

Evaluer autrement les systèmes de production et l'impact des politiques publiques agricoles



InPACT
Collectif de chercheurs

Une nouvelle séquence de la PAC est en cours de négociation. Elle sera suivie de sa déclinaison française vis-à-vis de laquelle s'inscrit un projet de « loi d'avenir » pour l'agriculture.

Avec ou à l'occasion de l'accentuation de la mondialisation des échanges agricoles et des spéculations financières, s'affirment de nouveaux rapports de force entre les types d'agriculture avec des hausses de prix réputées durables entre les grands produits agricoles. Ces évolutions vont rapidement engendrer des déséquilibres importants entre les filières et de grandes ruptures socio-économiques et environnementales au sein des territoires, tant en France et en Europe que dans de nombreux pays du Sud.

Or, ces ruptures s'affirment dans un contexte de crise(s) marqué par un chômage très élevé et l'aggravation des inégalités, par la croissance démographique mondiale et une urbanisation mal maîtrisée, par la raréfaction des énergies fossiles, le dérèglement climatique et les dégradations de la biodiversité et des ressources naturelles ; par une mondialisation effrénée et des changements dans les habitudes alimentaires.

Tout ceci interroge sur l'évolution des systèmes de production de plus en plus dominés par les entreprises agro-alimentaires. Ainsi ces systèmes ont de plus en plus de difficultés à répondre aux besoins immédiats et à long terme de la société.

En Europe et en France, ces interrogations s'appliquent au modèle en place depuis plus de 50 ans marqué par un effort sans précédent de modernisation et d'intensification et au sein de ce modèle aux différents systèmes qui y coexistent ou s'affrontent.

Ce sont ces questions qui réunissent des réseaux de développement agricole et des chercheurs (économistes, agronomes, sociologues...) animés par un projet commun : la promotion de systèmes de production « autonomes et économes » en raison de leur efficacité économique, sociale et environnementale et pour lesquels des réorientations profondes des politiques agricoles sont nécessaires.

I – Contestations et contradictions autour du modèle agricole européen actuel

Depuis le début des années 1960, la PAC au niveau européen et les lois successives d'orientation et de modernisation en France ont encouragé une modernisation intensive de l'agriculture dans le cadre de l'exploitation familiale. La dynamique de cette modernisation s'est faite sous l'impulsion des firmes agroalimentaires et à leur bénéfice, tant celles d'amont pour la fourniture des équipements et des consommations intermédiaires que celles de l'aval pour une production de masse standardisée et au plus bas prix possible.

Ce modèle est contesté au sein de la société et, de manière minoritaire, au sein de la profession agricole. Il est également menacé de l'extérieur par une concurrence mondiale non régulée.

1 - Depuis plusieurs années, les limites, les contradictions ou les effets négatifs de ce modèle se font jour :

- la montée en puissance des préoccupations environnementales (qualité de l'eau, perte de biodiversité, menaces sur la fertilité durable des sols, dérèglement climatique...) en raison des pratiques agricoles conventionnelles fait l'objet d'une prise en compte croissante dans les politiques publiques (lutte contre les « pollutions diffuses » vis-à-vis de la ressource en eau, verdissement de la PAC, préservation d'écosystèmes et de la biodiversité, ...). Ces mesures sont encore envisagées comme des contraintes –et perçues par une majorité du milieu agricole comme une menace insupportable pour la compétitivité des filières - plutôt qu'une exigence salubre de modification des pratiques et des systèmes de production. En même temps, s'affirme la recherche de nouveaux itinéraires techniques et agronomiques intégrant une meilleure prise en compte des ressources naturelles.

- la régression de l'emploi et la tendance à l'appauvrissement des territoires générés par l'agrandissement des exploitations et leur spécialisation sont de plus en plus ressentis. Elles suscitent l'intérêt des collectivités territoriales pour des démarches alternatives (circuits courts, relocalisation des échanges, ...). De même, depuis quelques années, l'emploi dans les industries agro-alimentaires non seulement ne compense plus la régression de l'emploi agricole, mais amorce lui-même son déclin. Et la régression continue de l'emploi agricole, ayant pour corollaire l'augmentation de la charge en capital par travailleur, atteint un niveau tel que la transmission des exploitations les plus intensives en capital devient de plus en plus problématique.

