

Eléments pour une nouvelle politique agricole *

Jacques Le Cacheux et Henri Mendras

Département des études de l'OFCE

Conçue pour assurer une expansion des productions agricoles par la modernisation des exploitations et l'intensification, l'ancienne Politique agricole commune (PAC) européenne, dont la réforme suscite aujourd'hui l'inquiétude des agriculteurs, avait dégénéré en un système de gestion du déclin agricole. Malgré les subventions directes et un soutien de plus en plus coûteux des cours, la population agricole a continué de décliner à un rythme soutenu (entre - 2 % et - 3 % par an) ; le revenu moyen ne s'est maintenu que par ce déclin ; de plus les déséquilibres demeurent, puisque les départs n'entraînent pas la résorption des excédents de produits de base, notamment le lait et les céréales. L'ancienne PAC servait donc principalement à nourrir les déséquilibres dont meurent les agriculteurs.

La nouvelle PAC tente de remédier à la surproduction agricole en limitant les incitations à la production. De ce fait, elle donne aux agriculteurs le sentiment qu'il s'agit simplement d'organiser leur lente disparition ou, par les aides directes, de « préserver l'espèce », comme on le fait des Indiens dans leur réserve ou des animaux en voie de disparition.

La question d'une politique agricole réellement viable à long terme reste en fait ouverte : c'est à la réflexion sur cette autre politique agricole qu'invite cet article, en indiquant quelques pistes pour une véritable ambition agricole.

Les agriculteurs français vivaient depuis trente ans dans la fausse sécurité que leur avait donnée la politique agricole Pisani-Debatisse des lois d'orientation de 1962. De plus ils avaient l'orgueil justifié d'être des

(*) Les auteurs tiennent à exprimer leurs plus vifs remerciements à Louis Chauvel et à Laurence Duboys Fresney pour leur aide précieuse dans la préparation des graphiques, la rédaction des encadrés, et plus généralement, pour leurs apports à cette étude, dont le contenu n'engage, cependant, que la responsabilité des signataires.

producteurs compétents qui avaient su se moderniser, réduire leurs effectifs, augmenter leur productivité tout en créant des institutions neuves et puissantes. Qui aurait prédit en 1950 que des paysans, rétifs au crédit, pour lesquels « se mettre en dette » était le début de la misère, vingt ans plus tard, auraient tous un compte en banque et seraient tous débiteurs ? Qui l'aurait prédit se serait vu traité de farceur. Or le Crédit agricole est aujourd'hui la première puissance financière française et l'une des dix premières au monde. En même temps que « le crédit », les agriculteurs créaient la Mutualité sociale agricole, développaient les services techniques des chambres d'agriculture, conservaient l'autorité directe sur la moitié environ de l'environnement agricole, développaient de puissantes coopératives et inventaient de nouvelles formes juridiques de gestion des entreprises : GAEC (Groupement agricole d'exploitation en commun), CUMA (Coopérative d'utilisation des matériels agricoles), GFA (Groupement foncier agricole). Toutes ces créations institutionnelles étaient couronnées par des associations de producteurs spécialisés (céréales, lait, viande, betterave,...) toutes soumises à la conduite unique de la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles). Toutes ces OPA (Organisations professionnelles agricoles) obtenaient de « co-gérer » l'agriculture française avec le gouvernement et l'administration du ministère de l'Agriculture. Cogestion qui devenait même gestion directe lorsque le Président de la FNSEA était nommé secrétaire d'Etat aux industries agro-alimentaires, comme Michel Debatisse en 1979 à 1981, voire ministre de l'Agriculture comme François Guillaume de 1986 à 1988.

Cette extraordinaire « montée en puissance » des OPA accompagnait et dirigeait une modernisation des techniques de production, une restructuration et une concentration des exploitations et surtout une révolution dans les méthodes de gestion économique, qui faisait de l'agriculture le secteur de production qui a accompli de manière continue les progrès de productivité de la main-d'œuvre les plus spectaculaires : en moyenne 5 % par an depuis quarante ans. D'importatrice de produits alimentaires, la France devenait exportatrice et le solde des échanges alimentaires contribuait de façon décisive à l'équilibre de la balance commerciale. Parallèlement, le nombre d'exploitants agricoles passait de 5 millions en 1955 à 1 million en 1988 et cette réduction massive se faisait, en apparence, sans drame pour le pays, autres que les drames personnels des exploitants chassés de leur terre parce qu'ils n'étaient pas capables de suivre le mouvement de leurs voisins.

Pour qui regarde cette « révolution silencieuse » (Debatisse, 1963), il s'agit là d'un succès exemplaire et qui justifie amplement, chez ceux qui l'ont accomplie, dirigeants agricoles et agriculteurs, un vif sentiment de satisfaction et même d'orgueil : ils ont bien mérité de la Nation.

Pourtant dès 1975 tout observateur attentif voyait que cet admirable succès nourrissait son propre échec. L'Europe avait absorbé l'augmentation de production mais la surproduction devenait inquiétante à l'échelle du Marché commun. Une nouvelle révolution technique, biolo-

gique et non plus mécanique, allait exiger un nouvel effort (renouveau des compétences, investissements nouveaux), d'où il résulterait une augmentation de la productivité et de la production. La montée du chômage et le développement de la société de consommation ne justifiaient plus ni l'exode professionnel agricole ni l'exode rural ; d'ailleurs ce dernier s'était tari dès 1970 comme le montra le recensement de 1982. Devant ces perspectives, qui avaient été lucidement tracées dès 1969 dans le « Rapport Vedel », il était clair qu'il fallait repenser la politique agricole et inventer des politiques différentes pour différentes filières de production.

Malheureusement les dirigeants agricoles, les hommes politiques, les responsables du ministère de l'Agriculture et du Crédit agricole ne songèrent qu'à maintenir le système de production sur sa lancée et verrouiller le système de pouvoir. Les avertissements de Bernard Lambert et de René Dumont ne furent pas entendus.

Dans une démocratie les conflits d'intérêts doivent être gérés par un équilibre des pouvoirs ; or en agriculture il n'y a qu'un seul pouvoir : celui que les dirigeants agricoles ont su édifier avec une dextérité et une persévérance remarquables et qu'ils ont su imposer aux politiques et à l'administration. En face d'eux, ni l'intérêt du pays ni la logique du marché international n'étaient défendus par quiconque parce que tout le monde admettait comme une évidence que ce qui était bon pour l'agriculture était bon pour la France. Aujourd'hui le voile se déchire, et l'on comprend que les agriculteurs réagissent violemment en découvrant la réalité dans toute sa dureté. Quelques voix s'élèvent pour regretter qu'on n'ait pas réorienté plus tôt la politique agricole. Que ne l'ont-ils proclamé plus tôt ! Le drame que vivent aujourd'hui les agriculteurs aurait pu leur être épargné. Sans doute n'est-il pas encore trop tard cependant pour envisager lucidement la situation et imaginer des solutions nouvelles (cf. aussi Mendras, 1983).

Les données du problème

De la pénurie à l'excédent agro-alimentaire généralisé

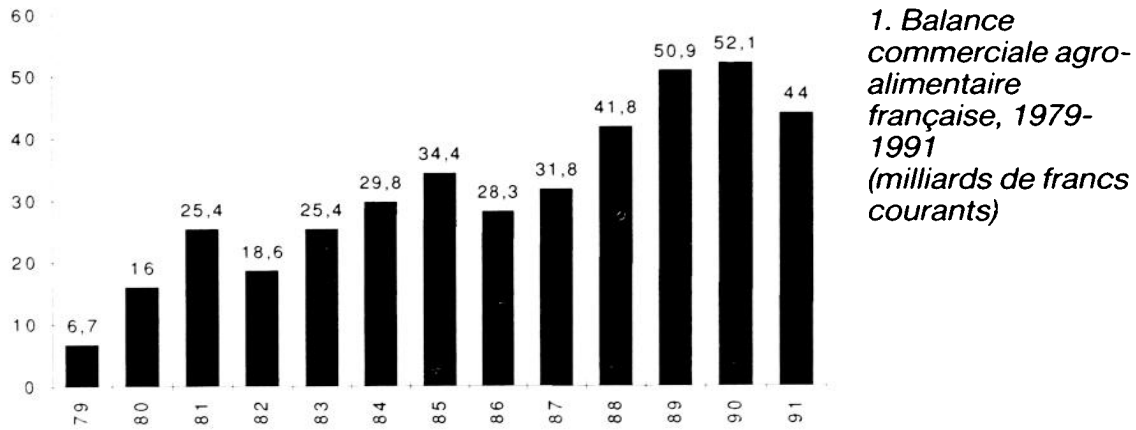
En simplifiant à l'extrême, les aspects économiques du problème peuvent être résumés en termes d'offre et de demande en volume : l'agriculture française — comme, d'ailleurs, l'agriculture des autres membres de la Communauté européenne (CE) — produit essentielle-

ment des denrées alimentaires ; ses débouchés sont donc contraints par la demande solvable de ces produits. Au moment de l'adoption des lois d'orientation agricole de 1962 et de la mise en place de la politique agricole commune (PAC), la CE dans son ensemble — et la France pour certaines productions — souffrait d'un déficit agro-alimentaire, de sorte qu'elle était importatrice nette de la plupart des grandes catégories de produits alimentaires. La situation justifiait donc une orientation productiviste de la politique agricole, particulièrement en France, qui était alors — et demeure à ce jour — la principale puissance agricole de la CE (23,8 % de la production agricole européenne totale en valeur en 1990) ⁽¹⁾. Pourtant avant même les élargissements successifs de la CE — de 6 à 9 en 1972, avec les adhésions du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, puis à 10 en 1981, avec la Grèce, et à 12 en 1985, avec l'Espagne et le Portugal —, les bilans d'approvisionnement alimentaire de la CE atteignaient déjà l'autosuffisance. Depuis, la CE est progressivement devenue excédentaire dans la plupart de ses productions agricoles et donc contrainte de rechercher à l'extérieur des débouchés supplémentaires.

Or à l'échelle du monde, le volume de la consommation de denrées alimentaires n'évolue guère ⁽²⁾, de sorte que les producteurs communautaires sont devenus, surtout depuis le début des années quatre-vingt, des concurrents des grands exportateurs agricoles traditionnels — Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, et pays d'Amérique du Sud (Argentine et Brésil surtout). La France, en particulier, a, depuis un peu plus d'une décennie, un excédent substantiel de sa balance des échanges agro-alimentaires (51 milliards de francs en 1989, 52,1 en 1990 et 44 en 1991) et se classe désormais au deuxième rang mondial des pays exportateurs nets de produits agricoles, loin derrière les Etats-Unis, et devant les Pays-Bas (Neveu, 1991) (Graphique 1). C'est, dans une très large mesure, cette nécessité d'écouler sur les marchés mondiaux des productions que les marchés européens ne suffisaient plus à absorber qui est à l'origine de la remise en cause de la politique agricole suivie, avec des infléchissements, depuis trois décennies : la contrainte du marché mondial a eu tendance à gonfler les coûts budgétaires de la politique de soutien des prix, et a obligé les gouvernements européens à des concessions dans le cadre des négociations commerciales du GATT.

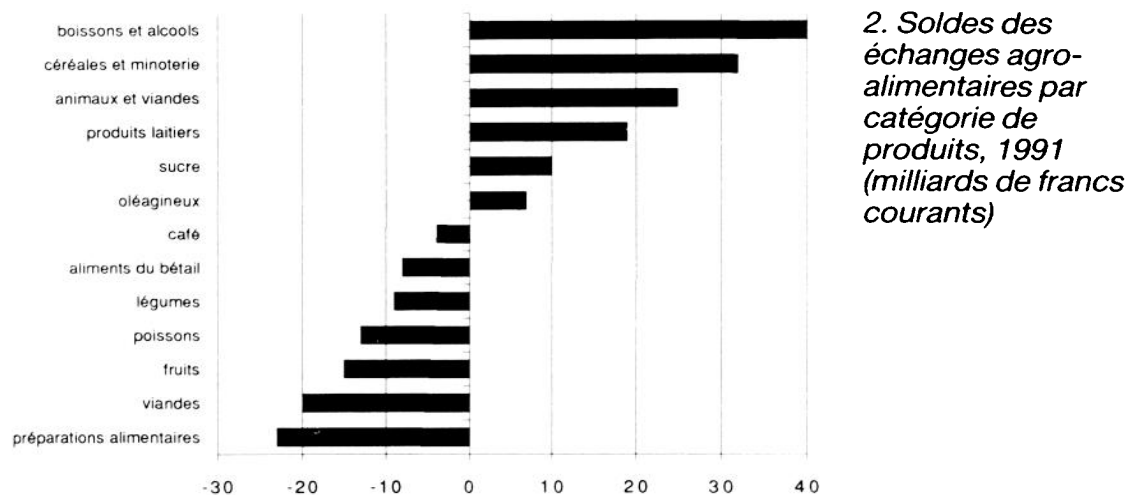
(1) Allemagne orientale non comprise. Hormis les fruits et légumes frais (Italie et Espagne) et l'élevage de porcs (Allemagne), l'agriculture française occupe la première place dans toutes les grandes productions communautaires, avec notamment plus du tiers des grandes cultures (céréales, protéagineux, betteraves sucrières) et des vins, un quart de la collecte de lait de vache, etc. (Eurostat ; Gubian et Le Cacheux, 1990 ; Neveu, 1991).

(2) Nous excluons ici qu'un débouché s'ouvre dans le Tiers-monde. Certes que la moitié de l'humanité soit mal nourrie et certains meurent de faim quand l'Occident regorge de nourriture est un scandale monstrueux, mais, à moyen terme, on ne voit pas comment faire cesser ce scandale. Dans les pays développés — c'est-à-dire ceux dont la demande alimentaire est solvable —, les quantités consommées par tête ne se modifient que très lentement. Au cours de la dernière décennie, on y décèle certaines tendances longues : un peu moins de sucre (près d'un quart de moins en dix ans aux Etats-Unis), un peu moins de viande de bœuf, un peu plus de graisses et huiles végétales, etc.



Source : Direction générale des douanes.

La structure par produits des échanges extérieurs agro-alimentaires (Graphique 2) montre clairement le poids des produits de base — notamment les céréales — dans l'excédent commercial de la France, de même qu'un certain nombre de paradoxes : la coexistence, par exemple, d'un excédent des échanges d'animaux et d'un déficit pour les viandes surgelées et en conserve ; le déficit des produits d'alimentation du bétail, etc. Pourtant, cette structure fait également apparaître les points forts de l'agro-alimentaire français à l'exportation, avec, en particulier, la montée, au cours des années récentes, de l'excédent des échanges de vins et boissons.



Source : SCEES, Ministère de l'agriculture.

Les effets de la politique de soutien des prix à la production

L'accroissement spectaculaire des volumes produits est allé de pair avec une contraction quasi constante de la part de l'agriculture dans l'économie nationale, quel que soit l'indicateur retenu. Ainsi la part de

l'emploi agricole dans l'emploi marchand total s'est-elle amenuisée au fil des ans, passant notamment de 13,3 % en 1970 à moins de 6 % en 1991 ; de même, la part de la valeur ajoutée agricole⁽³⁾ dans le PIB marchand est passée, au cours de la même période, de plus de 7 % à 2,9 % — et de 6,9 % à 2,4 % du PIB total. A ces chiffres, il convient d'ajouter ceux des industries agro-alimentaires : la valeur ajoutée (3,2 % du PIB marchand) et l'emploi (environ 5,5 % de l'emploi total du secteur marchand).

