



Note de lecture
Février 2007

Conseil agricole

Quels Besoins en services pour l'agriculture du XXI^e siècle ?

Source : CES - février 2007

Groupe Prospective

Partant du constat que l'agriculture du 21^e siècle est en profonde mutation (modification des besoins, des techniques, baisse du nombre d'agriculteurs, et évolution de la demande sociétale), ce rapport contribue à la réflexion sur la nécessaire adaptation des services à l'agriculture.

3 grandes parties à ce travail :

- L'avis du conseil économique sur l'adaptation des services.
- Les déclarations des groupes du CES sur cet avis.
- Le rapport sur les services.

Les apports essentiels de ce travail se situent principalement dans les parties 1 et 3. Dans ce document, nous nous limiterons aux enseignements les plus importants.

L'avis : répondre aux défis de l'agriculture

5 défis majeurs pour l'agriculture

La première partie de l'avis identifie et décrit les 5 défis auxquels l'agriculture doit répondre dans les décennies à venir : nourrir les hommes, respecter l'environnement et la santé, dégager un revenu, répondre aux nouvelles demandes énergétiques. Le cinquième est le défi des moyens : maîtriser le foncier, accéder à la connaissance, gérer les ressources humaines, trouver un équilibre entre l'individuel et le collectif, assurer le financement des services à l'agriculture.

Le fond du message est que face à tous ces défis, les services à l'agriculture qui doivent répondre à ces nouvelles attentes ne peuvent pas se financer sur la seule production marchande. L'agriculture apporte des valeurs non marchandes qui nécessitent des financements publics : d'où la nécessité de refonder un pacte collectif de la société avec son agriculture.

Un Ministère d'agriculture fort pour une politique agricole forte : l'avis suggère que le raisonnement budgétaire soit assis sur les missions à remplir et l'évolution de la valeur ajoutée produite. Il propose de renforcer la recherche agronomique publique.

Mettre la logique du développement durable au cœur de tous les dispositifs : l'avis priorise 3 axes de recherche : la réduction de la dépendance aux produits phytosanitaires, la problématique d'économie des ressources en eau et la problématique de l'énergie (économie, indépendance, valorisation de la biomasse, biocarburants). Tout ceci en maintenant un haut niveau de productivité (à ne pas confondre avec le productivisme) et en assurant de meilleures conditions de travail.

Une agriculture dans une économie ouverte : l'agriculture ne peut pas, selon l'avis, être livrée aux seules règles du marché : elle doit être organisée et régulée tant au niveau européen que national. La responsabilisation des opérateurs sur un marché doit passer par une adaptation du droit de la concurrence à l'échelle européenne. Afin que les secteurs agricole et agroalimentaire participent à la construction de l'Europe de la connaissance (stratégie de Lisbonne), l'avis demande que l'investissement en matière de recherche soit porté à 3 % du PIB agricole. Afin d'optimiser l'ensemble des programmes de recherche fondamentale et appliquée, l'avis propose de créer une cartographie des compétences et d'organiser les complémentarités entre les centres de recherche, les instituts techniques et les Chambres

d'agriculture d'une même région. De même, l'avis pointe les limites du système d'appel à projet mis en place par l'ADAR pour le financement des instituts techniques qui, au-delà d'un certain niveau, peut nuire au contenu de la recherche et empêcher toute politique de ressources humaines.

Les résultats des recherches fondamentales et appliquées financées sur fonds publics doivent ensuite être mis à disposition du plus grand nombre : ce transfert de connaissance doit être assuré par des services de conseil. Il paraît nécessaire de définir ici les contours d'un service d'intérêt général de conseil agricole : l'avis suggère de financer des moyens mutualisés pour assurer ce service à tous les agriculteurs, quel que soit le territoire. L'accès au haut débit pour toutes les zones rurales est donc une priorité.

Adapter les structures à l'échelle régionale : l'avis estime que la région est le lieu pertinent d'élaboration des politiques qui peuvent conjuguer développement économique, territoires et valorisation des hommes. C'est à cette échelle que l'on peut au mieux définir les priorités pour l'agriculture aussi bien en termes d'orientation que d'organisation. Pour cela, l'avis suggère de renforcer les moyens des Chambres Régionales d'Agriculture.

