



HAL
open science

Etude prospective sur l'agriculture bretonne

Louis-Pascal Mahé, Pierre Daucé, Philippe Le Goffe, Yves Léon, Maurice Quinqu, Yves Surry, G. Quéguiner, M. Fayolle, C. Laroche-Dupraz, E. Samson, et al.

► **To cite this version:**

Louis-Pascal Mahé, Pierre Daucé, Philippe Le Goffe, Yves Léon, Maurice Quinqu, et al.. Etude prospective sur l'agriculture bretonne. [Travaux universitaires] Inconnu. 1998, 124 p. hal-02306140

HAL Id: hal-02306140

<https://hal.science/hal-02306140>

Submitted on 4 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

ETUDE PROSPECTIVE SUR L'AGRICULTURE BRETONNE

Louis-Pascal MAHE (coordination)
Pierre DAUCE, Philippe Le GOFFE
(Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes)
(Département d'Economie Gestion et Sciences Sociales)

Yves LEON, Maurice QUINQU et Yves SURRY
(Institut National de la Recherche Agronomique)
(Unité d'Economie et de Sociologie Rurales, Rennes)

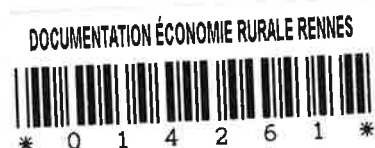
Avec la collaboration de :

Marie-Christine BACLE, Cathy LAROCHE-DUPRAZ
(Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes)

Anne-Marie CARDOU, Elisabeth SAMSON
(Institut National de la Recherche Agronomique)

Guillaume QUEGUINER, Mathieu FAYOLLE (chargés d'étude)

Rapport à la Préfecture de Région Bretagne
Novembre 1998



24.4. La spécialisation animale de la Bretagne est plus forte que celle des Pays-Bas et du Danemark	49
24.5. L'agriculture bretonne est compétitive	51
24.6. La spécialisation agricole bretonne semble bien portée par l'évolution récente de la demande	51
24.7. Spécialisation et création de valeur	53
24.8. L'analyse comparée des soutiens : ampleur et instrumentation.....	54
25. Les industries agro-alimentaires	57
25.1. Un secteur massivement spécialisé dans la première transformation des produits animaux et l'alimentation animale.....	57
25.2. Une spécialisation déjà ancienne, sans inflexion notable en longue période	58
25.3. Un gain de parts de marché dans plusieurs industries.....	61
25.4. La compétitivité prix de l'agro-alimentaire breton : une efficacité apparente plus faible bien que le secteur gagne des parts du marché national	64
25.5. Face à une demande nationale de produits alimentaires en moindre croissance, l'industrie agro-alimentaire bretonne dispose de parts de marché encore trop réduites sur les marchés porteurs.....	66
3. LES FONDAMENTAUX	69
31. L'agriculture dans la société post-industrielle : un nouveau tournant	69
32. Le progrès technique et l'intensification induite	70
33. Concurrence sur les ressources naturelles et utilisation de l'espace rural.....	71
34. La demande de qualité dans la société d'opulence.....	72
35. L'internationalisation des questions agricoles, alimentaires et environnementales.....	73
36. Politique cohérente ou réponses aux contraintes ?	74
4. ENJEUX ET CONTRAINTES SUR LE MODELE AGRO-ALIMENTAIRE BRETON	76
41. Enjeux pour un développement régional durable	76
42. Les risques externes	77
42.1. L'environnement institutionnel	77
42.2. Montée de la concurrence internationale	79
43. Les risques internes.....	80
43.1. La concurrence sur les ressources, productives et naturelles	80
43.2 - Les effets d'image.....	82
44. Anticipation, stratégie économique et philosophie de l'action publique	82
44.1. Choix de spécialisation et fondamentaux.....	83
44.2. Les règles de l'action publique.....	87

5. SCENARIOS, CONSEQUENCES ET REPONSES REGIONALES	88
51. Scénarios	88
51.1. Trois scénarios dans la ligne de la PAC de 1992 et de l'agenda 2000 : « scénarios classiques »	88
51.2. Scénarios dans la ligne de Agenda 2000 (avec modulation complète) et des CTE : « scénarios des CTE »	93
52. Maintien et redéploiement des actions publiques régionales et nationales.....	98
53. Initiatives et programmes pilotes pour la Bretagne.....	102
53.1. Nouvelle priorité pour les IAA : mieux valoriser les produits basiques avant toute nouvelle croissance en volume.....	102
53.2. IAA et agriculture : soutenir les nouvelles filières.....	104
53.3. Agriculture, environnement, ressource	107
53.4. Mise en valeur de l'espace rural.....	109
54. « Une utopie régionale » pour l'agriculture et l'espace rural en Bretagne	111
<i>Conclusion.....</i>	<i>113</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>115</i>
<i>Liste des tableaux</i>	<i>118</i>
<i>Liste des figures.....</i>	<i>120</i>
<i>Liste des sigles.....</i>	<i>123</i>

Remerciements

L'étude a fait l'objet de présentations devant un comité de pilotage composé des personnes suivantes :

- M. Bernard Courthial, Chef du Groupe Etudes et Prospective (SGAR)
- M. Martin Gutton, Chargé de Mission auprès du Préfet de Région
- M. Jacques Kergoat, Directeur de la Promotion et de la Prospective (Conseil Régional)
- M. Pierre Le Foll, Chef de la Mission Prospective (CESR)
- M. Hervé Le Norcy, Directeur du Développement Economique et de la Recherche (Conseil Régional)
- M. Francis Marty-Mahé, Chef du service Agriculture, Espace rural et Produits alimentaires (Conseil Régional)
- M. François Remoué, Chargé d'Etudes au Groupe Etudes et Prospective (SGAR)
- M. Pascal Rigault, Chef du service des Etudes et de la Planification (Conseil Régional)
- M. Yves Trédé, Chef du Service Régional de l'Economie Agricole (DRAF)

Nous les remercions pour les nombreuses questions posées et pour les discussions des analyses et des idées présentées lors de réunions successives. Le contenu du rapport ne saurait cependant engager leur responsabilité et nous assumons seuls le contenu du rapport final ci dessous.

Cette étude a aussi bénéficié d'entretiens avec les personnes qualifiées ci-dessous, que nous remercions pour ces échanges d'idées. Leur responsabilité n'est pas impliquée dans le contenu des analyses et des propositions du rapport.

M. Barbaret, Directeur général Honoraire, Coopagri
M. Kerouédan, Directeur, Crédit Agricole d'Ille-et-Vilaine
M. Roger, Directeur de Nutrinov
M. Delain, Chef du Service des Industries Agro-alimentaires(DRAF)
MM. Brulé, Cheverry, Cordier, Duchesne, Haury, Leterme, Professeurs à l'ENSAR,
MM Baglinière, Rainelli, Directeurs de recherches à l'INRA
MM. Gouin, Ruffio, Maîtres de conférences à l'ENSAR

Nous remercions également les services de l'INSEE, du SRSA et de la DRAF pour la mise à disposition de données.

RESUME

Cette étude a été conduite à la demande des autorités régionales dans le cadre de la préparation du contrat de plan Etat-Région. Le travail a rassemblé une équipe d'économistes, enseignants-chercheurs et chercheurs du pôle agronomique ENSA-INRA de Rennes. Réalisée dans un délai relativement court et répondant à un objectif synthétique et global, l'étude a un statut particulier : il ne s'agit pas d'un travail de recherche à proprement parler, mais d'une analyse basée sur les principes économiques qui fondent les politiques publiques et sur l'exploitation des données statistiques existantes. Le rapport comporte cinq parties.

La première partie présente l'objectif de l'étude qui est de proposer une vue prospective de l'agriculture bretonne dans un contexte de réexamen de la Politique Agricole Commune, lié aux contraintes actuelles et anticipées de l'Organisation Mondiale du Commerce, à l'élargissement de l'Europe à l'Est, et aux préoccupations environnementales.

Un état des lieux est dressé dans la deuxième partie. On met d'abord l'accent sur l'importance du complexe agro-alimentaire dans l'économie bretonne, ses effets induits et son fort degré d'ouverture sur l'extérieur de la région. On aborde ensuite les structures de production qui ont connu une évolution classique (baisse des effectifs, concentration et gains de productivité) accompagnée de la spécialisation et de la simplification des systèmes de production, ainsi que les conséquences en terme de polarisation géographique des productions agricoles. La spécialisation et l'intensification de l'agriculture bretonne ont également des conséquences sérieuses sur l'environnement : après en avoir fait le constat, le rapport développe les mécanismes économiques explicatifs ainsi que les qualités et insuffisances des politiques mises en œuvre pour y remédier. La spécialisation et la compétitivité de l'agriculture bretonne sont ensuite rapprochées de celles de pays et de zones comparables, en examinant la durabilité économique, environnementale et « politique » (évaluée par la faible dépendance des soutiens budgétaires et par les prix). Enfin, un bilan est fait pour l'industrie agro-alimentaire : prédominance des produits de base peu diversifiés, faible taux de valeur ajoutée, mais également progression des produits plus élaborés.

La troisième partie fait le point sur les évolutions fondamentales qui vont affecter l'agriculture et celle de la Bretagne en particulier. On montre d'une part comment l'agriculture devra tenir compte des préoccupations du consommateur-citoyen qui recherche des attributs nouveaux, privés ou collectifs, attachés aux biens alimentaires. D'autre part, l'intensification des échanges internationaux (et l'élargissement de l'Union Européenne) va affecter les politiques agricoles, les réglementations sanitaires et phytosanitaires, ainsi que les politiques environnementales. L'agriculture régionale sera donc confrontée prochainement à une ouverture commerciale accrue sur les marchés internationaux et à une réorientation prochaine de la politique agricole.

La quatrième partie tente de cerner les enjeux de la contribution de l'agriculture bretonne à un développement régional durable, face aux risques externes (montée de la concurrence internationale) et internes (forte spécialisation, effets d'image négatifs liés à la dégradation de l'environnement). Il donne également des principes pour l'action publique (biens et services publics non fournis par le marché, promotion de la qualité, innovation, diversification, vérité des prix et des coûts).

Les aspects prospectifs sont prolongés dans la dernière partie par des projections et des suggestions. On a d'abord réalisé des projections d'impact de la future réforme de la PAC (Agenda 2 000) sur les résultats économiques du secteur agricole breton. Compte tenu des aides nouvelles, le revenu brut d'exploitation par actif en termes réels devrait augmenter entre 1996 et 2005. Enfin, des initiatives régionales sont proposées visant le maintien du système productif du complexe agro-alimentaire breton, la diversification mais aussi la mise au point de produits à vocation universelle attachés à l'origine régionale, la mise en place d'un système de suivi crédible des pratiques environnementales et d'un zonage complet de l'espace rural pour atténuer les conflits d'usage, la mise en valeur du potentiel de l'espace rural.

NOTE DE SYNTHÈSE

Etude prospective de l'agriculture bretonne

L'objectif de l'étude est de proposer une vue prospective de l'agriculture bretonne dans un contexte de réexamen de la Politique Agricole Commune, lié aux contraintes actuelles et anticipées de l'Organisation Mondiale du Commerce, à l'élargissement de l'Europe à l'Est, et aux préoccupations environnementales.

L'agriculture est d'abord un secteur marchand dont la fonction sociale est la production de biens et de services destinés aux consommateurs. La création de valeur qui en résulte doit permettre de rémunérer des emplois. Par sa localisation, l'agriculture est aussi en forte interaction avec les ressources et les milieux naturels de l'espace rural. Le développement agricole des décennies récentes et la spécialisation actuelle de la Bretagne doivent donc être évalués à la lumière de sa durabilité liée à trois dimensions: l'économie, la politique agricole et l'environnement.

L'état des lieux

La place relative du complexe agro-alimentaire (agriculture et IAA) dans l'économie bretonne est nettement plus marquée que celle observée en France ou dans des pays fortement agricoles comme les Pays-Bas ou le Danemark. Cette place représente en 1994 16% des emplois directs mais seulement 11% de la valeur ajoutée de la région. Concernant les effets induits, les effets multiplicateurs du complexe agro-alimentaire breton sur la valeur ajoutée de la région apparaissent similaires à ceux des autres secteurs. Le fort degré d'ouverture de l'économie bretonne, tant pour ses approvisionnements que ses débouchés, et l'analyse des multiplicateurs montrent que la région est sous de fortes influences extérieures: son développement est dépendant de la demande venant de l'extérieur de la région. En outre, l'importance des consommations intermédiaires importées tant en agriculture que dans les IAA, se traduit par un niveau substantiel de fuite des effets d'entraînement vers l'extérieur de la région.

Les structures de production agricole ont connu une évolution « classique » marquée par la baisse des emplois, la spécialisation des exploitations, la concentration des productions, les gains de productivité. A l'avenir, cette évolution va sans doute se poursuivre, mais à un rythme ralenti, pour des raisons à la fois démographiques et économiques, la phase d'intense modernisation engagée depuis les années 60 étant pour partie achevée. Les exploitations agricoles bretonnes sont désormais de taille économique et de niveau de capitalisation proches de la moyenne française.

L'agrandissement et la modernisation des exploitations se sont accompagnés d'une importante simplification des systèmes de production, le plus souvent organisés autour d'une ou de deux activités, et du recul prononcé de systèmes plus diversifiés. Dans la période récente, on notera en particulier la très forte régression du nombre d'exploitations laitières et corrélativement un développement relatif des systèmes lait-viande, lait-hors sol ou même d'exploitations à dominante céréalière.

La forme d'organisation de l'activité agricole et les choix professionnels des membres des ménages agricoles se sont modifiés très sensiblement. Le développement rapide, depuis le début des années 80, des formes sociétaires est à relier aux avantages

qu'elles procurent en matière de statut réglementaire, de prélèvements fiscaux et sociaux, d'organisation du travail et des loisirs, de constitution du capital professionnel, voire de pouvoir de négociation avec les partenaires économiques des filières. Parallèlement, l'accroissement de l'activité non agricole des épouses d'agriculteurs participe de cette volonté et de cette capacité à diversifier les ressources du ménage qui souvent ne sont plus uniquement, ou même parfois ne sont plus essentiellement, d'origine agricole.

L'agriculture reste l'activité majoritaire dans l'espace rural, mais on note plusieurs évolutions importantes à cet égard : en premier lieu, des formes de polarisation croissante des productions animales intensives dans certaines zones géographiques (les constructions récentes continuent de se concentrer dans des zones en excédent structurel) et, en second lieu, des risques de concurrence accrue en matière d'usage des sols dans les « zones de contact » entre urbains et ruraux, qui sont des territoires directement soumis à l'influence des villes ou à fort potentiel touristique.

L'adaptation structurelle de l'agriculture bretonne n'est sans doute pas achevée, mais elle doit se poursuivre en cohérence avec les perspectives du développement régional, ce qui signifie qu'elle ne doit pas nécessairement s'opérer dans la continuité des tendances passées, qu'elle doit prendre en compte les nouvelles missions assignées à l'agriculture et que les politiques correspondantes ont elles-mêmes à se préoccuper de nouveaux objectifs et de nouveaux instruments d'intervention. L'essentiel des interventions publiques repose encore sur des aides à la production, relevant de décisions nationale et communautaire. Il faut désormais envisager une véritable politique rurale intégrée, et une plus grande subsidiarité dans sa conception et son instrumentation.

Les effets de l'agriculture bretonne sur l'environnement suivent une tendance préoccupante. La baisse de qualité de la ressource en eau pour les usages marchands est réelle, et se poursuit. La dégradation des milieux naturels, particulièrement des fonds de vallées, qui ont plusieurs fonctions d'intérêt public, est également effective et semble continuer. Les émissions d'effluents continuent d'augmenter et l'usage d'engrais a repris sa croissance après un fléchissement de 1990 à 1994. On constate que c'est dans les exploitations hors sol et légumières intensives que les excédents de fertilisants et les usages de produits phytosanitaires sont les plus élevés. Les pratiques agricoles ont évolué sous diverses influences ; elles sont pour une bonne part à l'origine de ces dégradations et pourraient être améliorées. Le potentiel de certaines zones de l'espace rural au regard des fonctions récréatives est menacé. Il constitue pourtant une ressource à exploiter dans une vision globale du développement rural, comprenant bien entendu l'agriculture, mais aussi les autres usages de l'espace.

Les atteintes à l'environnement sont d'abord dues aux évolutions technologiques et structurelles de l'agriculture. On constate en Bretagne une convergence des facteurs économiques fondamentaux et des incitations de politiques économiques vers la simplification et la spécialisation des systèmes d'utilisation des sols. Deux groupes de systèmes prédominent associant, pour les uns, les cultures aidées et les élevages hors sols qui ont besoin de surfaces d'épandage et, pour les autres, les herbivores intensifs où le maïs fourrage est important. Dans les deux cas, les usages des sols comme les prairies (dont les surfaces ont été à peu près divisées par deux en trente ans), qui ne reçoivent aucune subvention spécifique ciblée de niveau comparable, sont rendus moins attractifs, alors qu'ils sont générateurs d'effets externes positifs par leur fonction épuratrice et récréative. Les atteintes à l'environnement sont aussi dues à la PAC car le soutien des prix nourrit

l'intensification. Les comparaisons internationales le démontrent. Cela concerne d'abord et surtout les grandes cultures mais aussi les élevages bovins intensifs (viande et lait). L'usage accru des fertilisants et des pesticides, et le mouvement de régression en longue période des prairies permanentes y trouvent une bonne part d'explication.

Le dispositif d'intervention sur les pollutions d'origine agricole apparaît comme important. On peut le caractériser d'abord par l'ampleur du volet curatif et la mise en place progressive mais récente de mesures préventives de limitation des rejets. D'autre part, au delà des programmes de sensibilisation, le recours à des mesures réglementaires et aux subventions a été privilégié par rapport à des mesures reposant sur le principe pollueur-payeur et son pendant, le principe non pollueur-non payeur. L'une des questions importantes est d'évaluer le rôle incitatif de ces mesures sur l'évolution des pratiques individuelles et leur rapport coût-efficacité. Il faut en effet rechercher, en plus des interventions basées sur les contrôles qui sont souvent peu efficaces, des systèmes incitatifs qui canalisent les comportements économiques individuels. Autrement dit, il faut que les bonnes pratiques, plutôt que les mauvaises, aient un impact positif sur le revenu.

Les effets des mesures mises en place tardent à se traduire dans l'amélioration des indicateurs environnementaux. L'application plus stricte des normes, à défaut de mise en œuvre du principe pollueur-payeur, est nécessaire pour faire évoluer les pratiques. Il fallait peut-être accorder des subventions à la mise aux normes pour régler en urgence des situations que les processus de décision collective avaient laissé échapper, mais une participation publique aux investissements forfaitaire et non proportionnelle eût évité certains effets pervers. En outre, il faudrait éviter de subventionner le traitement des effluents et de légitimer les agrandissements non autorisés. A défaut, cela reviendrait à donner un message incitant à la croissance et à l'augmentation de la densité sans, par ailleurs, apporter les incitations concrètes à modifier les pratiques et sans transmettre aux agents concernés l'information sur leurs coûts réels de production, résorption de la pollution comprise.

Quant au rôle de l'agriculture dans la production d'aménités, il y a un vrai défi à relever pour définir des critères d'attribution et donc de ciblage des aides bénéficiant aux agriculteurs pour les lier davantage à la préservation de l'espace rural et la fourniture d'aménités. De plus, l'ampleur relative des enveloppes agri-environnementales est actuellement faible par rapport à celle des instruments traditionnels de la PAC qui donnent en outre des incitations concernant l'usage des sols allant en sens inverse. La participation aux mesures agri-environnementales est faible en Bretagne (2% de la SAU et 1% des UGB). Une réforme des instruments d'intervention est devenue nécessaire, la Loi d'Orientation Agricole ouvre des possibilités en ce sens.

L'agriculture bretonne, en tant que secteur productif, apparaît comme très spécialisée. La spécialisation vers les productions animales (86 % de la production finale), et plus précisément vers le hors sol, est nettement plus accentuée que celle observée dans deux pays d'élevage intensif, comme le Danemark et les Pays-Bas. La particularité de la Bretagne est l'addition d'un important secteur avicole aux autres productions animales dont la place est du même ordre de grandeur dans les trois zones. Cette spécialisation s'est poursuivie récemment par rapport à celle de la France entière. On peut souligner le développement aux Pays-Bas des productions légumières et surtout horticoles qui ont ensemble gagné en dix ans une dizaine de points de pourcentage de la production finale, ce qui montre qu'une diversification vers d'autres productions agricoles est possible.

L'adéquation de la spécialisation agricole bretonne à l'évolution récente de la demande de produits agricoles est convenable. Cette spécialisation serait toutefois plus cohérente avec l'évolution de la demande internationale qu'avec celle de la demande française et européenne. Elle serait dans une position proche de celle des Pays-Bas et du Danemark, pour l'adéquation à la demande nationale ou européenne¹. L'agriculture bretonne semble donc, dans la ligne du passé récent, dépendre des marchés mondiaux pour la poursuite de son développement. L'agriculture bretonne apparaît par ailleurs comme compétitive, sans avantage de productivité notable par rapport à la France, y compris en hors sol. L'avantage concurrentiel viendrait de l'organisation des filières. Les résultats économiques en terme de revenus sont proches de la référence moyenne française.

L'agriculture bretonne est moins soutenue que celle d'autres régions par les moyens budgétaires mais autant sinon plus que la moyenne française par les prix garantis. Sa dépendance à l'égard de la PAC n'est que légèrement inférieure à celle de la France pour la part de l'ensemble du soutien dans la production finale. Sa dépendance du soutien passant par les aides directes est inférieure à la moyenne française. Cette dépendance est toutefois plus marquée quand on considère le soutien au regard de la valeur ajoutée agricole créée. Les deux raisons essentielles de cette situation sont structurelles et liées à la spécialisation régionale : importance de l'élevage bovin et laitier, et faible taux de valeur ajoutée en général et dans les productions hors sol en particulier. Ces mêmes indicateurs apparaissent tous plus favorables aux Pays-Bas, car ce pays a les mêmes atouts liés aux productions hors sol compétitives que la Bretagne, il a en outre peu de cultures fortement aidées et son agriculture est plus diversifiée, notamment vers l'horticulture, particulièrement peu représentée en Bretagne. Par rapport aux évolutions envisagées pour la PAC, le point fort de l'agriculture bretonne est de dépendre peu des aides budgétaires, un point partagé avec les Pays-Bas. Sa situation relative à la durabilité « politique » est donc favorable, mais sa durabilité économique est cependant moins favorable, et le défi qu'elle doit relever est celui de la durabilité environnementale.

L'industrie agro-alimentaire bretonne, à partir d'une spécialisation traditionnelle et massive dans les produits de première transformation, évolue vers une gamme de produits alimentaires plus élaborés à la fois pour les produits d'origines végétale et animale. La région gagne des parts de marché dans la deuxième transformation. Cette orientation est nette depuis quelques années ; toutefois les changements se font encore lentement, en particulier dans l'industrie laitière et ne modifient pas en profondeur la structure de production du secteur, qui reste peu diversifiée et axée sur les produits de base. Les taux de valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires est plus faible qu'en France, pour la plupart des sous branches des IAA. Le handicap de l'industrie agro-alimentaire bretonne en matière de performances économiques semble structurel et il s'est même aggravé concernant la productivité apparente du travail et le taux de marge, malgré une croissance de la valeur ajoutée globale plus rapide en Bretagne qu'en France.

L'examen de la situation de l'industrie agro-alimentaire bretonne conduit à un double constat . D'une part, ce secteur fait preuve d'un dynamisme réel en se réorientant vers des produits plus élaborés et en augmentant ses parts de marché sur ceux-ci, mais cette évolution récente ne touche pas encore une part suffisante du secteur pour se traduire dans les performances globales de celui-ci. En outre, sa spécialisation de fond n'est pas en

¹ Rappelons que l'horticulture n'a pu être incluse dans l'étude de la demande , ce qui défavorise les Pays-Bas.

complète harmonie avec l'évolution des marchés porteurs nationaux. L'évolution récente des indicateurs de performance en matière de création de valeur de l'industrie agro-alimentaire bretonne est moins favorable que celle des indicateurs nationaux. Ce secteur continue certes à embaucher, mais surtout dans l'abattage des animaux .

Les fondamentaux

La place de l'agriculture dans la société post-industrielle est à un nouveau tournant. Le contexte historique et économique des années 1990 est radicalement différent de celui qui prévalait lors de la mise en place de la Politique Agricole Commune. Les Européens sont pour la plupart aisés et bien nourris. Temps libre et préoccupations éthiques se renforcent avec la croissance des revenus. La demande de "nature" se développe. Dans ce nouveau contexte, un secteur multifonctionnel comme l'agriculture, secteur qui produit à la fois des denrées de base et des produits de haute qualité et occupe la majorité du territoire, voit son rôle dans la société renouvelé.

En dépit de la conjoncture récente, les revenus moyens en pays industrialisés restent élevés et continuent d'augmenter. Cette situation a pour conséquence d'accroître la valeur économique du temps, de la santé et de la vie, et plus spécifiquement, de stimuler la demande de qualité, de variété, de différence, voire d'éthique. Ces critères de qualité sont pour certains définis de manière absolue selon des bases objectives, pour d'autres, comme le bien-être animal et la biodiversité, ils émanent de préférences subjectives.

Le progrès technique a pris une telle ampleur qu'il peut exercer une réelle menace sur l'occupation de l'espace rural et sur la préservation des ressources naturelles. L'évolution combinée des structures de production agricole vers la spécialisation, et des techniques vers l'intensification de l'usage d'intrants industriels, exerce une menace croissante sur la qualité de l'environnement rural et donc sur les ressources qui en proviennent. Les changements techniques qui économisent la main d'oeuvre ont pour effet de rendre clairsemée l'occupation de l'espace rural et parfois de compromettre la survie d'une société rurale animée. En même temps, la demande d'aménités procurées par les qualités esthétiques et récréatives d'un espace rural domestiqué s'est renforcée pour les raisons indiquées plus haut. Les politiques de développement rural et régional ne peuvent plus être seulement agricoles. Ces questions sont centrales dans les discussions sur l'évolution de la nouvelle PAC en cours dans le cadre de l'Agenda 2000, la nouvelle instrumentation de la réforme de 1992 n'ayant pas réellement pris en compte les questions environnementales.