De la même manière, on observe, en France comme dans tous les pays en croissance, que la part des dépenses d'alimentation des ménages dans leur consommation totale est affectée d'une tendance séculaire au déclin, pour ne représenter que moins de 20 % dans la plupart des pays industrialisés aujourd'hui⁽⁴⁾.

Ces évolutions apparemment paradoxales des agrégats — accroissement continu des quantités physiques et baisse des parts relatives — sont, en réalité, rendues compatibles par des mouvements de prix relatifs globalement défavorables aux produits agricoles et, dans une moindre mesure, aux produits de l'industrie agro-alimentaires. Jusqu'à une date récente, en effet, les prix de vente des principales productions agricoles françaises n'avaient jamais enregistré de baisse absolue. Si les fluctuations annuelles ont été fortes pour les prix des produits ne faisant pas l'objet d'interventions publiques dans le cadre des politiques communes de soutien des prix de marché, les prix agricoles décidés chaque année par les autorités ont été constamment à la hausse jusqu'au début des années quatre-vingt. Depuis lors, la stagnation nominale a été, dans la plupart des cas, la règle et, plus récemment, elle a fait place à des baisses absolues, parfois substantielles (viande bovine, lait, par exemple). Mais les prix relatifs de tous les produits agricoles ont été constamment orientés à la baisse, et ce de manière de plus en plus accentuée (Tableau 1).

Cette baisse — en termes relatifs depuis des décennies, en niveau plus récemment — des prix des denrées agricoles françaises n'est, pour l'essentiel, pas sensible au stade de la consommation finale des ménages : l'indice des prix de l'alimentation ne diverge pas sensiblement de la moyenne, en raison de la part croissante que représente la

(3) Optique « livraisons » (Voir Encadré 5). Tous les agrégats agricoles français font en effet l'objet d'une double mesure : « livraisons », qui retrace les valeurs et volumes de production effectivement mis sur le marché par les exploitants agricoles, et « production », qui inclut, outre les livraisons, les valeurs et volumes des productions stockées. Comme la valeur ajoutée agricole, tous les autres soldes des comptes de l'agriculture, notamment les revenus bruts et nets, sont publiés selon l'une et l'autre de ces deux optiques. Sauf précision contraire, nous nous référons généralement aux mesures « livraisons ». Il va de soi que, si les évolutions annuelles peuvent diverger de manière sensible, les tendances sur moyenne et longue périodes sont nécessairement voisines.

(4) Les chiffres diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre : environ 19,6 % en France, 16,4 % en Allemagne, 22,3 au Danemark, etc. (1988, source Eurostat). Ces écarts reflètent, bien sûr, des habitudes alimentaires différentes, mais aussi des prix relatifs différents, notamment du fait de la fiscalité indirecte (TVA).

1. Les variations décennales des volumes et des prix relatifs, en pourcent.

	Volume			Prix relatifs		
	Années 60*	Années 70*	Années 80*	Années 60	Années 70	Années 80
Livraisons agricoles	+36	+31	+20	-6,5	-12	-21
• animales	+23	+27	+ 3	- 2	-12,5	-20
Gros bovins	+29	+26	+ 1	+19	- 7	-18
Lait	+37	+25	- 3	- 6	- 4	-10
Volaille	+47	+79	+46	-28	-25	-27
• végétales	+53	+35	+39	-13	-11,5	-22
Blé tendre	+50	+70	+44	-11	-16	-32
Betterave	+37	+62	- 6	-10	-15	-22
Consommations intermédiaires	+96	+56	+12	-11,5	+6,5	-15
Engrais	+110	+58	+ 4	-22,5	+17	-27
Aliments animaux	+167	+78	+24	-12	- 8	-21

(*) Années 60 : 1969-70-71/1959-60-61 ; idem pour les autres.
Source : L. Bourgeois et F. Colson, 1992.

valeur ajoutée de la transformation et de la distribution dans la valeur marchande des produits alimentaires. En revanche en valeur absolue, la consommation finale de toutes les catégories de produits alimentaires augmente.

L'attrition de la population agricole

La formidable expansion agricole des dernières décennies s'est accompagnée d'une transformation profonde des structures et des modes d'exploitation, rendue possible par l'évolution des techniques et encouragée par la politique des prix. Les proportions des facteurs de production — terre, travail et capital — utilisés se sont progressivement altérées au détriment des deux premiers et au profit du troisième. L'intensification de l'agriculture française se manifeste, en premier lieu, par une réduction tendancielle des surfaces utilisées : les superficies agricoles cultivées sont passées de 33,5 millions d'hectares en 1950 à 31,3 millions en 1988, tandis que la surface boisée augmentait, dans le même temps, 11,3 à 14,7 millions d'hectares. Ce mouvement devrait s'amplifier avec les incitations au gel des terres et à la reforestation

1. Agriculteurs « gros » et « petits » : des inégalités de surface croissantes

Le mouvement de fond du déclin agricole (celui du nombre des agriculteurs comme celui, plus profond, de l'activité), a une contrepartie : la concentration des terres, la course à la productivité et à la rentabilité, l'intensification de l'activité chez ceux qui appartiennent à la portion la plus active de la population agricole, fait générateur, semble-t-il, d'une croissance des inégalités. Cette croissance des inégalités ne peut être observée sur le long terme au travers des évolutions de revenu (cette notion de revenu de l'agriculteur est aussi délicate à définir qu'à observer) mais peut l'être au travers de la surface agricole utile par exploitant (la notion de surface agricole utile comme indicateur d'inégalités pourrait être remise en cause en raison de la multiplication de l'élevage hors-sol, mais elle peut être adoptée en première approximation).

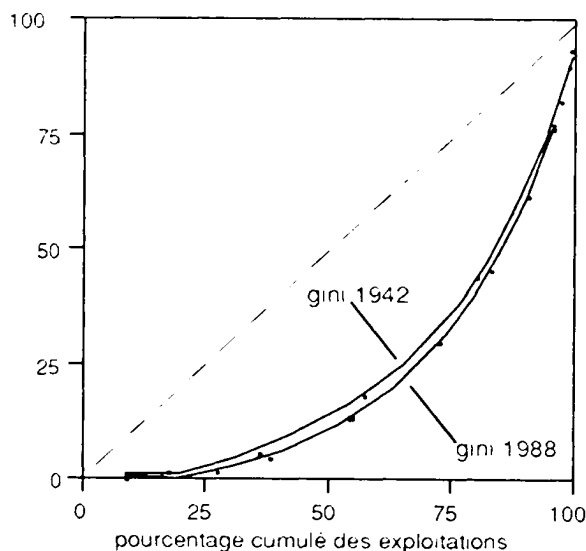
L'observation générale est que, en gros, le déclin des uns fait la croissance d'autres : la concentration agricole s'opère moins par la reprise des terres des « petits » que des « moyens ». Ce fait révèle en fait que le monde agricole unitaire d'hier devient de plus en plus divers et différencié, depuis les plus petits qui se maintiennent à la terre sur un petit lopin en attendant la retraite, et les plus gros qui travaillent à ne pas être disqualifiés. Ce sont en fait les agriculteurs moyens qui voient leur position devenir la plus difficile, entre une croissance au risque du surendettement, et une disqualification dans une activité qui ne saurait les employer à plein temps, ni non plus nourrir son homme : trop gros pour faire de l'agriculture d'appoint, et trop petits pour être réellement concurrentiels.

*Courbes de Gini
1942-1988*

pourcentage
cumulé de la
surface agricole utile

(La courbe de Gini s'obtient en reportant sur un repère le pourcentage y % de la surface totale exploitée par les x % plus petites exploitations ; plus la courbe est éloignée de la diagonale, plus les inégalités sont importantes.)

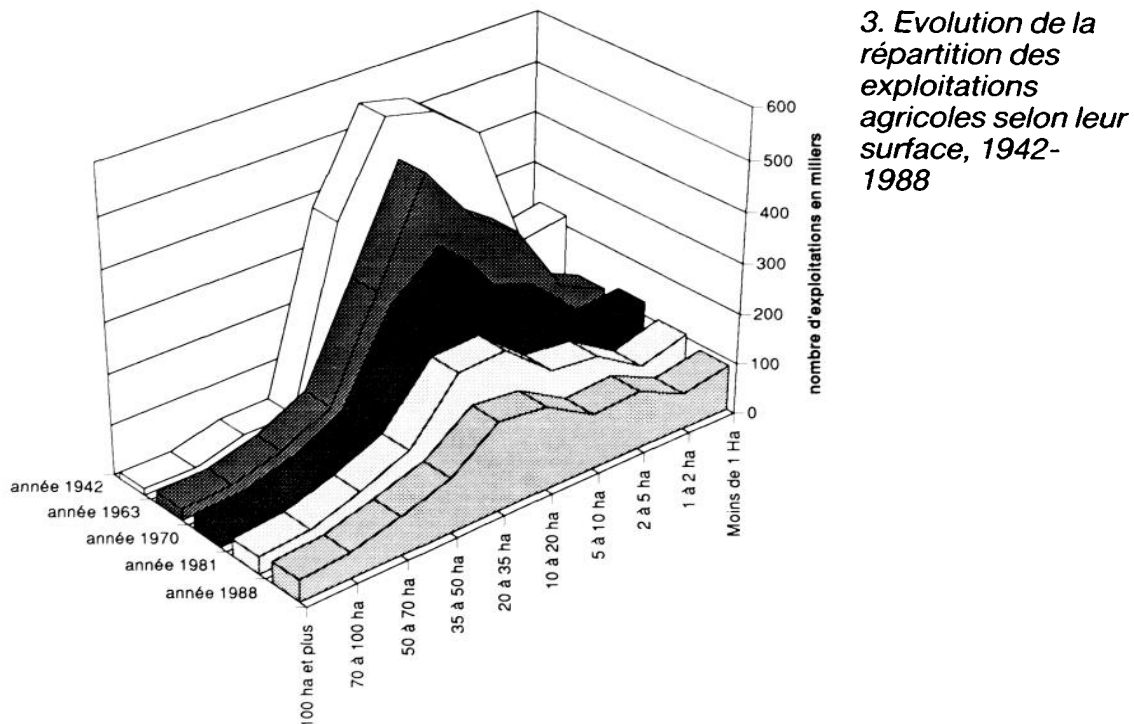
Calculs : OFCE
Source : INSEE.



La courbe de Gini montre que le quart des exploitations (les 250 000 plus gros exploitants) concentre les deux tiers de la surface agricole utile française. L'indice de Gini (double de la surface entre la diagonale et la courbe) passe de 0,55 à 0,59 de 1942 à 1988 ; il indique que l'agriculture est de moins en moins une unité : la différence augmente entre une agriculture d'appoint (celle des polyactifs, des pensionnés, et des « gens de peu » du monde rural) et l'agriculture des grands entrepreneurs.

récemment mises en place par la CE et renforcées dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune (PAC, cf. *infra*). Mais l'augmentation des friches qui, déjà, avait été prévue par le rapport Vedel ne s'est pas produite : comme on peut le constater dans le débat autour de la réforme actuelle, la friche est un objet d'anxiété dont la réalité demeure limitée. Associée à des quantités croissantes de consommations intermédiaires — engrais, pesticides, désherbants, etc. — de plus en plus performantes et de matériels, la terre agricole a vu ses rendements augmenter massivement : tandis que la part des consommations intermédiaires dans la valeur de la production agricole s'élevait progressivement — de 18,9 % en 1950 à 43 % en 1990 —, le rendement moyen de l'hectare de blé tendre passait de 19 à 62 quintaux, et avoisine les 100 quintaux dans les exploitations de grande culture céréalière de l'est du Bassin parisien ⁽⁵⁾.

Dans le même temps, le nombre des exploitations agricoles s'est considérablement réduit, les petites et moyennes exploitations — à



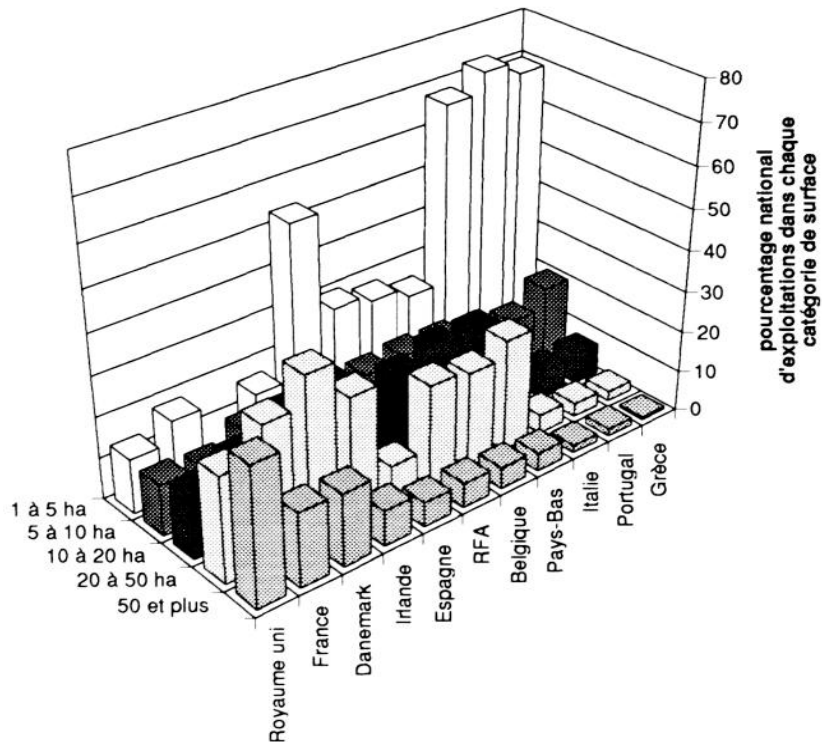
(De période de 10 ans en période de 10 ans : liquidation des moyens 2 à 35 ha, au profit des plus de 35 ha.)

Source : INSEE.

(5) On peut également citer la progression des rendements dans l'élevage bovin, où le nombre moyen d'animaux à l'hectare s'est progressivement élevé avec les rendements des cultures fourragères et l'accroissement des apports d'alimentation animale en provenance de l'extérieur de l'exploitation (consommation intermédiaire). En outre, le rendement du troupeau bovin laitier s'est considérablement élevé, passant de 2100 en 1950 à 3250 l./vache/an en 1976 — niveau proche de la moyenne italienne, mais très inférieur aux moyennes allemande (4111 l./vache/an) ou hollandaise (4776 l./vache/an) — puis près de 4600 l./vache/an en 1988 (3456 en Italie, 4743 en RFA et 5641 aux Pays-Bas). Dans ce domaine, l'introduction en 1984, puis la réduction progressive des quotas de production ont substantiellement infléchi les tendances, accélérant la réduction des effectifs et la hausse des rendements moyens.