Afin d'améliorer les services, l'avis propose un certain nombre d'adaptations :

- La mise en place effective des **commissions régionales de l'économie agricole et du monde rural** qui doivent s'assurer de l'articulation entre les actions de recherche formation-développement, les politiques publiques en faveur de l'agriculture de l'agroalimentaire et du monde rural.
- L'organisation des services liés à **l'installation, à la gestion et à l'espace** dans un esprit de complémentarité et en encourageant les collectivités territoriales à contractualiser avec les structures agricoles plutôt que de développer des compétences parallèles.
- Organiser un débat national sur les besoins en services des agriculteurs (quels types de conseil, quelles finalités, quel financement, quelle organisation ?). Les commissions régionales de l'économie agricole et du monde rural pourraient préparer ce débat en amont, qui aurait pour finalité de définir un **service d'intérêt général de conseil agricole**.
- L'avis considère qu'il faut mettre en place une règle de non-concurrence entre des structures financées sur fonds publics.
- Enfin, afin de sortir de l'enfermement "agricolo-agricole", l'avis propose d'élargir la représentation des Chambres d'Agriculture aux entreprises de l'industrie alimentaire et à l'artisanat alimentaire en tant que membres associés.

Développer une véritable politique de ressources humaines dans les services aux agriculteurs : L'avis pointe le caractère anxiogène du manque de perspectives sur l'évolution de leur métier, des acteurs, des services aux agriculteurs (fonction publique ou service, parapublics) et suggère la création d'une commission tripartite (Etat, Organisations Professionnelles Agricoles, organisations de salariés) pour accompagner la mise en œuvre des décisions prises en matière de développement, à la suite du débat sur les besoins de service. L'avis propose ensuite tout un train de mesures comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, un statut qui facilite le passage inter-entreprise, la création d'un pôle emploi de l'agriculture.

132 250 emplois dans les services agricoles

Le rapport sur les services dresse un panorama précis et documenté sur les services à l'agriculture. Les auteurs distinguent :

- Le Ministère spécifiquement dédié à l'agriculture en charge de l'encadrement et l'animation de l'ensemble des activités concernant la production et son financement, l'alimentation et le développement rural, la recherche et l'enseignement, l'emploi et la protection sociale.
- Un ensemble de structures para-publiques dont les missions de services publiques ou d'intérêt général peuvent être assurées, notamment par des structures associatives, avec des financements qui proviennent de l'impôt, de cotisations des exploitations agricoles et des salariés, ou par le paiement direct des services.
- Un ensemble de services privés, dont certains sont mutualistes ou coopératifs dans des domaines variés (conseil technique, comparabilité, environnement, marketing, services bancaires, assurance), d'autres sont fournis par des structures de transformation agroalimentaires, voire des réseaux de distribution.
- Sont exclus les services à la personne.

- La première partie du rapport est consacrée à l'historique de ces structures. Il permet de souligner que la réussite d'un développement économique est souvent possible lorsqu'il y a conjonction entre la volonté politique, l'engagement des corps intermédiaires, et un gros investissement dans l'enseignement et la recherche.
- La seconde décrit l'ensemble des services en précisant leur statut, leur mission, leur effectif (voir les tableaux ci-dessous).

MAP Central + MAP Central + DRAF + DDAF	12 400
Offices Agricoles + AUP + INAO + AFICAR	2 430
Chambres d'Agriculture	9 320
CNASEA, Haras Nationaux, OFIMER	3050
ADASEA	1050
SAFER	950
MAP : DDSV	5 140
MAP : AFSSA, INF, ANMV	1 080
SDQPV + SRPV + LNPV	450
Contrôle de performance	3 300
Insémination animale	3 330
MSA	19 000
MAP : ITEPSA	600
ANefa, APECITA, Fafsea, OPCA2, GDFPE, AGECIF-CAMA, VIVEA	500
Recherche publique : CIRAD + INRA + Cemagref	11 100
Enseignement agricole public	12 700
Enseignement agricole public supérieur	2 500
Enseignement agricole privé sous contrat	5 300
Recherche appliquée : ACTA, instituts techniques, stations	1 450
Syndicats d'exploitants	2 350
Associations diverses	15 000
Total service d'intérêt général	113 000