L'internationalisation des questions agricoles, alimentaires et environnementales est un fait depuis les accords de Marrakech. Les nouvelles règles imposées aux politiques agricoles, douanières et intérieures, vont se faire de plus en plus prégnantes sur la marge de manœuvre des Etats nationaux en ces matières. Des interactions nouvelles entre les politiques agricoles, les réglementations sanitaires et phytosanitaires et les politiques environnementales par le biais des échanges vont également prendre de l'ampleur au cours des prochaines années. L'adhésion prochaine de plusieurs pays de l'Europe de l'Est à l'Union Européenne pose un problème réel à la PAC. L'entrée de pays à forts potentiels agricoles rend improbable à terme le respect de certaines contraintes de l'OMC et alourdira la contribution des actuels membres de l'Union. L'élargissement récent vers les pays nordiques a renforcé le poids des objectifs liés à l'espace rural au détriment de ceux liés à la promotion des exportations. Les Etats Membres contributeurs nets au budget européen,

comme l'Allemagne en particulier, expriment une « fatigue politique », et remettent en cause le financement communautaire de la PAC. Les exportations subventionnées seront les plus directement menacées lors de la prochaine négociation de l'OMC. Les aides couplées aux productions sont également menacées à terme, car les critères d'éligibilité à la boîte verte seront vraisemblablement renforcés.

L'agriculture bretonne, comme d'ailleurs l'agriculture nationale, sera donc confrontée prochainement à une ouverture commerciale accrue sur les marchés internationaux et à des prix des produits basiques qui seront moins stabilisés par l'intervention. Compte tenu de l'orientation de la région, ce n'est pas, sauf pour le lait et la viande bovine, une totale nouveauté puisque les productions hors sol et les légumes, fortement représentés en Bretagne, relèvent d'OCM plutôt « molles » au sens où elles n'assurent pas une grande stabilité des prix.

Ces contraintes peuvent inciter à suivre une stratégie de modifications minimales en donnant la priorité à des acquis. Les consommateurs, les agriculteurs, les contribuables et les usagers de l'espace rural méritent mieux, c'est à dire une politique régionale agricole et rurale conçue de manière cohérente et mobilisant des instruments mieux ciblés sur les nouveaux objectifs.

Enjeux et contraintes sur le modèle agricole et agro-alimentaire breton

Face aux trois durabilités (économique, politique agricole et environnement) le modèle agricole breton est aujourd'hui fragilisé, tout en gardant des points forts. Les enjeux principaux nous semblent être les suivants :

- faut-il se maintenir sur le sentier actuel de la croissance et de la spécialisation en prolongeant les tendances passées ou faut-il favoriser le redéploiement ?

- vers quelle direction orienter un tel redéploiement, compte tenu des avantages comparatifs régionaux ?

- faut-il maintenir des contraintes légères et des normes basses en matière d'environnement de façon à maintenir et renforcer la compétitivité ?

- les collectivités publiques doivent-elles participer au financement de la dépollution pour rendre les productions plus compétitives ?

- les collectivités doivent-elles concentrer leurs moyens financiers sur le renforcement de la compétitivité du coeur de l'appareil productif en place ou doivent-elles privilégier les actions de prises de risque et de diversification ?

- peuvent-elles faire les deux en même temps ?

- peuvent-elles renforcer leurs moyens d'action alors que l'essentiel des instruments sont déterminés au niveau national ou européen ?

Ces différentes options sont à apprécier dans un contexte où la région est confrontée à des risques internes et externes. Les premiers viennent, au delà des contraintes de l'OMC, de la montée de la concurrence internationale qui sera forte sur les produits basiques, venant de pays bien dotés en ressources naturelles (USA, Amérique du Sud) et capables de mobiliser les techniques disponibles. Les risques internes sont d'abord liés à la très forte spécialisation qui rend la prospérité de l'agriculture régionale sensible aux chocs économiques conjoncturels, fréquents sur les marchés des produits de base, ou à l'érosion des débouchés. Ils sont aussi liés aux conflits d'usage des ressources naturelles comme l'eau ou l'espace, qui émergent dans certaines zones, et aux effets d'image négatifs pour la région de la perception par le public de l'existence de nuisances environnementales, qui peuvent obérer son attractivité ou la promotion des produits de qualité.

Anticipations, stratégies économiques et philosophie de l'action publique

En ce qui concerne les produits standards, dont la technologie est arrivée à maturité, toute économie ouverte (et c'est le cas d'une région comme celui d'un petit pays) tirera la plus grande prospérité d'une spécialisation dans les activités où résident ses avantages comparatifs. C'est la stratégie qui permet d'atteindre un bon niveau de « *compétitivité-coût* ». Mais la concurrence est très forte pour les produits de base, et elle le restera. Ces produits sont exposés aux fluctuations de la demande internationale et des prix, ainsi qu'au risque de change, tout au moins pour les marchés extérieurs à la zone Euro. Ils sont aussi sensibles aux distorsions de concurrence qui peuvent menacer cette compétitivité-coût. La Politique Agricole Commune peut engendrer de telles distorsions, comme elle l'a fait dans le passé pour l'alimentation animale. Les intérêts régionaux doivent être vigilants sur ce point, dans les arbitrages nationaux ou européens, faits par les pouvoirs publics et par les organisations professionnelles.

La politique agricole peut apporter une « *compétitivité-aidée* », en assurant des débouchés garantis, des prix favorables, voire des aides à la production. Cette stratégie, qui a été longtemps celle de la France en Europe en défendant une « politique dynamique à l'exportation », est possible et même habile. Son problème est qu'elle ne dure que le temps du consensus politique qui la valide. Il en est de même pour une politique de normes basses concernant, par exemple, l'environnement. Une telle stratégie trouve sa limite dans sa durabilité qui est limitée.

La stratégie basée sur la « *compétitivité-valorisation* » est la seule qui échappe en grande partie à l'érosion des marges entre les prix et les coûts. Elle consiste à cultiver le pouvoir de marché par la différenciation des produits par rapport à la concurrence, vers les biens supérieurs à demande en expansion. La différenciation passe d'abord par l'innovation, qui bénéficie d'une protection temporaire par les brevets mais qui est soumise à la loi du cycle du produit. Elle passe aussi par les marques commerciales dont la protection peut être durable mais dont les coûts de lancement et d'entretien impliquent la grande dimension et, pour une région, sans doute des coopérations entre entreprises. Elle passe encore par la typicité et l'attachement de l'image ou de la définition du produit à son origine régionale. La protection des produits typiques peut également être durable par le biais de l'indication géographique de provenance (IGP).

Il paraît clair que la troisième stratégie est la plus féconde pour fonder durablement la prospérité et assurer la résilience de l'économie régionale face aux évolutions économiques. Elle va bien au delà de la recherche de la valeur ajoutée qui trouve sa limite dans l'imitation par les concurrents. Elle est difficile et riche en esprit d'entreprise, d'innovation et d'organisation économique. Elle ne peut se faire que dans la durée. C'est, nous semble-t-il, l'étape que le complexe agro-alimentaire breton a juste abordé et qu'il doit poursuivre.

Les pouvoirs publics sont dans leur rôle, lorsqu'ils facilitent le démarrage d'industries naissantes qui comportent toujours un risque pour les entreprises individuelles. Ils sont aussi dans leur domaine en fournissant les infrastructures physiques, informationnelles et intellectuelles, qui soutiennent l'innovation et l'organisation économique. L'usage des fonds publics est beaucoup plus difficile à justifier, sur un plan

d'efficacité économique, pour la prise en charge des coûts externes, en particulier environnementaux, des activités existantes arrivées à maturité. En effet cette prise en charge publique peut alors contribuer à masquer les coûts totaux de la production et donner les mauvais signaux quant aux avantages comparatifs dans une perspective de développement durable. Celui-ci exige la prise en compte par les agents économiques des coûts vrais. Les pouvoirs publics doivent, dans leur action économique, plutôt que conforter l'existant, « semer des graines d'avenir ». Cela est beaucoup plus difficile et plus aléatoire.

Scénarios, et réponses régionales

Deux types de projection du compte de la branche agricole de la Bretagne ont été réalisés. Le premier type de scénario vise à comparer l'évolution des comptes de 1996 à 2005 dans un régime où l'actuelle PAC est maintenue (scénario de base I), à celle résultant de l'application des propositions de l'Agenda 2000 (avec une variante optimiste, scénario II, et une variante pessimiste, scénario III). Dans le second type de scénario, un peu futuriste et schématique, le soutien global à l'agriculture en France serait maintenu mais réparti de façon selon des critères différents de ceux d'aujourd'hui et découplés des productions.

La valeur ajoutée globale nominale stagne ou même baisse à la suite de la mise en œuvre de l'Agenda 2000, ce qui est dû à la baisse des prix garantis. En centrant l'attention sur deux des indicateurs calculés, le revenu brut d'exploitation (RBE) global en valeur nominale et sur le RBE par UTA en valeur corrigée de l'inflation, on trouve les résultats suivants : il apparaît que le RBE global nominal progresse dans tous les scénarios mais davantage dans la variante optimiste (II) d'une répercussion partielle des baisses de prix institutionnels à la suite de l'application d'agenda 2000. Quant au RBE en termes réels par actif il progresse de façon notable dans les trois scénarios, les deux scénarios de mise en œuvre de l'Agenda 2000 encadrant celui de la projection tendancielle.

Le scénario futuriste correspond à la logique de l'Agenda 2000 poussée à son terme et à celle des CTE de la loi d'orientation, sans prétendre s'y identifier complètement. Il consiste à répartir l'enveloppe nationale du soutien en fonction d'une clé régionale basée sur une combinaison des actifs agricoles, de la surface en prairies et du linéaire de haies. Il montre que, dans une telle éventualité, la Bretagne continuerait de capter le même montant de soutien global que dans la situation actuelle des aides couplées aux productions.

Les programmes régionaux menés, dans le passé récent et en cours, nous paraissent dans l'ensemble reposer sur des fondements économiques sains. Il en est ainsi des actions de promotion de la qualité, de la sécurité des aliments, de la certification, des aides à la recherche-développement dans les entreprises, de la promotion des exportations et de la valorisation de l'image régionale. Les aides visant à l'externalisation des coûts de traitement nous semblent moins fondées à cause du risque d'encouragement à la croissance d'activités potentiellement polluantes sans apporter une réelle incitation aux changements de pratiques.

Une série de suggestions sont formulées sous formes d'initiatives et de programmes pilotes pour la Bretagne. Elles s'articulent autour de quatre thèmes :

- valorisation des produits des IAA par la promotion de la recherche-développement, la mise au point de produits à image régionale et à vocation universelle, et la mise en place d'un instrument financier de capital risque pour financer des projets potentiellement rentables mais aventureux ;

- soutiens aux nouvelles filières dans les IAA mais aussi dans l'agriculture ; les candidates possibles étant, la transformation de produits végétaux, l'horticulture, des programmes pilotes AOC, des produits à label vert et l'agriculture biologique, les réseaux de produits fermiers qui sont des éventuelles pépinières pour des produits à forte typicité ;

- programme visant à une amélioration de l'impact de l'agriculture sur l'environnement comprenant un moratoire à la croissance dans les zones en excédents structurels jusqu'à amélioration des indicateurs environnementaux, la mise en place de clauses d'éco-conditionnalité liées aux aides de la PAC, la mise en œuvre *effective* d'un cahier de fertilisation joignant l'incitation au contrôle, et l'établissement d'un zonage complet de l'espace rural afin de minimiser les conflits d'usage dans les zones de contact ;

- programme de mise en valeur de l'espace rural comprenant, entre autres, la remise en état du patrimoine architectural et paysager de l'espace rural et la mise en place effective de l'accès aux aménités rurales par la mise en valeur des chemins ruraux comme la création d'un grand réseau régional de chemins ruraux cyclables et ouverts aux autres amateurs d'activités de plein air. Le potentiel touristique d'un tel réseau paraît être un véritable gisement.

On peut envisager une utopie régionale où l'essentiel du soutien passerait par des instruments dérivés des Contrats Territoriaux d'Exploitation, donnant aux agriculteurs des compléments de revenus tout en évitant les incitations à l'intensification contradictoires à la préservation du patrimoine naturel. Les aides seraient basées sur des points verts attribués en fonction de « trois bases » d'aménités rurales :

- la tenue des sièges d'exploitation,
- la campagne et les champs
- les communs ruraux.

Conclusion

Après avoir réussi dans le défi de la modernisation d'une agriculture traditionnelle, les agriculteurs bretons, et leurs partenaires des filières, sont aujourd'hui face à celui de prolonger une agriculture industrielle moderne par la diversification et la recherche de la qualité dans ses diverses dimensions, celle des produits et celle de l'espace rural. Les ressources en hommes ont fait leur preuve lors de la phase industrielle du développement, elles sont à même de réaliser la deuxième étape, celle du *développement qualitatif et du développement durable*. La Bretagne peut ainsi devenir le fer de lance de la mise en place du modèle européen d'agriculture ou, mieux encore, du *modèle européen de l'espace rural*.

1. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ETUDE

L'objectif de l'étude est de proposer une vue prospective sur l'agriculture bretonne. L'agriculture est l'un des secteurs de l'économie régionale. Elle contribue au développement économique global de la région. Un objectif raisonnable du développement régional est d'assurer la prospérité, le bien-être et la qualité de vie de l'ensemble de la population résidant en Bretagne. Compte tenu de l'importance relative du secteur agricole, l'enjeu est d'évaluer la durabilité de cette contribution face aux évolutions fondamentales en cours. Le contexte général est celui d'une société industrielle, arrivée à maturité, confrontée à une nouvelle étape du changement technologique et de plus en plus ouverte aux influences européennes et internationales.

Face aux évolutions fondamentales, il s'agit d'éclairer les pouvoirs publics sur l'avenir du modèle breton de développement agricole et agro-alimentaire qui est encore marqué par la prépondérance des produits de base et le niveau modeste de la valeur ajoutée. Les fondamentaux à prendre en compte sont la mondialisation et ses conséquences en termes d'échanges et de compétitivité, l'émergence de nouveaux modes de vie et de consommation, les pressions sur l'environnement. L'enjeu essentiel pour la région est d'évaluer la compatibilité du modèle breton avec la nécessité de promouvoir un développement durable.

L'agriculture participe au développement régional, directement par sa propre création de valeur qui rémunère l'emploi agricole et, indirectement, par la valeur créée dans les activités économiques induites. En premier lieu, il s'agit des secteurs de l'agro-alimentaire et de l'agro-industrie. Le champ de l'étude porte donc principalement sur les deux secteurs de l'agriculture et des IAA qui composent le « complexe agro-alimentaire » (CAA). Les liaisons avec les autres secteurs sont prises en compte à l'aide d'un tableau des échanges interindustriels. Partant d'un constat des liaisons de ce complexe avec le reste de l'économie bretonne, l'étude propose une évaluation des effets multiplicateurs induits par le secteur agricole. L'ampleur de ces effets induits potentiels est comparée à celle d'autres secteurs de l'économie régionale. De plus, les effets induits de la croissance observée de l'agriculture et des IAA sur le développement régional au cours de la période récente sont comparés à ceux d'autres secteurs.

L'agriculture fournit des emplois, elle crée de la valeur et elle occupe l'espace. Elle connaît une évolution structurelle séculaire sous l'influence des changements techniques qui la touchent directement et des effets indirects de la croissance économique globale. Ce secteur d'activité a la particularité d'utiliser la terre, de ne pas bénéficier d'économies d'échelle notables, et d'être par suite composé d'entreprises petites par rapport au marché. Son évolution structurelle mérite un examen approfondi car elle influe fortement sur la combinaison productive et donc sur les revenus des agriculteurs. Utilisatrice par nature de terre et d'espace, l'agriculture est au cœur de la question du développement rural et de la répartition de la population sur le territoire. La répartition spatiale des productions agricoles dans la région fera donc l'objet d'un examen attentif.

Activité économique également fondée sur des processus biologiques, l'agriculture est en intense interaction avec les ressources et les milieux naturels. L'agriculture a

forgé les paysages qui composent notre imaginaire et constituent un patrimoine considérable de valeur récréative. L'agriculture est aussi consommatrice de ressources naturelles et la formidable puissance de la technologie dont elle dispose aujourd'hui la rend capable de modifier notablement les milieux naturels où elle opère. Ces milieux supportent et nourrissent des ressources renouvelables, comme par exemple l'eau, qui ont une valeur d'usage dans d'autres activités économiques productives et dans la consommation humaine. Ces ressources ont aussi une valeur récréative et même une valeur d'existence liée aux questions d'irréversibilité. La durabilité environnementale du modèle breton de développement agricole sera donc examinée ainsi que les déterminants économiques et institutionnels de l'équilibre observé à l'égard des milieux naturels.

Soumise à des changements structurels et confrontée à la nécessaire harmonie avec les ressources naturelles, l'agriculture reste avant tout un secteur marchand, confronté à la logique économique fondamentale qui est de créer de la valeur pour rémunérer des emplois en produisant des biens et des services pour des consommateurs ultimes, proches ou lointains. Elle est donc liée à la logique des marchés et à l'évolution des politiques économiques qui l'aident à affronter ces marchés ou qui la protègent de leurs dysfonctionnements éventuels. La prospérité d'une région, ou d'un secteur d'activité, est fondée soit sur des avantages comparatifs fondamentaux, soit sur des soutiens et des protections liées aux politiques économiques. Ces deux stratégies de spécialisation sont envisageables à condition qu'elles soient viables et durables, et que le contexte économique soit stable. La spécialisation et les performances du complexe agro-alimentaire breton seront donc analysées sous ces deux angles d'observation.

L'histoire montre que le contexte économique est changeant. Les entreprises, les nations et les régions, qui n'ont pas anticipé les évolutions, qui ont retardé les ajustements et qui ont des spécialisations très marquées, ont connu des crises profondes lors des changements rapides de l'environnement économique. L'anticipation et la prospective sont par ailleurs un exercice difficile et l'on ne peut s'y livrer qu'avec prudence et modestie. Cet exercice, toujours délicat, est d'autant plus périlleux que les conditions de délai de la présente étude ont conduit à fonder les analyses principalement sur une élaboration de l'information disponible et, pour une faible part, sur des recherches spécifiques approfondies. On examinera néanmoins les tendances profondes qui, à un horizon incertain mais proche, semblent devoir affecter l'environnement économique de l'agriculture bretonne. L'ouverture accrue des échanges extérieurs et, en particulier, de produits agricoles est déjà en cours et continuera de s'affirmer. La poursuite de la construction européenne va peser sur la Politique Agricole Commune. La reprise et la poursuite de la croissance économique, l'évolution des modes de vie et de consommation, l'accélération des changements techniques, vont exercer leur influence sur l'interface entre l'agriculture, ses clients consommateurs et le reste de la société. L'importance relative du complexe agro-alimentaire en Bretagne conduit à souligner la portée de ces évolutions pour l'économie régionale dans son ensemble.

2. LE COMPLEXE AGRO-ALIMENTAIRE BRETON : ETAT DES LIEUX

21. Le complexe agro-alimentaire dans l'économie bretonne

21.1. La place du complexe agro-alimentaire (CAA) est nettement plus marquée en Bretagne que dans d'autres ensembles économiques

La Bretagne est nettement plus agricole et agro-alimentaire que la moyenne française et que des régions ou nations considérées comme des grandes puissances agricoles. En France, elle partage cette caractéristique avec la Basse-Normandie et les Pays-de-la-Loire, mais elle reste plus spécialisée en agriculture et dans les industries agroalimentaires que ces régions.

Par comparaison avec la France, le Danemark ou les Pays-Bas, le complexe agro-alimentaire occupe en Bretagne une place presque deux fois plus élevée dans le produit intérieur brut. La place du secteur tertiaire y est comparable à celle qu'il occupe dans les autres zones, c'est le reste des industries qui y est plus faible en proportion. Le secteur des services est également très important, en termes relatifs, aux Pays-Bas mais il est sûrement d'une autre composition en terme de valeur ajoutée au vu des écarts importants de PIB par habitant entre ce pays et la Bretagne. Le retard de notre région à cet égard est important.

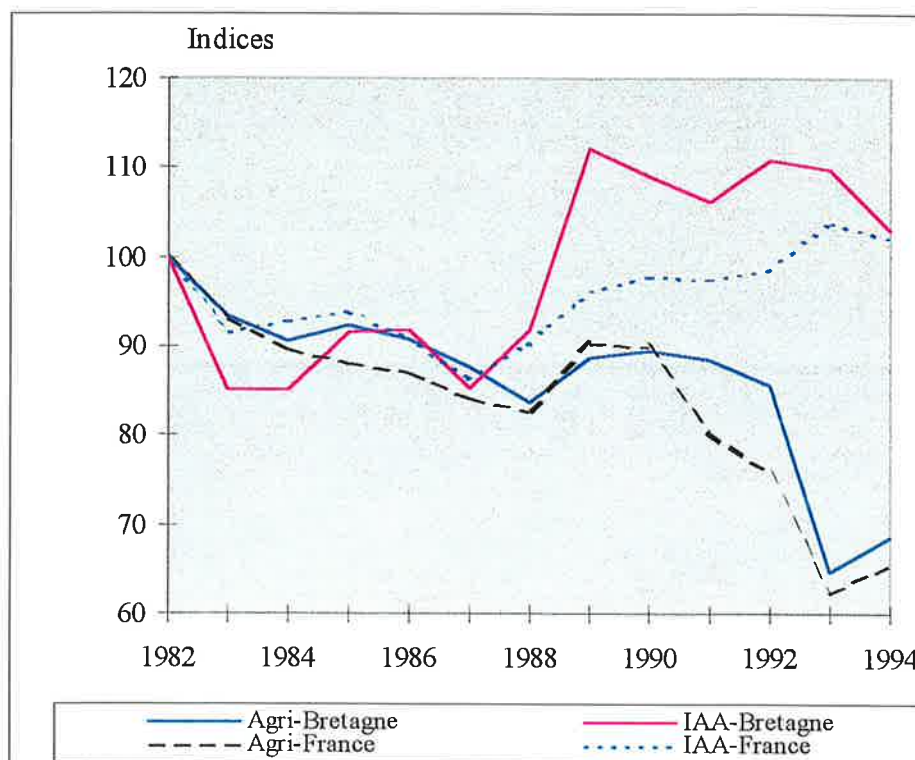
Tableau 21.1
Part du complexe agro-alimentaire dans le PIB :
Bretagne, France, Pays Bas, Danemark en 1994

	CAA(1)	Industrie (sauf IAA)	Construction	Commerces- Services	PIB /habitant
	%	%	%	%	(Ecus/hab.)
Bretagne	11,3	13,0	5,7	70,0	13753
France	5,4	20,0	4,8	69,7	17005
Danemark	6,8	18,8	5,1	69,3	21467
Pays-Bas	6,3	14,9	4,9	73,9	17532

Source : INSEE et OCDE ; (1) le CAA comprend l'agriculture et les IAA

21.2. L'orientation agricole et agro-alimentaire de la région s'est affirmée relativement à la France

Figure 21.1a :
Evolution de la valeur ajoutée dans l'agriculture et les IAA en France et en Bretagne
1982-1994 (indices valeurs en termes réels, aux prix de marché, base 100 en 1982)



Source des données : INSEE-DR de Rennes

Au cours des 15 dernières années on observe, par rapport à la France, une affirmation de la spécialisation bretonne vers l'agriculture et les IAA. Le mouvement général est, en Bretagne comme en France, une régression de la valeur ajoutée globale en agriculture mesurée en termes réels et un ralentissement de la croissance de la valeur ajoutée globale dans les IAA.

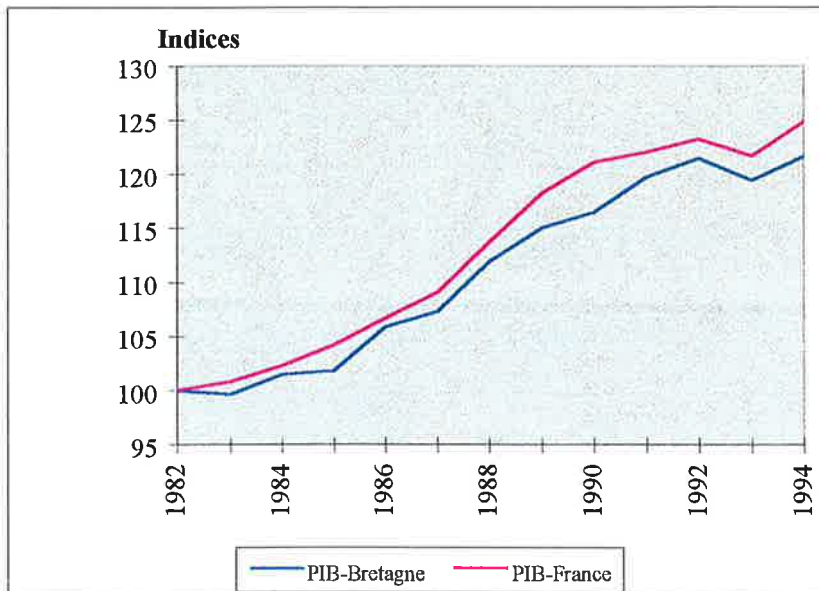
Il est net cependant que les IAA se développent plus en Bretagne qu'en France et que l'agriculture a moins régressé en Bretagne. La spécialisation de l'économie bretonne vers le complexe agro-alimentaire, somme des deux secteurs, s'est donc légèrement affirmée par rapport à la France. D'un point de vue général, on observe aussi que la croissance économique en Bretagne au cours de cette période a été moins rapide qu'en France.

Par suite, la part de la Bretagne dans les divers secteurs de la production nationale apparaît comme particulièrement élevée dans le secteur primaire¹ et les IAA. Parallèlement à cette sur-représentation du complexe agro-alimentaire, on constate une part plus faible de l'ensemble des autres activités productives. Cette orientation se

¹ Défini ci-dessous comme l'ensemble : agriculture, sylviculture et pêche.