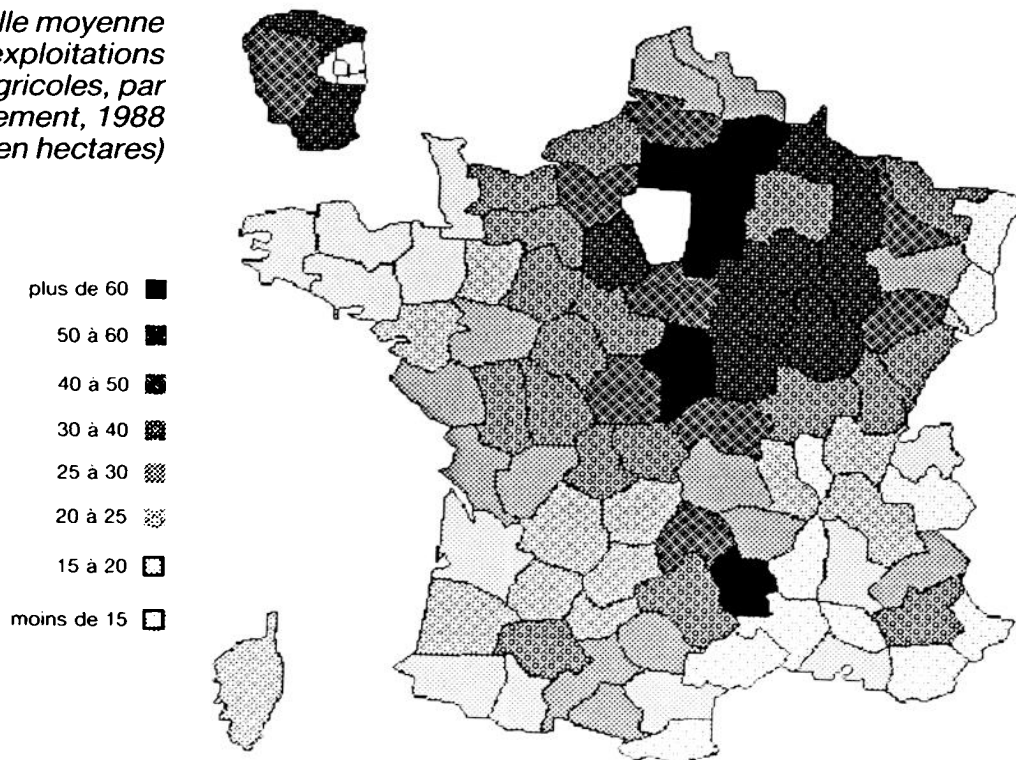
l'exception des hors-sol, maraîchage, etc. — disparaissant progressivement au profit des exploitations de plus de 35 ha. (Graphique 3). Ce mouvement général, qui tend à rapprocher la structure de l'agriculture française de celle des pays d'Europe du nord (Graphique 4) — environ

4. Répartition des exploitations agricoles selon la taille dans les pays de la CE, 1988



Source : Eurostat.

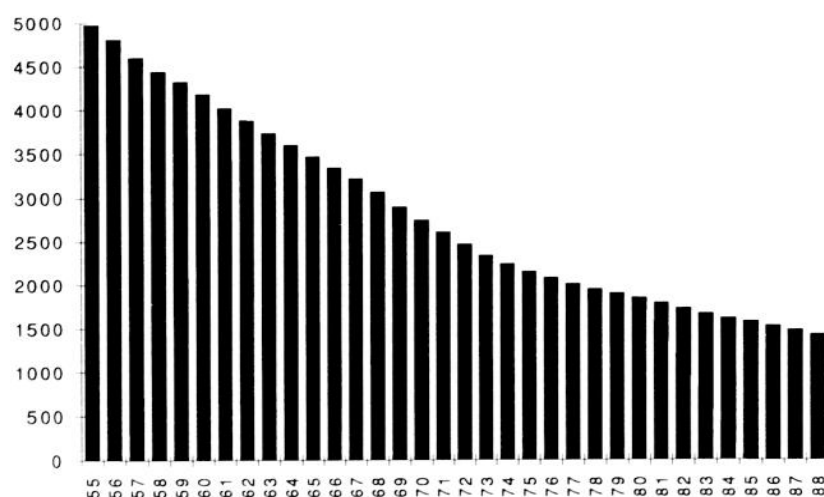
1. Taille moyenne des exploitations agricoles, par département, 1988 (en hectares)



Source : INSEE.

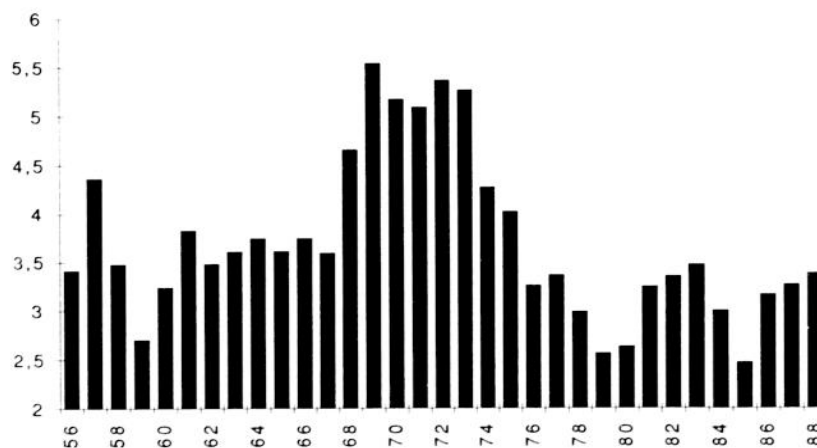
1 million d'exploitations agricoles en France, alors qu'il y en avait encore, en 1987, plus de 950 000 en Grèce, près de 1,7 million en Espagne et de 2,8 millions en Italie (source Eurostat) — laisse toutefois subsister d'importantes différences régionales, en partie liées à l'orientation technique des exploitations (Carte 1).

La réduction de l'emploi agricole — population active agricole au sens de l'INSEE, c'est-à-dire les exploitants, aides familiaux et salariés, à mi-temps ou plus (Encadré 2) — a été extrêmement spectaculaire au cours des dernières décennies (Graphique 5), passant de 5 millions en 1955 à environ 1,5 million en 1988. Cette attrition s'est opérée en partie par exode rural et en partie par départ à la retraite des actifs agricoles, et, contrairement aux apparences, elle ne s'est pas accélérée récemment, conservant depuis une quinzaine d'années un rythme bien moindre qu'au début des années soixante-dix (Graphique 6). Pourtant les disparités régionales demeurent très marquées et, dans de nombreux départements — pour la plupart situés au sud-ouest d'une ligne allant



5. Evolution de la population active agricole, 1955-1988 (en milliers d'unités de travail annuelles)

Source : INSEE, séries longues.

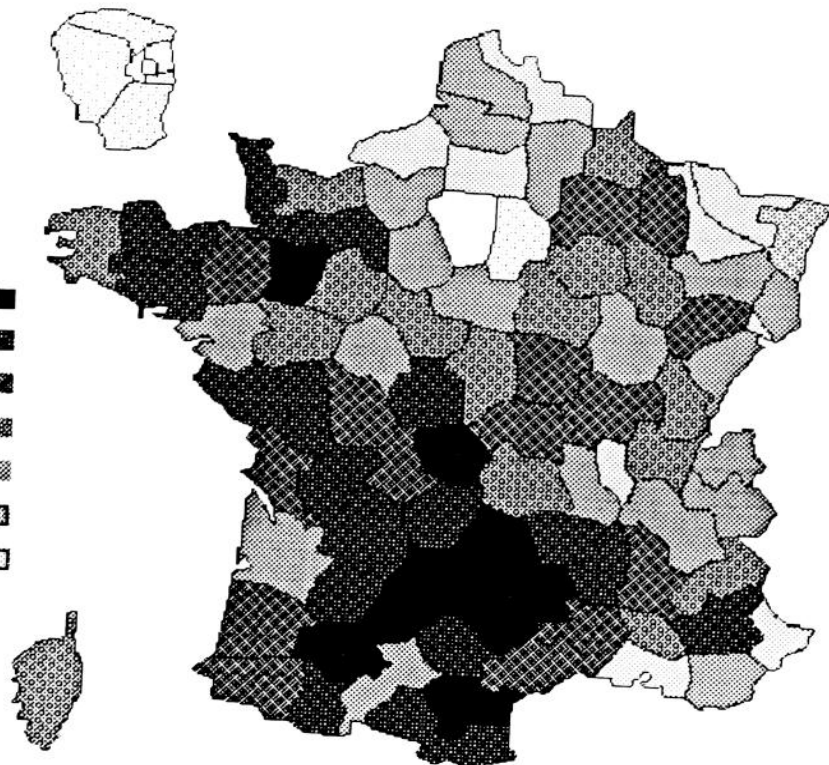


6. Taux annuel d'érosion de la population active agricole, 1956-1988 (en pourcent)

Source : INSEE, séries longues.

2. Part de la population active agricole dans la population active totale, par département, 1988 (en pourcent)

- plus de 15 % ■
- de 10 à 15 % ■
- de 8 à 10 % ■
- de 6 à 8 % ■
- de 4 à 6 % ■
- de 2 à 4 % ■
- moins de 2 % ■



Source : Recensement général agricole.

de Caen à Lyon — la part de la population active agricole dans l'emploi total demeure supérieure, parfois très sensiblement, à la moyenne nationale (Carte 2).

Sur le million d'exploitations agricoles recensées par les statistiques, environ 400 000 sont des mini-exploitations de retraite ou de complément, ou tenues par des agriculteurs exerçant concurremment un autre métier : des pluriactifs. Il y a donc aujourd'hui en France 600 000 exploitations dans lesquelles l'activité agricole emploie à plein temps au moins un travailleur, certaines occupent deux ou plusieurs travailleurs, aides familiaux ou salariés. Au total les agriculteurs à plein temps sont environ 800 000 (Encadré 2), moins que de fonctionnaires de l'Education nationale, et rappelons qu'il y a près de trois millions de chômeurs.

2. L'Agriculteur et son nombre

Segment spécifique de la société française, l'agriculture est, pour l'observateur distant, une réalité univoque, répondant à une image mentale aussi schématique que traditionnelle ; en suivant les clichés les plus classiques, « l'agriculteur » ne poserait pas de difficulté de définition, et donc de dénombrement. Pourtant, le monde agricole connaît des inégalités et des disparités importantes au terme desquelles les effectifs tels qu'ils apparaissent dans les statistiques officielles doivent être maniés avec précaution.

Le métier d'agriculteur, et donc l'effectif des agriculteurs, sont liés à la notion d'exploitation agricole. La population agricole active se définit donc par sa population noyau, les chefs d'exploitation (1 016 755 au Recensement général agricole de 1988), auxquels s'ajoutent les conjoints actifs (507 010), les aides familiaux actifs (345 824) qui sont souvent les descendants éventuellement destinés à reprendre l'activité à leur compte, et les salariés agricoles permanents (156 139), soit au total 2 025 782 actifs. L'ensemble de la population agricole (actifs et inactifs) s'élève à 3,5 millions d'individus ; il s'agit là de la population « paysanne » au sens le plus large, qui vit directement autour de l'exploitation.

Pourtant, ces chiffres massifs dissimulent l'extrême diversité de la pratique professionnelle ; comme nous l'avons vu, la définition officielle de l'agriculteur est fondée sur l'exploitation : pour le ministère de l'Agriculture, est exploitation toute unité de production répondant à l'un au moins des critères suivants :

- 1 hectare et plus de superficie agricole utilisée ;
- 20 ares et plus de cultures spécialisées (houblon, vigne, tabac...) ;
- 5 ares et plus (maraîchage, vigne AOC...) ;
- des effectifs minima ou des productions minima de certaines espèces d'animaux (1 vache laitière, ou 1 truie mère, ou production de 500 poulets de chair...)

Par conséquent, l'exploitation, qui définit l'exploitant, va de l'immense ferme de la Beauce, au carré de 25 mètres de carottes : d'un côté, de véritables entreprises de production biologique à forte rentabilité, et de l'autre des jardinets d'appoint, d'autoconsommation, voire de loisir.

Il s'agit de considérer, au-delà de l'exploitation, l'intensité du travail réclamé, en distinguant les agriculteurs actifs à plein temps des autres, qu'ils soient polyactifs, pensionnés, ou qu'ils trouvent dans l'agriculture un loisir ; parmi les 2 millions d'actifs agricoles, 800 000 le sont à plein temps, et 420 000 effectuent un temps partiel supérieur à un mi-temps, et chez les chefs d'exploitation (au nombre d'un million), 512 000 sont à temps complet, 175 000 à temps partiel supérieur à un mi-temps. Autrement dit, de l'ensemble le plus large, 3,5 millions pour la famille agricole, au plus étroit, 512 000 (chefs d'exploitation à temps complet), nous voyons l'extrême difficulté de définir la « vraie » paysannerie de la « fausse », et par force l'Agriculteur.

La pratique statistique qui consiste à se donner une définition stricte (bien qu'un peu arbitraire, comme le nombre de chefs d'exploitation) n'est pas forcément le meilleur choix pour suivre les évolutions temporelles de la profession, puisque chaque partie de l'ensemble possède une dynamique relativement indépendante des autres, et qui ne peut être rigoureusement inférée de celle de l'ensemble : par exemple, de 1979 à 1988, les chefs d'exploitation sont passés de 1,26 million à 1,01 (- 20 %), et ceux qui l'étaient à temps complet sont passés de 697 000 à 512 000 (- 26 %), signe que la décroissance rapide des effectifs dissimule la délitescence encore plus rapide de l'activité réelle des actifs, amenés de plus en plus souvent à multiplier leurs activités hors de l'exploitation pour les jeunes, réduisant déjà leur activité à l'abord de la retraite pour les plus âgés. Autrement dit, si, quantitativement, les chefs d'exploitation voient leurs effectifs diminuer rapidement, qualitativement, les agriculteurs, pour beaucoup, sont de moins en moins de « vrais » agriculteurs (ie : à plein temps).

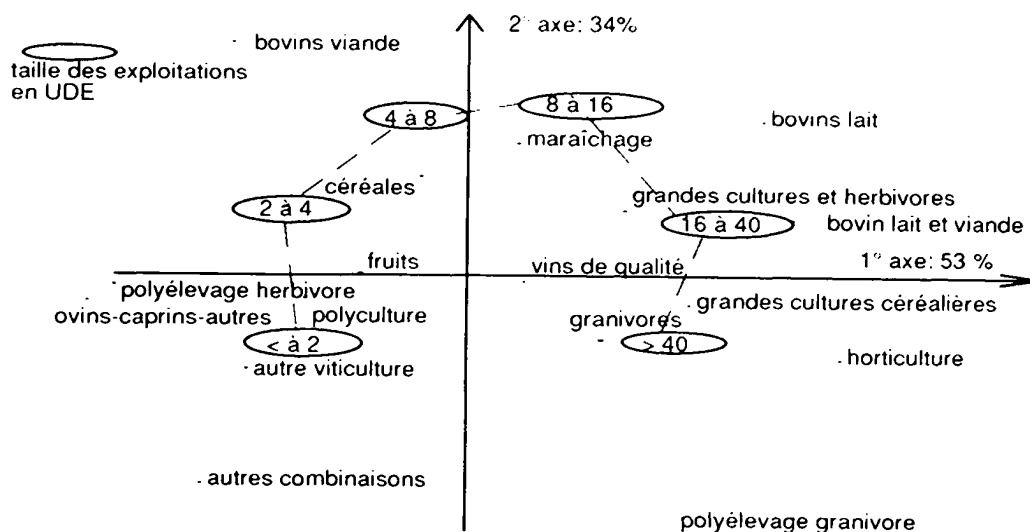
3. Les segments de la production : révélateurs des inégalités

Le rapport entre diversité des productions et inégalités illustre un peu mieux les spécificités des segments du monde agricole : s'il n'est pas susceptible de fournir un recul historique, il permet en revanche de comprendre en fonction des productions la richesse (ou le poids économique) des exploitations : il existe en effet des productions de riches et des productions de pauvres, pour les unes spécialisées, à forte intensité capitaliste, et offrant des marges élevées, et pour les autres, peu spécialisées, extensives, et d'un rendement faible.