	Totaux	Dont service
Services techniques administratifs et commerciaux des coopératives agricoles	116 200	7 500
CUMA, FDCUMA	4 200	400
Interprofessions	800	800
CER	15 500	2 000
Groupama	16 000	1 100
Crédit agricole	74 600	2 000
Engrais, phytosanitaires, semences p.m.	p.m.	2 000
IAA (Services techniques R&D entreprises et ACTIA)	500 000	3 200
Distribution p.m.	p.m.	250
Total services privés	727 300	19 250

	Totaux	Dont service
Actifs non salariés (<i>exploitants + conjoints d'exploitants + aides familiaux</i>)	612 000	
Salariés en production agricole (<i>y compris paysage, bois, cheval</i>)	363 000	
Emplois salariés liés à la production agricole (<i>entreprises de travaux agricoles + groupements d'employeurs</i>)	21 000	
Services d'intérêt général liés à la production agricole	113 000	113 000
Emplois et services privés liés à la production agricole	727 300	19 250
TOTAL	1 836 500	132 250

- La troisième partie présente les services à l'agriculture de quelques pays européens à l'agriculture puissante.

L'Espagne : une organisation très décentralisée

- La plupart des services aux agriculteurs sont payants, majoritairement proposés par des sociétés de service privées, mais aussi les fournisseurs d'intrants, les coopératives, les banques et des associations syndicales. Les Chambres d'agriculture n'ont qu'un rôle représentatif.
- Le conseil agricole, au sens du règlement PAC 1782/2003, est en place depuis début 2006 et est financé par le second pilier à hauteur de 1 500 € par exploitation.
- L'organisation administrative très décentralisée (17 régions très indépendantes) limite la portée des organisations professionnelles quand elles existent. Les interprofessions espagnoles sont peu développées et rarement efficaces à l'exception de celle des agrumes. Tous ces organismes sont financés par des cotisations de leurs membres. Les financements publics sont destinés seulement à des actions bien identifiées.
- 8 % seulement des exploitations espagnoles disposent d'une comptabilité.
- Il n'y a pas d'office en Espagne.
- Une initiative intéressante en matière de relation contractuelle avec l'agroalimentaire : le Ministère espagnol a mis en place un contrat type agroalimentaire par produit pour améliorer la transparence des transactions, a organisé les conditions de livraison et de paiement (prix et délais) : ces contrats sont homologués sous forme d'un arrêté ministériel.

Allemagne : 7 Länder sur 16 disposent d'une Chambre d'Agriculture

- Le conseil technique et économique est dispensé par les Chambres, des cercles de conseil (organisation d'agriculteurs pour financer un conseiller dans un domaine bien précis) moyennant cotisation et paiement du service. Ces structures reçoivent une aide financière des Länder. Dans les régions où il n'y a pas de Chambres d'agriculture, le conseil technique est assuré par un office technique : il est gratuit sur les domaines collectifs et généraux, puis payant lorsqu'il devient plus individuel.
- Le service des centres de gestion est purement privé.
- Les relations contractuelles entre producteurs et industrie sont très développées en Allemagne (surtout dans le secteur des fruits et légumes, des pommes de terre et des betteraves sucrières, de l'agriculture biologique). Le secteur laitier est fortement dominé par la coopération qui assure un suivi technique des exploitations.