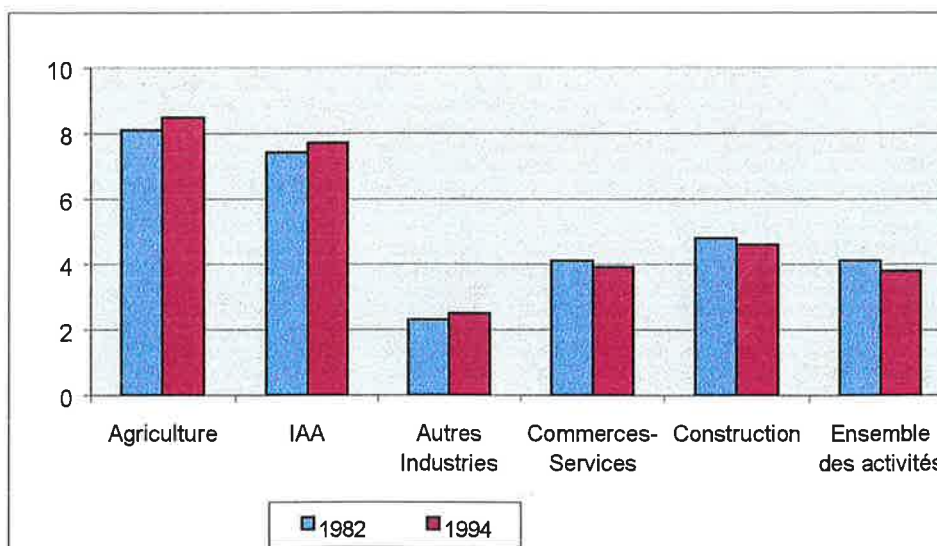
maintient ou s'accroît au cours de la période. La spécialisation de l'économie bretonne vers le complexe agro-alimentaire est donc marquée de façon assez spectaculaire. Elle s'est renforcée de 1982 à 1994.

Figure 21.1b :
Evolution relative du PIB en France et en Bretagne (1982-1994)
 (indices valeurs en termes réels base 100 en 1982)



Source des données : INSEE-DR de Rennes

Figure 21.2 :
Spécialisation de l'économie bretonne : part de la Bretagne dans l'économie nationale
 (poids en % de la valeur ajoutée de chaque branche régionale dans la branche nationale correspondante), 1982-1994



Source des données : INSEE-DR de Rennes et DRAF-SRSA

Concernant les emplois, la population active a fortement chuté dans le secteur primaire (de 68 000 emplois de 1982 à 1994), chute qui n'a été que très partiellement compensée par les créations d'emplois dans les industries agro-alimentaires (+ 6 700). C'est le secteur des services qui a créé les emplois qui correspondent à la légère croissance observée de la population active globale (de 1,034 à 1,037 million).²

Tableau 21.2 :
Evolution de l'emploi en Bretagne par secteur d'activité (1982 et 1994)

Secteurs d'activité	1982		1994	
	Valeur ajoutée (MioF 1982)	Emplois	Valeur ajoutée ² (MioF 1982)	Emplois
Agricult-Sylviculture-Pêche*	11 244	172 406	7 446	104 411
I.A.A**	7 122	50 203	7 744	56 928
Autres Industries**	15 819	132 650	17 509	120 572
Construction (BGCA)	9 420	92 264	7 661	68 390
Commerces, services	69 016	572 327	94 222	674 668
Ensemble	112 621	1 034 014	134 582	1 036 671

Sources : INSEE et SCEES 1997

* en 1994 il s'agit de la VA et de l'emploi de la seule branche agriculture

** pour ces deux secteurs l'emploi non salarié est omis

21.3. Le complexe agro-alimentaire ne représente toutefois qu'une part modérée de la valeur ajoutée et de l'emploi dans la région, dominés par le secteur des services comme dans toutes les sociétés industrielles.

Le compte macroéconomique 1994 montre la prédominance du tertiaire, et son accentuation, dans la création de valeur et d'emplois dans la région au détriment du secteur de la production de biens. Il s'agit là aussi d'un phénomène général analogue à celui observé dans les économies industrialisées.

Une remarque complémentaire s'impose à la lecture du tableau 21.3 : la part du CAA dans l'emploi reste plus forte que sa part dans la valeur ajoutée. C'est le signe d'une moindre productivité du facteur travail, mesurée aux prix de marché, dans l'ensemble agriculture et IAA que dans le reste de l'économie. La même observation s'applique à l'agriculture comparée au secteur des IAA, qui ont une productivité relative du travail plus élevée. C'est une caractéristique fréquemment observée dans presque toutes les économies nationales et régionales, qui montre entre autres que les mutations sectorielles de la main d'œuvre sont souvent un moyen d'accroître les revenus moyens du travail au cours du développement économique.

² L'évolution structurelle de l'emploi a été encore plus spectaculaire de 1968 à 1982. L'agriculture a perdu 177 000 emplois et les IAA en ont créé 24 000. Les industries (sauf le bâtiment) et les services ont compensé ces pertes en maintenant la population active quasi constante. Cette dynamique de long terme est classique pour un pays entré dans la phase de maturité de l'industrialisation.

Tableau 21.3 :
Répartition de la VA et de l'emploi en Bretagne en % (1982 et 1994)

Parts des secteurs dans la valeur ajoutée et l'emploi	1982		1994	
	Valeur ajoutée	Emplois	Valeur ajoutée	Emplois
Agric.-Sylvic.-Pêche*	10,0	16,9	5,5	10,2
I.A.A**	6,3	4,9	5,8	5,6
Autres Industries**	14,0	13,0	13,0	11,8
Construction (BGCA)	8,4	9,0	5,7	6,7
Commerces, services	61,3	56,1	70,0	65,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : INSEE -DR de Rennes

*Nb : * en 1994 il s'agit de la VA et de l'emploi de la seule branche agriculture
** l'emploi non salarié n'est pas compté pour ces deux secteurs*

21.4. Le complexe agro-alimentaire breton a des effets multiplicateurs notables sur la production mais moyens sur la valeur ajoutée

La structure du PIB régional n'exprime pas la totalité de la contribution de l'activité d'un secteur donné à la création de richesse dans la région. Il en est de même pour l'emploi. Les secteurs sont en effet interdépendants. La croissance de l'un a des effets induits sur la croissance des autres par les achats de biens et services intermédiaires que cette croissance suscite.

Ces effets multiplicateurs peuvent être appréhendés à l'aide d'un tableau d'échanges interindustriels (TEI). Un tel tableau a été mobilisé pour les besoins de l'étude³. Il indique la répartition de la production finale d'un secteur entre ses différentes destinations : achats des autres secteurs, consommation finale, investissement et exportations. De même, il indique la composition des intrants utilisés et leur rémunération : consommations intermédiaires achetées aux autres secteurs, valeur ajoutée (capital et travail) et importations. Pour mieux distinguer les effets multiplicateurs induits sur l'activité régionale des fuites liées à l'accroissement des importations, ces dernières ont été ventilées selon leurs emplois comme consommations intermédiaires ou éléments de la demande finale (consommation et investissement).

Lorsque la demande finale de produit d'un secteur augmente, elle a un impact direct sur ce secteur et un impact indirect sur les autres en stimulant la demande de produits intermédiaires. Plus un secteur d'activité est intégré à l'activité économique de la région, plus ces effets indirects sont importants et, par suite, plus l'effet multiplicateur total de la demande exprimée à ce secteur est élevé. Lorsqu'un secteur dépend fortement

³ Ce TEI a été réalisé pour l'année 1990 par l'équipe « Politiques de l'agriculture et de l'espace » de l'Unité INRA d'Economie et de Sociologie Rurales de Rennes. Le choix de cette année a été imposé par les dernières données disponibles (issues des enquêtes annuelles d'entreprise menées par l'INSEE ou le SCEES) sur les achats de biens intermédiaires par les firmes agro-alimentaires et industrielles bretonnes. Ce type de données n'existe plus après 1990.

des consommations intermédiaires importées d'autres régions ou de l'étranger, les effets induits bénéficient moins à la Bretagne.

Les résultats⁴ sont présentés dans le tableau 21.4, pour certains secteurs représentatifs de l'économie régionale et française, en colonne 1 et 3 pour les effets induits sur la production et en colonnes 2 et 4 pour les effets induits sur la valeur ajoutée. Les effets multiplicateurs sur la production des diverses composantes du complexe agro-alimentaire de la région sont contrastés. Les secteurs de transformation de la production animale (viande et lait) ont les multiplicateurs les plus élevés : lorsque la demande finale augmente dans ces deux secteurs de un franc, la *production* s'accroît de plus de deux francs. L'agriculture et l'industrie des conserves, avec des multiplicateurs respectifs de 1,75 et 1,61, semblent jouer un rôle moins important. Enfin, il faut souligner que le secteur des aliments composés se distingue par un effet multiplicateur plus faible. Ceci est dû au rôle primordial joué par les approvisionnements en matières premières destinées à l'alimentation animale en provenance de l'extérieur de la région. *Les effets multiplicateurs sur la production obtenus pour le complexe agro-alimentaire sont plus élevés que ceux des secteurs des services et des activités du bâtiment. Ils sont voisins de ceux obtenus pour les secteurs industriels.*

Tableau 21.4 :
Effets multiplicateurs* de la demande finale dans un secteur donné sur la production et la valeur ajoutée de la Bretagne en 1990

Secteurs	Bretagne		France	
	Production	valeur ajoutée	Production	Valeur ajoutée
Agriculture	1,75	0,61	1,97	0,88
Pêche	1,42	0,75	2,10	0,93
Viandes et conserves de viande	2,06	0,60	2,44	0,89
Produits laitiers	2,21	0,64	2,44	0,88
Conserves	1,61	0,49	1,99	0,76
Alimentation animale	1,45	0,38	2,32	0,79
Autres IAA	1,90	0,76	2,01	0,87
Automobiles	1,99	0,80	2,05	0,80
Bâtiment et génie civil	1,40	0,75	1,84	0,86
Hôtels, cafés et restaurants	1,33	0,84	1,51	0,92
Services marchands aux entreprises	1,41	0,88	1,54	0,94
Services non marchands	1,33	0,83	1,45	0,93

Source : INRA-ESR Rennes, Equipe PAE

*Note de lecture : dans le secteur agriculture breton 1 franc de demande supplémentaire entraînerait un surcroît de production de 1,7 franc et une valeur ajoutée supplémentaire de 0,61 franc

⁴ L'utilisation des tableaux d'échanges inter-industriels pour analyser les interrelations entre secteurs d'une économie nationale est largement répandue, mais moins pratiquée à l'échelle régionale. En France, l'établissement de TEI régionaux est quasiment inexistante, en partie à cause de l'insuffisance de la comptabilité économique régionale. Cette difficulté a été rencontrée lors de la confection du TEI breton. Pour cette raison, et en raison des limites propres à la conception des TEI, les résultats présentés doivent être considérés comme des ordres de grandeur, destinés en premier lieu à stimuler la réflexion.

Ces multiplicateurs fournissent une première image de la contribution de chacun des secteurs étudiés au développement régional. Pour apprécier leur contribution effective, il faut connaître les effets multiplicateurs des secteurs non tant sur la production finale que sur la *valeur ajoutée* qui détermine le PIB de la région. Ces effets multiplicateurs sur la valeur ajoutée (deuxième colonne du tableau 21.4) présentent des différences importantes par rapport aux effets multiplicateurs sur la production. On assiste à une sorte de nivellement de ces effets multiplicateurs induits sur la valeur ajoutée qui tendent même à être plus faibles pour l'agriculture et les IAA que ceux obtenus par les autres secteurs de la région. Ce résultat relativise l'opinion souvent émise selon laquelle le complexe agro-alimentaire breton joue un rôle primordial dans le développement régional. Ce phénomène a pu être vrai dans le passé. Selon nos résultats il ne serait plus aussi marqué dans la période plus récente.

Une comparaison des effets multiplicateurs régionaux et nationaux est aussi riche d'enseignements. Ainsi, on observe que les multiplicateurs régionaux sont dans tous les cas inférieurs à leurs homologues nationaux et cela est vrai quel que soit le type de multiplicateurs. Ce résultat n'est pas surprenant et s'explique par *le degré d'ouverture élevé* de l'économie bretonne. Les nombreux échanges liant la Bretagne avec le reste de la France et l'étranger ne bénéficient pas intégralement au développement interne de la région et induisent des fuites importantes hors de son économie.

Pour approfondir l'analyse de la contribution du complexe agro-alimentaire au développement régional, nous avons réalisé une étude exploratoire de l'impact des changements de la demande finale sur l'économie bretonne au cours de la période 1990-1995. La contribution d'un secteur au développement régional est d'autant plus grande que, d'une part, son effet multiplicateur est élevé, mais aussi, d'autre part, que la demande régionale et les exportations de ses produits sont en forte croissance. Au cours de la période 1990-1995, la croissance de la demande finale à la Bretagne (interne et externe) est estimée à 48 milliards de francs⁵. Cet accroissement est essentiellement dû à une forte augmentation de la demande interne et, plus particulièrement, de la demande de services par les ménages et les administrations publiques. Durant cette période, la variation de la demande externe au complexe agro-alimentaire breton apparaît comme faible.

Ces évaluations suggèrent que dans cette période récente assez courte les effets induits de la demande à l'économie bretonne ont été surtout dus aux autres secteurs que l'agroalimentaire et la pêche. Toutefois la brièveté de la période et l'ampleur des effets de prix des produits agricoles, peuvent rendre ces résultats contingents. Ils nécessitent un approfondissement pour mieux appréhender la contribution en longue période du complexe agro-alimentaire au développement économique régional.

En résumé, au cours de la période récente, les effets multiplicateurs sur la valeur ajoutée du complexe agro-alimentaire breton apparaissent comme importants sur la production brute mais plutôt moyens sur la valeur ajoutée. Ils sont du même ordre de grandeur que ceux des autres secteurs. On peut souligner le niveau assez faible des multiplicateurs du secteur de l'alimentation animale.

⁵ Pour établir cette évaluation, en l'absence de données plus précises, il a fallu supposer que la demande interne de produits et services d'origine bretonne variait de la même manière que les composantes correspondantes de la demande française.

21.5. Le complexe agro-alimentaire breton est tourné vers l'extérieur et internationalisé : une grande partie des approvisionnements et des débouchés sont extra-régionaux et internationaux

L'examen du TEI permet de constater la forte dépendance du complexe agro-alimentaire breton vis à vis des échanges avec le reste de la France et l'étranger. Celle-ci a été mesurée en déterminant la part des entrées (importations en provenance de France et du reste du monde) dans les consommations intermédiaires et la demande finale bretonne, et des sorties (exportations vers le reste de la France et le reste du monde) dans la production finale de la région (cf. tableau 21.6).

**Tableau 21.5 :
Degré d'ouverture de l'économie bretonne**

Secteurs	Part des entrées venant de l'extérieur de la région dans		Part des sorties vers l'extérieur de la région dans la production finale(%)
	les consommations intermédiaires (%)	la demande finale interne (%)	
Agriculture	32	52	24
Pêche	31	0	47
Sylviculture	1	87	5
IAA	55	69	63
Autres industries	31	73	49
Services	11	1	13
Ensemble des secteurs	22	40	38

Source : INRA-ESR Rennes, Equipe PAE

Note : entrées = approvisionnements venant du reste de la France et du reste du monde ; sorties = exportations vers le reste de la France et le reste du monde.

La part des entrées dans les consommations intermédiaires bretonnes est de 32 % pour l'agriculture et de 55 % pour les IAA. Ces pourcentages sont bien supérieurs à la moyenne bretonne de 22 % tous secteurs confondus. Pour la demande finale de la région, la part des entrées (approvisionnements d'origine externe) est de 52 % pour les produits agricoles et de 69 % pour les produits des IAA. C'est là une conséquence de la faible diversification du complexe agro-alimentaire breton, qui se traduit par l'ampleur des importations de produits agricoles et alimentaires destinées à satisfaire les besoins diversifiés de consommation finale de la région. On ne peut toutefois en conclure a priori que le complexe agro-alimentaire devrait s'adapter à la demande régionale. S'il ne peut être compétitif dans la satisfaction des autres segments de la consommation, il créera plus de valeur en restant spécialisé dans les secteurs où résident ses avantages comparatifs.

Simultanément la production du complexe agro-alimentaire breton est, pour une bonne part, exportée vers la France et l'étranger. Ainsi, 63 % de la production des IAA sont destinés à l'exportation. Pour les produits agricoles bruts, cette proportion des sorties est bien moindre, ce qui traduit une réelle capacité à conserver dans la région la valeur ajoutée créée par la transformation des produits agricoles de base (seuls 24 % de la production agricole sont exportés hors de la région). Le fort degré d'ouverture du complexe agro-alimentaire breton se retrouve dans les autres secteurs industriels et celui de la pêche, bien qu'à un degré nettement moindre que dans les IAA. Par contre, les secteurs des services qui sont considérés comme produisant des biens non exportables ont un degré de dépendance vis-à-vis de l'extérieur bien plus faible (de l'ordre de 11 % pour les consommations intermédiaires et de 13 % pour la production finale)⁶.

Le fort degré d'ouverture de l'économie bretonne et l'analyse des multiplicateurs montrent que la région est sous de fortes influences extérieures : son développement est dépendant de la demande venant de l'extérieur de la région. Le fort degré d'ouverture est le pendant de la spécialisation très marquée de l'économie bretonne vers les activités du secteur primaire et vers l'agro-alimentaire. En outre, en raison de l'importance des consommations intermédiaires importées tant en agriculture que dans les IAA, la croissance de la demande finale au complexe agro-alimentaire se traduit par un niveau substantiel de fuite des effets d'entraînement vers l'extérieur de la région.

22. Les structures de production et l'espace rural en Bretagne

La spécialisation économique d'une région se construit, entre autres, sur la base des dotations factorielles existantes. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs comme l'agriculture où les économies d'échelles sont modestes ou inexistantes. Il est donc utile de dresser un bref tableau comparatif des structures de production agricole en Bretagne pour comprendre les avantages comparatifs de la région et leur influence sur la dynamique de la spécialisation régionale.

Les dotations factorielles et les structures ne sont pas strictement données par la nature, elles sont aussi forgées par l'histoire économique. En effet, la croissance des productions agit en retour sur l'accumulation factorielle (capital spécialisé et travail de diverses qualifications, état des sols) et influence l'évolution des structures elles-mêmes. L'évolution structurelle ne peut être considérée comme strictement exogène dans le processus de développement.

Mais les structures économiques d'un secteur ont aussi une dynamique fondamentale liée aux conséquences générales du progrès technique et de la croissance économique. L'augmentation du prix relatif du travail par rapport aux services du capital productif (voire de la terre) et surtout des intrants d'origine industrielle pousse de façon inexorable à leur substitution au travail et souvent à l'accroissement corrélatif de la dimension des unités de production. Le monde agricole et rural ne peut échapper à ce mouvement.

⁶ Ces chiffres peuvent sous-estimer le degré d'ouverture des services, car la prise en compte des activités liées au tourisme (branche « hôtels, cafés et restaurants », entre autres) a soulevé d'importantes difficultés. Il est donc probable que les effets du tourisme, en particulier d'origine extérieure à la Bretagne, sont sous-estimés dans le TEI breton.

L'évolution structurelle fondamentale et les gains de productivité sont à prendre en considération dans la prospective, car l'évolution des revenus du travail en dépend. L'évolution structurelle conduit d'autre part, sauf dans les zones portant des activités à très haute valeur ajoutée et forte demande, à une baisse inévitable de densité de la population agricole dans l'espace rural. Les bases économiques d'une société rurale maintenue au-dessus du seuil critique de vie sociale et de fourniture de services collectifs doivent donc nécessairement se diversifier.

Le développement récent de l'agriculture, puis des industries agro-alimentaires, en Bretagne s'explique en partie par ses données structurelles, avant tout une forte densité de population agricole par rapport à la terre. Il est dû également aux conditions culturelles, créées notamment par l'école de la Jeunesse agricole chrétienne, qui ont débouché sur des formes d'organisation collective, sur la diffusion accélérée des innovations et sur l'émergence d'un esprit d'entreprise.

Le développement s'est fait dans un premier temps vers des productions intensives en travail et moins exigeantes en terre : les productions animales essentiellement, et les productions hors sol en particulier. Cette croissance de productions peu dépendantes des ressources en terre s'est consolidée à partir des effets cumulatifs d'agglomération liés à l'existence d'externalités informationnelles, pécuniaires et technologiques, selon un processus plus proche de la localisation des activités industrielles que des activités d'agriculture classique. Il en a résulté une polarisation des productions hors sol de la France, avec une concentration particulièrement forte en Bretagne. On constate même une polarisation intra-régionale de ces productions.

Cette polarisation, et l'utilisation dominante de l'espace rural qui en résulte est aujourd'hui confrontée à de nouvelles contraintes, naturelles d'une part, à cause de la pression sur les milieux, et économiques et institutionnelles d'autre part. Les contextes économique et institutionnel font évoluer la politique agricole vers un nouvel équilibre en faveur d'instruments d'action rurale, structurelle et zonée et au détriment de la gestion des marchés.

22.1. Des entreprises agricoles désormais de taille économique et de niveau de capitalisation proches de la moyenne française

La surface en terres agricoles n'est plus adaptée à la bonne mesure de la taille des entreprises quand elles sont orientées vers les productions intensives. Un critère plus pertinent est le nombre d'UDE (une UDE correspond à 1,5 ha de céréales). La dimension économique moyenne des exploitations agricoles en Bretagne, après avoir été très inférieure à la moyenne française, est maintenant proche de cette référence.

Il en est de même du niveau de capitalisation par unité de production et par UTA. Mais évidemment la Bretagne présente une composition du capital dominée par les équipements en bâtiments, ce qui la distingue des régions de culture et a des conséquences importantes quant à l'ampleur des effets induits sur les secteurs connexes locaux : ceux-ci sont plus forts que dans les régions de grandes cultures qui importent leurs équipements.

Tableau 22.1 :
Taille moyenne comparée des exploitations agricoles en 1995
(Bretagne, France, Danemark, Pays-Bas)

	SAU (hectares)	UTA (nombre)	Capital (1 000 F)
Bretagne	29,6	1,44	1 020
France	38,7	1,39	1 040
Danemark	39,6	1,52	n. d.
Pays-Bas	17,7	1,85	n. d.

Sources : SCEES, Eurostat : Enquête Structures 1995

22.2. Une évolution structurelle globale «classique» : baisse des effectifs, concentration et gains de productivité

Nombre et taille des exploitations

De 1979 à 1995, le nombre d'exploitations a chuté de 118 000 à 62 000, soit une division des effectifs par deux. Compte tenu des exigences de dimension pour assurer un revenu et donc la viabilité des unités de production, cette diminution a naturellement affecté plus nettement les plus petites d'entre elles, alors que le nombre d'exploitations de plus de 30 ha a plus que doublé au cours de cette période. Il en est de même du mouvement de concentration selon la taille économique, mesurée par les UDE.

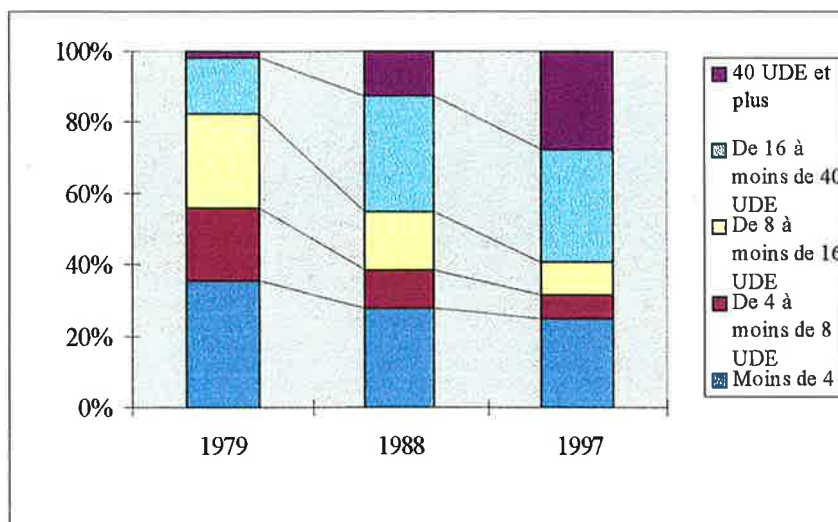
Au cours des 15 dernières années, seules les unités de plus de 16 UDE ont vu leur nombre s'accroître (de 21 000 à 35 000) (tab 22.2). Ce sont en fait les exploitations de taille moyenne qui ont régressé le plus. On aboutit ainsi à une dichotomie forte entre les micro-exploitations (moins de 8 UDE) et les exploitations de dimension plus substantielle (16 UDE ou plus). On note en effet une «résistance» des petites exploitations qui vraisemblablement correspondent pour la plupart à une activité de complément, à temps partiel ou de retraite. Le mouvement de concentration et de croissance s'accroît après 1988, période où le seuil d'accroissement du nombre d'exploitations s'établit à 40 UDE. On peut interpréter cette évolution comme l'achèvement du cycle de modernisation agricole qui, en Bretagne plus qu'ailleurs, avait été initié au début des années 60.