Le Recensement agricole a créé la notion d'orientation technico-économique, qui exprime la principale production (en valeur) d'une exploitation ; les cas de poly-orientation peuvent être repérés, au delà de l'orientation principale, par les surfaces et les cheptels de chaque catégorie de production ; les exploitations concernées par chaque production principale sont ventilées par catégorie de dimension économique estimée par la Marge brute standard (MBS) des exploitations, exprimée en Unité de dimension européenne (UDE). Le tableau ainsi obtenu montre que l'orientation principale de la production est étroitement liée à la taille de l'exploitation, ce qui permet de différencier les productions des petits agriculteurs de celles des grands. Une analyse en composantes principales (variables actives : taille économique des exploitations) permet une lecture rapide de ce tableau :

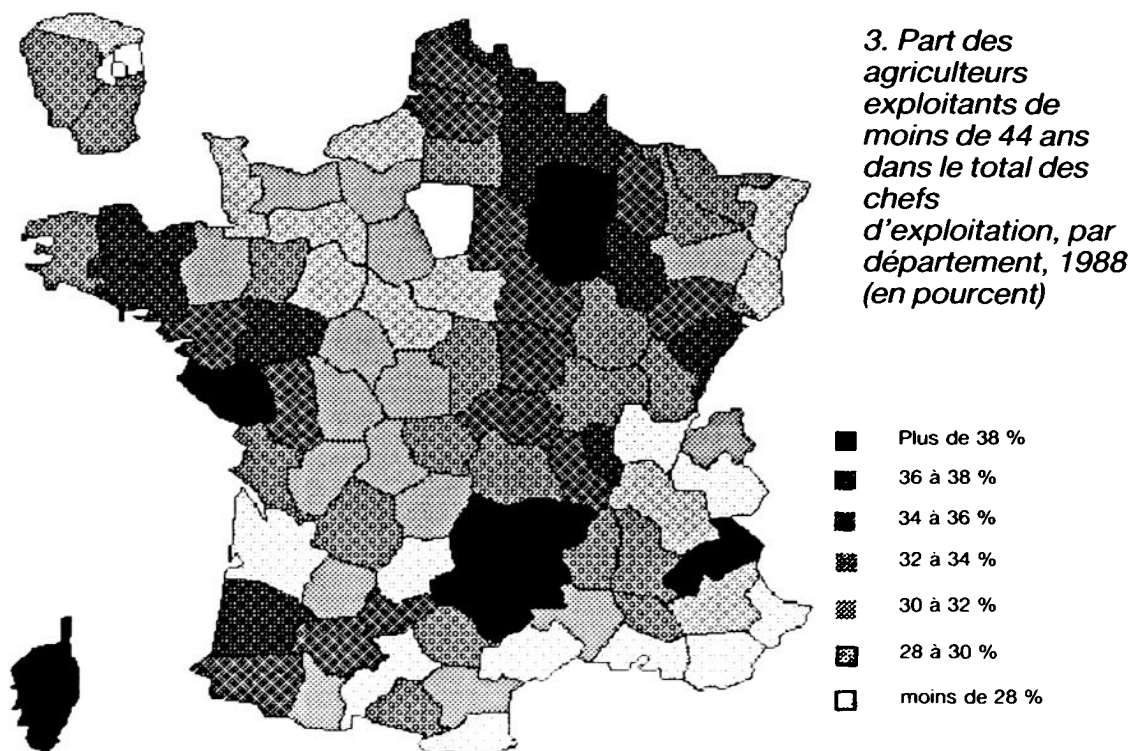
Equivalents de l'UDE en ECU 1986 :

<2 UDE	<2.400 ECU	8 à 16 UDE	9.600 à 19.200 ECU
2 à 4 UDE	2.400 à 4.800 ECU	16 à 40 UDE	19.200 à 48.000 ECU
4 à 8 UDE	4.800 à 9.600 ECU	>40 UDE	48.000 ECU et plus



On peut alors distinguer synthétiquement les productions de subsistance ou d'appoint des productions de rendement : au bas du plan factoriel à gauche se situent les productions des « petits » paysans : des combinaisons de culture ou d'élevage sans grand rendement, sans spécialisation, produisant traditionnellement des biens à faible valeur ajoutée — en dehors des fruits — ; il s'agit d'exploitations situées à la limite du loisir, mais aussi des cultures vivrières d'auto-consommation, comme de cultures traditionnelles en pleine régression (viticulture ordinaire) ; nous trouvons aussi l'élevage ovin, élevage extensif qui, en France, est pratiqué par des exploitations ayant en moyenne 20 hectares de surface. Les exploitations les plus importantes par leur marge sont constituées par des productions à la limite de l'industrie biologique : horticulture et granivores (le plus souvent hors-sol), ainsi que les grandes cultures céréalières et l'élevage bovin mixte (lait-viande). Les agriculteurs moyens se caractérisent par l'agriculture animale et la petite céréaliculture (sur 38 ha en moyenne), auxquels s'ajoutent les maraîchers.

Cette analyse montre la diversité des problèmes propres aux agriculteurs : s'il n'est pas faux de dire que la PAC traditionnelle profitait aux plus riches, certains petits et moyens agriculteurs en profitaient aussi. Le danger consiste en une déstabilisation plus grande encore des agriculteurs moyens, qui sont peut-être les plus fragiles, puisque simultanément insérés dans l'économie de production agricole de masse (élevage et céréales), et trop petits pour tirer un revenu décent de leur activité.



Source : Recensement général agricole.

L'âge moyen des agriculteurs est relativement élevé : près de 600 000 chefs d'exploitation ont plus de 50 ans et parmi ceux-ci, 3 sur 4 n'ont pas de successeur connu, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'en trouveront pas si leur exploitation est rentable ; en revanche ceux qui n'ont qu'une exploitation trop petite cèderont leurs terres à leurs voisins. La concentration des exploitations et la diminution de la population agricole que l'on observe depuis 40 ans vont donc se poursuivre spontanément. Cette situation moyenne est cependant très contrastée selon les régions (Carte 3) : dans l'est du Bassin parisien la population agricole diminue d'elle-même et il faudra sans doute faire venir des agriculteurs si l'on veut maintenir l'agriculture dans son système actuel ou l'orienter vers des systèmes extensifs. En Vendée une génération nombreuse de jeunes agriculteurs piaffe pour prendre la succession des exploitants actuels qui sont moins âgés que la moyenne nationale. Si les jeunes Vendéens ne sont pas disposés à émigrer en Lorraine, des Hollandais ou des Belges y seront les bienvenus.

4. La récession démographique de la famille agricole

NB. La spécificité patrilinéaire (près de 90 % des agriculteurs sont fils d'agriculteurs) et endogamique du monde agricole autorise à voir dans la démographie une des contraintes fortes des structures agricoles, puisque la future ressource active provient pour une bonne part des générations présentes, et de leur descendance.

La famille agricole se caractérise par deux déséquilibres démographiques que pallie encore une fécondité relativement forte ; les conséquences de ces déséquilibres seront importantes bien que difficiles à évaluer. La seule certitude est la disparition fatale de 200 000 exploitants en vingt ans, même si l'on suppose que les données économiques ne provoquent pas un surcroît de départ de la profession.

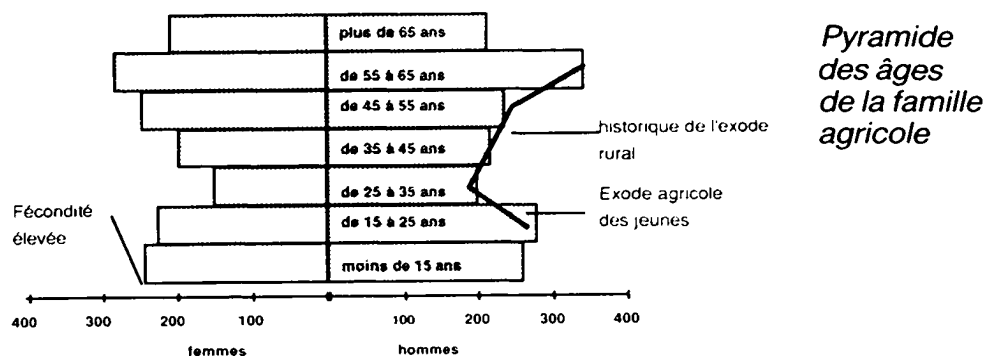
Les principales caractéristiques démographiques de la population agricole sont :

- Un fort déséquilibre de la structure d'âge, avec un lourd déficit de jeunes actifs et une importante proportion d'agriculteurs âgés de 55 à 65 ans, appelés à prendre leur retraite avant la fin du siècle. Cette situation est liée historiquement à l'exode rural de l'après-guerre, qui, d'année en année, a plus fortement poussé les jeunes à quitter l'exploitation familiale. 25 ans est l'âge charnière du départ de l'exploitation des fils d'agriculteurs (si l'exode rural est endigué, selon le dernier recensement, l'exode agricole, qui consiste à quitter l'exploitation, continue) ; en revanche le départ des filles est plus précoce. Si le renouvellement des générations est assuré pour ce qui est du nombre d'enfants, la relève des exploitations est compromise pour près de 200 000 d'entre elles.

- Un déficit féminin relativement important (pour les agriculteurs âgés de 25 à 45 ans, la proportion est de 1,2 hommes pour une femme) ; si ce déficit est tolérable en l'état actuel des choses, il pourrait se creuser en raison des tendances de fond de la société française (élévation du niveau

des études, du travail des femmes...), qui pourraient rendre l'exode agricole plus attractif encore pour les femmes : de fait, ce déficit n'a cessé de se creuser en 30 ans. Ce déficit, qui aura des conséquences sur le renouvellement ultérieur des générations, joue aussi dans le sens d'un célibat plus important, et d'une plus grande pénibilité du travail agricole. Il est vrai, néanmoins, que le renouveau du rural pourrait modifier cet état de fait.

- Une fécondité relativement élevée (10 % plus forte que dans la population française) qui contrecarre un peu des conséquences des deux caractéristiques précédentes. Il est vraisemblable pourtant que cette fécondité pourrait à l'avenir tendre vers la moyenne nationale.



Source : RGA, 1988.

Les conséquences de ces données démographiques sont d'abord l'augmentation importante des retraités **et** une baisse mécanique des actifs agricoles, même en excluant toute considération économique. Ce sont en fait 200 000 agriculteurs exploitants qui sont appelés à n'être pas remplacés, à une échéance comprise entre 10 et 15 ans. Il est possible que cette situation serve à une plus grande concentration des terres ; elle peut signifier aussi le déclin de certaines zones rurales où les exploitations ne seront pas reprises. Pourtant, un nombre important d'inconnues demeure : les conséquences de l'établissement des préretraites agricoles, l'accroissement possible de l'exode des jeunes, mais aussi des femmes, les conséquences des choix économiques à venir — l'établissement *de facto* de la PAC, et son évolution future —, et, bien sûr, l'éventuelle immigration d'agriculteurs provenant de la CE, de l'Europe centrorientale, ou d'ailleurs. Ce dernier facteur signifie en fait la possibilité de revenir plus rapidement à une démographie saine.

Les évolutions du revenu agricole et le revenu des agriculteurs

Naguère exploitation était synonyme de famille : tout le revenu de la famille provenait de la ferme où homme, femme et enfants travaillaient. Aujourd'hui ce n'est plus vrai : dans la majorité des jeunes ménages, la femme a un emploi à l'extérieur de la ferme [110 000 en 1990 contre 22 000 en 1954 (Brangeon et Gégouzot, 1992)] et les enfants vont à l'école jusqu'à 20 ans avant de trouver un emploi. Dans les quelque 600 000 exploitations agricoles « véritables », la moitié du revenu du

ménage est d'origine non agricole : salaires, transferts sociaux, revenus de capitaux. On peut donc dire que dans les ménages d'agriculteurs comme dans les ménages français moyens à deux salariés, il y a deux sources de revenus : agricole et non agricole. Dans les 4 à 500 000 exploitations « marginales », le revenu non agricole est toujours supérieur, parfois très supérieur au revenu agricole. Il faut donc distinguer très soigneusement famille et exploitation, revenu de l'exploitation et revenu du ménage (Encadré 5).

5. Notions de comptabilité agricole française : les indicateurs de revenu

La comptabilité agricole française s'est dotée d'un nombre important de notions et d'indicateurs qui permettent, de façon complémentaire, de suivre l'évolution globale et locale du revenu des agriculteurs.

La complexité même de l'économie agricole nécessite d'introduire deux optiques : livraison et production ; **l'optique livraison** consiste à tenir compte des ventes de l'année, l'intra-consommation, et les produits cédés aux salariés, sans considérer l'année de production des produits ; **l'optique production**, en revanche, tient compte de la variation des stocks détenus (qui peuvent être importants dans la production animale, et plus encore dans la production viticole, au travers de la mise en chais). L'intérêt de l'optique livraison est de traduire l'évolution de la trésorerie de l'année, et de lisser les aléas climatiques.

La base des calculs de revenu agricole consiste en le RBA, **Revenu brut agricole**, dont le champ est la branche agriculture ; il intègre donc marginalement des activités de production qui ne sont pas celles des agriculteurs ; il exclut en revanche les revenus d'activités extra-agricoles, ou tirées du patrimoine. Le RBA est le solde du compte de revenu de la branche agriculture : il est la somme de l'excédent brut d'exploitation, des indemnités d'assurances, des prestations sociales, auxquels sont retranchés les intérêts de la dette, les primes d'assurances, les charges locatives, les cotisations sociales.

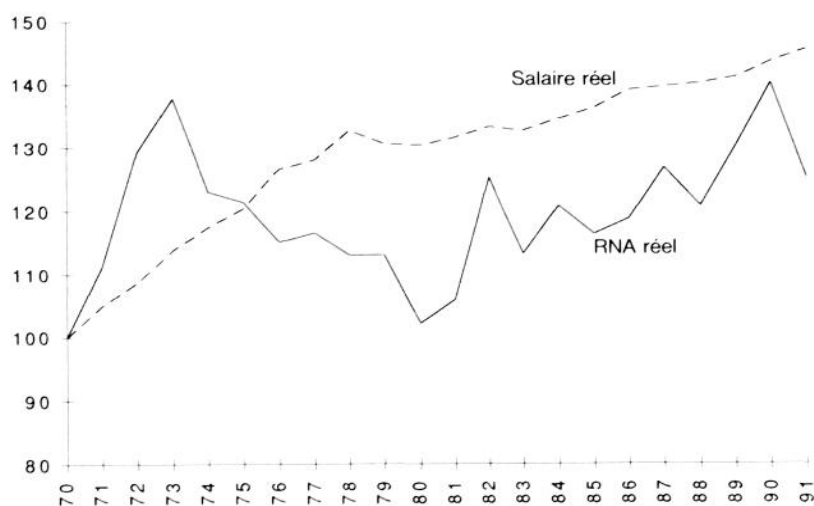
Le **Revenu net agricole** (RNA) est obtenu en retranchant du RBA la consommation de capital fixe ou amortissement.