Royaume-Uni : pas de Chambres d'Agriculture

- Le conseil technique et économique apporté aux agriculteurs britanniques repose sur un programme national lancé en 2002 qui a pour but d'améliorer les relations entre les acteurs de la chaîne agroalimentaire (protection environnement, santé publique, stratégie de filière). Ce programme se décline en 14 initiatives. Le PDRN est mis en œuvre par des bureaux de développement rural locaux qui assurent aussi des services de conseil et de suivi d'utilisation des terres. Des associations corporatistes, très développées au Royaume-Uni, apportent des conseils dans des domaines variés comme le juridique, la promotion des produits, la finance, l'assurance agricole, la réglementation. Il existe aussi de nombreux cabinets de conseils privés.
- Les organisations professionnelles par produit au Royaume-Uni sont de deux types : celles qui représentent les professionnels d'un secteur ne sont pas officielles et sont financées uniquement par leurs adhérents. D'autres part, on trouve des agences exécutives des offices qui sont au nombre 5 (viande, pomme de terre, lait, fruits et légumes et céréales). Les offices perçoivent des cotisations des filières qu'ils chapeautent et les utilisent pour promouvoir et soutenir chacune d'elles. La fusion de ces offices en un seul est programmée en avril 2008.
- Le rôle de l'aval dans le conseil aux agriculteurs se cantonne à l'existence de chartes produits, de normes de production et de chartes qualité. Cette coopération est considérée comme "peu optimale".

Pays-Bas : baisse d'effectif dans l'administration agricole et privatisation du développement

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de Chambres d'agriculture. Les anciens services de développement du Ministère ont été privatisés. L'ensemble des services de conseils (technico-économiques, socio-économiques) relèvent de la sphère privée et sont majoritairement payés par l'utilisateur. Les Centres de gestion, les syndicats agricoles qui proposent aussi ces services ne sont pas reconnus comme services publics ou d'intérêt général.

Pologne : importance de l'aval dans le conseil technique

La structuration du conseil est récente en Pologne. On distingue le conseil public qui est dispensé par les jeunes centres de conseils agricoles régionaux créés en 2005. Ces centres sont habilités à mettre en œuvre la politique publique de développement agricole et rural. Ils sont financés par des aides publiques et les recettes des services payants. Les Chambres d'agriculture polonaises sont organisées sous le modèle français, mais disposent de moyens beaucoup plus limités. Elles ont un rôle de conseil mais surtout de représentation de l'agriculture auprès des instances nationales et européennes.

A noter que la France est missionnée par l'Union européenne pour assister l'administration polonaise dans la mise en œuvre d'un système intégré de conseil agricole. Les organisations professionnelles françaises et les Chambres d'agriculture seront impliquées dans ce projet piloté par le Ministère de l'Agriculture.

Les producteurs de denrées agricoles se sont récemment organisés en associations par type de production. Ces structures disposent de peu de moyens et jouent un rôle de représentation et d'information vis-à-vis de leurs adhérents. Les transformateurs sont organisés avec des moyens bien plus conséquents en laissant de côté les producteurs.

Les entreprises d'aval jouent un rôle essentiel pour diffuser des conseils techniques et de l'information auprès des producteurs. Ce sont elles qui ont accompagné la modernisation de l'agriculture polonaise.

Quels enseignements ?

- ❑ Un retrait des Etats généralisé.
- ❑ Un agriculteur de plus en plus considéré comme un chef d'entreprise devant assumer l'intégralité des risques.
- ❑ Des voisins qui ont beaucoup privatisé et individualisé le conseil.
- ❑ Un concept de filière très français que l'on ne retrouve pas ailleurs.
- ❑ Un périmètre de compétence des Ministères de l'Agriculture très variable selon les Etats mais une tendance à la division et à la répartition de ces missions dans d'autres structures.

Synthèse de travaux prospectifs

Panorama des analyses prospectives sur l'évolution de la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2020-2030

Travail d'analyse et de synthèse réalisé par une équipe de professeurs de INAPG, à partir des travaux d'organismes internationaux (FAO, IFPRI, CNUCED).