Tableau 22.2 :
Moins d'exploitations mais davantage de grandes
 (Evolution du nombre d'exploitations agricoles bretonnes par classe de dimension économique)

Dimension économique	1979	1988	1990	1993	1995	1997	1997/1979
Moins de 4 UDE	42 369	25 513	22 417	17 690	15 954	13 324	0,31
De 4 à moins de 8 UDE	23 781	9 914	7 305	5 978	4 193	3 772	0,16
De 8 à moins de 16 UDE	31 511	15 332	10 813	7 321	7 004	5 238	0,17
De 16 à moins de 40 UDE	18 598	30 440	27 858	21 515	18 793	17 847	0,96
40 UDE et plus	2 302	11 346	14 244	15 805	16 062	15 901	6,91
Ensemble	118 561	92 545	82 637	68 309	62 006	57 098	0,48

Source : SCEES, RGA et enquêtes Structures

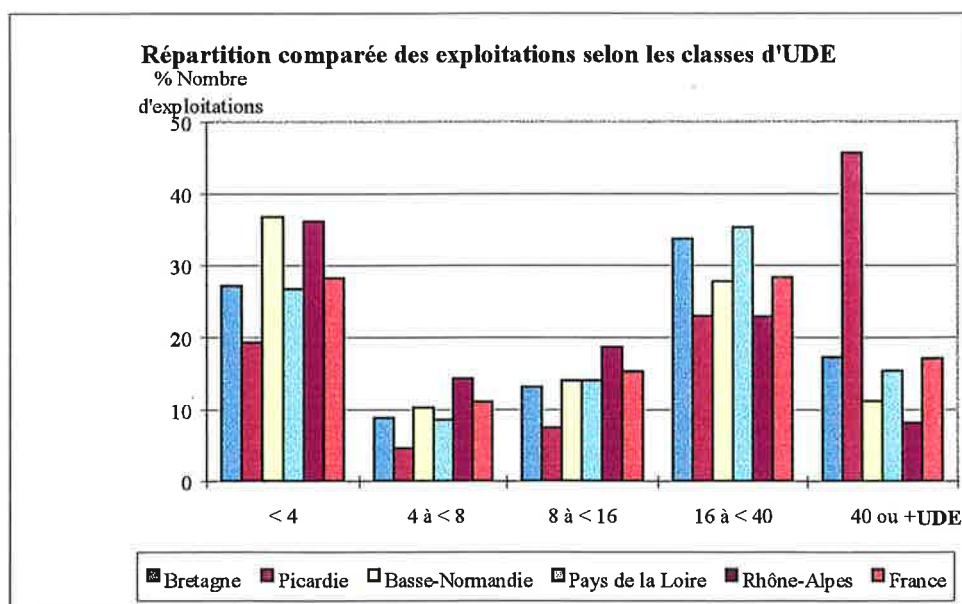
Figure 22.1 :
Evolution du nombre d'exploitations (en % du total) par classe de taille, 1979-1997



Source des données : SCEES, RGA et Enquête Structures 1997

On observe une concentration marquée de la production agricole et de la valeur ajoutée créée dans les 35 000 grandes unités (environ 60 %) puisqu'elles assurent *environ 90 % de la MBS agricole globale de la région Bretagne en 1995*. Ces exploitations sont donc des acteurs importants de l'agriculture productive de biens alimentaires marchands. Elles sont aussi les plus affectées par les instruments de marché de la politique agricole. Les politiques structurelles et rurales ne peuvent cependant ignorer les petites exploitations pluriactives utilisatrices d'espace. Les politiques environnementales les concernent toutes.

Figure 22.2 :
Une concentration économique similaire à la moyenne française
 (comparaison Bretagne, autres régions, France en 1995)



Source des données : SCEES, Enquête Structures 1995

Population active

La population active agricole a continué de décroître à un rythme soutenu (de 210 000 à 88 000 actifs en 25 ans). Le nombre des chefs d'exploitations a moins baissé que l'ensemble. Quant aux conjoints, après une baisse parallèle, ils ont vu leur part relative croître depuis 1990, sans doute à cause d'un nouveau comportement déclaratif lié à leur volonté d'apparaître comme des associés à part entière. Ce sont les « autres » aides familiaux qui ont chuté le plus.

Tableau 22.3 :
Evolution de la population active agricole 1970-1995

Nombre d'UTA totales					
	1970	1979	1988	1995	1997
Actifs familiaux	194 084	162 496	120 126	79 207	72 906
Salariés permanents	12 389	9 346	5 853	6 189	5 971
Saisonniers	3 281	2 121	3 247	2 852	2 912
Total	209 754	173 963	129 226	88 248	81 789

Source : SCEES Recensements agricoles et enquête Structures 1995

Taux annuel de variation du nombre d'UTA (en %)			
Périodes	1970-1979	1979-1988	1988-1995
Bretagne	- 2,1	- 3,2	- 4,5
France	- 2,0	- 3,2	- 4,4

Source : SCEES Recensements agricoles et enquête Structures 1995

La population active a diminué d'environ 3 % par an depuis 1970. Cette baisse va-t-elle se ralentir ? Après avoir été plus faible dans les années 1970 (- 2,1 % par an), elle s'est en effet accélérée dans les années 1980 (- 3,2 %) et encore plus après 1990 (- 4,5 %). Les projections démographiques pour les années à venir laissent présager un fort ralentissement de cette diminution du fait de l'arrêt des politiques incitatives à la cessation anticipée d'activité et de l'arrivée de classes creuses à l'âge de la retraite.

Cependant, compte tenu de la part de l'emploi agricole dans la région, qui est nettement plus élevée que dans les régions de revenu comparable, il faudrait pour stabiliser le niveau de l'emploi, si l'on admet que la productivité du travail continuera de croître, que les débouchés connaissent une augmentation très soutenue ou que des productions intensives en travail se développent très rapidement⁷. Or il n'y a pas

⁷ Quant aux produits basiques, seule une augmentation énorme des volumes, avec les pressions consécutives probables sur les ressources, et leur exportation, seraient à même de freiner ce mouvement séculaire. Un développement rapide de productions à très fort contenu en travail et pourvues de débouchés et de prix rémunérateurs, également inenvisageable à court terme, serait une autre stratégie de maintien de la population active à son niveau actuel tout en lui assurant un revenu de parité.

d'indication d'un ralentissement à brève échéance du progrès technique dans l'agriculture en général, en Bretagne comme dans les régions concurrentes.

Le taux de diminution va probablement se maintenir à un niveau assez proche des niveaux moyens du passé. On estime au vu de la pyramide des âges des chefs d'exploitation que les départs d'exploitants à titre principal seraient d'environ 2 000 par an alors que les prévisions d'installation sont de l'ordre de 1 000.

Statut des exploitations : désormais le quart des exploitations agricoles bretonnes sont des sociétés, (croissance rapide du nombre d'EARL et de SCEA, stagnation des GAEC).

Le nombre d'exploitations agricoles sous forme sociétaire s'est fortement développé dans la période récente : leur proportion dans le total des exploitations passe de 2 % en 1980 à près de 25 % en 1997. La forme sociétaire GAEC instituée à la suite de la loi d'orientation de 1962 a d'abord été choisie de façon privilégiée. Bien adaptée à la transmission progressive de l'unité de production entre parents et enfants, elle permet aussi de bénéficier d'avantages fiscaux, sociaux et réglementaires ; elle représente ainsi 9 % des exploitations agricoles en 1995, mais le rythme des créations nouvelles s'est ralenti depuis. L'EARL (loi du 11 juillet 1985) donne la possibilité de créer des sociétés unipersonnelles et des sociétés entre époux. Outre les avantages liés aux formes sociétaires déjà existantes, elle répond à la préoccupation de plus en plus fréquente de séparer le patrimoine professionnel du patrimoine privé dans le cadre du ménage. Ce besoin est devenu plus important en raison de l'accroissement du risque économique et de la pratique de plus en plus fréquente d'une activité extérieure par les conjoints de chefs d'exploitation. La proportion des EARL dans le total des exploitations, qui n'était encore que de 1 % en 1990, est passée à 9 % en 1997. On notera enfin l'accroissement rapide du nombre des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA), qui présentent des avantages pour les exploitations qui commercialisent elles-mêmes une part importante de leur production.

Tableau 22.4 :
Nombre d'exploitations agricoles bretonnes selon le statut de 1979 à 1997 (Bretagne)

Statut	1979	1988	1990	1993	1995	1997
Individuelles	110 975	87 362	75 613	59 565	51 774	45 059
GAEC père-fils	1 132	1 943	1 653	2 049	2 108	1 687
Autres GAEC	453	1 851	2 727	3 620	3 472	3 873
EARL	0	278	909	2 391	3 720	5 255
Group. de fait	226	463	331	205	248	181
SCEA	113	185	83	205	310	692
Coopératives	113	185	165	137	310	309
Autres	226	278	1 157	137	62	43
Total	113 240	92 545	82 637	68 308	62 005	59 096

Source : SCEES, Recensements et Enquêtes Structures.

On note donc une évolution sensible de l'articulation entre les ménages et l'exploitation qui traduit de nouveaux modes de vie des agriculteurs. Les formes sociétaires de type EARL sont en nette progression, sans doute pour des raisons à la fois d'organisation du travail, mais aussi de gestion des risques, voire de constitution du capital. De même, la pluriactivité des ménages et le taux d'activité salariée externe des conjoints d'exploitants se développent rapidement. Pour un nombre croissant de ménages d'agriculteurs, l'activité agricole s'insère parmi d'autres activités qui complètent les revenus.

22.3. Spécialisation et simplification des systèmes de production : très forte diminution des exploitations bovines

Depuis le début de la décennie 1990, la population des exploitations agricoles bretonnes a diminué globalement de 31 % contre 26 % au niveau national. Cette régression du nombre d'unités de production est cependant très différenciée selon la nature des combinaisons productives des exploitations. C'est dans l'élevage bovin que la restructuration a été la plus intense en raison du retard accumulé (en particulier dans le secteur laitier), des multiples mesures de politique agricole favorables à la cessation d'activité des éleveurs installés sur de petites exploitations, et de progrès importants de la productivité du travail. L'exception de l'accroissement du nombre d'élevages produisant en proportions équilibrées du lait et de la viande bovine s'interprète comme une voie de diversification pour des exploitations laitières bloquées dans leur croissance.

La limitation de la production de lait, et l'accroissement continu du rendement des vaches laitières, qui réduisent les besoins en superficies fourragères, ainsi que la baisse des prix de marché et les primes compensatoires versées pour les grandes cultures sont à l'origine d'un développement de la sole de céréales. Ceci explique une meilleure résistance des exploitations spécialisées en grandes cultures et en granivores. Dans le cas des élevages de granivores, la dimension économique atteinte par les ateliers explique sans doute la plus grande stabilité de leur nombre.

Pérennité des exploitations orientées vers les céréales et les granivores

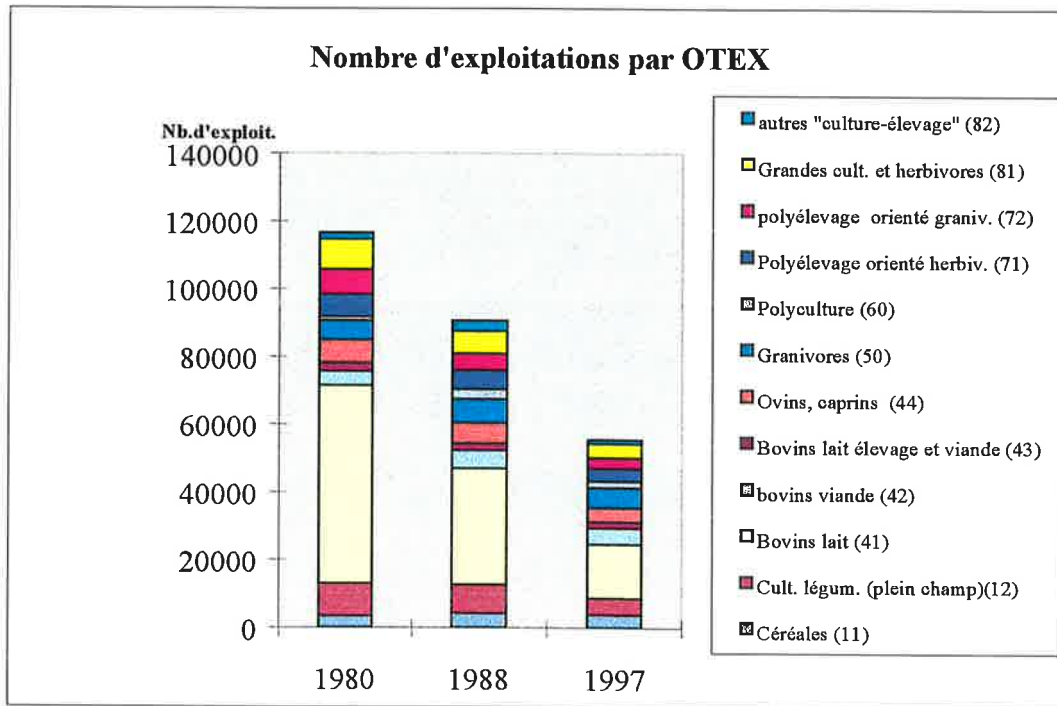
Sur la période 1990-1997 le nombre des exploitations fortement orientées vers la production de céréales (OTEX 11) ou l'élevage de granivores (OTEX 50 et 72) a moins régressé que l'ensemble ; il a même augmenté entre 1990 et 1993 pour l'OTEX 11. Il faut y adjoindre les élevages bovins produisant de façon équilibrée du lait et de la viande bovine (OTEX 43), les exploitations ovines (OTEX 44) et les exploitations orientées vers les cultures légumières de plein champ (OTEX 12) qui régressent de façon relativement modérée (respectivement - 17 % et - 26 %). Le blocage voire la réduction du niveau de la production laitière a par ailleurs incité un certain nombre d'élevages à diversifier leur activité en créant un atelier de production de viande bovine.

Le nombre d'élevages bovins spécialisés (lait ou viande), les exploitations maraîchères et horticoles régressent fortement

Le nombre des exploitations laitières spécialisées (OTEX 41) a fortement chuté (- 43 %) de même que celui des exploitations maraîchères et horticoles (OTEX 28 et 29) qui diminue de 47 %. Il en est de même pour les exploitations de polyculture (OTEX 60)

diversifiées en productions végétales (- 41 %) et pour celles qui ne comportent aucun pôle de production dominant (OTEX 82) qui régressent de 38 %. Le nombre d'exploitations spécialisées en viande bovine (OTEX 42) et celles qui sont fortement orientées vers l'élevage herbivores (OTEX 71) diminuent comme l'ensemble (- 30 %).

Figure 22.3 :
La simplification* des systèmes de production (1980-1997)



Source : SCEES, RGA et Enquête Structures 1997

*Note : exploitations maraîchères, horticoles et fruitières exclues

Il apparaît ainsi que les combinaisons productives à dominante d'herbivores sont en recul très sensible (à l'exception des OTEX 43 et 44). La politique des quotas laitiers, le versement de primes à la cessation de l'activité laitière, les primes compensatoires relativement plus élevées accordées aux producteurs de céréales en sont les principaux déterminants. L'interprétation de la forte chute du nombre des exploitations maraîchères et horticoles est moins aisée ; l'information disponible est dans ce cas insuffisante, voire non fiable. Parallèlement à la chute brutale du nombre d'exploitations maraîchères entre 1990 et 1993, on observe en effet un accroissement de la valeur de la production de légumes frais (production maraîchère ou de plein champ) de 48 % de 1990 à 1996, celle des fleurs et plants de pépinières restant quasiment stable. Il faut supposer une importante concentration de la production dans les exploitations pérennes, ce que nous n'avons pu vérifier.

22.4. Polarisation géographique des productions (animales), développement rural et concurrence d'usage des espaces ruraux en Bretagne

L'examen de la dynamique spatiale de l'agriculture bretonne révèle le rôle de celle-ci dans l'occupation du territoire et le façonnement des paysages, dans l'impulsion d'activités rurales induites et dans les concurrences ou complémentarités spatiales entre

l'agriculture et les activités rurales. De plus, la concentration des productions agricoles intensives pourrait entraîner une dégradation des milieux naturels, dégradation dont la dimension spatiale est primordiale.

Polarisation intrarégionale

Deux séries de cartes ont été établies pour les grandes productions animales (porcs, volailles, bovins). La première présente pour 1988 un indicateur cantonal de densité du cheptel. La seconde figure l'indicateur d'évolution des constructions de bâtiments agricoles relatif aux productions animales. Seules sont présentées ici les cartes pour 1988 et une carte de synthèse sur l'évolution des constructions.

- *En production porcine*, en 1988, deux régions se distinguent de l'ensemble par leur densité élevée en porcs : le Finistère et une zone comprise entre les lignes Lannion-Vannes et Dinard-Vannes. Au sein de ces deux régions, *le Nord-Finistère, le Bassin de Chateaulin et une transversale Pontivy-Lamballe* sont caractérisés par une densité encore plus forte que dans le reste de la région. Les constructions réalisées entre 1986 et 1997 confirment cette situation. En revanche, les côtes bretonnes dans leur ensemble, ainsi qu'une grande partie de l'Ille-et-Vilaine sont relativement moins concernées par la dynamique de cette production (fig. 22.4a).

- *La production avicole* est présente en 1988 de façon significative dans l'ensemble de la Bretagne à l'exception de l'Ille-et-Vilaine. La Bretagne intérieure est particulièrement concernée, ainsi que la région de Morlaix. De 1986 à 1997, la dynamique des constructions de poulaillers *confirme la place de la Bretagne intérieure*, avec une extension significative vers le sud de l'Ille-et-Vilaine. Les cantons côtiers, les pays de Dinan, de Rennes et de Saint-Malo sont en-dehors de ce mouvement (fig. 22.4b).

- *En production laitière*, en 1988, les régions à forte densité de vaches laitières sont *l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Léon* et une zone lacunaire rassemblant *le sud des Côtes-d'Armor* et une fraction du Morbihan intérieur. De 1986 à 1997, les constructions d'étables sont réalisées dans *toute la Bretagne*, mis à part un certain nombre de cantons côtiers. Là encore, *l'intérieur de la région présente la dynamique la plus forte*, avec des concentrations importantes dans le Bassin de Chateaulin et le versant sud des Monts d'Arrée, dans une zone diagonale Morbihan intérieur - Est des Côtes-d'Armor et dans l'Est de l'Ille-et-Vilaine (fig. 22.4c).

Synthèse des évolutions constatées

La construction d'un indice composite (croissant de 1 à 4) permet de dresser une carte de synthèse pour identifier les zones en fonction des investissements en bâtiments agricoles. Il apparaît que la production agricole se *polarise dans les trois départements de l'ouest de la région* et pour l'essentiel dans *la Bretagne intérieure*, avec deux appendices dans *le Léon et le pays de La Guerche*. On assisterait en fait à une concentration de l'agriculture dans *les zones les plus rurales de Bretagne*, et à une « *déprise* » agricole relative sur la côte bretonne et en Ille-et-Vilaine. La concentration des constructions récentes a donc eu lieu plutôt dans la zone où l'on trouve la quasi totalité des cantons en excédent structurel (fig. 22.4d).

Agriculture et espaces ruraux

Comment l'agriculture bretonne s'articule-t-elle à l'espace et à ses diverses utilisations ? On cherche à identifier les zones où l'agriculture entre en concurrence avec des usages alternatifs de l'espace (fig. 22.4 e) et à repérer les complémentarités éventuelles entre ces divers usages. Pour ce faire, deux types de données ont été rassemblées : elles concernent la répartition des espaces urbains et ruraux, l'évolution et la proportion de la surface utilisée par l'agriculture dans le territoire.

a) **La carte des espaces ruraux et urbains** présente la typologie des communes récemment mise au point par l'INSEE et l'INRA (HILAL, SCHMITT 1997) pour rendre compte des phénomènes de polarisation de l'espace. La typologie délimite des zones d'attraction de population par comparaison du nombre d'habitants et d'emplois d'une commune ; elle dénomme pôle urbain les unités urbaines comptant au moins 5 000 emplois et pôles ruraux les unités urbaines ou communes rurales comptant au moins 2 000 emplois et plus d'emplois que d'actifs résidents. Elle porte sur l'année 1990. Cette polarisation se traduit par un gradient représentant l'influence des pôles urbains (ou ruraux) sur l'espace environnant. La carte fait ainsi apparaître l'espace polarisé en tout ou partie par les villes-centres : zones périurbaines et au-delà, rural sous faible influence urbaine, et l'espace rural isolé ou attiré par les pôles ruraux. Selon cette carte, l'espace rural reste important en Bretagne, mais est en partie sous influence urbaine, en ce qui concerne l'emploi. Le phénomène est particulièrement net en Ille-et-Vilaine, où l'influence de Rennes et des autres villes repousse le rural « isolé » aux limites du département : entre Nantes et Rennes, l'espace est presque totalement polarisé par les villes. Les régions côtières bretonnes connaissent le même phénomène, tandis que la Bretagne centrale se partage, pour l'essentiel, entre les pôles ruraux, leur périphérie, et le rural isolé.

Dans les zones de contact entre ville et campagne, c'est-à-dire les zones périurbaines, zones rurales sous faible influence urbaine, ou entre campagne et littoral, l'agriculture peut se trouver en concurrence plus ou moins vive avec d'autres usages de l'espace tels que des résidences permanentes ou secondaires, des sites et paysages, ou des activités économiques diverses. Cette concurrence peut s'exercer au travers du marché de la terre (hausse du prix de la terre, « mitage » de l'espace agricole), ou passer par des externalités négatives (pollutions d'origine agricole). A l'inverse, l'agriculture est susceptible de développer des fonctions utiles à d'autres usagers de l'espace, comme l'entretien du paysage par exemple, ou la production de services touristiques (hébergement, commercialisation de produits).

En schématisant, la carte permet de distinguer les zones de contact à caractère plutôt touristique, c'est-à-dire une large ceinture côtière et une transversale Lorient-Saint-Brieuc, et les zones de contact à caractère plutôt résidentiel : Ille-et-Vilaine intérieure, régions de Brest, de Quimper-Douarnenez, et de Vannes-Lorient. On peut imaginer que des points de forte tension apparaîtront dans les zones où se conjuguent demandes touristique et résidentielle et agriculture dynamique.

b) **La carte donnant la part du territoire utilisée par l'agriculture** complète les informations précédentes (fig. 22.4f). Les zones où les usages non agricoles du sol (villes, forêts ou espaces naturels) occupent une fraction importante du territoire sont plutôt concentrées à l'ouest d'une ligne Saint-Brieuc - Vannes, alors que dans la moitié

située à l'est de la région, l'agriculture occupe couramment de 70 à 88 % du territoire. En termes d'espace utilisé, la ressource en terres agricoles est donc plus faible dans l'ouest de la région, qui rassemble par ailleurs la majeure partie des sites touristiques les plus remarquables et des espaces naturels, protégés ou non.

c) La comparaison de ces deux cartes et de la carte de synthèse sur la dynamique de l'agriculture permet de repérer des zones où la dynamique de l'agriculture risque d'être freinée du fait de demandes concurrentes d'utilisation de l'espace rural, comme bien public ou en vue d'un usage privé, productif ou de loisir. Nous en donnons quelques exemples. La demande d'espace à vocation agricole, susceptible de s'exprimer dans les zones de fort dynamisme agricole, comme le Léon par exemple, pourra être bridée par le développement de l'agglomération brestoise et la demande touristique côtière. Si la proportion d'espaces naturels protégés s'accroît, comme cela est probable, l'agriculture du Morbihan intérieur, dynamique selon nos critères, pourrait éprouver des difficultés à poursuivre son expansion, faute de terres disponibles. En revanche, alors qu'elle est moins « dynamique », l'agriculture de la périphérie du bassin de Rennes, pourrait continuer à se développer, faute d'une concurrence réelle en matière touristique et urbaine.