Le **Résultat brut d'exploitation** (RBE) s'intéresse non pas à la branche agriculture, mais aux agriculteurs. Il est déduit du RBA par quelques modifications de champ, en excluant les activités agricoles des non-agriculteurs (jardins potagers, élevage des particuliers,...), et surtout le « hors exploitation », en particulier les transferts sociaux (sauf subventions explicitement agricoles). Le **Résultat net d'exploitation** (RNE) est le RBE auquel la consommation de capital fixe est retranchée.

Chacun de ces indicateurs de revenu est susceptible d'être moyenné, en le rapportant soit au **nombre d'exploitations**, soit au nombre d'**Unité de travail agricole familial** (UTAF), le premier ayant une optique centrée sur l'exploitant comme unité, le second sur l'intensité de l'activité agricole.

Chacun des indicateurs obtenus peut connaître des variations

intenses, d'année en année, de région en région, et plus encore suivant les activités principales des exploitations. Ils sont donc à manier avec une certaine précaution. Par exemple, le revenu brut agricole est en baisse tendancielle depuis 1974, et seule la baisse du nombre des agriculteurs, ou des UTAF, assure une certaine stabilité (le gâteau se contracte dans le temps, mais le nombre de ceux qui s'en nourrissent diminue dans une proportion comparable) ; pourtant, le choix de moyenner par le nombre d'exploitations ou par celui des UTAF n'est pas sans conséquence : actuellement, le nombre d'UTAF (qui prend en compte l'intensité de l'activité agricole) décline plus vite que le nombre d'exploitations (une génération âgée nombreuse arrive à une période du cycle de vie agricole où l'on ne quitte pas encore l'exploitation, mais où l'on réduit son activité) ; aussi le RBE par UTAF se maintient-il mieux que le RBE par exploitation. En revanche, dans quelques années, le nombre d'exploitations pourrait se réduire plus vite que l'activité, conduisant à un meilleur maintien du RBE par exploitation, mais pas par UTAF.



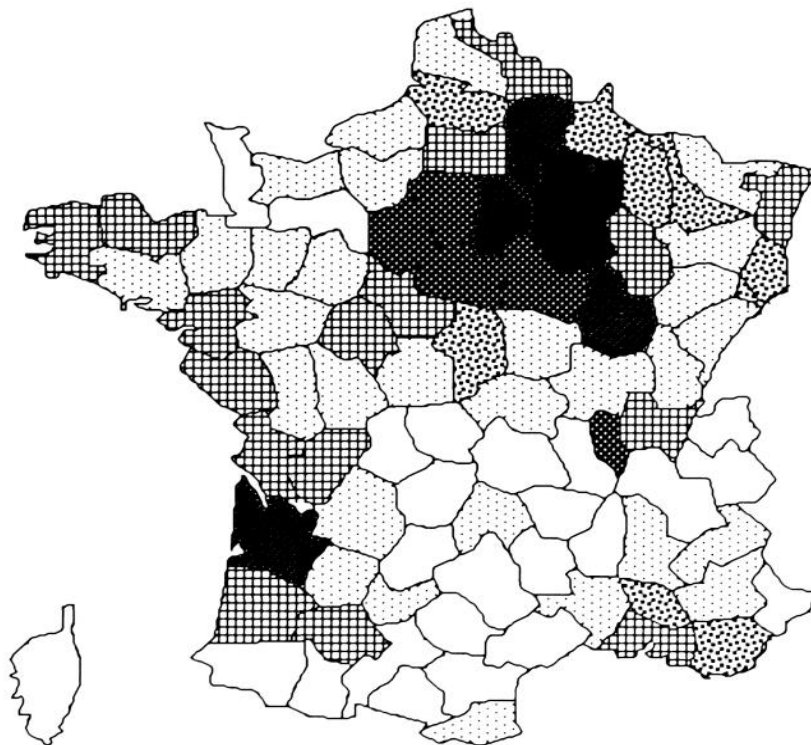
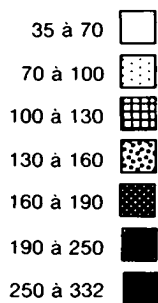
7. Evolution du revenu net agricole par exploitation et du salaire moyen des actifs à plein temps, 1970-1991 (francs constants, 1970 = 100)

Sources : INSEE, CERC.

C'est dans une très large mesure grâce au mouvement de concentration et de réduction de la population agricole que la progression des revenus moyens agricoles a pu être maintenue sur longue période, bien qu'à un rythme moindre que les revenus salariaux moyens des Français (Graphique 7). Mais ici encore la moyenne est un faux-semblant qui masque des disparités considérables, liées à la taille et à l'orientation technique des exploitations (Cartes 4 et 5). En particulier, les prix de vente des différents produits ayant connu des évolutions très contrastées au cours des dernières années, les variations récentes des revenus d'exploitations sont très diverses. Ainsi les producteurs de viande de bœuf et de lait sont bridés depuis plusieurs années par les quotas de production et ont dû accepter une baisse catastrophique du prix des bêtes sur pied : - 20 % depuis 1989. En revanche, le producteur de vin d'appellation contrôlée (AOC) a vu son revenu augmenter de 100 % entre 1985 et 1989, avec toutefois des variations annuelles très marquées. Les céréaliers, les producteurs de protéagineux et les produc-

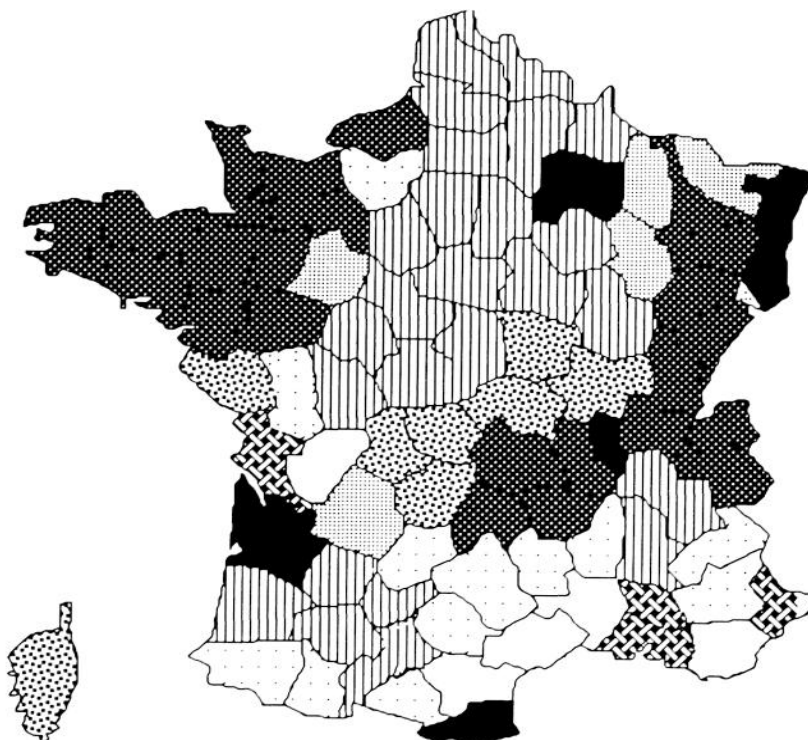
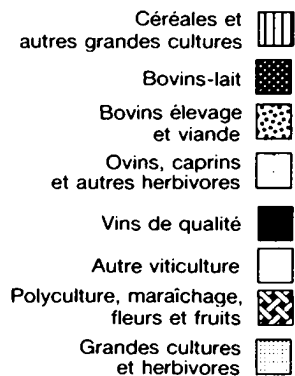
4. RBA annuel
moyen par
exploitation, par
département, 1990

(Moyenne France = 100)



Source : INSEE, Comptes de l'agriculture en 1991, n° 52.

5. Répartition des
départements
selon l'activité
agricole
dominante *, 1988



* Comment lire cette carte : l'indice porte sur le plus grand nombre d'exploitations, quelle que soit leur dimension et quel que soit le volume de leur production. Le cas de l'Eure, apparemment paradoxal, s'explique ainsi par le grand nombre d'exploitations à temps partiel.

Source : Recensement général agricole.

teurs de viande hors-sol (granivores : porcs et volailles, surtout) ont des revenus qui prospèrent depuis quelques années. Les producteurs de fruits et légumes sont fortement soumis aux aléas de marchés très instables, sur lesquels les mécanismes de soutien des cours ne jouent qu'en deçà de niveaux très bas.

Globalement, le revenu brut agricole (par exploitation) a progressé en termes réels de près de 20 % au cours de la décennie quatre-vingt (Bourgeois et Colson, 1992) car, alors que les prix d'intervention de la plupart des produits stagnaient, voire régressaient en valeur nominale, et que seuls progressaient les volumes des productions végétales, les consommations intermédiaires enregistraient une baisse importante de prix relatifs et un accroissement des volumes plus modéré que par le passé ⁽⁶⁾. En outre, les charges se sont, pour la première fois, accrues moins vite que l'indice général des prix (– 8 % en francs constants au cours des années quatre-vingt), les charges d'intérêt ne progressant que de 4 % en termes réels (Tableau 2). Enfin, à ces évolutions modérées des coûts de production s'ajoute, ces dernières années, un gonflement des subventions et versements exceptionnels — pour sécheresse, gel ... etc. — qui ont pour beaucoup contribué à maintenir le revenu agricole moyen dans certaines régions et pour certaines productions ⁽⁷⁾.

2. Variations décennales de prix relatifs, en pourcent.

	Années 60*	Années 70*	Années 80*
Charges (F. constants) dont intérêts	+ 28 +285	+ 35 +152	- 8 + 4
RBA/exploitation (F. constants)	+52	+6,5	+19
RNA/exploitation (F. constants)	+41	-4,5	+17
Nbre d'exploitations	-76	-78	-76

(*) Années 60: 1969-70-71/1959-60-61.

Source : L. Bourgeois et F. Colson, 1992.

(6) L'accroissement des prix des consommations intermédiaires agricoles avait été beaucoup plus rapide que celui des prix agricoles dans les années soixante-dix, sous l'effet, principalement, du premier choc pétrolier. Il en avait résulté le phénomène dit du « ciseau de prix », qui tendait à réduire la valeur ajoutée agricole. L'évolution du ciseau a donc été moins défavorable au cours des années quatre-vingt, surtout dans le cas des productions végétales.

(7) Ainsi en 1991 les subventions ont-elles représenté 10,7 % du RBE moyen des exploitations à temps complet, mais jusqu'à 68,7 % du RBE des producteurs d'ovins et 46 % des producteurs de viande bovine. Pour l'ensemble des exploitations d'élevage bovin — lait, viande ou mixte —, la chute du RBE hors subvention en 1991 aurait été de 3,5 % ; grâce à l'augmentation des subventions, la baisse n'a été « que » de 1,1 % (INSEE, 1992).

En conclusion, on voit que la situation est loin d'être dramatique pour de nombreux agriculteurs, est excellente pour les productions bien protégées et pour celles qui bénéficient d'un marché en expansion. Mais elle est catastrophique pour certains, qui cependant ne sont pas ceux qui se font le plus entendre. Il est en effet très remarquable que seuls les céréaliculteurs ont manifesté à l'annonce de l'accord sur la PAC en mai dernier : ni les Bretons, vieux routiers des manifestations, ni les producteurs de viande, qui avaient manifesté si bruyamment en arrêtant les camions de viande venus de l'Est l'automne dernier.

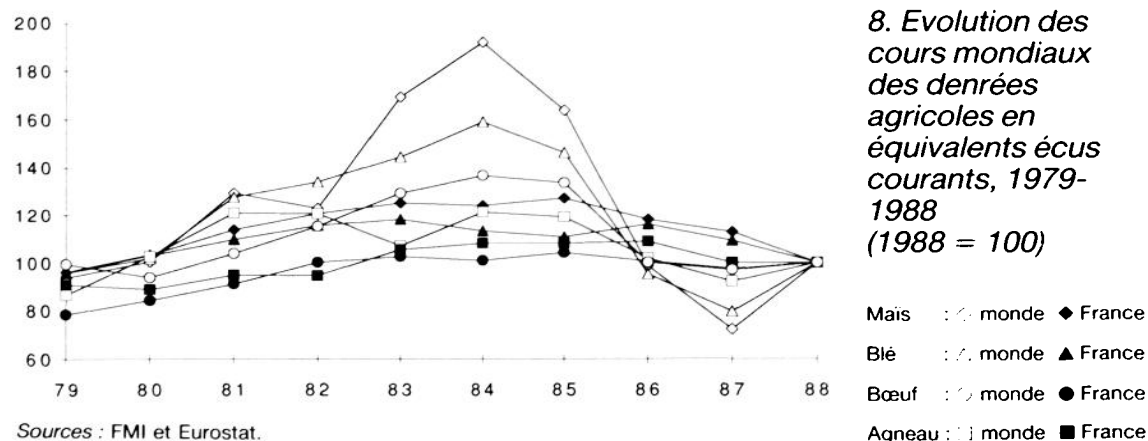
La coordination paysanne a été mise sur pied et animée par les céréaliculteurs du Gers dont certains n'ont pas l'accent du Gers mais « parlent parisien ». En effet des enfants du Bassin parisien sont venus s'établir dans le Sud-ouest il y a une dizaine d'années avec des capitaux mais aussi en s'endettant lourdement pour acheter des terres à un prix excessif qui a baissé d'un tiers depuis, à une époque où l'inflation leur faisait bénéficier de taux d'emprunt nuls ou négatifs, et où ils ont fait leurs calculs d'exploitation sur un prix des céréales très favorable. L'annonce d'une baisse des prix de 29 %, même compensée de diverses façons, les mettait en déficit et les obligeait à terme à déposer leur bilan. On comprend bien leur réaction : ce sont de vrais petits entrepreneurs capitalistes dont les calculs comptables ont été déjoués par la brusque réorientation de la PAC, par l'évolution des marchés financiers internationaux, par la baisse du marché foncier, et qui ne peuvent supporter une baisse des prix de leurs produits. Mais c'est un cas extrême qui ne devrait pas suffire à remettre en question l'accord intervenu à Bruxelles et à Luxembourg sur la nouvelle PAC.

