportations, il les limite. En matière de soutien interne, il réduit les subventions, qui créent des distorsions sur les marchés internationaux en incitant à la production ou en permettant de vendre en dessous des coûts de revient. Les pays développés se sont en outre engagés à réduire, entre 1995 et 2001, de 36 % leurs droits de douane et de 20 % les subventions internes génératrices de distorsions.

Pour répondre notamment aux exigences de libéralisation des échanges, l'Union européenne a remanié profondément sa politique agricole en 1992, anticipant l'accord de Marrakech, puis en 1999 et plus récemment en 2003 : les prix garantis ont été abaissés et les aides de soutien de marché ont été réduites ; dans le même temps, ont été instaurées des aides directes aux producteurs, par hectare ou par tête de bétail, ayant moins d'effet de distorsion sur les marchés internationaux. La réforme décidée en 2003, mise en place en 2006 en France, consacre l'aboutissement de ce processus. Les aides directes antérieures sont remplacées par des aides « découplées », indépendantes des choix de production de l'agriculteur.

Dans ce contexte de réformes de la Pac dans l'Union européenne, de mise en application du « Fair Act » aux États-Unis de 1996 à 2002 puis du « Farm Security and Rural Investment Act » et de mise en œuvre de l'accord de Marrakech, l'Union européenne et les États-Unis continuent toutefois à représenter la plus grande part des exportations agricoles dans le monde et sont au coude-à-coude pour la place de premier exportateur agricole mondial. Ils sont néanmoins en concurrence avec d'autres pays développés exportateurs comme le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, mais surtout avec des exportateurs du Sud. Parmi les pays émergents, le Brésil, pays à faibles coûts de production, réalise des performances remarquables à l'exportation. Elles lui assurent une place croissante sur les marchés mondiaux pour le sucre, le soja, le coton, et rendent plus vulnérables les positions européennes et en particulier françaises sur les marchés traditionnels. L'Inde, devenue exportatrice nette, n'est encore qu'un acteur marginal du commerce agricole mondial. La Chine, importatrice nette, tire cependant parti de ses avantages comparatifs pour certains produits, comme les porcs, la volaille, les fruits et les légumes. En revanche, les pays les plus pauvres, en particulier les pays africains, voient leur place dans le commerce mondial se réduire, et leur marginalisation s'accroît.

Des négociations agricoles ont été engagées en 2001 dans le cycle de Doha, sous le signe du développement. Des avancées importantes ont été réalisées dans l'accord cadre d'août 2004 et dans la déclaration ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005 : accès privilégié des pays les plus pauvres, libre de droits et de quotas pour la plupart des produits, et suppression des subventions à l'exportation en 2013. Les négociations ont néanmoins été suspendues en

juillet 2006 et n'ont pu trouver de traduction concrète en termes de baisse des droits de douane et des subventions à l'agriculture. Différentes simulations ont été réalisées, à l'aide de modèles d'équilibre général et de commerce international, par les organisations internationales (la Banque mondiale, la CNUCED...) et les centres de recherche, autour d'un accord agricole dans le cycle de Doha. Ces scénarios comprennent généralement la réduction des droits de douane les plus élevés mais une certaine flexibilité pour les produits dits « sensibles », la réduction du plafond des aides internes distorsives et l'élimination des subventions à l'exportation en 2013. Selon ces différentes simulations, les gains à attendre au niveau mondial seraient faibles. L'Union européenne et dans une moindre mesure les États-Unis y gagneraient, essentiellement à travers l'accroissement des importations et les baisses de prix dont bénéficieraient les consommateurs. Les pays à fort potentiel d'exportation, tels le Brésil et l'Argentine, bénéficieraient d'un tel accord. En revanche, les zones géographiques comme la Caraïbe et l'Afrique subsaharienne pourraient perdre à un tel accord du fait de l'érosion de leurs accès préférentiels aux marchés européens et américains. Il reste, à l'avenir, à trouver un accord, sans coût politique majeur, favorable aux différentes zones, notamment au Sud, et apportant des gains substantiels aux pays les plus pauvres.

Le défi du développement durable

Occupant près de 60% du territoire, l'agriculture influence fortement le milieu naturel : l'eau, le sol et l'air. L'impact de l'agriculture sur l'environnement n'a pourtant donné lieu que tardivement à une prise de conscience généralisée. Au lendemain de la guerre, l'objectif de l'agriculture européenne était d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe. L'altération de l'environnement par l'activité agricole a été longtemps perçue comme le prix à payer pour les gains de productivité. Aujourd'hui la société a de nouvelles attentes envers l'agriculture : qu'elle produise non seulement des denrées alimentaires de qualité mais aussi des produits à usage non alimentaire, qu'elle participe à la préservation des ressources naturelles, des paysages et de la biodiversité, et qu'elle contribue à l'occupation des territoires et à l'emploi rural.