Figure 22.4a. Nombre de porcs présents pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988

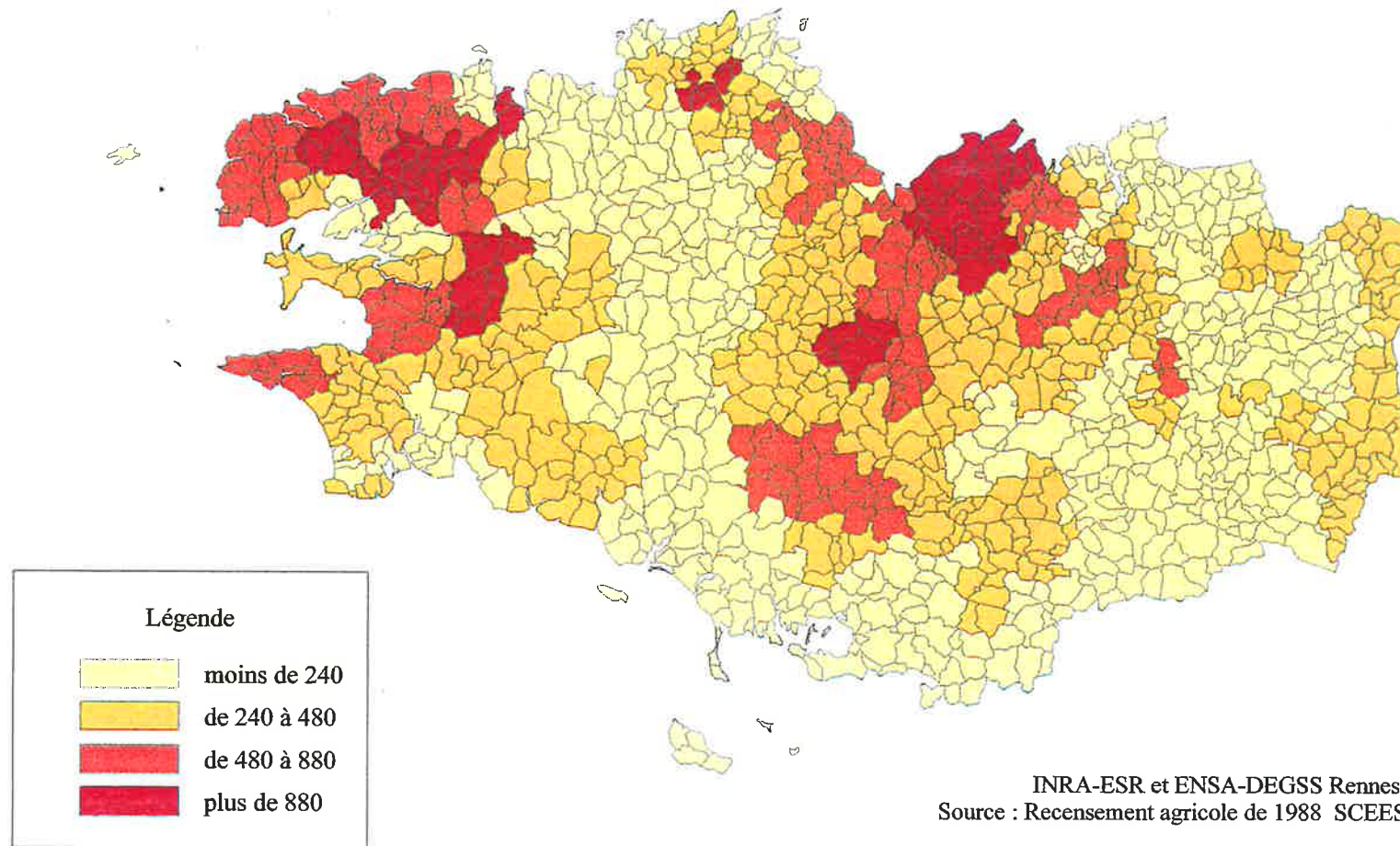


Figure 22.4b. Nombre de volailles pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988

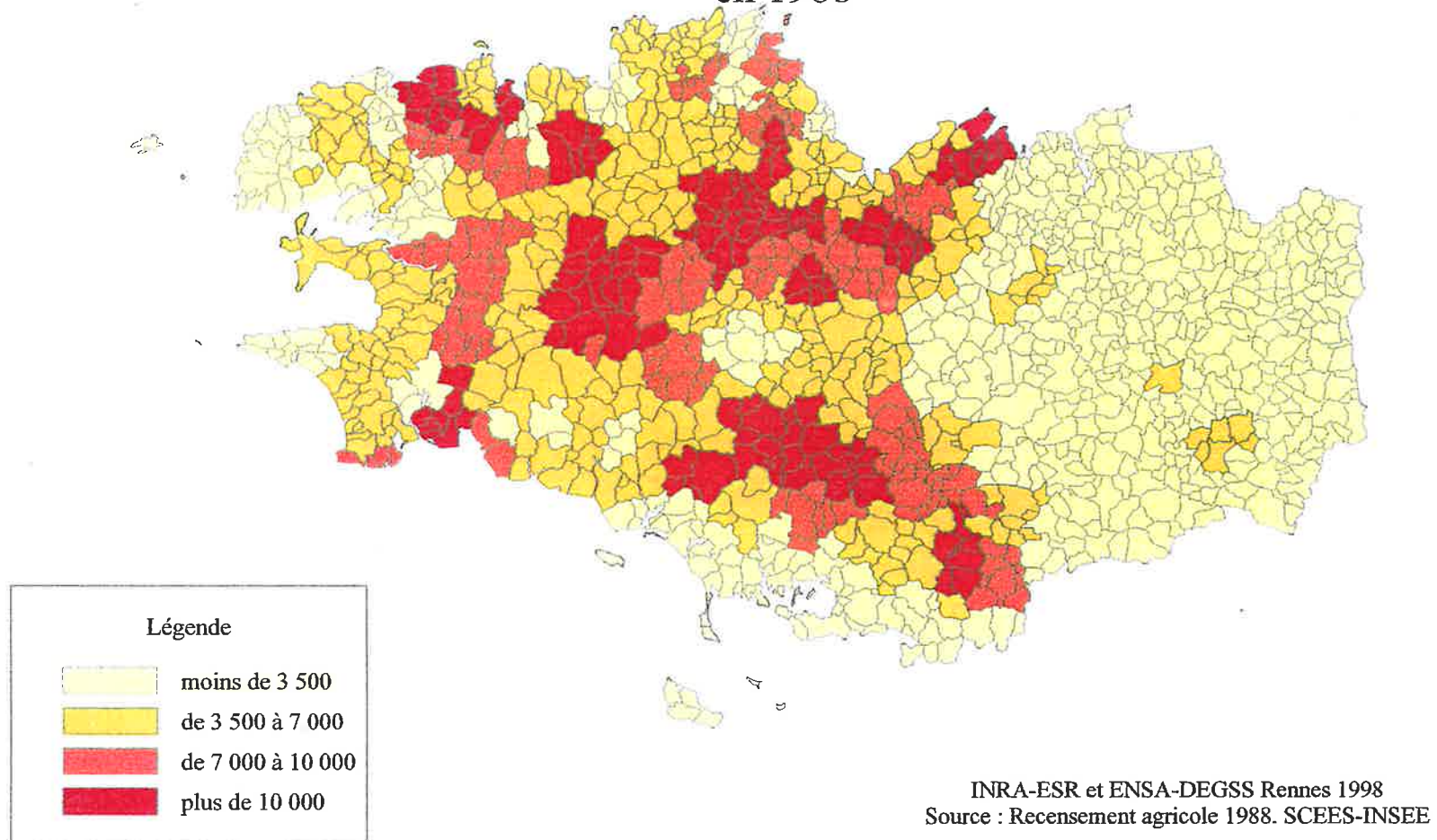


Figure 22.4c. Nombres de vaches laitières pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988

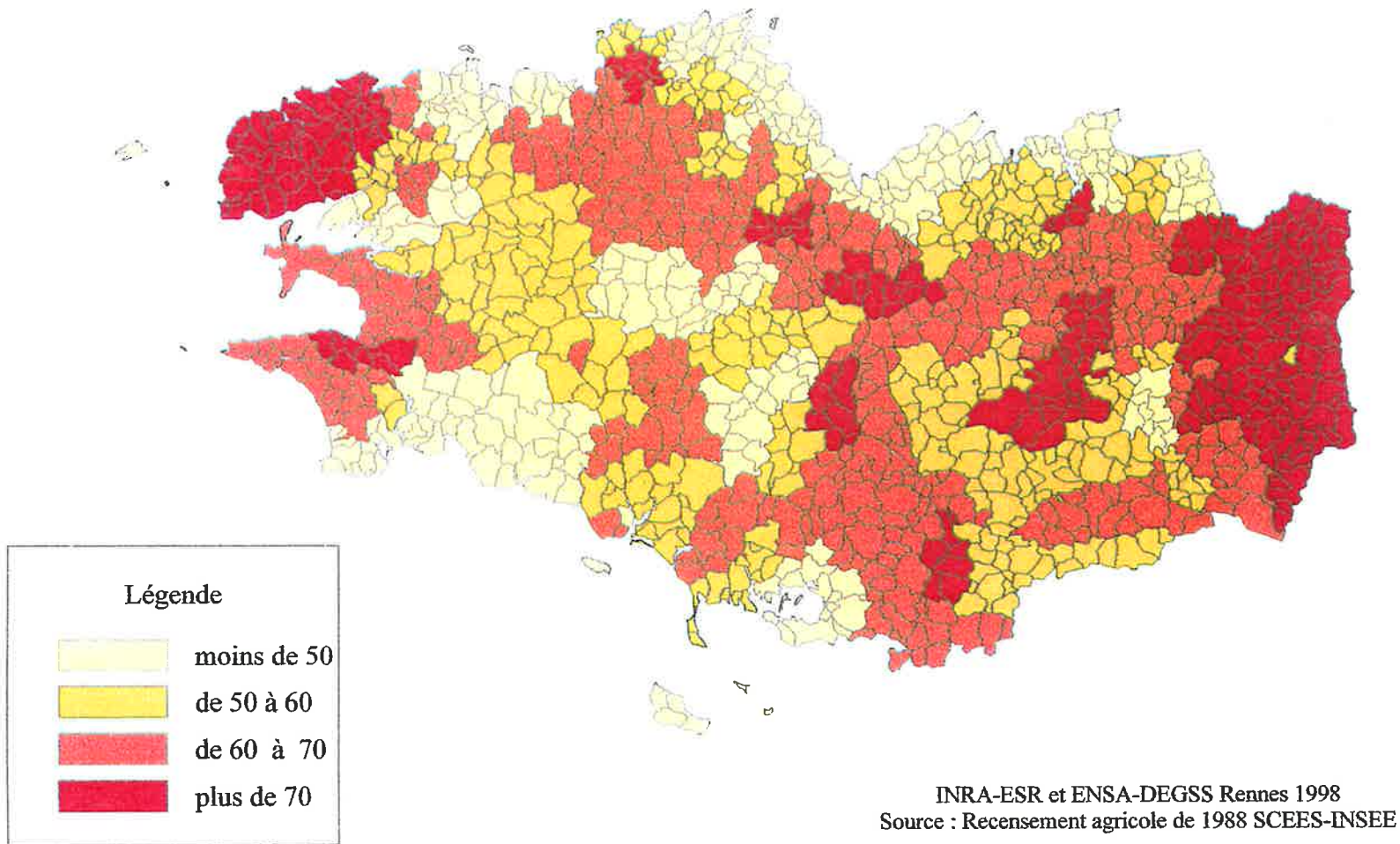
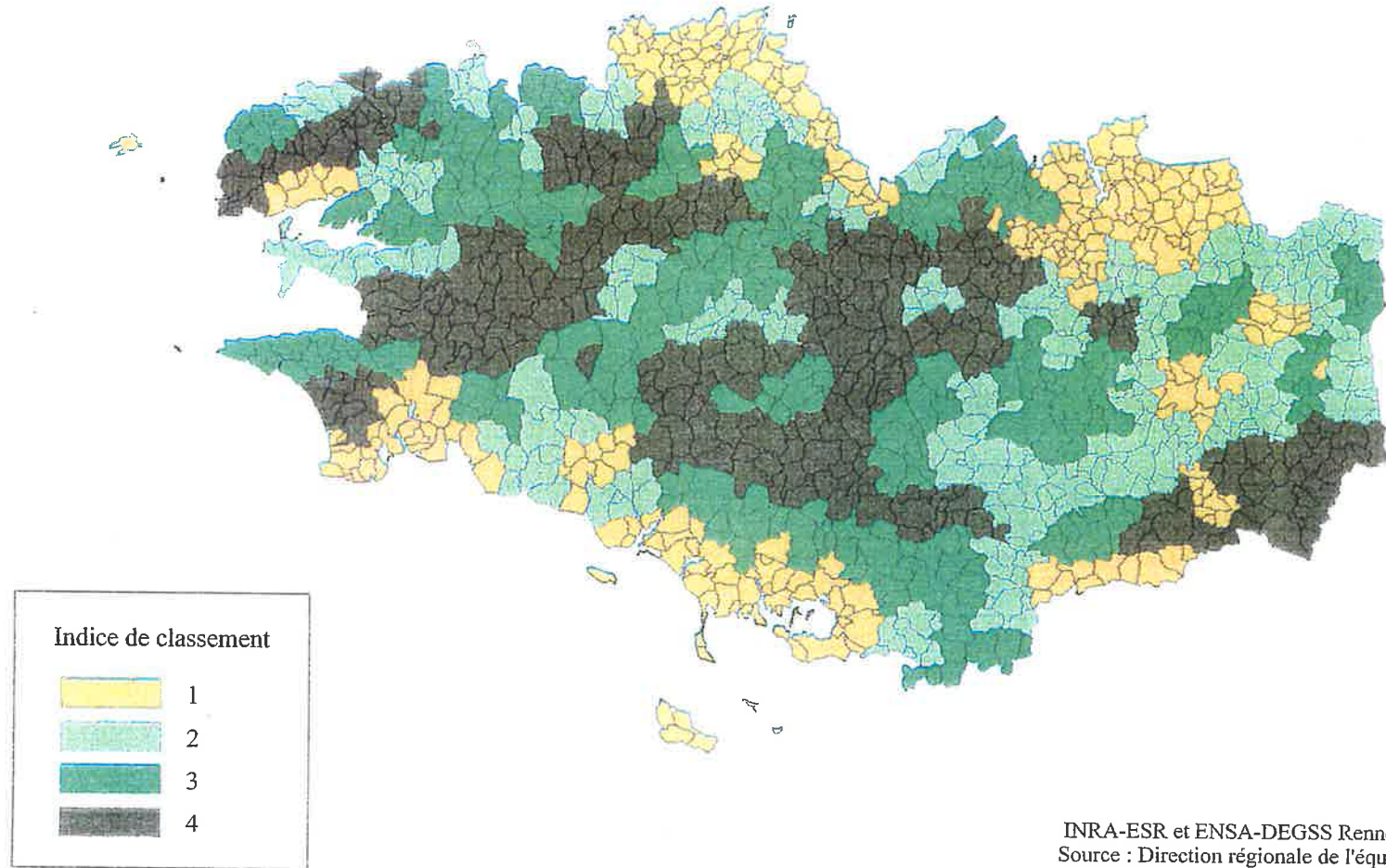


Figure 22.4d. Surface construite en bâtiments agricoles
par canton de 1986 à 1997



INRA-ESR et ENSA-DEGSS Rennes 1998
Source : Direction régionale de l'équipement

Figure 22.4e. Espaces urbains et ruraux en Bretagne

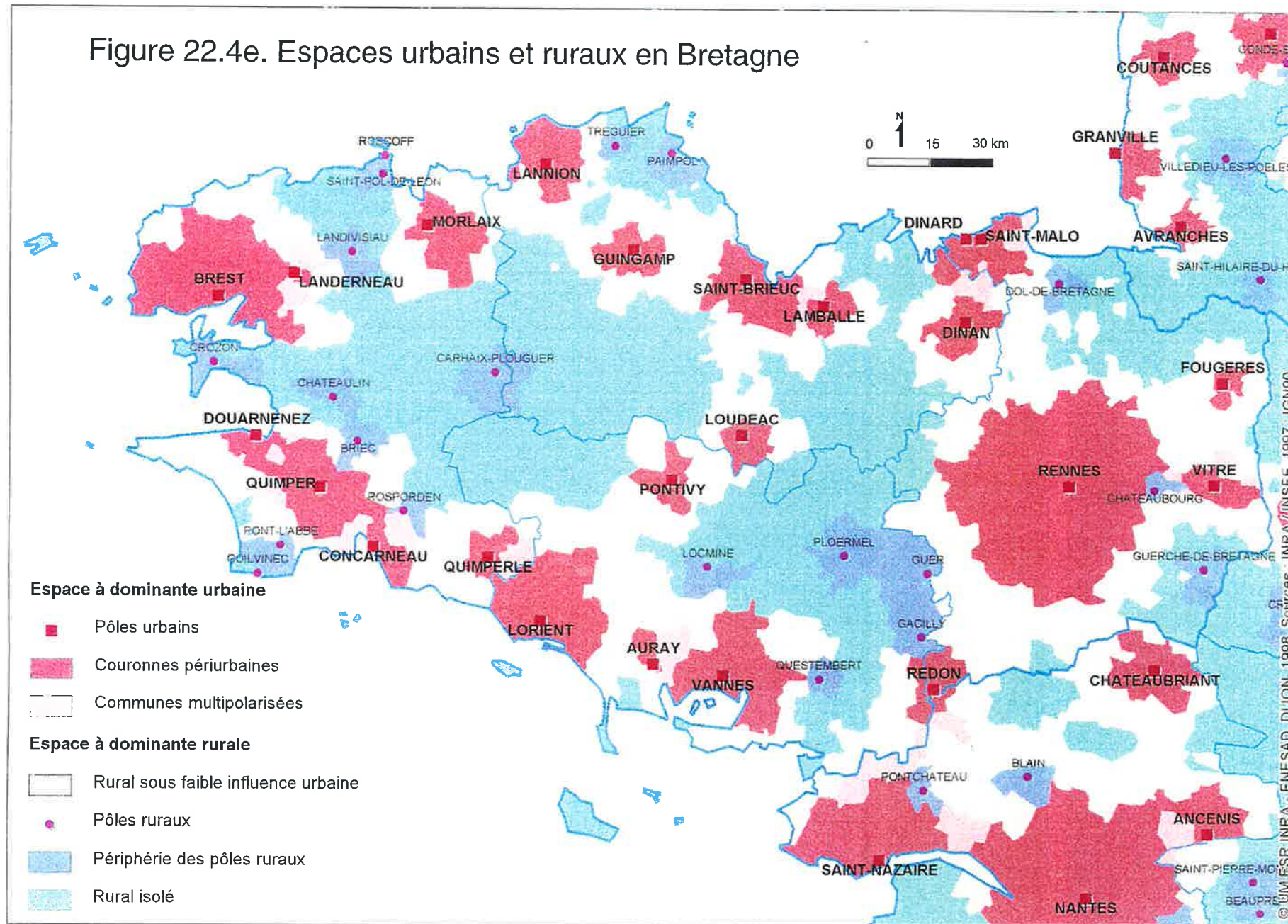
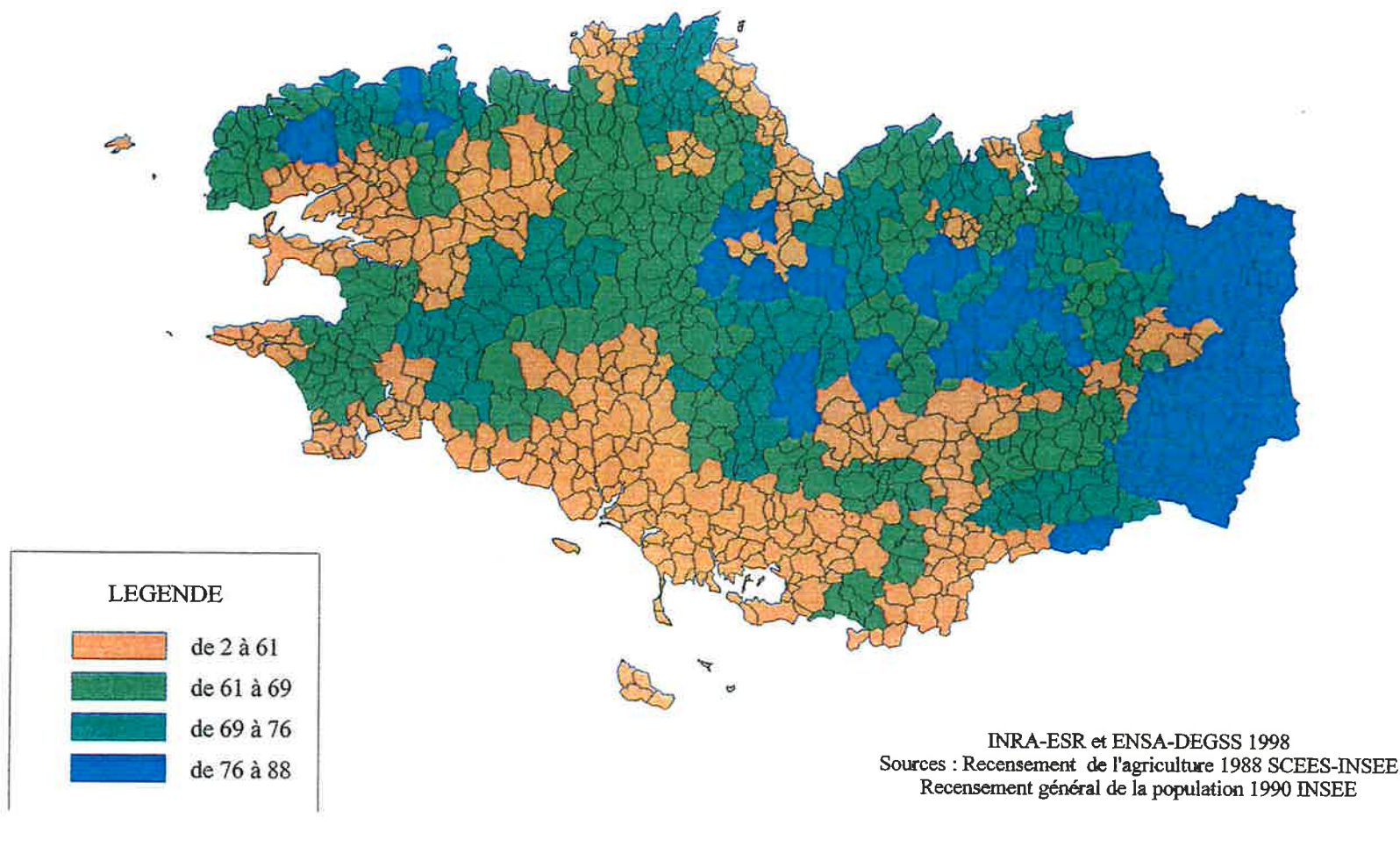


Figure 22.4f. Part de la surface agricole utilisée dans la surface totale cantonale
1988-1990 (en %)



22.5. Une politique structurelle à la croisée des chemins

La politique structurelle agricole, pilotée par les instances communautaires et relayée par les interventions des Etats-membres et des collectivités territoriales, est multiforme et multiobjectifs. Si l'on considère les aides directes versées aux producteurs, incluant les versements compensatoires de la PAC, l'estimation approximative présentée dans le tableau 22.5 illustre le poids relatif de chaque catégorie de mesures⁸. Les aides destinées à compenser la suppression ou la baisse du soutien des prix des productions de grande culture et de la viande bovine représentent un poids considérable (en Bretagne, les aides aux terres arables concernent, pour une part importante, le maïs-fourrage destiné à l'alimentation des bovins, laitiers en particulier). Les mesures à objectif structurel proprement dites ne représentent qu'une faible part du total : entre 15 et 20 % des sommes perçues par les agriculteurs.

Tableau 22.5 :
Comparaison des différentes catégories d'aides directes à l'agriculture (Bretagne, 1995)

	Montant (millions de F.)	%
Terres arables	1 736	70
Productions animales	313	13
Modernisation	197	8
Mesures structurelles	49	2
Handicaps naturels	-	-
Mesures agri-environnementales	73	3
Actions du programme 5b	112	5
Ensemble	2 480	100

Source : OCDE 1998

Les différentes catégories d'aides ne peuvent pas être mises sur le même plan. Les unes prennent le relais d'une longue tradition de soutien de prix élevés qui ne peut être inopinément supprimée, sous peine d'entraîner l'élimination brutale de bon nombre de producteurs ; les autres répondent à des objectifs spécifiques dont l'origine est historiquement datée. La question qui reste posée aujourd'hui est bien de savoir cependant si ces différentes modalités ne risquent pas : i) d'induire des biais de comportement chez les producteurs du fait du fort déséquilibre financier qu'elles connaissent les unes par rapport aux autres ; ii) de transmettre des messages contradictoires aux producteurs agricoles et donc de réduire leur efficacité respective ; iii) et plus largement de mettre en porte-à-faux les préoccupations spécifiques de

⁸ Si l'on considère l'ensemble des aides, directes et indirectes, les concours européens et nationaux sont prépondérants. Compte tenu de la répartition des domaines de compétences entre les différents niveaux territoriaux, la marge de manœuvre des collectivités locales est faible. En 1995, les concours des collectivités locales bretonnes au complexe agro-alimentaire étaient respectivement de 210 millions de francs pour l'agriculture, 113 millions pour la formation agricole et 79 millions pour l'agro-alimentaire, à comparer avec les 4 872 millions de francs apportés par l'Etat et l'Union Européenne (voir section 52).

développement de l'agriculture productive et de ses capacités compétitives avec le souci de maintenir et développer les activités économiques en zone rurale.

Plus généralement, on doit s'interroger sur la pertinence et l'orientation de ces politiques structurelles. La Bretagne, qui en a été largement bénéficiaire, est concernée au premier chef. Ce questionnement renvoie au rôle même que l'on assigne aujourd'hui à l'intervention publique dans l'évolution du complexe agro-alimentaire et du monde rural et à ses modalités d'intervention. Rappelons aussi que l'essentiel des interventions publiques repose sur des moyens financiers relevant de niveaux de décisions national et communautaire. A cet égard les collectivités décentralisées ont de faibles moyens d'intervention et une marge de manœuvre réduite.

a) La première interrogation vise les mesures structurelles agricoles « classiques ». Elles ont participé largement à la modernisation de l'agriculture bretonne depuis les années 60. On peut considérer que l'on assiste aujourd'hui à la fin de ce cycle de modernisation. N'est-il pas temps de réfléchir à la légitimité et à l'intérêt économique des modes d'intervention actuels (PAM, DJA, Aides diverses) et de définir, éventuellement, de nouvelles formes de soutiens publics en veillant à mieux articuler objectifs et dispositifs correspondants de mise en œuvre ?

b) La seconde se rapporte à la cohérence entre la politique sectorielle agricole et la politique de développement rural, mal assurée jusqu'à présent. La logique d'évolution de l'agriculture est celle d'une régression du nombre d'actifs qui entraîne, au moins dans certaines zones éloignées des villes, une diminution concomitante de la population et des activités rurales. Sans doute, dans une perspective d'aménagement et de développement du territoire, faut-il désormais envisager une véritable politique rurale intégrée associant l'ensemble des activités économiques d'une zone donnée, agriculture comprise.

c) Enfin le troisième domaine où les politiques structurelles se trouvent à la croisée des chemins touche leur niveau d'élaboration. L'heure n'est-elle pas venue d'une redistribution des tâches entre les différentes institutions publiques et d'une plus grande liberté de manœuvre laissée aux régions dans la conception et l'instrumentation des nouvelles formes d'intervention à mettre en place? Certes la subsidiarité doit se manier avec prudence pour éviter les distorsions trop fortes, mais on y gagnerait une meilleure adaptation aux besoins locaux, avec, en contrepartie, une responsabilité accrue des autorités régionales.

23. L'état de l'environnement et des ressources naturelles de l'espace rural

23.1 Les effets du modèle agricole breton sur l'environnement suivent une tendance préoccupante

231.1. Les rejets de sels, métaux et pesticides sont croissants

L'azote

En 1996, l'excédent d'application d'azote, *par rapport à la norme européenne de la « Directive Nitrates »* est estimé en Bretagne à 117 000 tonnes, soit 66 kilos par hectare de surface fertilisable. La quantité d'azote d'origine animale est de 230 000 tonnes (130 kg/ha), dont une moitié est due aux bovins et l'autre aux productions hors sol. La fumure azotée d'origine minérale est estimée à 177 000 tonnes (100 kg/ha). En 1990, la situation de la Bretagne à l'égard de l'azote appliqué est moins préoccupante que dans les pays à agriculture encore plus intensives. Elle est en particulier nettement moins grave qu'en Belgique et qu'aux Pays-Bas. Elle est comparable à celle du Danemark. Mais elle est beaucoup plus inquiétante qu'en France (en moyenne), qu'en Allemagne et au Royaume-Uni (tableau 23.1).

En 1994, 71 cantons (40 % du territoire de la région) comportaient des excédents tels qu'ils ont été déclarés en Zones d'Excédents Structurels⁹ (ZES). Ces zones sont celles où la fertilisation azotée totale est la plus forte. Ce sont les exploitations intensives de porcs et de volailles et les exploitations légumières et horticoles qui présentent les proportions les plus élevées d'exploitations en excédent azoté. Ainsi, des chiffres tirés du RICA montrent qu'en 1993, 69 % des exploitations hors sol et 74 % des exploitations de « cultures spéciales », mais seulement 5 % des exploitations d'herbivores, présentaient un excédent azoté supérieur à 100 kg/ha (INRA, non publié).