La réforme de la PAC

La politique agricole commune, telle qu'elle fonctionnait depuis trente ans, assurait à travers des mécanismes financiers complexes un soutien communautaire aux prix des principaux produits de masse : céréales, betteraves, oléagineux, lait, viande de bœuf et de veau. Cette politique était productiviste puisque plus l'agriculteur produisait, plus il voyait son revenu augmenter. Elle a été un des ressorts qui ont permis les gains de productivité remarquables. Sur une même surface, un céréalier qui augmentait ses rendements de 60 à 100 quintaux à l'hec-

tare voyait son revenu augmenter en proportion, défalcation faite des intrants (engrais, pesticides,...). Le gros producteur, bon technicien, était récompensé alors que le petit producteur au rendement moyen n'y voyait guère de différence sauf qu'il était assuré de son revenu. Le soutien des prix profitait donc aux gros plus qu'aux petits : selon une estimation souvent citée, mais difficilement vérifiable, 80 % de l'aide allait à 20 % des producteurs.

A son entrée dans la Communauté, la Grande-Bretagne avait mis en question ces principes de base de la PAC et proposé le recours à sa procédure de soutien de l'agriculture : aide personnalisée au revenu des agriculteurs par les « *deficiency payments* », qui avaient assuré la prospérité et la modernisation de l'agriculture anglaise, devenue presque auto-suffisante sans entraîner des coûts financiers aussi importants. La complicité établie dès le début entre la France et l'Allemagne avec le consentement de l'Italie et des Pays-Bas ne fut pas ébranlée par les critiques anglaises ; mais celles-ci firent leur chemin dans les esprits et lorsque, du fait notamment de la baisse des cours mondiaux en Ecus des céréales — engendrée principalement par le recul du cours de change du dollar à partir de 1985 (Graphique 8) —, le coût budgétaire ⁽⁸⁾ de la PAC commença d'être jugé excessif (Tableaux 3 et 4 et Graphique 9), on étudia une solution à l'anglaise. En 1984 cependant la surproduction de lait avait obligé Bruxelles à établir des quotas de production. Ce coup de semonce aurait dû alerter les agriculteurs et les amener à réagir ; au contraire il en résulta un accablement général et aucune recherche de solution d'avenir.



(8) Rappelons qu'avec une politique de soutien des prix de production, les coûts budgétaires peuvent être très faibles, même si les prix sont maintenus à un niveau élevé — par rapport aux cours mondiaux par exemple. C'est notamment ce qui se produit si, comme ce fut le cas dans les années soixante, il n'y a pas d'excédents — qui occasionnent des frais de stockage — et si l'on n'exporte guère — ce qui oblige à verser des restitutions, correspondant à la différence entre le prix mondial et le prix intérieur. L'absence de coût explicite (budgétaire) ne veut toutefois pas dire que la politique en question n'a aucun coût : c'est alors le consommateur — ou les intervenants en aval de la filière —, et non le contribuable, qui en supporte, implicitement, le fardeau, certes moins visible donc relativement plus indolore, mais non moins réel.

3. Budget des offices agricoles en 1989 par produit (en millions de francs)

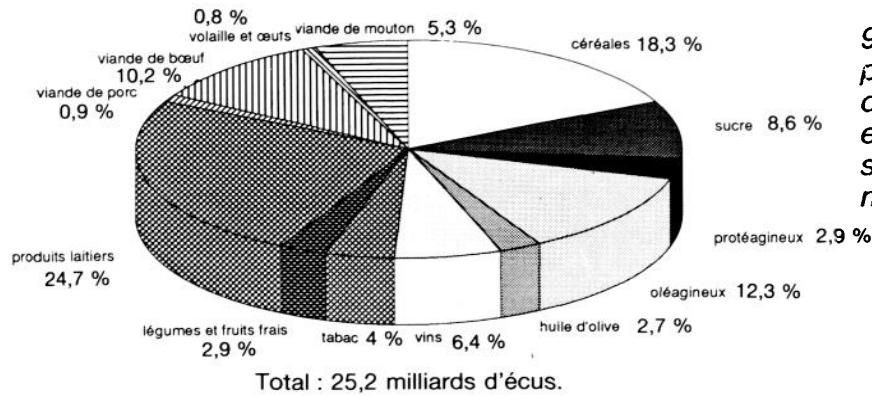
	Budget national	Dépenses CE transitant par l'office
• Onic Office national interprofessionnel des céréales	951	8283
• Firs Fonds d'intervention et de régulation du marché du sucre	182	1957
• Onilait Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers	1196	6649
• Ofival Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture	1097	6142
• Onivins Office national interprofessionnel des vins	845	1783
• Oniflhor Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture	537	1255
• Onippam Office national interprofessionnel des plantes à parfum aromatique et médicinales	16	—
• Odeadom Office du développement des exportations agricoles dans les départements d'outre-mer	68	—
• Sido Société interprofessionnelle des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (société d'intervention)	—	6781
Total	4889	32850

Source : ministère de l'Agriculture.

4. Poids relatifs des dépenses de soutien des marchés

	1974	1980	1984	1986	1990
Dépenses brutes du Feoga-garantie (millions d'écus)	3097	11315	18346	22137	28360
Recettes au titre de la Pac (prélèvements...) (millions d'écus)	330	2002	2436	2287	2537
Produit intérieur brut de la CE (milliards d'écus)	920	2017	2776	3536	4689
Dépenses brutes du Feoga-garantie / PIB	0,34	0,56	0,66	0,63	0,60
Dépenses nettes du Feoga-garantie / PIB	0,30	0,46	0,57	0,56	0,55

Source : Commission des Communautés européennes.



9. Répartition par produit des dépenses européennes de soutien des marchés, 1990

Source : Commission des CE.

Pendant à la même époque, les céréaliers américains découvraient que les céréaliers européens étaient devenus des concurrents redoutables sur les marchés mondiaux. Depuis 1933 et le *New Deal*, les *farmers* américains bénéficiaient d'une politique de soutien fédéral analogue dans son ampleur à la PAC et analogue dans ses méthodes aux *deficiency payments* britanniques. Le pouvoir du lobby agricole à Washington est comparable à celui de la FNSEA à Paris : on l'a vu lorsque le Président Reagan a dû céder devant lui en 1986 et suspendre pour les céréales les mesures d'embargo à l'égard de l'URSS, mesures qui restèrent en vigueur pour les produits industriels et, plus récemment, lorsque le Président Bush, en pleine campagne électorale, a annoncé l'extension du programme de subventions fédérales aux exportations de céréales. L'impatience des *farmers* américains à l'égard de leurs collègues européens fut accentuée par la concurrence sur les marchés internationaux et par la crise agricole dramatique qui a frappé le Middle West en 1990, où des milliers de *farmers* ont fait faillite et où des Etats entiers, tels que le Nebraska, ont vu leur économie sombrer littéralement. La guerre économique était alors déclarée et le champ de bataille serait le GATT.

Les protagonistes sont à peu de choses près à armes égales : les subventions versées par homme ou par quintal produit sont à peu près équivalentes en Europe et Outre-Atlantique, mais les rendements sont en moyenne doubles en Europe ; il en résulte qu'à l'hectare les subventions sont doubles. Les Américains brandissent cette différence et les Européens ne voient pas pourquoi ils seraient pénalisés parce qu'ils sont meilleurs techniciens.

Dans ce contexte européen et international, le Commissaire McSharry avait préparé une réforme de la PAC qui s'inspirait du modèle anglais et devait ralentir l'accélération prévisible de son coût. Les organisations agricoles virent le danger et manifestèrent leur pouvoir par la manifestation du 29 septembre 1991 qui amena 200 000 agriculteurs à Paris dans un ordre parfait, sans récupération politique et dans un esprit bon enfant qui en fit une réussite totale et renforça la

sympathie des Français pour leurs « paysans ». Aucune autre profession n'aurait été capable de rassembler en une journée un sur cinq de ses professionnels. La prouesse force l'admiration de l'observateur le plus blasé.

Face à cette manifestation, aucun dirigeant agricole ne put ouvrir des perspectives d'avenir ; les hommes politiques se montrèrent, au besoin jouèrent de l'accordéon, mais sans rien dire ; le ministre ne dit rien non plus et attendit plusieurs jours pour annoncer une aumône d'un milliard et quelques centimes pour certains cas délicats. On imagine aisément le découragement, la rancœur ou la rage du jeune agriculteur du Sud-ouest rentrant chez lui sans rien pour lui remonter le moral après cette journée d'exaltation. Le contraste entre l'intensité de la question : qu'allons-nous devenir ? et le silence qui servit de réponse était frappant et avait quelque chose de terrifiant. Le jeune agriculteur ne pouvait que perdre confiance dans ses représentants professionnels et politiques et dans le gouvernement ; par conséquent chercher d'autres moyens de se faire entendre, d'où la coordination rurale.

Pendant tout l'hiver, M. Mermaz négocia pied à pied à Bruxelles avec l'accord des dirigeants agricoles pour dénaturer le projet McSharry et en extirper une à une toutes les mesures qui pouvaient assainir la situation à terme, mais qui seraient douloureuses immédiatement pour les agriculteurs. Ces négociations aboutirent à un programme démantelé qui était un véritable succès pour le ministre français et pour les organisations agricoles. Tous les spécialistes annonçaient que, sauf les gros céréaliers, les agriculteurs recevraient en moyenne le même montant de subventions, d'une autre manière, et que le coût de la PAC continuerait à augmenter. Mais personne ne sut expliquer cela aux agriculteurs, pour la bonne raison qu'il aurait été indécent de s'expliquer. Cette victoire honteuse à terme ne pouvait être qu'une victoire à la Pyrrhus. Les dirigeants agricoles eux-mêmes croyaient que les agriculteurs, rompus à l'exercice comptable, joueraient de leur calculatrice et s'en trouveraient rassurés.

C'était compter sans les céréaliers et en particulier ceux du Gers qui virent immédiatement le danger et réagirent comme on sait. Depuis toujours la politique agricole a été conçue et dirigée par les céréaliers dont la compétence et l'efficacité de lobbyistes force l'admiration du politiste. Il est amusant de voir le relais pris par ceux de la coordination rurale qui montent en première ligne pour faire le siège de Paris au lieu d'utiliser la masse de petits agriculteurs-électeurs dans le jeu du pouvoir parisien et bruxellois comme leurs aînés savent si bien le faire depuis un demi-siècle ⁽⁹⁾.

En effet que dit l'accord signé à Luxembourg ? Que le prix des céréales baissera de 29 %, de 155 à 110 écus en trois ans et qu'en

(9) Cf. Fauvet et Mendras, 1958.

compensation une indemnité forfaitaire sera donnée de 45 écus à l'hectare. Les producteurs s'inquiètent de savoir si dans les années suivantes cette indemnité sera maintenue. Pour les protéagineux et les oléagineux un système analogue est mis en place. En outre pour 15 % des terres qui peuvent être mises en jachère, une indemnité à l'hectare s'élèvera jusqu'à 4 000 francs selon les régions. Pour le lait, le système des quotas est maintenu. Pour la viande bovine, la baisse de 15 % des prix qui s'ajoute à la baisse de 20 % déjà enregistrée depuis 1989 sera en partie compensée par la baisse des prix des céréales et des aliments du bétail. Par ailleurs, des primes de 120 écus seront données par tête de vache allaitante pour soutenir la production de veau de lait (150 écus en régions de montagne). De même pour les ovins une prime à la brebis sera donnée pour les troupeaux de moins de 500 têtes (ou 1 000 en système extensif). Enfin différentes mesures doivent favoriser le passage à des systèmes de production extensifs utilisant moins d'intrants.

Au bout du compte, il semble bien que le revenu des agriculteurs serait maintenu à son niveau actuel, tout au moins les premières années. Ils ne devraient donc n'avoir aucune raison de s'inquiéter. En revanche, les Américains ont quelque raison de ne pas se déclarer vraiment satisfaits à l'approche du GATT. Mais le Président-candidat Bush vient d'affaiblir leur position en annonçant l'octroi par le gouvernement fédéral de 1 milliard de dollars supplémentaires pour la promotion des exportations américaines de céréales.

Les effets pervers de cette nouvelle politique sur la production sont prévisibles. D'un côté il est évident que les bons techniciens seront pénalisés et les mauvais favorisés, ce qui n'est guère souhaitable d'un point de vue économique. D'autre part beaucoup de bons techniciens vont essayer de tourner les mesures par des gains de productivité et une intensification de leur production. Pour tous, cette politique tend à geler l'activité agricole à l'année choisie comme référence ; et le choix de cette année n'est pas sans conséquence sur les différentes productions et les différentes régions. La prime à la jachère va conduire les gens avisés à planter du colza sur des terres pauvres pour les mettre ensuite en jachère et toucher la prime : le phénomène est bien connu en Angleterre. Les gros exploitants mettront leurs mauvaises terres en jachère et augmenteront leurs rendements sur les bonnes, leur production finale ne baissera guère. Enfin il est impossible de prévoir les stratégies de reconversion des meilleurs entrepreneurs ; en particulier les maraîchers craignent que des céréaliculteurs se mettent à la culture de légumes en plein-champ. Tout cela est donc fort inquiétant pour des petits producteurs qui viennent de vivre des années difficiles avec des prix très cahotiques.

La différence majeure par rapport à la précédente politique est le passage du soutien des prix à l'aide directe au producteur. C'est une remise en question fondamentale du métier et de ce qui fait la fierté des agriculteurs : bien produire. Tous les agriculteurs ont ainsi le sentiment

d'être réduits à la condition d'assistés ou plus exactement de chômeurs partiels : ils iront toucher leur allocation à la Direction départementale de l'agriculture comme les salariés à l'ANPE. Outre les excès paperassiers auxquels ce système risquent de donner naissance, c'est un coup grave porté à la profession et à son image. A quoi l'on peut répondre que c'est déjà le cas en montagne où les agriculteurs bénéficient d'aides pour compenser les difficultés particulières à leurs conditions de production, ou en cas de calamités naturelles dans les régions sinistrées. Or précisément la différence est là : le montagnard ne se sent pas touché dans sa fierté si on rétablit à son profit une disparité évidente par rapport à l'agriculteur de plaine ; de même, l'agriculteur victime d'un sinistre naturel a le sentiment de percevoir un remboursement d'assurance et non une subvention. Ce ne sera pas le cas pour la profession agricole prise dans son ensemble qui pourra apparaître comme salariée de l'Etat, chômeur ou fonctionnaire. Ce n'est pas ainsi que se veulent les agriculteurs.

Une autre politique agricole

La méprise vient, pour une bonne part, du défaut d'explicitation des objectifs et d'une absence de réflexion profonde sur l'adéquation des instruments de la politique agricole avec les buts poursuivis. Les perspectives offertes par les nouvelles mesures sont, en effet, essentiellement négatives : elles ne proposent, pour la plupart, que des réductions de production et de prix, et font davantage appel aux instruments d'assistance — aides directes au revenu, pré-retraites, etc. —, qu'à des incitations positives à un développement autre.

Les objectifs de la politique agricole ne peuvent, certes, pas demeurer ce qu'ils furent depuis trois décennies : la politique de soutien des prix et d'incitations à la modernisation et à la concentration a montré son efficacité pour assurer l'auto-suffisance alimentaire — et au-delà — de la CE, ainsi qu'une progression relativement régulière du revenu agricole moyen. Mais elle s'avère désormais budgétairement plus coûteuse, dès lors qu'il faut écouler des excédents. Et elle n'a pu maintenir les revenus moyens qu'en encourageant le productivisme, la concentration, l'intensification, etc., orientations qui doivent aujourd'hui être remises en cause.