- la contestation est également forte envers la qualité médiocre, la perte de sens et de lien avec la nature, propres à l'alimentation offerte par ce modèle industriel. En témoignent depuis longtemps la montée en puissance des signes de qualité (labels et appellations d'origine) dont plus récemment celle des produits biologiques.

2 – Parallèlement ou en écho à cette contestation sociétale, depuis plusieurs années, des démarches de résistance et/ou d'alternative à ce modèle d'intensification tentent de s'affirmer. C'est une des raisons d'être du réseau Inpact de chercher à les fédérer.

Adoptant ou non la pratique de l'agriculture biologique, ces démarches de résistance sont principalement de 2 sortes :

- la vente directe et les circuits courts, la transformation à la ferme et le développement des activités de service. S'y expriment les objectifs de ne pas dépendre de l'agroalimentaire d'aval et de réaliser davantage de valeur ajoutée. Cette démarche limite ainsi le volume des capitaux à investir, donc l'endettement et favorise la vie rurale.
- la mise au point d'itinéraires technico-économiques animés par l'objectif de l'économie et de l'autonomie, en référence, explicite ou non, à "l'agriculture paysanne". Pratiquée par des agriculteurs qui s'inscrivent dans les mêmes rapports économiques avec l'amont et l'aval que les systèmes « intensifs et hétéronomes », cette démarche incite à la comparaison de l'efficacité (ou performance) économique, sociale, énergétique et environnementale des systèmes de production : comparaisons du revenu obtenu par unité de travail, par unité de produit, par unité de surface ; bilan carbone ; impacts environnementaux.

Ces réussites restent minoritaires, peu encouragées par les pouvoirs publics et entravées par le système dominant.

Des études récentes mesurent l'effet positif de ces systèmes au niveau global et des territoires : davantage d'emplois et de richesse créés par rapport aux systèmes nécessitant beaucoup de capitaux par travailleur.

Concernant la mise au point d'itinéraires techniques innovants, l'expérience des réseaux est la plus ancienne et les références les plus complètes en élevages ruminants, en particulier en production bovine (lait et allaitant). Elles sont confortées par l'augmentation récente et réputée durable des prix de l'énergie, des céréales et des protéagineux qui pénalisent davantage les systèmes intensifs et hétéronomes que les systèmes autonomes et économes. Des démarches analogues sont plus récentes et portent moins sur l'ensemble de l'exploitation dans les productions spéciales (arboriculture, maraîchage, productions hors sol) et dans les grandes cultures.

Cela reste à préciser au cas par cas mais il semble bien que ces démarches ont été ignorées ou découragées par l'agroalimentaire et par les politiques car elles génèrent moins de flux de marchandises et de valeur ajoutée pour les entreprises d'amont et d'aval.

3 – Dans le même temps, le modèle, toujours dominant en Europe, de l'exploitation familiale (intensive) est de plus en plus menacé par la mondialisation dérégulée des échanges organisant une compétition sauvage entre les grandes régions agricoles du globe, quels qu'en soient les risques économiques, sociaux et politiques vis-à-vis de la sécurité alimentaire des peuples et quels qu'en soient les effets écologiques.

C'est dans ce cadre et dans la perspective réputée durable de prix élevés sur les grandes denrées végétales qu'émergent de très grandes entreprises agricoles détenues par un capitalisme financier (fonds souverains, sociétés financières ...) en mesure de maîtriser de très grands espaces agricoles (notamment en Afrique, en Amérique du Sud, en Europe de l'Est ...). Ce nouveau rapport à l'espace agricole peut, avec l'automatisation des équipements permise par l'électronique et la robotisation, réduire drastiquement l'emploi agricole, éjecter violemment des populations entières de certains territoires et s'imposer comme un nouveau « modèle » agricole en mesure de déstabiliser fortement celui de l'exploitation familiale.

II – Evaluer l'impact des politiques agricoles et de l'industrie agroalimentaire sur l'orientation des systèmes de production

Dans le contexte de l'après-guerre (restaurer la souveraineté alimentaire ; contexte de plein emploi dans l'industrie et les services), la politique agricole avait pour principaux objectifs d'augmenter la production et la productivité du travail et des autres moyens de production. Ceci dans l'indifférence aux questions environnementales. Autrement dit, la destruction de l'emploi agricole était envisagée à la fois comme un moyen et comme une fin.