Plus encore que la situation actuelle, c'est *surtout l'évolution observée qui est préoccupante*. La production d'effluents d'élevage a été continuellement croissante de 1985 à 1996 où elle atteint 130 kg par hectare fertilisable. La Bretagne semble partager ce constat avec la seule Belgique, alors que les Pays-Bas et le Danemark, ont respectivement réduit et stabilisé leurs émissions. On peut comprendre l'urgence d'une inflexion des tendances aux Pays-Bas compte tenu des niveaux atteints. Mais l'exemple du Danemark dont les émissions sont plus faibles que celles de la Bretagne, et où la fertilisation globale est en baisse, est intéressant à souligner.

⁹ Selon l'arrêté préfectoral de novembre 1994 sont déclarés en ZES les cantons qui présentent une quantité d'azote produite par l'ensemble du cheptel supérieure à 170 kg par hectare épendable et par an (*AGRESTE Bretagne*, n°25 décembre 1997).

Tableau 23.1 :
Les épandages d'azote : Bretagne, France et Pays de l'Union Européenne
 (en kg par ha de surface fertilisable, 1985-1990)

Zone	Effluents d'élevage		Engrais de synthèse		Total	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990
Bretagne	121	120	87	107	208	227
Pays-de-la-Loire	70	nd	66	84	136	nd
Auvergne	50	nd	27	29	77	nd
Ile de France	8	nd	166	141	174	nd
France	46	46	81	95	127	141
Allemagne	73	63	125	115	198	178
Belgique	222	238	159	155	381	393
Danemark	100	100	144	133	244	233
Pays-Bas	232	214	250	205	482	419
Royaume Uni	74	77	114	128	188	205

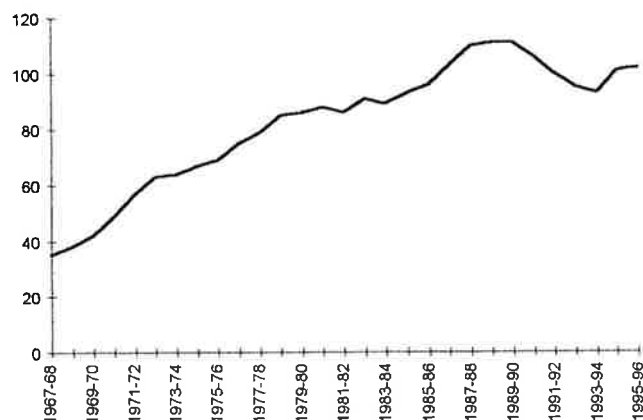
Source : IFEN (mise à jour par les auteurs)

Un autre constat préoccupant concerne l'évolution de la fertilisation minérale (figure 23.1). Elle suit en Bretagne une tendance croissante et, après un fléchissement au début des années 1990, la croissance reprend depuis la mise en application de la nouvelle PAC. Cette évolution est en fort contraste avec celle des pratiques de fertilisation minérale chez la plupart de nos partenaires européens. Le Danemark a stabilisé ses effluents et réduit sa fertilisation minérale. La Belgique, malgré l'accroissement de ses effluents d'élevage, a presque réussi à stabiliser la quantité totale d'azote par hectare en diminuant, à la différence de la Bretagne et de la France, sa fertilisation minérale entre 1985 et 1990.

On est donc amené à s'interroger, non seulement sur les possibilités de résorption des excédents, mais aussi sur l'adéquation de la réponse actuelle des pratiques individuelles, face aux enjeux constatés. Les pouvoirs publics ont mis en place des programmes à cet égard, mais la résorption des excédents n'est encore que de 22 % en moyenne pour la région, et elle passe essentiellement par l'utilisation des terres d'épandage (DIREN, 1998). Concernant les pratiques agricoles, on sait que l'absence de couvert végétal en période hivernale est considérée comme un facteur aggravant le lessivage et le ruissellement des nitrates. En Bretagne, la culture du maïs (constitué à 75 % de maïs fourrage), qui laisse les terres nues l'hiver précédent son implantation, y contribue pour une part importante. L'implantation de cultures « piège à nitrates » pendant l'interculture étant de l'ordre de 7,5 % des surfaces cultivées en maïs, ces dernières fournissent une bonne estimation des terres nues pendant la période critique, soit 25 % de la SAU en 1996-1997 (Agreste Bretagne 97). La culture de maïs fourrage selon les pratiques encore dominantes peut créer des conditions favorables à un lessivage et un ruissellement excessif. Ces pratiques peuvent être améliorées, un certain nombre d'initiatives collectives et concertées ont déjà été mises en place dans certaines zones. Elles sont de nature à promouvoir une meilleure compatibilité entre cette culture et la préservation des ressources naturelles rurales.

Les répercussions des niveaux d'épandages et des pratiques culturales se font sentir sur la qualité des eaux dans la région. En Bretagne, 80 % de l'eau destinée à la consommation humaine provient des eaux de surface et 20 % des eaux souterraines. En 1997, 6 % de l'eau distribuée dépassait la norme des 50 mg/l de nitrates et 44 % avait une teneur comprise entre 40 et 50. « Le problème de la pollution par les nitrates reste bien d'actualité¹⁰ ».

Figure 23.1 :
Evolution de la fumure azotée minérale en Bretagne 1967-1996
(en kg d'azote/ha de SAU fertilisable)



Sources des données : SCEES, UNIFA

Le phosphore

Les rejets de phosphore ont une origine multiple, agricole, domestique et industrielle. La tendance à la diminution des teneurs en phosphore des eaux douces traduit les progrès accomplis dans l'épuration domestique et industrielle. Pour les sources agricoles, le problème est différent de celui de l'azote, dans la mesure où le phosphore est bien retenu par les sols. Toutefois il peut être remobilisé par l'érosion due à certaines pratiques (absence de couvert végétal en hiver, travail du sol dans le sens de la pente, ou destruction des haies). Les excédents d'apport d'origine organique et minérale par rapport aux exportations des plantes se traduisent par la croissance des teneurs en phosphore des sols. Minot (1997) a constaté une croissance supérieure à un doublement de 1973 à 1996, dans des exploitations intensives du Finistère.

On attribue les phénomènes d'eutrophisation des eaux terrestres et littorales à l'enrichissement en sels minéraux. Il en est ainsi des marées vertes dues à la prolifération d'algues macrophytes, dont la Bretagne présente le plus grand nombre de sites. Chaque année des quantités comprises entre 50 et 100 000 m³ d'algues sont récoltées sur les sites bretons pour un coût estimé à environ 2,5 millions de francs.

¹⁰ DIREN(1998)

Métaux lourds et pesticides

Pour ce qui est des métaux lourds, il serait admis¹¹ que les risques de phytotoxicité due au cuivre n'apparaîtraient qu'à long terme. Concernant les pesticides, selon le Bilan annuel de l'eau en 1997 (DIREN, 1998) « les résultats montrent que les eaux de surface bretonnes subissent une contamination importante par un cortège de produits phytosanitaires composés principalement d'insecticides de traitement des sols et d'herbicides. L'atrazine, matière utilisée en désherbage du maïs, est présente dans plus de 90 % des échantillons, parfois à des doses élevées. » On constate par ailleurs que 98 % des exploitations en « cultures spéciales », essentiellement légumières, et 60 % des exploitations d'élevages hors sol ont des niveaux de dépenses en produits phytosanitaires élevés (plus de 400 francs par ha), alors que 25 % seulement des exploitations spécialisées en herbivores sont dans ce cas. Le lessivage des pesticides serait accru par la baisse de la teneur des sols en matière organique, qui peut être reliée au faible rapport carbone/azote des déjections animales, et donc aux systèmes de production actuels.

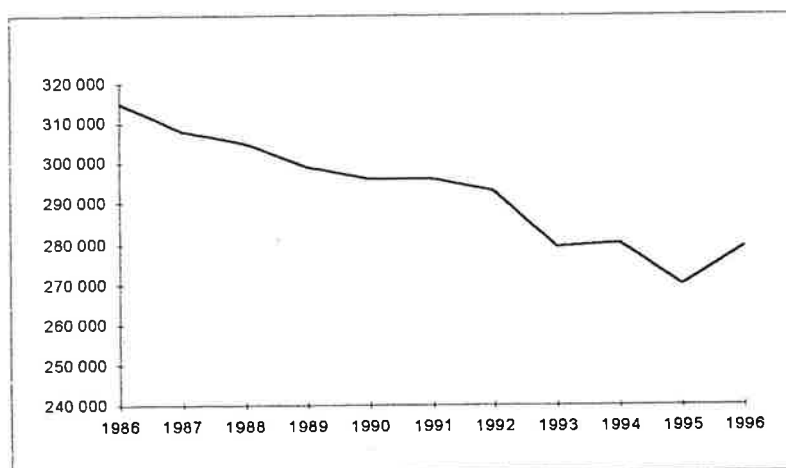
231.2. Les milieux naturels à fort potentiel continuent d'être dégradés

Deux phénomènes de dégradation sont directement liés aux pratiques agricoles : l'arrachage des haies et l'intensification des zones humides. En 30 ans chaque département breton a perdu les deux tiers du linéaire de haies initial. La diminution se poursuit dans les Côtes-d'Armor et en Ille-et-Vilaine. Les bassins versants bretons sont déjà fragiles à cause de l'imperméabilité du substrat géologique et de l'absence de nappe pouvant jouer un rôle tampon. La perte de haies et de zones humides accentue les crues et, ce qui est moins perçu du public, les étiages d'été. Pourtant, plusieurs études américaines montrent que la demande de service récréatif est fonction du débit des cours d'eau.

En Bretagne, les zones humides sont surtout localisées à proximité des cours d'eau, dans les fonds de vallées. Ces zones hydromorphes de bas fonds occuperaient 15 % de la superficie totale de la Bretagne (Cheverry, 1996). Ces espaces traditionnellement exploités en prairies permanentes ont plusieurs fonctions d'intérêt public (biodiversité, épuration, tampon, paysages et récréation). L'exploitation des prairies est par ailleurs compatible avec une forme d'accès au public, ce qui les distingue des autres usages agricoles des espaces ruraux, à l'exception des chemins creux. Or on constate qu'en 30 ans la surface en prairie permanente a été à peu près divisée par deux et que cette diminution est régulière jusqu'aux années récentes. Outre la perte de biodiversité et la moindre dilution des pollutions ponctuelles, une autre conséquence importante de cette évolution est la baisse de valeur récréative consécutive à la dégradation des paysages ruraux.

¹¹ Entretien avec C. Cheverry, Professeur à l'ENSAR.

Figure 23.2 :
Evolution de la superficie en prairie permanente en Bretagne (en ha)



Source des données : SCEES, Statistique Agricole Annuelle

Les milieux aquatiques sont également affectés par les rejets d'origines urbaine, industrielle, agricole et piscicole. Sur la période 1990-95 on estime que 47 % des peuplements des cours d'eau sont perturbés et 31 % sont dégradés¹². Ces atteintes sont attribuées surtout à l'érosion des sols liée aux aménagements fonciers, à la régression des talus et à l'absence de couvert végétal en hiver. Des pollutions accidentelles liées au stockage des déjections animales sont régulièrement constatées.

En résumé, la baisse de qualité de la ressource en eau pour les usages marchands est réelle, et se poursuit. La dégradation des milieux naturels, particulièrement des fonds de vallées, qui ont plusieurs fonctions d'intérêt public, est également effective et semble se poursuivre. Les pratiques agricoles ont évolué sous diverses influences ; elles sont pour une bonne part à l'origine de ces dégradations et pourraient être améliorées. Le potentiel de certaines zones de l'espace rural au regard des fonctions récréatives est menacé. Il constitue pourtant une ressource à exploiter dans une vision globale du développement rural, comprenant bien entendu l'agriculture, mais aussi les autres usages de l'espace.

23.2. Progrès technique, politique agricole et politiques environnementales : des incitations contradictoires

On doit s'interroger sur les mécanismes économiques et sur l'efficacité des incitations données aux agriculteurs par les diverses mesures de politique agricole et de politique environnementale. Il faut d'abord chercher les explications dans les diverses conséquences du progrès technique dans l'agriculture et dans le reste de l'économie. Il faut aussi faire le point sur l'efficacité des instruments de politique environnementale concernant l'agriculture dans un contexte de prépondérance des soutiens de la Politique Agricole Commune.

¹²Vignerot et Chapon (1996)

232.1. Progrès technique, systèmes de production et défaillances des mécanismes de marché

Les effets induits du progrès technique sur l'agriculture sont à la fois directs et indirects. Les machines et les divers intrants apportés par la révolution industrielle permettent de maîtriser les mécanismes naturels au point de donner à l'agriculture, à un faible coût privé pour les agents économiques concernés, la capacité de perturber fortement la nature. C'est la baisse relative du prix des intrants par rapport au coût d'opportunité du travail qui conduit fondamentalement à l'intensification, à la spécialisation et à la croissance des tailles d'exploitation. La croissance économique dans les autres secteurs, outre son effet d'élévation du revenu relatif du travail, a réduit les coûts de l'énergie et des transports, a stimulé l'urbanisation et rompu les équilibres antérieurs entre la fonction productive de l'agriculture et l'entretien de l'espace rural. La baisse des coûts de mécanisation et de transport a stimulé la spécialisation des exploitations par la levée de la contrainte d'auto-provisionnement pour l'alimentation animale, par l'élargissement des débouchés et par la perte d'intérêt des économies de gamme liées à la diversification. L'énergie bon marché a réduit sinon annulé la valeur privée du bocage pour les ruraux. L'urbanisation a diminué la demande de ces biens marchands, dont la production, autrefois nécessaire aux besoins privés, a forgé les paysages que nous apprécions encore. La société industrielle a donc rompu l'harmonie du lien, qui avait auparavant une logique économique spontanée, entre production agricole et maintien des ressources de l'espace rural.

Le problème fondamental pour ces services joints à l'activité agricole est que, de biens de nature quasi privée qu'ils étaient dans la société rurale marquée par la sédentarité, ils sont devenus des « biens publics », que les mécanismes de marché sont incapables, sans assistance par l'Etat, de procurer à un niveau conforme à l'intérêt collectif. En quelque sorte, les fonctions non agricoles de l'espace rural sont confrontées au problème bien connu de la « tragédie des communs » illustrée par la vaine pâture au Moyen Age et, plus récemment, par les conflits dans les zones de pêche.

Les pollutions et nuisances d'origine agricole ont aussi un caractère public, au sens où les effets portent sur de nombreux agents, de façon conjointe ou simultanée. Il en résulte un phénomène, identique à celui des « communs », de défaillance des mécanismes décentralisés de marché pour en assurer la bonne régulation alors que, pour la majeure partie du secteur des biens marchands, ils fonctionnent de façon plutôt efficace. De plus, les propriétés particulières des pollutions agricoles en rendent la solution à la fois plus difficile à trouver, et plus rebelle aux procédures de décisions collectives. Ces pollutions sont en effet *diffuses* (leurs sources sont nombreuses et petites relativement à la pollution globale, les coûts de contrôle sont donc élevés). Leurs effets ultimes sont « publics » ou *collectifs* (simultanéité des impacts, syndromes¹³ dits du « passager clandestin » et du « dilemme du prisonnier »). La combinaison des deux situations précédentes conduit de plus à des « coûts de transaction », c'est-à-dire de négociation entre agents concernés, qui sont trop élevés pour que le marché assure de lui-même un équilibre collectivement efficace. La forme de pollution dominante (rejets) s'apparente à des *déchets épurables* par l'émetteur ; et le *degré d'information* du

¹³ On caractérise par ces deux expressions les comportements rationnels ou opportunistes guidés par la recherche de l'intérêt personnel dans une situation où chacun n'a pas assez d'intérêt à participer au financement du bien public (respectivement, à coopérer) et où la collectivité s'en trouve finalement appauvrie ou privée de satisfactions qu'elle obtiendrait sans cette défaillance.

régulateur public (l'Etat) sur l'effort d'épuration consenti par l'émetteur des rejets est faible ou très coûteux à obtenir¹⁴.

Ces conditions font que l'excès de production de pollutions agricoles et l'insuffisante fourniture d'aménités par l'espace rural, correspondent en fait à un même phénomène de défaut de coordination entre individus d'une collectivité, entre autres dû aux difficultés techniques de mise en place d'incitations économiques et d'institutions efficaces. Dans ces circonstances, l'action corrective de l'Etat pour créer des institutions remplaçant des mécanismes de marché défailants, est particulièrement difficile.

Il faut rechercher, en plus des interventions basées sur les contrôles qui sont souvent inefficaces, des systèmes incitatifs qui canalisent les comportements économiques individuels basés pour l'essentiel sur l'intérêt personnel. Autrement dit, il faut que les bonnes pratiques, plutôt que les mauvaises, aient un impact positif sur le revenu. C'est sur ces bases conceptuelles que les pays anglo-saxons, très pragmatiques, construisent leurs instruments de politique environnementale.

Il apparaît donc que la croissance économique et les conditions techniques de la production agricole, qui ont des effets positifs et négatifs sur l'environnement, sont la principale cause des dysfonctionnements constatés. Les attribuer à la seule politique de soutien des marchés, comme certains observateurs sont tentés de le faire, est une forte exagération.

Par ailleurs, il existe des initiatives privées volontaristes, utilisant éventuellement les mécanismes de marché, qui apportent des palliatifs partiels aux défaillances évoquées. Ainsi des organisations de producteurs ont mis en place une labellisation de pratiques de fertilisation raisonnée dans le cadre de l'opération appelée Ferti-mieux démarrée en 1991, à l'initiative du Ministère de l'Agriculture et confiée à l'ANDA. Trois actions ont été pré-labellisées en Bretagne, dont l'une porte sur le bassin de la Chèze-Canut qui dessert une partie importante de la population rennaise.

D'autres initiatives de charte visent à valoriser une image environnementale comme la charte de culture sans atrazine (ex : l'opération « écomaïs » de la Coopérative « COOPERL-La Hunaudaye »). Les assurances environnementales des firmes privées doivent cependant être suffisamment crédibles pour être efficaces dans leur rôle de transmission d'une information sur les attributs d'un bien liés à son histoire et à son processus de production. Les éco-labels nécessitent donc une certification externe à l'entreprise, indépendante et crédible, pour avoir une contribution réelle à la protection de l'environnement dépassant une allégation formelle. La certification environnementale se développe plus rapidement à l'étranger qu'en France. Les normes ISO 14 000 et leur équivalent européen (Eco-audit) apportent une telle certification après audit. Ces normes concernent encore peu les entreprises agricoles individuelles. Des normes de ce type pourraient cependant être imposées par les firmes de distribution dans leur effort de recherche d'image auprès des consommateurs, à l'image de la firme TESCO en Grande-Bretagne qui a cherché à imposer des exigences à ses fournisseurs, en matière de bien-être animal. La certification de l'agriculture biologique est une expérience réussie de

¹⁴ Cette situation (problème d'information asymétrique) est un autre cas, devenu classique, de défaillance des mécanismes de marché et de perte d'efficacité dans la délégation d'autorité (problème dit du « principal-agent »).

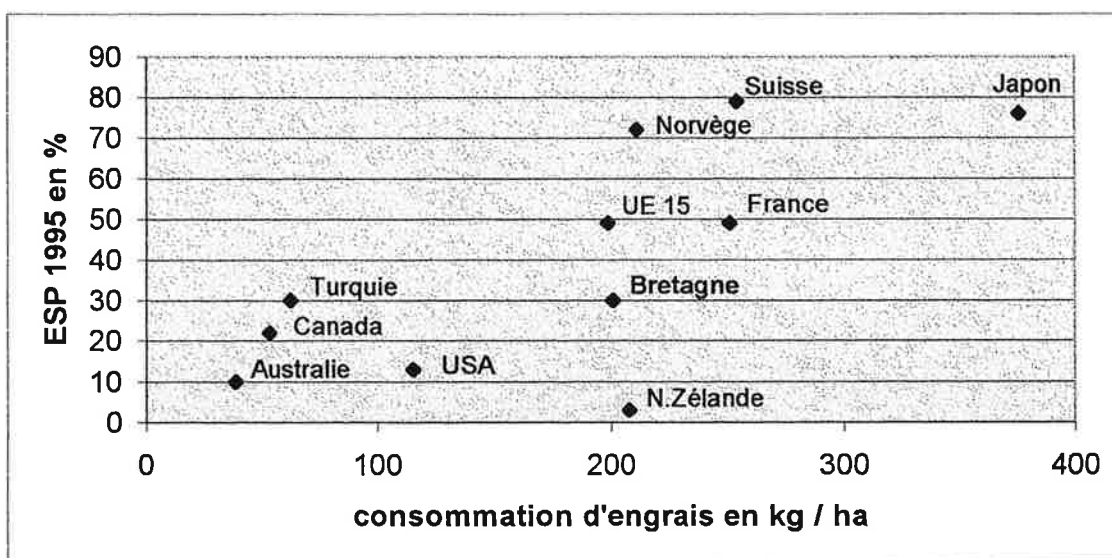
certification aux propriétés toutefois un peu différentes, puisqu'une part au moins de la valeur accordée aux attributs des aliments y est purement privée, dans la mesure où elle est perçue comme liée à la santé. L'agriculture biologique ne concerne que 0,35 % de la SAU bretonne mais elle est plus développée que la moyenne française.

L'efficacité de ces initiatives privées dépendra à la fois du degré d'intégration contractuelle des filières et du niveau de sensibilisation aux questions environnementales des consommateurs citoyens. Elles peuvent compléter efficacement des dispositifs réglementaires reposant davantage sur le contrôle, devenu nécessaire dans des situations préoccupantes comme celle de la région bretonne. Le dispositif prévu par la Loi d'Orientation Agricole (contrat territorial d'exploitation), et les ouvertures vers la subsidiarité contenues dans Agenda 2000, offrent de grandes possibilités de redéploiement dans la direction d'incitations financières ciblées sur les bonnes pratiques et couplées avec des dispositifs de certification (clauses de conditionnalités).

232.2. Les signaux contradictoires de la PAC et des mesures agri-environnementales

On doit rappeler d'abord que certaines productions peu soutenues par la PAC, en particulier les cultures spéciales (légumières et maraîchères) et les productions hors-sol, sont considérées comme des sources majeures de pollution par les nitrates. Une réforme de la PAC ne résoudra donc pas tous les problèmes constatés. Il est clair cependant que le soutien des prix a encouragé l'intensification en intrants par le fait que ce soutien était proportionnel aux rendements. Les comparaisons internationales montrent que les utilisations d'intrants à l'hectare sont nettement plus élevées dans les pays où le niveau de soutien est lui-même élevé.

Figure 23.3 :
Niveau de soutien et utilisation d'engrais par hectare dans divers pays



Source : données FAO et OCDE

Un effet indirect du soutien des prix sur l'intensification passe en outre par ses effets induits sur le coût d'usage du foncier. La terre étant en quantité limitée et d'usage

agricole quasi exclusif pour l'essentiel de la ressource, le soutien des prix accroît le prix d'achat ou de location des terres, de manière directe par les prix officiels des transactions, ou bien, de manière informelle et occulte, par le biais du coût des reprises d'exploitations, en dépit de la législation sur le fermage. Le coût plus élevé d'usage des terres qui en résulte constitue alors une nouvelle incitation pour les agriculteurs à substituer des intrants industriels moins coûteux à la terre qui s'enchérit. *Le soutien des prix nourrit donc l'intensification. Cela concerne d'abord et surtout les grandes cultures mais aussi les élevages bovins intensifs (viande et lait). Le mouvement de régression en longue période des prairies permanentes y trouve une bonne part d'explication.*

La PAC de 1992 a certes cassé une partie du lien mécanique entre volumes et soutiens retirés de la PAC grâce à l'usage de rendements forfaitaires. Elle a toutefois maintenu la connexion entre usage des sols en grandes cultures et aides compensatrices, avec même une gradation des niveaux d'aides favorables aux hauts rendements et aux terres irriguées (ce dernier problème ne concerne cependant pas la Bretagne, pour l'instant). L'incitation à l'accroissement des terres en cultures et à l'utilisation agricole de la ressource en eau est donc maintenue au détriment d'autres usages générateurs d'effets externes positifs. On peut y ajouter l'occasion manquée d'un usage de la jachère à des fins de préservation des sols, à cause de la priorité donnée au maintien du prix d'intervention et des restitutions. Par suite, la fonction de contrôle de l'offre attribuée à la jachère devenait nécessaire pour assurer la compatibilité avec les engagements de l'Accord Agricole de Marrakech. La prime au maïs-fourrage, qui se traduit certes par un transfert important en faveur de la région bretonne, donne aussi une incitation forte, qui s'ajoute aux facteurs économiques préexistants, à l'usage de certaines terres dans cette culture, alors que les pratiques encore dominantes, évoquées précédemment, en révèlent des inconvénients majeurs au regard de la qualité des milieux. Cette remarque ne vise pas à nier l'intérêt économique de cette culture, mais elle souligne l'effet des incitations à la développer, au-delà sans doute de son intérêt économique, sans poser de conditions à l'amélioration des pratiques qui y sont encore associées.

La PAC de 1992 apparaît donc, si l'on se place dans une perspective d'intérêt collectif en ce qui concerne l'usage des sols, comme plutôt inspirée par les deux objectifs de compensation des revenus par référence à la situation préexistante et de gestion de la contrainte du GATT, que par la mise en place d'incitations de préservation à long terme des ressources naturelles de l'espace rural. L'absence de conditionnalité des aides à des pratiques de conservation est une insuffisance majeure de la réforme de 1992¹⁵. Ces limites de la précédente réforme ont inspiré les dispositions prévues dans l'Agenda 2000 et dans la Loi d'Orientation.

On constate en Bretagne une convergence des facteurs économiques fondamentaux et des incitations de politiques économiques vers la simplification et la spécialisation des systèmes d'utilisation des sols, associant, pour les uns les cultures aidées et les élevages hors sols qui ont besoin de surfaces d'épandage, et pour les autres les herbivores intensifs où le maïs fourrage est prédominant. Dans les deux cas, les usages des sols comme les prairies, qui ne reçoivent aucune subvention ciblée de niveau comparable, sont rendus moins attractifs alors qu'ils sont générateurs d'effets externes positifs, par leur fonction épuratrice et récréative.