Ces attentes de la société ont graduellement été intégrées dans la Pac. Dès 1975, une première directive introduit une approche territoriale pour stopper l'exode agricole et rural des zones les plus défavorisées ; c'est la mise en place des indemnités compensatrices des handicaps naturels en France. En 1988, les premiers programmes dits « zonés » définis par des critères de développement socioéconomique sont mis en place en liaison avec la politique de développement régional. Par ailleurs, dès le milieu des années quatre-vingt sont instaurées, puis développées les mesures agro-environnementales et d'autres mesures d'accompagnement de la Pac, visant à favoriser des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et à préserver l'espace naturel. L'Agenda 2000, deuxième grande réforme de la Pac, donne un cadre global et cohérent à ces différentes mesures. Il propose un règlement relatif au développement rural, basé sur une programmation pluriannuelle pour les années 2000-2006 et crée une structure légale unique dédiée au développement rural, le second pilier de la Pac, le premier étant consacré aux soutiens de marché. Est ainsi affirmée la volonté de la Pac de rémunérer les services non marchands de fourniture de services sociétaux, territoriaux et environnementaux. La dernière réforme de la Pac, avec l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003, va plus loin : elle modifie le premier pilier en introduisant la conditionnalité qui subordonne le paiement des aides au respect des bonnes pratiques agricoles ; elle introduit de plus une modulation des aides du premier pilier au profit du second pilier. Enfin, le nouveau règlement relatif au développement rural pour les années 2007-2013 cherche à donner davantage de

cohérence à la politique de développement rural. Il prévoit la création d'un fonds unique de financement, affecte 20 % du budget de la Pac au développement rural et définit trois axes : la compétitivité du secteur agricole, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale.

Les évaluations à mi-parcours du programme de développement rural pour la France montrent que les indemnités compensatrices des handicaps naturels ont bien joué leur rôle de maintien de l'activité agricole en zone défavorisée. Elles permettent de corriger les inégalités initiales de revenu de ces zones. Elles ont eu néanmoins plus d'efficacité en montagne que dans les zones défavorisées de plaine. Les mesures agro-environnementales, prenant souvent la forme d'un contrat entre l'exploitant et l'État ou le cas échéant une collectivité territoriale (le contrat d'agriculture durable, CAD), ont participé au maintien de la qualité des paysages et à la biodiversité, mais auraient eu peu d'impact sur les dommages environnementaux.

Le nouveau programme de développement rural permettra-t-il de répondre aux attentes fortes de la société ? Permettra-t-il de développer des activités non agricoles autour des exploitations agricoles et participer à la diversification de l'économie rurale ? Le développement de la biomasse, et en particulier des biocarburants dits « carburants verts », suscite de grands espoirs pour remplacer les énergies fossiles et limiter les émissions à effet de serre. Mais le bilan environnemental de leurs modes de production devra être amélioré, grâce notamment à la réalisation d'investissements dans les procédés de deuxième génération.

Le défi des parités

L'un des objectifs de la Pac est de garantir la parité de revenu des agriculteurs avec les autres catégories sociales. Les instruments de soutien des prix initialement mis en place ont été progressivement remplacés, au cours des réformes successives de la Pac de 1992 à 2003, par une augmentation des aides directes aux agriculteurs, de plus en plus déconnectées des productions. Le droit à paiement unique indépendant de l'activité de production devient, à partir de 2006 en France, la principale mesure de soutien au revenu d'activité des agriculteurs. La mise en place de cette aide ciblée au revenu, dont l'octroi est soumis au respect de normes agro-environnementales (éco-conditionnalité), va dans le sens d'une agriculture multifonctionnelle pérenne, soucieuse d'un équilibre harmonieux des espaces ruraux. Le développement de cette agriculture suppose de plus la rémunération de ces fonctions non marchandes que sont l'occupation et l'aménagement de l'espace, la protection des ressources naturelles ou encore la fonction sociale de maintien voire de développement de l'emploi sur ces territoires.

Le statut d'agriculteur serait ainsi repensé, en ne se limitant pas à sa fonction d'exploitant agricole. Les agriculteurs deviendraient aussi des producteurs de biens environnementaux. En conséquence, la parité des revenus entre agriculteurs et autres catégories sociales ne devrait pas être examinée à moyen terme à l'aune de leurs seules activités agricoles, mais aussi en prenant en compte l'ensemble de leurs fonctions. Une telle comparaison s'intéresserait aussi aux revenus des autres ménages vivant dans les espaces ruraux, mais sans activité agricole, qui contribuent aussi à l'occupation et à l'aménagement de ces espaces.