L'adoption de prix garantis sans plafonnement et les aides aux investissements avaient pour but de favoriser l'agrandissement des exploitations et leur intensification capitaliste.

Depuis 1992 et l'ouverture au marché mondial, les aides directes ont remplacé les prix garantis. Et les effets économiques et sociaux en ont été aggravés : la plus grande partie des soutiens a pour assiette l'unité de surface ou de production ou le montant de l'investissement, ce qui constitue une incitation directe à la réduction de l'emploi agricole et à la spécialisation des exploitations et des territoires et toujours sans considération réelle des impacts écologiques.

Avec un montant global quasi équivalent à l'ensemble du revenu agricole et compte tenu de ses modalités de répartition, le soutien public à l'agriculture s'assimile ainsi à une mise sous perfusion de la modernisation rapide et contrainte des exploitations agricoles. Ce soutien fausse toute évaluation du bien fondé de l'agrandissement et de la spécialisation à outrance des exploitations et des zones de productions. Il masque la régression de la richesse créée que génèrent l'agrandissement des exploitations et la destruction de l'emploi agricole. De même, les stratégies de diversification « énergétique » où les investissements sont largement subventionnés et les débouchés sécurisés à long terme ou encore les stratégies fiscales pour « optimiser » l'impôt et les cotisations sociales s'assimilent à autant de béquilles indispensables à la pérennité du modèle dominant qui génère des impasses sociales et écologiques de plus en plus coûteuses pour la collectivité.

Que serait la soi-disant compétitivité de ces exploitations sans les aides et sans les réglementations qui les favorisent ? Qu'en serait-il si la société répercutait sur les pratiques agricoles responsables de pollution et de détérioration des ressources naturelles les coûts qu'elle supporte, par exemple pour la dépollution de l'eau ? Qu'en serait-il si la charge du chômage supportée par la collectivité et imputable à la destruction de l'emploi agricole était effectivement supportée par le secteur agricole et agroalimentaire ?

III - Pourquoi et comment contribuer à un travail d'évaluation et d'élaboration de propositions alternatives ?

Pour contribuer au contenu de politiques alternatives et aux modalités de transition nous proposons d'évaluer l'existant en considérant les évolutions qui s'affirment et les nouveaux enjeux auxquels l'agriculture doit répondre. Celle-ci est confrontée à plusieurs crises, économique, sociale, énergétique, écologique, financière dont la conjonction ouvre majoritairement de sombres perspectives.

Deux réponses nous paraissent insatisfaisantes :

- celle consistant à considérer, qu'au nom de la diversité il y a place pour toutes les démarches technico-économiques, - autrement dit que « *tous les systèmes se valent* - quelles que soient les impasses et les contradictions qu'ils génèrent.
- celle consistant à élaborer et à diffuser de nouveaux itinéraires techniques ayant, sans modifications des politiques publiques (système d'aides et de prix, réglementations, fiscalité ...), à faire la preuve de leur performance économique tout en prenant en compte les aspects écologiques et agronomiques trop longtemps délaissés ou ignorés.

Ni l'une ni l'autre ne répond au constat et aux enjeux présentés précédemment.

Nous proposons donc de mener un travail d'évaluation et d'élaboration des politiques publiques répondant au triple objectif :

- **de la sobriété** (autonomie/économie) et **de la protection de l'ensemble des ressources** « naturelles » ou plus exactement « terrestres », qu'elles soient fossiles ou de surface (eau, biodiversité, fertilité des sols, énergie, minerais...)
- **de l'emploi de tous et d'une juste répartition des revenus et des richesses créées.**

- **de la priorité alimentaire de la production agricole**, en y incluant à la fois son contenu (part souhaitable/supportable de l'alimentation d'origine animale), sa qualité sanitaire et sa dimension culturelle.

Ces objectifs relèvent évidemment de choix politiques, antinomiques avec le libéralisme et une mondialisation non régulée.

A - Objectif général :

Il s'agit à la fois de caractériser les différents systèmes de production et de les confronter, en dynamique, aux objectifs d'une politique alternative. Cela implique deux types de travaux :

1) l'évaluation de l'efficacité individuelle et collective des systèmes de production. Elle devrait combiner plusieurs types d'information :

- des critères technico-économiques : efficacité, résultat net, valeur ajoutée, revenu disponible pour le travail,
- des critères d'impact et de convergence en vue d'une gestion durable des ressources naturelles, du maintien du niveau d'emploi, de la qualité et de la disponibilité alimentaire dans le cadre de filières viables,
- des critères d'incidence sur les finances publiques et sur la collectivité nationale.