¹⁵ Ces faiblesses ont été relevées dès la parution de la réforme de 1992 (Guyomard et Mahé, 1993, 1994).

232.3. Vertus et limites des politiques environnementales actuelles

a. Pollutions et nuisances

Les interventions des pouvoirs publics pour maîtriser les pollutions d'origine agricole ont d'abord comporté des mesures curatives. La prévention a pris ces dernières années un essor marqué par le renforcement de la réglementation, par l'encouragement à une meilleure gestion des effluents et par des programmes de sensibilisation.

Les actions curatives en aval consistent essentiellement dans le nettoyage des plages et surtout la dénitrification des eaux de consommation. Il existe 7 usines de dénitrification, desservant plus de 300 000 habitants. Le coût total du traitement est de l'ordre de 1,8 francs par m³. Si 50 % des besoins en eau de la Bretagne devaient être traités à terme, le coût annuel serait de l'ordre de 200 à 300 millions et l'investissement d'un milliard de francs.

La *Directive Communautaire dite « Directive Nitrates »* a donné lieu au classement de la Bretagne entière en zone vulnérable. Pour chaque département breton, des programmes d'action quadriennaux reprennent les éléments du code national des bonnes pratiques agricoles élaboré en 1993 (décret du 27 Août), et définissent des prescriptions à respecter dans des délais fixés.

En Côtes-d'Armor (arrêté de fin 1997), un objectif de réduction de la consommation d'azote minéral de 20 % d'ici à l'an 2000 a été fixé. Les plafonds d'épandages d'azote par ha sont de 210 kg/ha en 1999 et de 170 à l'issue du programme suivant. Les autres obligations portent sur les calendriers et les modalités d'épandage sur terrains sensibles, le stockage des effluents, l'interdiction de la surfertilisation azotée par complémentarité minérale et la tenue d'un cahier de fertilisation. Le drainage est interdit mais les mesures de lutte contre l'érosion (haies, talus, prairies,..) font seulement l'objet de recommandations.

Le *Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA, Arrêté du 2/11/1993)* a donné lieu à un programme de résorption des excédents dans les Zones en Excédents Structuraux (arrêté préfectoral de 1996). Il a porté en Bretagne sur les priorités suivantes : optimisation de l'utilisation des surfaces épandables, amélioration de l'alimentation, transfert des effluents, traitement des excédents. Selon le Bilan Annuel de l'eau de 1997, « la consommation trop forte des terres d'épandage au détriment des solutions de traitement nécessite de réorienter la mise en œuvre des programmes de résorption. Après optimisation de l'épandage, il est prévu de résorber 36 000 tonnes d'azote par les trois autres actions. Le coût total des investissements a été évalué à 1,2 milliards de francs. Il est prévu une participation de l'Agence de l'Eau au financement. En janvier 1998, une circulaire interministérielle (Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement) a initié cette évolution » (DIREN,1998). La circulaire du 21/01/98, dite « Voynet-Le Pensec », prévoit les dispositions suivantes : plafonnement des surfaces d'épandages par élevage, obligation de traitement ou de transfert pour les élevages au-dessus d'un plafond de production d'azote fixé à 20 tonnes, réservation de surfaces pour l'installation des jeunes, régularisation et contrôle des élevages intégrables dans le PMPOA sur la base des effectifs présents au 1^{er} janvier 1994.

Le PMPOA a prévu l'intégration des élevages dans le système des redevances payées par les agences de l'eau. La redevance est basée sur les émissions avec des réfections selon la qualité de l'épandage (en fait essentiellement le chargement). La redevance n'est pas perçue en deçà d'un certain seuil, selon le principe non pollueur - non payeur. A ce jour, il semble qu'aucune redevance n'ait été perçue au titre des émissions d'effluents. Des aides financières sont prévues pour la mise aux normes, et le financement est couvert par tiers par l'éleveur, l'Agence de l'Eau et les collectivités publiques. Le montant total des investissements est estimé à trois milliards de francs pour la Bretagne. Au total, 13 500 élevages sont concernés par le programme qui commence par les plus importants. Au 1^{er} février 1998, 52 % des élevages avaient fait réaliser un diagnostic, mais moins de 4 % avaient effectivement réalisé et achevé des travaux d'amélioration.

Concernant le *traitement du lisier de porcs*, l'Agence de l'Eau a validé cinq procédés susceptibles de recevoir une participation financière aux investissements dans les ZES. Le procédé de compostage a pour inconvénient d'émettre dans l'atmosphère une fraction de l'azote (50 %) sous forme ammoniacale. Les coûts du traitement sont compris entre 0,47 et 1 franc par kilo de carcasse. Les co-produits du traitement sont supposés (a priori) avoir des débouchés, et ils concentrent l'essentiel du phosphore. Il y a des économies d'échelle dans les technologies du traitement.

Le programme Bretagne Eau Pure 2 (BEP 2) repose sur une convention signée entre l'Etat, les collectivités Régionale et Départementale et l'Agence de l'Eau. Il vise à la reconquête de la qualité de l'eau par la coordination et la concentration spatiale des actions. Il concerne 20 bassins versants avec deux niveaux d'intervention : de démonstration (7 bassins) et niveau renforcé (13 bassins). Il concerne 33 % de la production d'eau potable et 15 % des exploitations intégrables. Le montant total des actions prévues (PMPOA, résorption, MAE) est de 1,4 milliard dont 0,232 d'actions spécifiques au BEP 2 (sensibilisation des exploitants volontaires)

En résumé, le dispositif d'intervention sur les pollutions d'origine agricole apparaît donc important. On peut le caractériser d'abord par l'ampleur du volet curatif et la mise en place progressive mais récente de mesures préventives de limitation des rejets. D'autre part, au delà des programmes de sensibilisation, le recours à des mesures réglementaires et aux subventions a été privilégié par rapport à des mesures reposant sur le principe Pollueur-Payeur et son pendant, le principe Non Pollueur- Non Payeur (taxes ou obligation de mise en conformité aux frais des émetteurs). L'une des questions importantes est d'évaluer le rôle incitatif de ces mesures sur l'évolution des pratiques individuelles et leur rapport coût- efficacité.

Principes de politiques environnementales, valeurs privées et valeur collective, incitations, taxes et subventions

D'un point de vue économique, l'objectif des politiques environnementales n'est pas d'éliminer totalement la pollution. Il est plutôt d'atteindre le niveau de pollution « optimal » au moindre coût. Le niveau optimal de qualité de l'environnement correspond à une minimisation du coût total de la pollution, qui est la somme des dommages et des coûts de dépollution.

L'une des règles d'or est de trouver les méthodes pour approcher l'égalisation des gains collectifs marginaux (l'opposé des dommages) et des coûts collectifs marginaux de réduction des dommages.

Le principe Pollueur-Payeur ne doit pas être perçu comme une sanction, mais comme une méthode d'incitation. Il est d'abord un signal de la véritable valeur pour la collectivité des biens produits par une branche utilisant des techniques polluantes. En effet, le coût de la dépollution doit être déduit de la valeur marchande des biens tirée du marché pour en identifier la valeur effective pour la collectivité toute entière, et donc pour le développement régional. Faute de cette correction, la branche en question surestime sa contribution à la création de richesses dans la région. Elle ignore en particulier les pertes de bien-être des résidents qui se traduiront à terme par une dégradation de l'image de la région et par la perte de valeur du patrimoine immobilier dans les zones polluées. Le fait de ne pas faire cette correction revient à accorder un Equivalent Subvention au Producteur, *une sorte d'ESP vert*, qui pourrait être défini comme le transfert de revenu en faveur des agents source de pollution, équivalent au coût du respect de la norme environnementale en vigueur. Ce transfert est de même nature que les ESP des soutiens au revenus calculés par l'OCDE et pourrait être à l'avenir mis en cause à l'OMC au titre des distorsions de concurrence, ce qui semble plus improbable pour des paiements liés à la production d'aménités. Il est amplement démontré dans la littérature scientifique que des normes basses de qualité environnementale, qui aboutissent à une sorte de *dumping écologique* contribuent à l'appauvrissement du pays qui s'y adonne.

Pour qu'une branche d'activité se développe au bon niveau et adopte les techniques efficaces au plan environnemental, il est nécessaire, qu'à la marge, ses entreprises assument le coût de réduction des nuisances. Sinon elles n'ont aucune incitation à ajuster leurs techniques et leurs pratiques de façon à n'engendrer que le niveau acceptable de pollution et à minimiser le coût collectif correspondant. Les pouvoirs publics donnent un « signal » économique erroné quand il reportent sur la collectivité ou les usagers les coûts externes d'une activité économique quelconque et laissent le producteur privé ne ressentir que les bénéfices marchands des biens produits avec des techniques engendrant des nuisances. Encore une fois, c'est l'argument des incitations, plus que l'aspect des effets revenus, qui est essentiel du point de vue de la maîtrise des pollutions.

On pourrait penser que les actions curatives visant la ressource en eau potable ou l'état des plages constituent une stratégie efficace si le coût global correspondant est relativement faible par rapport au coût collectif de la prévention. La difficulté est évidemment que, même si elles restaurent la potabilité de l'eau de consommation à l'égard des nitrates, elles ne réduisent pas les autres nuisances liées aux rejets d'effluents. Ces mesures sont en outre en contradiction avec le principe Pollueur-Payeur. Même en faisant abstraction d'une forme de redistribution des revenus au détriment de ceux qui subissent les dommages, qui est par ailleurs difficile à justifier sur le plan éthique et politique, elles ne donnent aux agents qui sont à l'origine des pollutions aucune incitation à modifier leurs pratiques. Cette approche n'est pas à recommander pour le long terme : son coût total pour la collectivité est plus élevé et elle ne donne pas les bons signaux aux agents économiques. Les collectivités ont bien intégré ce fait en mettant l'accent sur les mesures préventives basées sur l'épuration des effluents avant rejet dans le milieu. Sont-elles assez conformes à la règle d'or de l'encadré ci-dessus, concernant les incitations ?

Les dispositifs de régulation mis en place dans le cadre de la « Directive Nitrates », y compris ceux en projet dans la circulaire Voynet-Le Penec, nous semblent avoir plusieurs vertus. Ils assurent le respect d'une norme acceptable de qualité environnementale :

- Ils sont basés en fait sur des quotas ou droits implicites à polluer à un niveau acceptable (rejet dans le milieu de quantités correspondant à une norme par l'utilisation des surfaces d'épandage). Cette approche a le grand avantage pour les agriculteurs de ne pas affecter les revenus, comme le ferait une taxe.
- L'accent étant mis sur le stockage et l'épandage, ils privilégient l'épuration par le sol qui reste vraisemblablement la voie la moins coûteuse pour la collectivité.
- Ils imposent l'exportation des excès d'effluents, aux frais des élevages, ce qui est conforme au principe d'incitation évoqué plus haut (intégration des coûts externes).
- La disposition la plus controversée, fixant des surfaces maximales d'épandage par exploitation et des seuils déclenchant la nécessité d'exportation, nous paraît justifiée pour des raisons économiques au sens large, au moins tant que la situation globale n'est pas améliorée ; d'une part, parce que l'ampleur des économies d'échelles dans les élevages hors sol reste assez modeste pour que la dimension ne puisse être justifiée par des objectifs de compétitivité de la branche ; d'autre part, pour réduire les coûts d'administration et le pouvoir d'influence des groupes d'intérêt, dont l'excès de concentration peut aboutir à un équilibre collectif inefficace. Il faut noter à cet égard qu'un pays comme le Danemark, aux traditions très ancrées de recours aux mécanismes de marché et aux institutions décentralisées, a mis en place un plafond de taille des élevages qui fait l'objet d'un consensus.
- La régularisation, dans le cadre du PMPOA, des tailles non conformes à la réglementation des installations classées sur la base des effectifs de 1994, nous semble également justifiée pour la simple raison de crédibilité de la règle publique et de l'Etat de droit. Au delà des situations particulières, valider a posteriori le non respect des règles est un très mauvais signal à donner aux agents économiques, quels qu'ils soient. Ce serait en particulier, dans le cas présent, laisser entendre implicitement que déroger aux bonnes pratiques des règles d'épandage pourrait être traité avec tolérance, alors que ce sont ces bonnes pratiques qui détiennent le potentiel d'amélioration essentiel.
- Les efforts dits de sensibilisation sont très importants pour faire évoluer les attitudes de certains agriculteurs à l'égard de l'environnement, car il est avéré que les « valeurs collectives », quand elles sont partagées, rejaillissent sur les comportements individuels qui se rapprochent de la norme sociale.

Les dispositifs ont aussi quelques faiblesses au regard de principes économiques.

- Ils comportent certaines libéralités financières qui ne donnent pas nécessairement les bons signaux aux agents les moins enclins à prendre en compte les effets externes négatifs de leur activité. Le financement de l'essentiel de la mise aux normes par les collectivités publiques présente des effets pervers : le manque de transparence des

capacités réelles de financement par les exploitations des capacités de stockage et la proportionnalité de la subvention à la taille des élevages ont conduit à mobiliser, au titre de l'urgence, une grande part de fonds publics sur les grands élevages. Il n'est pas clair que ce soit la meilleure utilisation des ressources fiscales pour assurer le développement agricole durable de la région.

- L'externalisation des coûts correspondants a probablement déjà eu des effets pervers bien connus des subventions à la dépollution, comme le montrent des travaux américains (Baumol, 1975). Elle est un encouragement à la croissance du niveau d'activité de la branche et débouche en général sur une pollution globale accrue. C'est, semble-t-il, de cette façon que l'on peut interpréter les demandes d'extension et d'agrandissement qui accompagnent fréquemment les mises aux normes dans le cadre du PMPOA ; extensions qui répondent à une incitation économique ou financière, d'une part, et que la circulaire Voynet Le Pensec vise à freiner par la voie réglementaire, d'autre part.
- La même remarque concerne la participation des agences de l'eau ou des collectivités locales au financement du traitement. Son rôle incitatif sera tout aussi contraire aux principes de bonnes politiques environnementales, en sous-estimant le coût réel de production, et en surestimant donc la valeur engendrée par les branches concernées.
- La conformité des pratiques aux normes n'est que potentielle et, pour l'instant, soumise essentiellement à une évaluation a priori et non a posteriori. Les dossiers de conformité des surfaces d'épandages sont établis par les éleveurs ou leurs conseillers en minimisant les contraintes et en présentant une conformité formelle. L'incitation à optimiser les pratiques est inexistante. D'autre part les incitations des aides aux cultures dans le cadre de la PAC confortent l'extension des surfaces d'épandage aux détriments d'autres usages conservateurs des ressources de l'espace rural.

En conclusion, il fallait peut-être accorder des subventions pour régler en urgence des situations que les processus de décision collective avaient laissé échapper, mais une participation forfaitaire et non proportionnelle eût évité certains effets pervers. En outre subventionner le traitement et légitimer les agrandissements non autorisés reviendrait à donner un message incitant à la croissance et à l'augmentation de la densité sans, par ailleurs, apporter les incitations concrètes à modifier les pratiques et sans transmettre aux agents concernés l'information sur leurs coûts réels de production, résorption de la pollution comprise.

b. Les mesures visant la protection de l'espace rural

Les mesures agri-environnementales (MAE) accompagnant la réforme de 1992, comme le retrait à long terme, la reconversion des terres arables en herbages extensifs (3000 francs par ha), la prime à l'herbe (300 francs) ou la réduction des intrants (environ 100 francs) ont eu très peu de succès en Bretagne (2 % de la SAU et moins de 1 % des UGB). Ce constat peut être étendu à la France entière, si l'on excepte la prime à l'herbe qui a du succès dans certaines régions. La raison est qu'elles sont concurrencées par les primes plus élevées aux cultures et que les élevages intensifs nécessitent des terres d'épandage qui abaissent le niveau de la prime nécessaire pour rendre les cultures plus

attractives. Le budget total des MAE représente 45 millions de francs en Bretagne contre 700 millions pour la prime maïs- fourrage.

Concernant les haies, vallées et zones humides, on note la quasi absence de mesures générales contraignantes (à l'exception de l'interdiction du drainage des fonds de vallées), sauf dans des périmètres restreints de protection des captages des eaux de consommation. On constate que la situation continue de se dégrader, en particulier avec certains aménagements fonciers d'initiative individuelle permettant d'étendre les surfaces d'épandage (destruction de haies et de chemins ruraux, etc.)

Tableau 23.2 : Situation des mesures agri-environnementales en Bretagne à fin 1997

Mesure	Nombre d'exploitations	Surface (ha)	Cheptel (UGB)	Surface par exploitation
Retrait à long terme	7	16		2,3
Reconversion des terres arables en herbage extensif	651	2 426		3,7
Réduction des intrants	51	2 228		43,7
Conversion à l'agriculture biologique	226	4 978		22,0
Diminution du chargement de cheptel	165		3 460	21,0
Protection des races menacées	212		758	3,6
Opérations locales	517	4 354		8,4
Prime à l'herbe*	792	21 600		27,3

Sources : DRAF et CNASEA

* Chiffres de 1996 pour la prime à l'herbe

Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER) a été créé en 1994 et s'adressait à l'ensemble des acteurs du monde rural, et la loi de finance de 1997 a renforcé le rôle des agriculteurs dans la gestion de ce fonds. Il a pour but de contribuer à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon et d'éléments naturels du paysage rural. Une circulaire de 1995 prévoyait une dotation globale de 20 millions de francs pour la Bretagne. La consommation des crédits n'est que partielle, ce qui est sans doute dû, comme dans le cas des MAE, à la concurrence avec les aides aux cultures. On peut y ajouter que l'organisation collective des agents économiques, quels qu'ils soient, est en général moins efficace pour capter des soutiens liés à la fourniture des biens publics que pour attirer ceux qui sont privatisés. Ces programmes sont donc difficiles à mettre en œuvre, ce qui est regrettable car les bénéfices environnementaux seraient importants.

Il y a un vrai défi à relever pour définir des critères de ciblage des aides, bénéficiant aux agriculteurs, pour la préservation de l'espace rural et la fourniture d'aménités. De plus, l'ampleur relative des enveloppes est faible par rapport à celle des instruments traditionnels de la PAC qui donnent en outre des incitations concernant l'usage des sols allant en sens inverse.

Pour être compatibles avec les principes évoqués ci-dessus,, et ne pas donner d'incitations à la croissance globale d'une branche tant qu'elle engendre des nuisances, les aides à la dépollution ou à la mise aux normes devraient au moins être basées sur une situation passée, être forfaitaires, et totalement indépendantes (et donc découplées au sens de l'OMC) de projets d'agrandissement. Par ailleurs l'utilisation des fonds publics nous semblerait être plus porteuse d'avenir sous forme d'autres aides à la diversification, à la prise de risques dans de nouveaux produits agricoles ou agro-alimentaires, à l'amélioration de l'espace rural et au redéploiement de l'activité agricole. Il faut admettre que de telles aides sont plus délicates à mettre en œuvre et moins sollicitées pour l'instant à cause du manque de bases de subventionnement. Les dispositions de la Loi d'Orientation Agricole vont permettre de mettre en place des dispositifs d'attribution d'aides allant dans ce sens, en ce qui concerne l'espace rural et la valorisation des productions.

24. L'agriculture bretonne face aux trois durabilités

L'objet de ce chapitre est de caractériser et d'évaluer la *qualité de la spécialisation* de l'agriculture bretonne par rapport aux évolutions fondamentales qui affecteront ce secteur. Cette analyse doit éclairer son potentiel de contribution au développement économique durable de la région, c'est à dire la création d'emplois, de valeur, et de bien-être à long terme pour ses habitants.

La spécialisation sera caractérisée d'abord et de façon classique par la structure de la production finale, mais aussi par celle du système productif. Pour cela on tentera, dans la limite des informations disponibles, de préciser les orientations technologiques, et la compétitivité en terme d'efficacité technique et de coût. La durabilité sera appréciée du point de vue interne en relation avec la valorisation des avantages comparatifs liés aux ressources productives et avec la préservation de l'environnement. Elle sera aussi reliée aux perspectives d'évolution de l'environnement international et européen, dans ses aspects économique et institutionnel, et aux perspectives de la politique agricole.

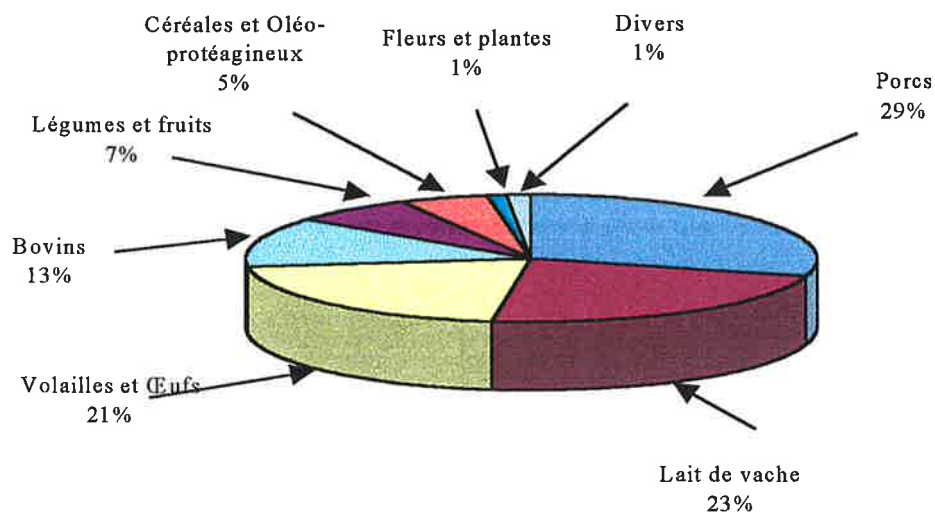
Cette spécialisation sera donc reliée : (a) aux avantages comparatifs naturels et construits, (b) à l'évolution des fondamentaux économiques internes, européens et internationaux (*durabilité économique*), (c) aux soutiens relatifs des productions, (d) à l'instrumentation de ces soutiens (*durabilité politique*), (e) à l'état des ressources naturelles et de l'environnement (*durabilité environnementale*).

24.1. L'agriculture bretonne est très spécialisée en produits animaux

Les activités agricoles et alimentaires de la Bretagne sont très orientées vers les productions animales. En 1996, ces dernières comptent pour 86 % de la production agricole finale en valeur (PAF) de la région (figure 24.1a), alors que dans l'ensemble de la France elles ne représentent qu'environ la moitié de la production agricole finale (figure 24.1b). De plus, en ce qui concerne les produits de l'élevage, le secteur hors sol est beaucoup plus important en Bretagne, puisqu'il dépasse la part de produits issus de l'élevage bovin, alors que, pour la France entière, sa part de la PAF ne

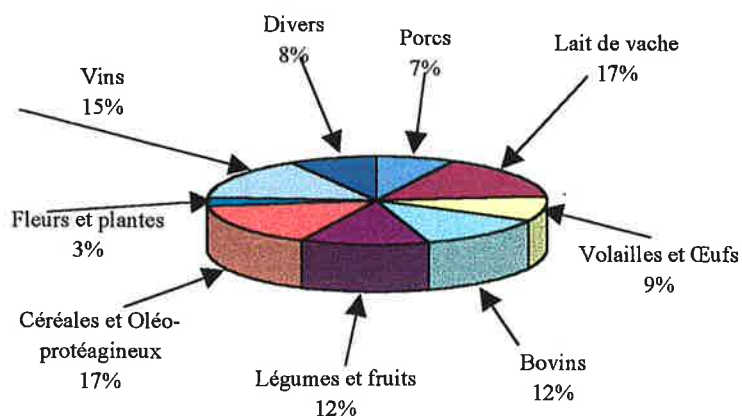
représente que moins de la moitié (15 %) de celle des produits bovins (lait et viande, 33 %). En ce qui concerne le secteur végétal, la région est spécialisée dans la production de légumes. Ce secteur est bien représenté en Bretagne mais l'ensemble fruits et légumes contribue pour seulement 7 % à la production finale bretonne (il représente 11 % à la PAF de la France). Le secteur de l'horticulture (plantes et fleurs) est faiblement présent dans les deux cas, en particulier en Bretagne.

Figure 24.1a :
La structure de la production agricole finale en Bretagne (1996)



Source des données : DRAF-SRSA, Comptes régionaux de l'agriculture

Figure 24.1b :
La structure de la production agricole finale en France (1996)

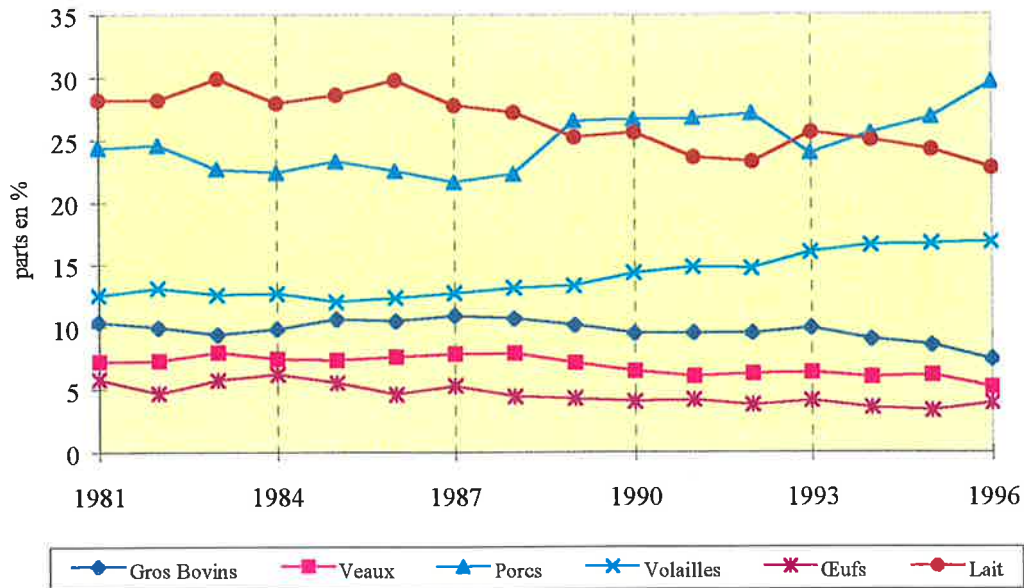


Source des données : SCEES, Comptes régionaux de l'agriculture

24.2. Cette spécialisation s'est accentuée au cours des quinze dernières années

La spécialisation s'est renforcée dans la période récente, mais davantage en direction du porc et de la viande de volaille que dans les productions bovines, dont la part a régressé du fait des quotas laitiers. En termes relatifs (part de la PAF), toutes les productions animales autres que le hors sol régressent. Cette évolution est sensible pour le lait et les bovins. En ce qui concerne les productions végétales, le fait marquant est la progression très forte des céréales, qui doublent leur part, et celle des légumes qui gagnent un point de pourcentage.