Face à la nécessité de résorber une capacité de production globalement excédentaire dans les produits de base — céréales, lait, viande bovine —, il est certes fondé de recourir à la maîtrise de l'offre et aux baisses de prix et souhaitable d'utiliser, comme on l'a fait naguère dans les mines ou la sidérurgie, la panoplie des mesures permettant d'alléger le coût social du repli : aides directes au revenu, pré-retraites ⁽¹⁰⁾, ... Mais il ne s'agit pas là d'une véritable politique agricole.

Si les objectifs quantitatifs ne doivent pas être complètement négligés, les progrès des rendements sont — et devraient être dans le futur proche — tels qu'il suffira désormais de peu d'exploitants, concentrés dans quelques régions, pour assurer cette auto-suffisance alimentaire. Mais on est en droit d'attendre, aujourd'hui, de la politique agricole quelque chose de plus : des orientations, des impulsions, des incitations positives. Les objectifs sont probablement plus difficiles à définir et surtout à quantifier : des produits de qualité, la préservation de l'environnement, etc. Pour une part, il s'agit d'externalités des activités agricoles, de services non marchands. En utilisant résolument les instruments d'orientation inclus dans les budgets agricoles, national et communautaire, une telle politique peut être mise en œuvre en France sans qu'il en coûte nécessairement beaucoup plus qu'aujourd'hui ⁽¹¹⁾.

La nouvelle PAC ne constitue une véritable rupture que pour les céréales et protéagineux. Dans toutes les autres productions bénéficiant de la politique de soutien de prix, les baisses de prix et réductions de quantités étaient engagées depuis plusieurs années et ne font que se poursuivre, en partie compensées par des primes diverses. La baisse des prix des céréales touchera bon nombre d'agriculteurs, notamment tous ceux qui, face à l'instauration des quotas laitiers, ont diversifié leur exploitation en accroissant la part consacré aux cultures. Mais seuls 20 % des agriculteurs devraient être directement affectés et, parmi eux, les plus gros et les plus performants, soit moins de 10 % et, pour la plupart, parmi les revenus les plus élevés de la profession.

Comme c'est le cas depuis le début de l'Europe agricole, la nouvelle PAC ne concerne que les principales production de masse. Par la baisse des prix et la maîtrise des volumes, elle cherche avant tout à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de ces produits. En principe, la baisse des prix des céréales devrait stimuler la demande, non pas sur les marchés mondiaux dont les prix devraient demeurer inférieurs à ceux pratiqués dans la CE, mais dans les usages domestiques : l'alimentation animale — dont les coûts de production devraient

(10) Cette politique d'accompagnement social et, notamment, l'encouragement au départ des exploitants âgés, est déjà pratiquée par la France depuis le début des années soixante-dix. Elle a été renforcée depuis deux ans.

(11) Rappelons que le coût budgétaire de la politique agricole commune représente environ 1/2 point du PIB européen, ce qui n'est pas considérable.

6. Les biocarburants entre réalité et utopie

Evoqués avec insistance depuis les dernières manifestations agricoles, les biocarburants pourraient représenter un débouché supplémentaire pour les excédents céréaliers ainsi que pour les surplus des autres grandes cultures : pommes de terre, betteraves, voire oléagineux, tels que le tournesol, colza, soja,... Ce serait là une solution qui dépasserait la contrainte de la demande alimentaire solvable, pour ouvrir sur celle, plus large, des énergies.

Pourtant, l'image idyllique d'une essence intégralement biodégradable produite par photosynthèse dans les champs d'émirs (français) du pétrole (vert) doit être modérée, au moins à un horizon visible des techniques actuelles.

L'essence : verte ou teintée de vert ?

- La filière du moteur à essence est relativement compatible avec celle de l'éthanol, mais, dans l'état actuel des techniques, elle ne pourrait absorber plus de 5 à 7 % d'alcool éthylique, lequel pourrait provenir de distillats tels que l'alcool de grain, de pomme de terre, de betteraves. En tablant sur une consommation de 40 millions de tonnes de pétrole raffiné par les transports, la consommation d'alcool biologique peut s'estimer à 2 millions de tonnes soit, aux rendements actuels, 8 millions de tonnes de blé, l'équivalent de 1 à 2 millions d'hectares (le dixième ou le cinquième de la surface dédiée aux grandes cultures). C'est le constat d'une possibilité technique, qui offre l'avantage principal de régler pour un temps au moins le problème rémanent de l'agriculture : les surplus de la grande culture de produits de masse.

- La filière du moteur à gazole ouvre des perspectives plus larges au travers d'un produit de l'agrochimie : le diester, issu de l'estérification d'huiles végétales ; il serait un parfait substituant du gazole des moteurs diesel, et ouvrirait donc la contrainte des 7 %, et pourrait être une véritable source énergétique renouvelable pour les transports ; l'ensemble de la surface agricole française pourrait couvrir les besoins énergétiques.

Fausses et vraies contraintes : fiscalité et économie

La question de la perte de ressources fiscales, si elle peut trouver une solution de compromis, inquiète le ministère du Budget ; la solution pourrait être la surimposition de la part de carburants fossiles dans l'essence, par exemple. La question est plutôt celle d'une rentabilité économique véritable des biocarburants. Il s'agit là du domaine le plus incertain, puisqu'elle dépend simultanément des prix agricoles pratiqués, des cours mondiaux du pétrole, des taux de change, et surtout, des coûts de transformation de la matière première en carburant admissibles par les moteurs, où des économies d'échelle sont certainement possibles. Il n'en demeure pas moins que l'on estime actuellement le bio-éthanol 2 à 3 fois plus cher que son équivalent d'origine fossile, pour l'instant.

L'utilisation des biocarburants générerait à court terme un surcoût que quelqu'un doit assumer : d'une part l'Etat, au travers de pertes d'impôt qu'il devra trouver ailleurs, et, plus sûrement, le consommateur. Une essence à 5 % de bioéthanol serait plus chère de 10 à 15 %. En

revanche, les incertitudes du long terme laissent une chance aux biocarburants : l'explosion attendue de la consommation d'énergie dans les PVD, la rareté croissante des gisements de carburants fossiles, indubitable à terme, les gains de productivité de l'agriculture, et les améliorations de la filière de production d'éthanol (inconnues), pourraient changer la situation. Mais ce ne sont que des conjectures, comme l'étaient le nucléaire civil en 1950, l'énergie solaire des années soixante-dix, ou maintenant la fusion nucléaire contrôlée.

En l'état actuel, la solution des biocarburants est un palliatif (un peu) onéreux des excédents céréaliers : attendue par les agriculteurs, confrontés à une inquiétante surproduction, elle résoudrait les problèmes de surplus en améliorant la balance des échanges énergétiques.

En revanche, il s'agirait d'une solution rationnelle économiquement à long terme, terme peut-être trop lointain pour nous.

(Source : L'Information agricole, novembre 1991).

ainsi se réduire ⁽¹²⁾ — et, si la rentabilité économique en est avérée (Encadré 6), les usages industriels, notamment les bio-carburants.

Dans ces productions de masse, l'essentiel de la valeur ajoutée du produit fini — alimentation courante, produits industriels — provient des transformations en aval de l'agriculture. Dès lors, le maintien du revenu des producteurs ne peut passer, à l'avenir, que par des subventions directes ou par une compression des coûts de production. Celle-ci semble déjà amorcée si l'on en juge par les évolutions observées pour les consommations intermédiaires au cours des années quatre-vingt (cf. Tableau 2).

Ainsi la nouvelle PAC apparaît, dans ses orientations quantitatives, justifiée aux yeux de l'économiste et inquiétante aux yeux des producteurs qui la subissent. Mais il est clair pour le sociologue que la majorité des agriculteurs ne sera que marginalement affectée par la nouvelle PAC. On peut alors se demander si une autre politique n'est pas imaginable, pour aider les autres producteurs et orienter le développement agricole.

La révolution technique et économique des années cinquante et soixante a transformé les paysans de tradition en entrepreneurs agricoles. Ils ont appris des techniques de production et de gestion avec une rapidité stupéfiante et ils ont créé des institutions puissantes pour

(12) L'un des objectifs de la réforme en cours est de réduire le taux de dépendance de l'alimentation animale à l'égard des marchés mondiaux. Actuellement, en effet, nombre de produits pouvant être substitués aux céréales et/ou aux dérivés de protéagineux dans l'alimentation animale sont importés sans droits de douanes, notamment des Etats-Unis. La baisse du prix intérieur des céréales et protéagineux devrait permettre la reconquête de ce marché par les producteurs européens, et en particulier les Français, tout en entraînant une certaine baisse des prix pour les utilisateurs, c'est-à-dire les éleveurs.

les aider à produire et pour les défendre. Ils étaient dans leur rôle de producteur et attendaient de l'Etat qu'il assure leurs débouchés. Depuis cette époque, ils n'ont pas varié sur ce point : ils ne sont ni des négociants, ni des commerçants, ils produisent des biens que d'autres vendent. Cette attitude était justifiée dans les trente glorieuses quand la demande n'était pas satisfaite et qu'il fallait produire pour la satisfaire. C'était vrai de tous les producteurs. Mais aujourd'hui cette attitude n'est plus adaptée aux nouvelles conditions du marché : c'est la clientèle qui commande la production et non plus l'inverse. Tous les producteurs le savent qu'ils vendent des autos ou des savonnettes. Les agriculteurs à leur tour doivent apprendre à vendre. L'enseignement agricole s'en est aperçu et a créé des BTS de commercialisation mais la masse des agriculteurs et les organisations agricoles se sont refusées à voir cette nécessité.

C'est une reconversion des esprits qui ne sera pas longue à se faire si l'objectif est clairement formulé et montré aux agriculteurs qui ont acquis une excellente compréhension des mécanismes économiques et une vision réaliste du monde. Ils ont donné dans le passé la preuve de leurs capacités de reconversion chaque fois que les organisations leur ont montré la voie. Mais aujourd'hui ces organisations sont devenues des bureaucraties lourdes et très difficiles à reconvertir elles-mêmes. Les services extérieurs du ministère, le Crédit agricole, les services techniques des Chambres d'agriculture ont tous été tendus depuis trente ans vers une ambition productiviste. Il faudra une volonté politique forte et tenace pour les réorienter. Que les prêts du Crédit agricole soient motivés par des débouchés à conquérir et non par la surface et la compétence technique, que les agents de développement et les conseillers de gestion ne se contentent plus de l'amélioration des techniques et de l'équilibre des compétences, mais soient en mesure de proposer des spéculations qui ont un marché. Voilà qui ne sera pas aisé à obtenir. Il faudrait que chaque Chambre départementale ou régionale d'agriculture crée un service de marketing et embauche des commerciaux qui recherchent en France et surtout à l'étranger les marchés potentiels pour des produits directement consommables et de haute qualité.

La gastronomie française dispose d'une image de marque exceptionnelle, sans aucun concurrent, et qui peut servir de bannière à toute une politique de commercialisation internationale. Les produits de luxe sont une part importante de nos exportations, les produits gastronomiques peuvent suivre leur exemple. Certaines industries agro-alimentaires ont su très bien jouer sur ce registre, qu'elles soient privées ou coopératives. C'est au tour des fédérations de producteurs d'entrer en lice. L'exemple vient des Pays-Bas, qui vont renoncer à produire des céréales pour ne plus faire que des productions « intelligentes » et toutes orientées vers les marchés disponibles. Il est vrai que depuis quatre siècles les Hollandais sont des commerçants et qu'il faudra du temps pour apprendre à les imiter.

Les marchés potentiels existent. Certes plus les ménages s'enrichissent, plus la part de leurs dépenses consacrées à l'alimentation diminue, mais en masse, les dépenses alimentaires, contrairement à une conviction répandue, ne diminuent pas et même croissent. En Allemagne en particulier l'augmentation de la dépense alimentaire globale a été remarquable, et peu a été fait pour que les agriculteurs français en bénéficient parce qu'aucune organisation agricole n'avait d'agence commerciale en Bavière ou en Westphalie pour signaler aux producteurs de la Mayenne ou du Gers quels produits ils devaient produire s'ils voulaient conquérir le marché allemand.

Partout la consommation alimentaire tend à se polariser entre l'alimentation courante de la semaine et la consommation festive du week-end et des vacances. Pendant les cinq jours ouvrables on mange à la cantine et le soir en rentrant chez soi on fait le dîner le plus rapidement possible. Pendant les jours de loisirs bien cuisiner et bien manger deviennent des distractions et des plaisirs de plus en plus répandus. Tous comptes faits, week-ends, vacances et retraite prennent bien la moitié de l'existence d'un mangeur moyen. Ce sont ces marchés-là que les agriculteurs moyens doivent prendre pour cibles et laisser aux gros producteurs le marché de masse dont les prix doivent continuer à baisser pour que l'alimentation de base soit de meilleur en meilleur marché.

Le marché du vin fournit un excellent exemple de reconversion vers la qualité et vers l'exportation. Le Français était le plus gros consommateur de vin et notamment de vin ordinaire. Le marché du vin courant était l'exemple canonique utilisé par les économistes pour analyser le rapport quantité/prix : les bonnes années les prix baissaient tellement que le revenu du vigneron pouvait être inférieur à celui des mauvaises années où une vendange insuffisante faisait monter les prix. Les Français se sont détournés du vin ordinaire dont la consommation a beaucoup baissé tandis que la consommation des vins de qualité a fortement augmenté. La production de vin a suivi, les vignes de la plaine du Languedoc ont été arrachées alors que les VDQS et les AOC se sont multipliés, les vignobles étendus et les prix ont monté, tant et si bien que les viticulteurs ont vécu des années fastes.

Le mouvement n'est pas seulement français : on a planté en Bavière autant d'hectares de vignes qu'on en a arrachés en Languedoc ! Le cas de réussite le plus spectaculaire et prestigieux est évidemment le Beaujolais : à partir d'un petit vin local apprécié des gourmets lyonnais, on a « inventé » un produit commercial qui se vend dans tous les bistrotts de France, mais aussi à Londres, à New-York ou à Tokyo, où des avions apportent leur cargaison le jour béni de novembre où l'on peut goûter le Beaujolais nouveau. Mais ce n'est pas un cas isolé : le Cognac se vend à 90 % à l'exportation ; le magret de canard a été « inventé » il y a vingt ans et s'est répandu à grande vitesse, tout comme la mâche nantaise et nombre de fromages locaux en particulier le chèvre. Tous ces produits ont les mêmes caractéristiques : une haute

qualité, une production artisanale et des réseaux de commercialisation très particularisés. Mais la qualité doit être une vraie qualité qui fasse la différence. Il ne suffit pas d'entourer un poulet de rubans rouges pour que ce soit un poulet savoureux.

En agriculture comme dans tous les secteurs de production, il faut inventer des produits nouveaux pour des marchés nouveaux, et c'est la qualité et la particularité qui font la différence. André Neveu (1991), l'un de nos meilleurs économistes agricoles, évalue aujourd'hui à 10 % la demande de produits festifs. Cette évaluation en volume paraît très faible : en valeur elle est, probablement, très supérieure et en nombre de producteurs également. Si la moitié environ des agriculteurs ne sont pas directement touchés par la PAC, beaucoup peuvent s'orienter vers ces produits de qualité et directement consommables. Là les marchés sont en expansion et les décisions de Bruxelles sans effet, sauf quelques réglementations hygiéniques.