Bien avant la mise en place d'aides indépendantes de la production, les revenus du ménage agriculteur provenaient de moins en moins souvent de sa seule fonction productive agricole. Un tiers des ménages agricoles percevait des revenus non agricoles supérieurs à un demi-Smic en 2003, ce qui diminuait fortement la disparité des revenus parmi les foyers d'agriculteurs. Les exploitations agricoles, avec notamment la progression des formes sociétaires,

formalisent de plus en plus les relations de travail et les droits associés au sein de la famille : de plus en plus souvent un conjoint exerce une activité hors de l'exploitation, ou bien, lorsqu'il travaille sur l'exploitation, il bénéficie d'un statut de salarié ou d'associé. La pluriactivité était présente dès le début des années quatre-vingt-dix dans un foyer d'agriculteur sur quatre ; elle s'est développée et en concerne un sur trois en 2003. En prenant en compte aussi leurs revenus non agricoles et les transferts sociaux, les ménages d'agriculteurs disposaient en 2003 d'un revenu disponible supérieur de 5 % en moyenne à celui des autres ménages alors qu'il le dépassait de 25 % en 1997. Cette baisse relative tient principalement à la diminution du revenu agricole que le poids croissant des revenus non agricoles n'a pas compensé. Comme les ménages d'agriculteurs restent plus grands que la moyenne, le niveau de vie des agriculteurs, égal au revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation, est toutefois inférieur de 10 % à 15 % à la moyenne. Parmi les agriculteurs, les ménages d'agriculteurs pluriactifs ont un niveau de vie équivalent à celui des autres ménages.

Comme leur revenu, les dépenses de consommation des ménages agriculteurs actifs, qui s'élèvent à 24 300 euros pour l'année 2001, sont un peu supérieures à la moyenne des ménages. Mais leurs dépenses de consommation par unité de consommation sont inférieures à celle de la moyenne des ménages et voisines de celles des ouvriers ou des retraités.

La question des parités ne peut être restreinte à celle du niveau de vie : la qualité de l'habitat ou l'accès à l'information, à la culture et aux services publics sont autant de préoccupations. Si les ménages d'agriculteurs sont propriétaires de leurs logements dans près de 80 % des cas, ceux-ci restent moins confortables, malgré un rattrapage ces vingt dernières années : près de 20 % de ces logements restent encore sans chauffage central contre 7 % des résidences de France métropolitaine. Ces logements sont souvent anciens : la moitié avait été construite avant 1950 contre un quart en moyenne pour l'ensemble des ménages.

Les ménages d'agriculteurs actifs ont des dépenses faibles de loisirs et de culture (860 euros par an par unité de consommation), relativement aux ménages des autres catégories socioprofessionnelles, qu'ils soient ouvriers (940 euros par unité de consommation) ou surtout cadres (2 120 euros par unité de consommation). Les ménages d'agriculteurs actifs n'ont en revanche pas de retard pour l'équipement informatique. Plus de 60 % d'entre eux disposent d'un micro-ordinateur chez eux. C'est autant que l'ensemble des actifs et plus que les ménages d'ouvriers ou d'employés. Leur taux de connexion à l'internet atteint 50 %, nettement moins que celui des cadres (68 %) mais deux fois plus que celui des ouvriers. Ces niveaux relativement élevés s'expliquent probablement par la perméabilité entre sphère professionnelle et sphère privée et par l'éloignement de certains équipements de services.

En conclusion

L'agriculture est confrontée à des défis nombreux et difficiles à concilier : l'élargissement à l'Est et l'intégration des nouveaux États membres au « modèle agricole européen », l'ouverture au commerce international et la mobilisation pour le développement des pays du Sud, le développement d'une agriculture multifonctionnelle dans une perspective de développement durable, les parités de revenus, de logement, d'accès à l'information et à la culture. Certains font appel à la solidarité européenne, d'autres à la correction des défaillances de marché par l'intervention publique. D'autres relèvent plutôt de préférences nationales ou de politiques non agricoles, telles celles du logement ou de l'aménagement du territoire. D'autres enfin seront surmontés en laissant fonctionner les marchés et en redonnant aux prix leur rôle de signal dans les choix de production et de consommation des acteurs économiques, producteurs agricoles, non agricoles et consommateurs. Bénéficiant de la Pac, l'agriculture du dernier demi-siècle, au cœur de la construction européenne, a obtenu des succès certains. L'agriculture de demain, face à ces défis multiples, devra poursuivre son adaptation. ■