- ❑ 9 milliards d'êtres humains en 2050.
- ❑ Baisse du rythme de la croissance alimentaire mondiale (centrée sur les pays en développement).
- ❑ Baisse de la part de produits végétaux (racines et tubercules) au profit des produits animaux.
- ❑ Une demande en céréales de 1 milliard de tonnes supplémentaire d'ici 2030 (soit 50 % de plus qu'aujourd'hui).
- ❑ Une production agricole des pays en développement qui augmentera de manière insuffisante d'où une demande vers les pays du nord mais aussi le Brésil et l'Argentine dans les secteurs céréales, viande et lait.
- ❑ La croissance de la production agricole dans les pays en développement serait due à 70 % à celle des rendements, à 20 % à l'accroissement de la SAU (déforestation), à 10 % à l'intensification des techniques et pratiques, tout ceci avec une augmentation des surfaces irriguées.
- ❑ Rôle clé de la ressource en eau : aujourd'hui les surfaces irriguées représentent les 2/3 de la production mondiale de blé et de riz. Augmenter la production agricole de 40 % tout en diminuant la consommation d'eau de 10-20 %.
- ❑ Les consommateurs seront de plus en plus urbains et avec une hausse du pouvoir d'achat d'où une modification de la demande de denrée agricole (qualitative et quantitative).
- ❑ L'émergence d'une demande significative en biocarburant peut développer la concurrence entre les surfaces consacrées aux cultures alimentaires et non alimentaires.

- Le changement climatique à l'échelle mondiale ne devrait pas avoir d'impact significatif sur l'offre agricole. Ceci est totalement différent à l'échelle d'une région dont les conditions de production pourraient être modifiées.

L'agriculture et l'environnement : 4 scénarios à l'horizon 2025

Travaux du groupe "de la Bussière" constitué de différentes personnalités (Ministère de l'Agriculture, CEMAGREF, INRA, APCA, CNASEA, Instituts techniques, ONG, Parcs Nationaux et IAA).

Les auteurs précisent qu'il ne s'agit pas d'un travail scientifique mais de poser les problèmes et les conséquences des choix de politique nationale et européenne en matière environnementale, territoriale, économique et sociale.

1. France des filières agro-efficaces : 120 000 exploitations en 2025

Maintien des exploitations les plus efficaces vis-à-vis des prix mondiaux.

Premier pilier : supprimé avec toutes les aides européennes.

Qualité sanitaire : réponse hygiéniste.

Environnement : dégradation et particulièrement qualité de l'eau.

Zones protégées : réduites à des zones "Natura 2030".

Construction d'agroparc pour se souvenir des fermes d'antan.

Gouvernance : le Ministère de l'Agriculture est rattaché à économie et la consommation.

2. L'agriculture duale une partition environnementale : 220 000 exploitations en 2025

Partage des territoires européens entre zones dédiées à la production de masse (30 % du territoire en France et 35 000 exploitations) et des zones de qualité environnementale (185 000).

Premier pilier : supprimé et transféré en partie sur le second pour financer les zones de qualité.

Gouvernance : le Ministère de l'industrie gère les 35 000 exploitations de production de masse avec un secrétariat d'Etat à l'agriculture et aux filières. Les zones de qualité environnementales sont gérées par le Ministère de l'environnement.

Déprise en zone de montagne : 3 millions d'ha (sur 28) ne seraient plus cultivés.

3. L'Europe des régions, un patchwork aux résultats environnementaux contrastés : 400 000 exploitations

Proche du précédent, mais avec un zonage sous la responsabilité des régions.

Gouvernance : passage de l'Europe des nations à celle des régions.

Les aides européennes restent importantes. Les régions à partir de programmes européens passent des contrats environnementaux avec les exploitations.

Les résultats environnementaux sont contrastés selon les rapports de forces locaux et la priorité donnée à cet axe.

4. D'une agriculture de haute performance environnementale - 1 000 000 d'exploitations

Nouveau pacte européen pour l'agriculture qui interdit les phytos et l'ensemble des molécules de synthèse. L'agriculture serait portée par un investissement en recherche développement sans précédent pour maintenir une production importante. Elle s'appuierait sur des soutiens européens importants qui intégreraient aussi des objectifs autres qu'alimentaires avec un fort développement de l'agriculture multifonctionnelle.

Condition de réalisation de ce scénario, un accord OMC qui intègre la dimension sociale et environnementale dans ses règles d'échange et qui accepte donc un protectionnisme sanitaire et environnemental.

Michel LAFONT - Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie - Mise à jour : février 2007