Ce développement d'une agriculture artisanale de qualité suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

En tout premier lieu, des services de commercialisation et de marketing très spécialisés doivent être mis en place au plus près des producteurs de ces produits alimentaires de qualité. Car il ne suffit pas de produire, il faut présenter le produit et attirer le chaland. Et chaque produit doit être fabriqué en fonction des goûts d'une clientèle particulière. A la limite le producteur doit connaître le consommateur. La vente directe a fait l'objet de nombreuses études et réflexions il y a une vingtaine d'années et les initiatives se sont multipliées mais jusqu'à présent toujours marginales. Les comices agricoles doivent reprendre leur activité de mise en valeur des productions d'excellence en distribuant des distinctions de toutes sortes pour les meilleurs produits. D'avoir été primé au comice ou à la foire agricole d'Auch ou de Partenay doit permettre une meilleure campagne de publicité. Le ministère de l'Agriculture et les fédérations de producteurs devront mettre des moyens à la disposition de ces concours locaux et régionaux qui conduiront à redonner un sens au concours général agricole de Paris qui ne se limitera plus à présenter les machines agricoles les plus modernes et les plus puissantes ou les animaux les plus sélectionnés mais donnera la première place aux produits artisanaux de qualité. Ici encore les viticulteurs ont été les premiers en multipliant les médailles et les vins de producteur en ayant chacun leur étiquette et donc leur clientèle. D'autres exemples commencent à apparaître : en Savoie les producteurs de fromage de Beaufort et de tome d'Abondance luttent pour faire leur place sur le marché en s'imposant des règles strictes de production et en axant leur publicité sur la qualité : d'un produit local traditionnel ils font un produit artisanal de qualité à débouché international.

Grâce à la télématique, la vente directe peut maintenant se faire à distance. Sur son minitel un acheteur parisien doit pouvoir obtenir le

comice de Condom pour savoir le prix du magret premier choix ou de l'Armagnac de tel producteur de telle année qu'il affectionne particulièrement et se le faire livrer directement. Pour qu'il en soit ainsi, les Chambres d'agriculture paraissent les institutions les mieux placées pour donner le branle et lancer des expériences dont certaines échoueront et d'autres réussiront jusqu'à ce que tout un système de commercialisation parallèle se mette en place et concurrence la grande distribution sur un terrain et pour des produits pour lesquels elle n'est pas bien placée.

Les expériences d'agriculture communautaire aux Etats-Unis offrent un autre modèle de rapprochement du consommateur et du producteur. Ici ce sont des citoyens qui fondent une association pour acheter une ferme et en confier la gestion à un agriculteur à charge pour lui de produire ce qu'ils désirent, légumes, fruits, œufs et volailles principalement. Au moment de la récolte et des travaux urgents les sociétaires donnent un coup de main et se sentent donc non seulement propriétaires de leur ferme mais aussi producteurs eux-mêmes : ils mangent ce qu'ils ont contribué à produire. C'est la mise en commun du potager pavillonnaire de banlieue ou des jardins ouvriers traditionnels. Si après les GAEC et GFA des formes juridiques nouvelles d'entreprises agricoles étaient inventées, de nouvelles formes de partenariat entre agriculteurs et consommateurs pourraient se multiplier.

Le développement rural et l'environnement

L'agriculture a jusqu'ici toujours été considérée comme le moteur du développement régional. Ce n'est plus vrai depuis que les agriculteurs sont une faible minorité de la population active dans la population rurale. Une population locale active et riche est le premier débouché que trouvent à proximité les producteurs agricoles. La résurrection des marchés ruraux en est la meilleure preuve. Le développement du tourisme, des résidences secondaires et de retraite créent des besoins de services qui entraînent un développement de l'activité économique générale : ce n'est plus la production qui génère l'activité économique mais la demande qui suscite les activités de services et de production.

Dans la mesure où l'exploitation agricole n'est plus familiale mais masculine et où les femmes d'agriculteurs sont plus nombreuses à

exercer un emploi extra-agricole, il s'en suit que la multiplication des emplois féminins est une condition essentielle des progrès de l'agriculture et généralement les femmes d'agriculteurs préfèrent des emplois de services, ou de professions libérales.

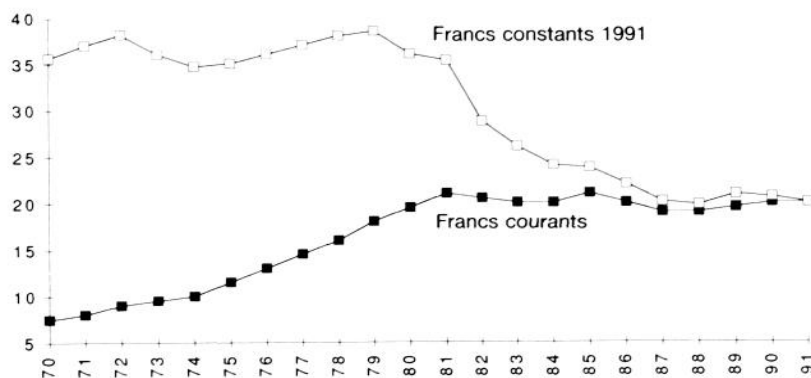
La focalisation des régions rurales sur les villes petites et moyennes est de ce point de vue favorable au développement de l'agriculture. La trame du tissu social et économique a changé : une demi-heure en auto, soit 30 ou 40 kilomètres, est aujourd'hui l'aune moyenne de l'activité rurale et il y a peu de régions de France qui ne soient à moins de 40 kilomètres d'une ville. Le développement agricole suppose des services techniques et bancaires, des réseaux de commercialisation qui sont tout naturellement centrés sur ces villes et qui servent d'appui aux exportations. Le développement des moyens de communication et de transport est le moyen et la mesure du développement rural et agricole : la multiplication des taxis ruraux est un indice qui ne trompe pas.

Pour les régions de montagne, la politique actuelle a montré son efficacité et il faut maintenir les mesures qui permettent à l'agriculture de montagne de ne pas succomber à ses handicaps. Dans ces régions, comme dans toutes les régions peu densément peuplées (moins de 15 habitants au kilomètre carré), l'entretien du paysage posera un problème de plus en plus délicat. Des systèmes extensifs de culture et d'élevage doivent y être favorisés car l'agriculture est là principalement au service du paysage et du tourisme. Or la France possède dans ces régions à faible densité une ressource touristique unique en Europe et encore très mal exploitée. Pour vendre ces paysages et ce savoir-vivre à nos voisins européens, il faut que l'activité agricole y soit présente, moins comme une activité productrice que comme une activité de service. Le financement de cette agriculture de paysage est un problème délicat qui doit être mis à l'étude d'urgence. Mais qu'il soit bien clair qu'il ne s'agit pas comme on le dit trop souvent de qualifier les agriculteurs en général de « jardiniers de la nature », ce qu'ils ne sauraient être puisque l'agriculteur productiviste utilise la nature sans la préserver.

Si par ailleurs on veut favoriser dans toutes les régions de montagne mais aussi de grande culture les systèmes de production extensifs, quelques mesures s'imposent. En effet, le développement de l'agriculture française au cours des dernières décennies a montré, s'il en était besoin, combien les choix de production sont sensibles aux prix de vente et aux coûts de production. C'est donc sur ceux-ci qu'il convient d'agir.

En premier lieu, notre système fiscal date du XIX^e siècle, voire du XVIII^e, c'est-à-dire d'une époque où la terre était la principale richesse et par conséquent la principale assiette de l'impôt. Il faut revoir l'impôt foncier non bâti et envisager de l'alléger ou même de le supprimer comme c'est le cas dans certains pays voisins et comme on a com-

mencé de le faire en France ⁽¹³⁾. Le prix réel de la terre ayant baissé fortement (Graphique 10), si l'impôt est supprimé, une des incitations à l'intensification sera supprimée. La réussite de la politique de la forêt est due en partie au dégrèvement fiscal.



10. Valeur moyenne des terres agricoles *, 1970-1991 (milliers de francs par hectare)

* La stagnation en francs courants depuis le début des années quatre-vingt masque en réalité un recul des prix dans la plupart des régions et une forte augmentation des prix dans les vignobles AOC.

Source : SCEES, ministère de l'Agriculture.

En outre, dans le même esprit, on pourrait envisager de répartir autrement le coût des intrants. Ainsi des sommes considérables ont-elles été distribuées en subventions pour l'irrigation, notamment celle du maïs. C'était une erreur manifeste. Il faut au contraire faire payer l'eau aux agriculteurs si elle leur permet d'augmenter leur production de produits subventionnés par ailleurs. De même les excès d'engrais et d'anticrotoprogamiques que la sécheresse a fait apparaître il y a quelques années peuvent être combattus si l'on augmente le prix de ces produits de manière à inciter les agriculteurs à les économiser et à ne les employer qu'à bon escient. Dans un cas comme dans l'autre, la hausse du prix de l'intrant peut fort bien être compensée par une augmentation équivalente de l'aide forfaitaire au revenu. Une revue systématique des subventions d'équipement et des prix relatifs des intrants et des produits obtenus grâce à eux s'impose.

(13) Le gouvernement a récemment annoncé la suppression, dès 1993, de la part régionale de l'impôt sur le foncier non bâti et la suppression par paliers de la part départementale d'ici à 1996. Mais il faut, pour aller au-delà, trouver d'autres sources de financement pour les budgets des petites communes rurales, très dépendantes de cette ressource. Le problème se pose également pour les cotisations sociales agricoles et divers prélèvements obligatoires dont l'assiette est aussi le foncier non bâti.

Conclusion

En conclusion on voit qu'une réflexion approfondie sur la politique agricole s'impose après la réforme de la PAC de manière à ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir aux jeunes agriculteurs et de stopper la baisse de la population agricole. Lorsque Denis Bergmann avait affirmé en 1969 devant la Commission Vedel que 300 000 exploitations agricoles suffiraient pour nourrir la France et même exporter, et qu'en toute rigueur d'économiste, il proposait cet objectif pour 1989, son propos suscita scandale et réprobation. Avec 10 ans de retard c'est aujourd'hui l'objectif avoué des organisations agricoles et de l'Administration, tacitement par tout le monde et parfois exprimé par les « réalistes ». C'est un réalisme mal fondé, du chien crevé au fil de l'eau. Une politique déterminée doit se donner pour objectif de freiner la chute du nombre de producteurs agricoles à temps plein. Mais pour y arriver il faut le vouloir, remettre en cause le défaitisme partagé par tous les dirigeants et responsables, et dégager une volonté d'action concertée.

Le premier pas est évidemment de réfléchir. Toutes les données sont disponibles ainsi que les experts. Il faut mobiliser ces compétences dans une nouvelle « commission Vedel » pour faire un constat détaillé production par production, région par région, de l'état de la situation du point de vue économique et en même temps du point de vue social. Parallèlement il faut conjecturer l'avenir de la société française et de l'Europe, imaginer des futurs divers, aussi divergents que possible des tendances actuelles et en examiner les conséquences pour l'agriculture. Aujourd'hui l'agriculture souffre avant tout d'un manque de réflexion et d'imagination alors que dans les années cinquante et soixante elle en avait pléthore, et c'est ce qui lui avait permis de faire son incroyable révolution silencieuse. Qui demain prendra cette initiative ?

Références bibliographiques

- BOURGEOIS Lucien, et COLSON François, 1992 : « Les exploitations agricoles françaises face aux mutations économiques de la décennie 80 », note présentée à l'Académie de l'agriculture, 17 juin, miméo.
- CE, 1992 : *La situation de l'agriculture dans la Communauté*, Rapport 1991, Bruxelles/Luxembourg, Commission des CE.
- BRANGEON Jean-Louis, et JÉGOUZOT Guenhaël, 1992 : « La croissance des revenus non agricoles des agriculteurs », *INRA Sciences sociales*, n° 2, mars.
- CHALMIN Philippe, 1992 : « Le complexe agro-alimentaire français », *Bulletin économique de la SFAC*, n° 957, août.
- CONFÉDÉRATION NATIONALE DE LA MUTUALITÉ, DE LA COOPÉRATION ET DU CRÉDIT AGRICOLES, 1992 : *Agriculture et ruralité dans la nouvelle Europe*, 74^e Congrès, Nantes ; Paris : CNMCCA.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 1992 : *La place de l'agriculture dans la balance commerciale française*, J.O. « Avis et Rapports du Conseil économique et social », Paris : J.O., vendredi 31 juillet.
- DEBATISSE Michel, 1963 : *La révolution silencieuse*, Paris : Calmann-Levy.
- EUROSTAT : *Annuaire statistique de l'agriculture*, différentes années ; Luxembourg.
- EUROSTAT : *Statistiques rapides, Agriculture, sylviculture et pêche*, différents numéros ; Luxembourg.
- GUBIAN Alain et LE CACHEUX Jacques, 1990 : « Le lait ou l'argent du lait : le délicat réglage de l'offre », *Lettre de l'OFCE*, n° 73, vendredi 30 mars.
- FAUVET Jacques et MENDRAS Henri, 1958 : *Les paysans et la politique*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- INSEE : *Les comptes de l'agriculture*, différentes années, « Economie générale », Paris : INSEE.
- INSEE : *Les industries agro-alimentaires*, différentes années, « Système productif », Paris : INSEE.
- KAYSER Bernard, 1992 : *La renaissance rurale*, Paris : Armand Colin.
- KAYSER Bernard, 1992 : « L'avenir des espaces ruraux — Choix de société et volonté politique », *Futuribles*, juillet-août.
- KÆSTER Ulrich et VON CRAMON-TAUBADEL Stephan, 1992 : « EC Agricultural Reform ad Infinitum ? », *Intereconomics*, vol. 27 ; Hambourg : HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, juillet/août.
- LE CACHEUX Jacques et MENDRAS Henri, 1992 : « PAC, GATT, environnement : l'agriculture française dans l'œil du cyclone », *Lettre de l'OFCE*, n° 98, vendredi 27 mars.
- MENDRAS Henri, 1983 : « Plaidoyer pour une politique de développement rural », *Revue de l'OFCE*, n° 4, juin.
- MENDRAS Henri, 1992 : *La fin des paysans*, réédition, Actes Sud.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE : *Agreste*, revue, différentes séries et numéros.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE : *Agreste*, Recensement général agricole 1988.
- NEVEU André, 1991 : *Agriculture — Economie de l'agriculture française en Europe : forces et faiblesses*, Paris : Dunod.
- OCDE, 1991 : *Comptes économiques de l'agriculture — 1976-1989*, Paris : OCDE.
- DE PERTHUIS Christian, 1992 : « Politique agricole commune : une réforme inachevée », *Chroniques de la SEDEIS*, n° 6, juin.

PISANI Edgar, 1992 : « De quelle agriculture avons-nous besoin ? », *Le Monde*, mercredi 27 mai.

RAUSSER, Gordon C., 1992 : « Predatory Versus Productive Government : The Case of U.S. Agricultural Policies », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, n° 3, été.

SEGESA/DERF, 1992 : *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*, Paris : ministère de l'Agriculture et de la Forêt, mai.