Cette évaluation concernerait les systèmes de production tels qu'ils sont identifiés aujourd'hui dans les principaux types d'agriculture.

2) La confrontation de ces principaux systèmes avec les nécessités d'une politique alternative ; Cette confrontation devrait reposer à la fois sur l'évaluation des systèmes ci-dessus envisagée et sur une approche complémentaire de certains d'entre eux pour appréhender leur stratégie d'évolution en fonction de différentes politiques susceptibles d'influencer leur évolution et leur fonctionnement.

B. Organisation du travail

Le dispositif pourrait être le suivant :

- un comité d'orientation qui définit le contenu et la méthode pour chaque étape ou thème. Ce comité réunit autour du groupe opérationnel les représentants des réseaux mobilisés et des organisations participantes avec les intervenants qui le souhaitent. Il sollicite le concours des intervenants engagés pour la totalité de l'opération et des personnes ressources mobilisées occasionnellement,
- un groupe opérationnel comprenant des responsables et des permanents d'INPACT et quelques chercheurs. Ce groupe plus restreint travaille sur le cœur du projet et organise les recherches en lien avec le comité d'orientation;

Notre souhait est de fédérer des acteurs aux compétences et approches diverses qu'il s'agit de mutualiser. Nous espérons ainsi que ce travail agrège, à des degrés divers, la participation de nombreuses personnes et institutions (des chercheurs, des enseignants, des membres de ministères, des ingénieurs d'instituts techniques, de réseaux, de centres de gestion, de bureaux d'études,..).

Des financements devront être trouvés. Il revient au réseau INPACT, mais aussi aux chercheurs et autres de mobiliser des moyens financiers selon les opportunités.

C - Éléments de démarche et de méthode

Les questions de méthode sont multiples et différentes options de travail seront à adopter par le collectif de travail en fonction de sa composition.

Nous souhaitons privilégier la démarche d'une recherche/élaboration participative entre des chercheurs et les réseaux porteurs de l'initiative. Il s'agit donc de susciter une recherche plutôt engagée et pilotée avec rigueur pour valoriser les travaux scientifiques déjà réalisés et les connaissances technico-économiques accumulées par différents réseaux professionnels participant au projet.

Ainsi, sur certains systèmes de production, avec une valorisation optimale de travaux déjà réalisés (du type de ceux de N. Garambois, ...) et compte tenu des bases de données existantes, on peut espérer développer des analyses et des propositions pertinentes sur la base des résultats des travaux envisagés ci-dessus relatifs à l'évaluation des systèmes de production et de leur confrontation aux nécessités de politiques alternatives. Dans d'autres situations de production la portée de travaux peut être plus modeste dans un premier temps (variable selon les systèmes de production ou les régions). Chaque fois que possible en fonction des travaux existants, des analyses seront menées pour certains territoires significatifs, sur les questions d'environnement et d'emploi par exemple.

Même si l'objectif global est de parvenir à une analyse la plus complète possible du système productif agricole français, il serait souhaitable dans un premier temps de confronter les travaux déjà réalisés dans les productions animales herbivores à des démarches identiques, certes plus restreintes, sur les principaux systèmes de production végétale.

Plusieurs outils devraient être mobilisés : enquêtes, suivi d'exploitations en réseau, mobilisation de bases de données, construction de modèles de systèmes de production et bien évidemment de nombreuses sources bibliographiques, ainsi que les capacités d'expertise des ingénieurs de développement et des agriculteurs sur leurs pratiques productives et leurs performances.

Simultanément à la construction de ce cadre de travail relatif à l'économie de la production, le comité d'orientation du projet devrait préciser le corpus d'hypothèses de politique agricole dans lequel la réflexion sur l'évaluation des systèmes de production doit être menée. Ce corpus comprendrait la caractérisation des politiques actuelles et des propositions pour l'avenir avec une réflexion sur les interactions avec l'amont et l'aval de l'agriculture.

Contact : InPACT/FNCIVAM

Administrateur : Jean-Claude Balbot

Chargé de mission : Goulven Le Bahers

Tel : 01 44 88 98 58

Mail : goulven.lebahers@civam.org