Figure 24.2 :
Evolution de la structure de la production agricole en Bretagne, 1981-1996
 (parts de chaque production en % du total de la PAF)

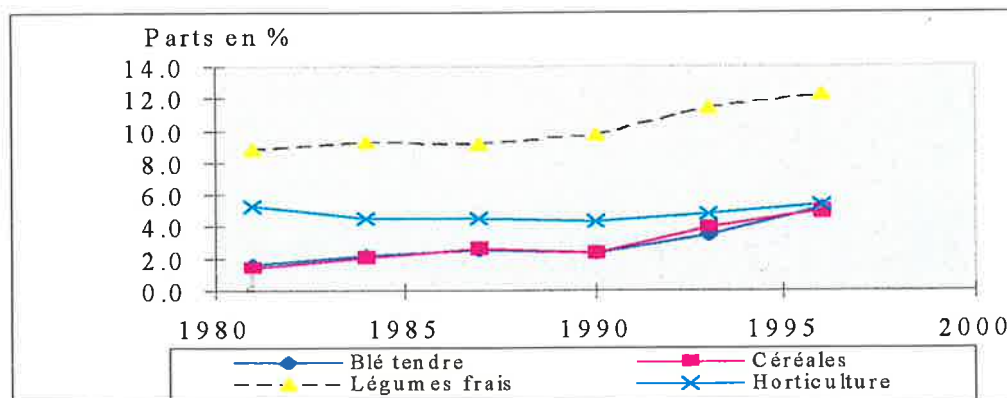


Source des données : DRAF-SRSA, Comptes régionaux de l'agriculture

24.3. Cette spécialisation s'est renforcée par rapport à celle de la France

Par rapport à la France dans son ensemble, la spécialisation s'est renforcée mais principalement pour le porc (et plus modestement pour le veau). La part bretonne des légumes frais s'est aussi nettement renforcée ainsi que celle des céréales. Celle de l'horticulture est à peu près stable.

Figure 24.3a :
Evolution de la part de certaines productions végétales de la Bretagne dans les productions nationales correspondantes, 1981-1996



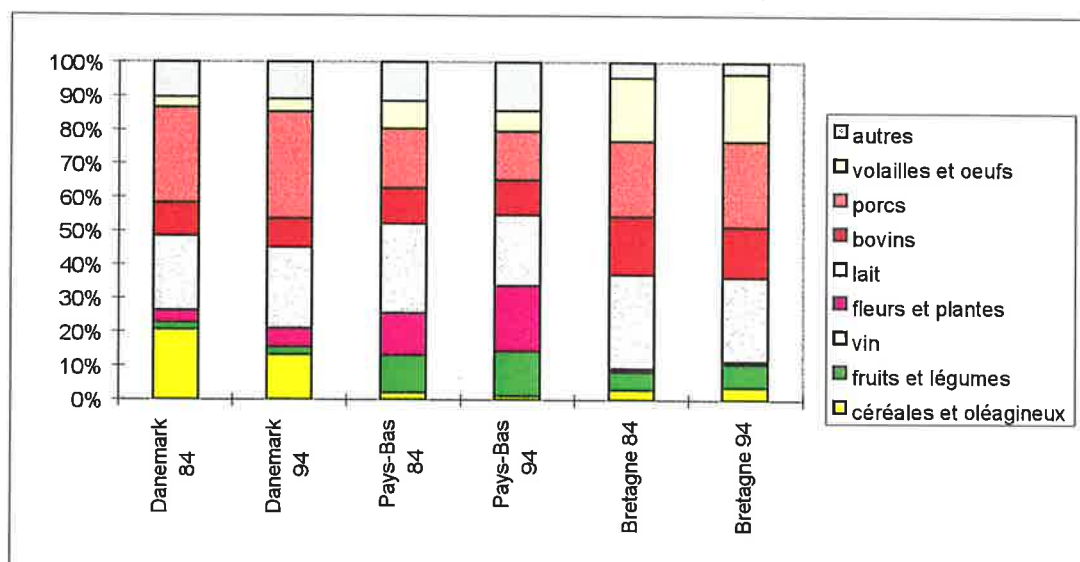
Source des données : DRAF-SRSA, Comptes régionaux de l'agriculture

La part du lait est similaire dans les trois zones mais la viande bovine est relativement plus présente en Bretagne. La part du porc en Bretagne est proche de celle du Danemark, qui reste la plus spécialisée en porc des trois zones considérées.

C'est la Bretagne qui est la plus spécialisée en aviculture alors que ce secteur est peu représenté chez nos deux partenaires. L'observation la plus frappante est la prédominance des productions animales cumulées (tous élevages) qui est l'apanage de notre région. Dans les deux pays de référence, les autres secteurs d'activité sont mieux représentés : les céréales au Danemark, et l'ensemble légumes et horticulture aux Pays-Bas. Même la rubrique « divers » est nettement plus importante chez nos deux partenaires européens.

Au total, l'image de la Bretagne est donc celle d'une région à la spécialisation très poussée par rapport à ces deux pays d'agriculture intensive, et particulièrement marquée dans l'ensemble des productions hors sol.

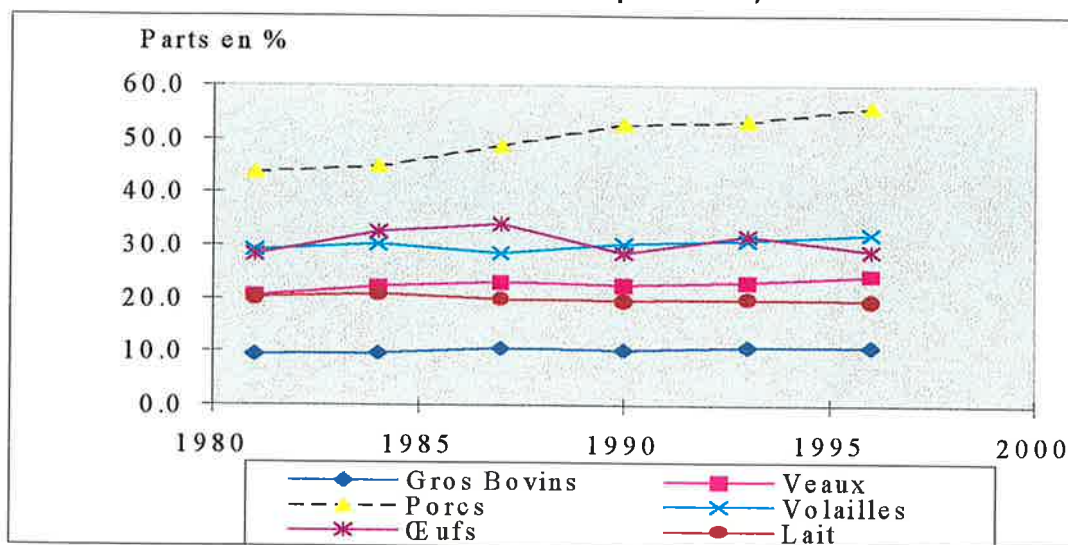
Figure 24 4b :
Structure de la production agricole finale en 1984 et 1994
(Bretagne, Pays-Bas, Danemark)



Source des données : SCEES, EUROSTAT

Un autre fait remarquable est l'accentuation légère en Bretagne de la spécialisation constatée ci-dessus entre 1984 et 1994. Cette évolution s'est faite aux dépens du lait et des « divers ». Cette accentuation en Bretagne concerne le porc et l'aviculture. Le Danemark présente une évolution voisine mais le lait semble avoir progressé en terme relatif et c'est surtout la part des porcs qui a crû, parallèlement à la baisse des céréales. Le fait le plus marquant concerne les Pays-Bas, où l'ensemble des productions animales a régressé en termes relatifs, comme d'ailleurs les effectifs animaux en niveau. *Le second fait intéressant est le développement dans ce dernier pays des productions légumières et horticoles qui ont ensemble gagné en dix ans une dizaine de points de pourcentage, ce qui montre qu'une diversification vers d'autres productions agricoles est possible.*

Figure 24.3b :
Evolution de la part des principales productions animales de la Bretagne dans les productions nationales correspondantes, 1981-1996

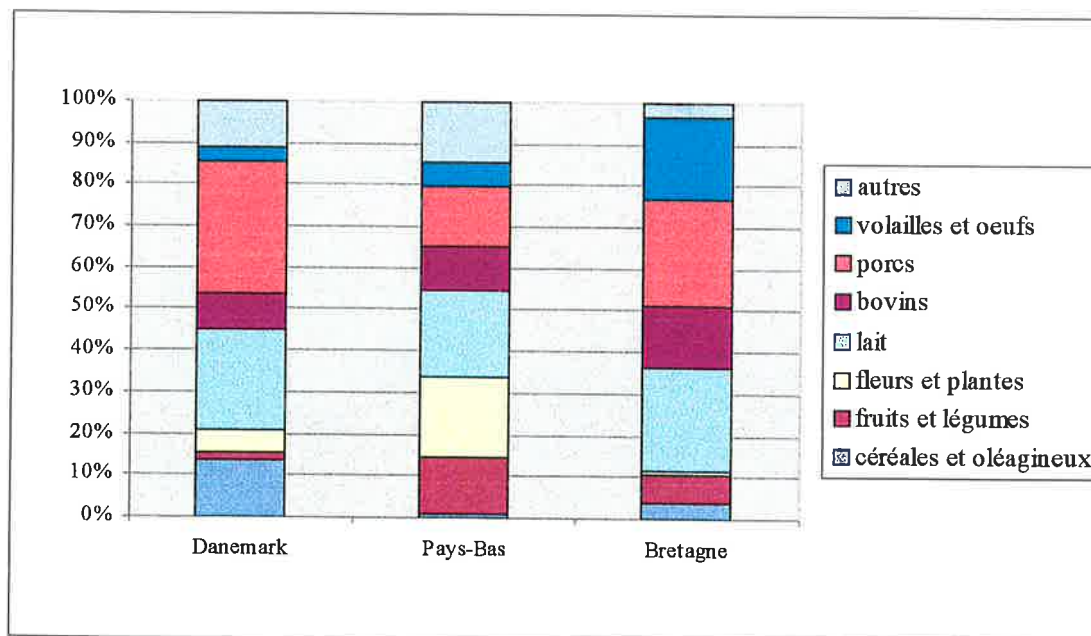


Source des données : DRAF-SRSA, Comptes régionaux de l'agriculture

24.4. La spécialisation animale de la Bretagne est plus forte que celle des Pays-Bas et du Danemark

La Bretagne apparaît comme nettement plus spécialisée que les deux pays européens qui sont souvent pris comme référence en raison de la similarité d'orientation de leur agriculture : le Danemark et les Pays-Bas.

Figure 24.4a :
Structure de la production agricole finale en 1994 (Danemark, Pays-Bas, Bretagne)



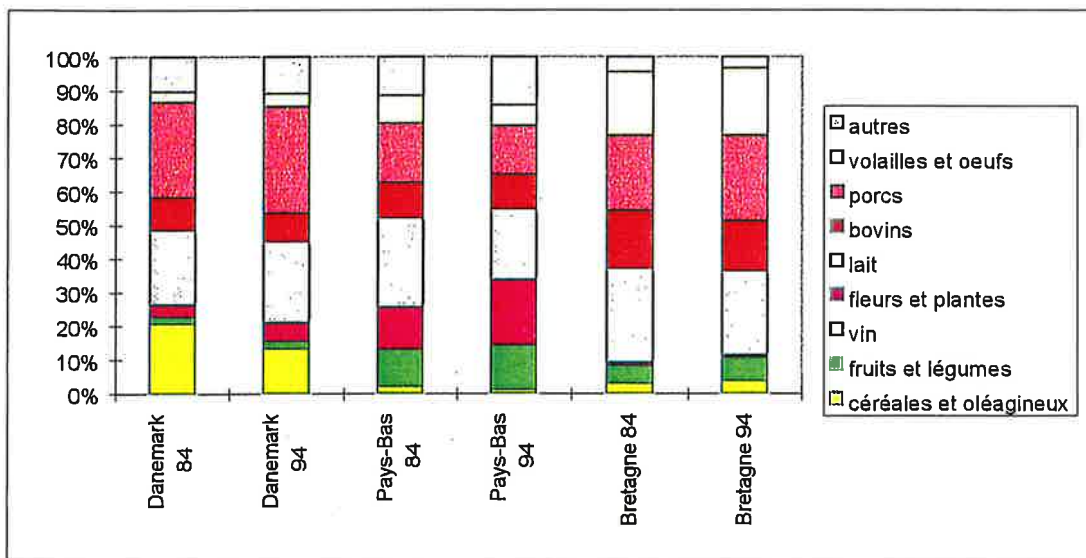
Source des données : SCEES, Eurostat

La part du lait est similaire dans les trois zones mais la viande bovine est relativement plus présente en Bretagne. La part du porc en Bretagne est proche de celle du Danemark, qui reste la plus spécialisée en porc des trois zones considérées.

C'est la Bretagne qui est la plus spécialisée en aviculture alors que ce secteur est peu représenté chez nos deux partenaires. L'observation la plus frappante est la prédominance des productions animales cumulées (tous élevages) qui est l'apanage de notre région. Dans les deux pays de référence, les autres secteurs d'activité sont mieux représentés : les céréales au Danemark, et l'ensemble légumes et horticulture aux Pays-Bas. Même la rubrique « divers » est nettement plus importante chez nos deux partenaires européens.

Au total, l'image de la Bretagne est donc celle d'une région à la spécialisation très poussée par rapport à ces deux pays d'agriculture intensive, et particulièrement marquée dans l'ensemble des productions hors sol.

Figure 24 4b :
Structure de la production agricole finale en 1984 et 1994
(Bretagne, Pays-Bas, Danemark)



Source des données : SCEES, EUROSTAT

Un autre fait remarquable est l'accentuation légère en Bretagne de la spécialisation constatée ci-dessus entre 1984 et 1994. Cette évolution s'est faite aux dépens du lait et des « divers ». Cette accentuation en Bretagne concerne le porc et l'aviculture. Le Danemark présente une évolution voisine mais le lait semble avoir progressé en terme relatif et c'est surtout la part des porcs qui a crû, parallèlement à la baisse des céréales. Le fait le plus marquant concerne les Pays-Bas, où l'ensemble des productions animales a régressé en termes relatifs, comme d'ailleurs les effectifs animaux en niveau. *Le second fait intéressant est le développement dans ce dernier pays des productions légumières et horticoles qui ont ensemble gagné en dix ans une dizaine de points de pourcentage, ce qui montre qu'une diversification vers d'autres productions agricoles est possible.*

24.5. L'agriculture bretonne est compétitive

La compétitivité a au moins trois composantes : l'efficacité technique, la compétitivité-coût et la capacité à valoriser les produits de façon à dégager des marges sur coût. Les indicateurs d'efficacité technique placent la Bretagne en bonne position dans l'ensemble français. Les rendements céréaliers ont été traditionnellement plutôt inférieurs à la moyenne française, mais ce ne semble plus être le cas dans les années les plus récentes. Concernant les secteurs les plus importants, les performances techniques sont bonnes et ont progressé à un rythme soutenu au cours des 15 dernières années. En production laitière, la Bretagne est nettement au dessus de la moyenne française et presque au niveau des Pays de la Loire, et en meilleure position que la Basse-Normandie. Par ailleurs, les données sur le prix du lait départ ferme montrent qu'il est plutôt inférieur à celui observé en moyenne en France, et plus faible qu'en Haute-Normandie et en Pays-de-la-Loire. Ce constat est à mettre en relation avec les types de valorisation vers des productions plutôt basiques, qui ont été dominantes dans le passé.

Concernant la production porcine, l'indice de consommation moyen est bon, mais il est assez surprenant de constater qu'il est au niveau de la moyenne¹⁶ française, et surtout que les différences régionales sont très faibles. Un commentaire similaire s'applique à la prolificité effective. D'autres éléments que la stricte efficacité technique doivent être pris en compte pour avoir une vue plus globale de la compétitivité inter-régionale de ce secteur.

24.6. La spécialisation agricole bretonne semble bien portée par l'évolution récente de la demande

Un indicateur d'évolution de la « demande à la région » a été construit en pondérant les taux de croissance de la demande (assimilée à la consommation) de divers produits agricoles par la part de ces productions dans la production agricole finale (PAF). La demande est définie sur la base de l'évolution récente pour trois niveaux géographiques de débouchés : utilisations intérieures en France, consommations européenne et consommation mondiale¹⁷. La composante exportation est aussi traitée à part. La Bretagne est comparée à la moyenne française ainsi qu'au Danemark et aux Pays-Bas. Plus l'indicateur est élevé pour une zone donnée, plus la spécialisation de la région est « cohérente » avec la demande, et plus l'économie régionale est donc entraînée par celle-ci, à condition que l'évolution récente se poursuive.

La demande nationale et européenne¹⁸

La « demande nationale » à la région correspond à celle de la demande finale française pour la Bretagne, à la demande danoise pour le Danemark, etc.. La Bretagne serait, au cours de la dernière décennie, moins bien placée que la France dans son ensemble ou que les Pays-Bas et le Danemark. La raison essentielle en est, d'une part,

¹⁶ Ce qui est un peu inévitable compte tenu du poids relatif de la Bretagne pour cette production.

¹⁷ Les données de base utilisées, qui portent sur la décennie 1988-97 (indiquée « 10 ans » sur la figure 24.6) et sur les deux décennies 1978-97 (« 20 ans »), sont issues du SCEES, de l'USDA et de l'OCDE.

¹⁸ Les analyses sont incomplètes à cause du manque de données synthétiques pour les différentes zones, en particulier en ce qui concerne le secteur des fruits et légumes qui n'a pu être pris en compte. La part de ce secteur dans la PAF, représente 6% en Bretagne, 26% en France, 7% au Danemark et 33% aux Pays-Bas.

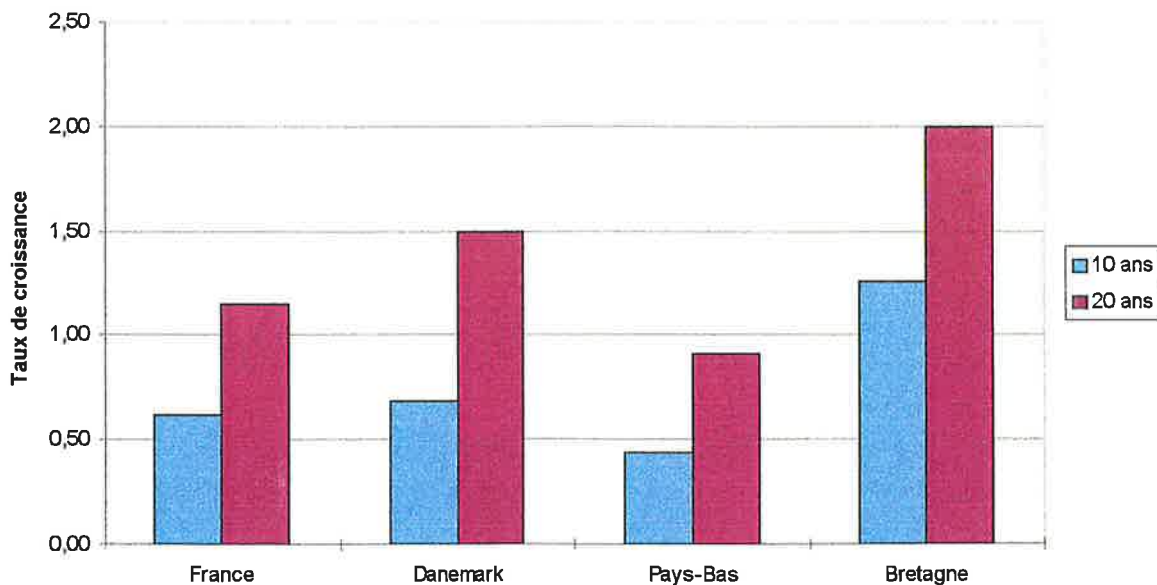
la régression de la consommation de viande de bœuf, de beurre et de poudre de lait, productions fortement représentées en Bretagne et, d'autre part, la forte croissance du débouché céréalier (surtout de blé) partout en Europe à la suite de la réforme de 1992. Les Pays-Bas et le Danemark sont dans une situation plus favorable que la Bretagne, car leurs demandes internes de produits laitiers ont progressé, ce qui explique leur meilleure performance à l'égard de la demande nationale.

Concernant la « demande européenne » à la région, la Bretagne serait moins bien placée que la France pour les mêmes raisons que précédemment, mais mieux que les Pays-Bas et le Danemark fortement affectés par la stagnation de la consommation de viande.

La demande internationale

Concernant l'évolution de la demande mondiale au cours de la dernière décennie (consommation mondiale des produits agricoles), la Bretagne serait en meilleure position que les trois autres zones, essentiellement à cause de la forte croissance de la consommation mondiale de viandes de porc et de volailles. La Bretagne serait moins affectée par la régression de la demande de produits laitiers que les Pays-Bas et le Danemark.

Figure 24.6 :
Adéquation de la spécialisation agricole à la demande mondiale
 (10 ans : 1985-1995 ; 20 ans : 1975-1995)



Source : nos calculs à partir de statistiques du SCEES, de l'USDA et de l'OCDE

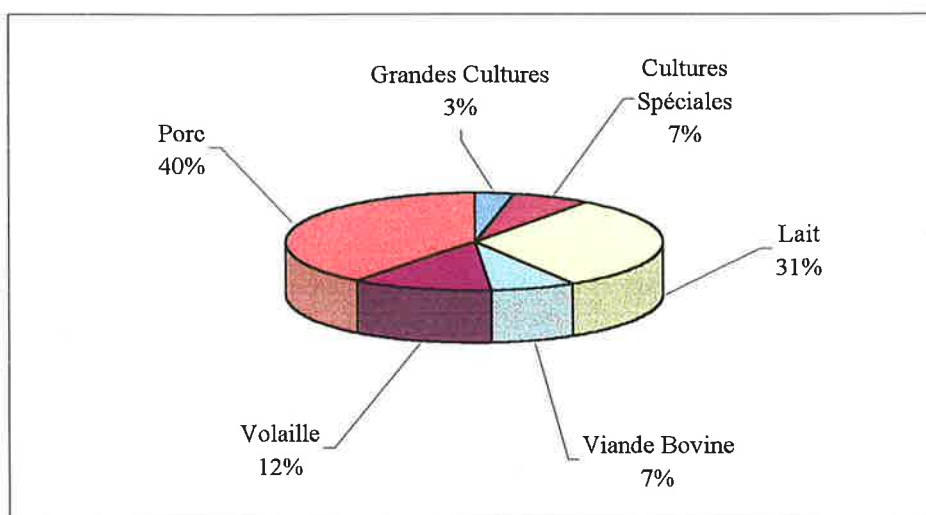
La demande à la région de produits pour l'exportation a été définie à partir de l'évolution des exportations au cours des deux dernières décennies. Il s'avère que l'image des diverses zones à cet égard est très voisine de la précédente, parce que les échanges internationaux de produits agricoles ont évolué parallèlement à la consommation mondiale.

En résumé, la spécialisation agricole bretonne serait plus cohérente avec l'évolution de la demande internationale qu'avec la demande française et européenne. Elle serait dans une position proche de celle des Pays-Bas et du Danemark, pour l'adéquation à la demande nationale ou européenne¹⁹.

24.7. Spécialisation et création de valeur

Du point de vue de la demande, c'est la spécialisation en terme de production finale qui est pertinente. Mais du point de vue de la richesse créée, et donc des revenus disponibles pour les ressources productives employées dans le secteur agricole, c'est la contribution des diverses productions à la valeur ajoutée globale du secteur qui est importante. Il apparaît qu'en terme de valeur ajoutée, calculée aux prix de marché soutenus par la PAC, plus de la moitié de la valeur ajoutée de l'agriculture régionale est apportée par les secteurs hors sol. Mais l'élevage bovin et lait suivent de près avec 38 %. Viennent ensuite les légumes et l'horticulture.

Figure 24.7a :
Contribution des différentes OTEX à la formation de la production agricole finale bretonne en 1996

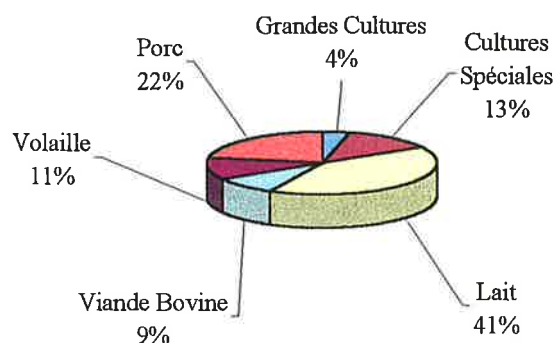


Source des données : SCEES, comptes régionaux de l'agriculture par OTEX

Pour avoir une vision complète des revenus disponibles en agriculture, il faut, certes, examiner le Revenu Net d'Exploitation (RNE), mais aussi la contribution des autres activités (emplois salariés, etc.) des ménages agricoles bretons à la formation de leurs revenus. Concernant les revenus de l'activité agricole (en 1996), le Revenu Brut par exploitation (RBE) en Bretagne est légèrement supérieur à la moyenne française, mais le RBE par emploi (UTAF) est inférieur. On estime que les revenus d'activité des ménages d'exploitants (essentiellement les conjoints) représentaient en 1991, 16 % du Revenu Courant avant Impôt tiré de l'activité agricole, et les revenus de la propriété 8 %. On manque de données pour évaluer la contribution des activités de diversification comme l'agro-tourisme à la création de revenus des ménages agricoles en Bretagne.

19 Rappelons que l'horticulture n'a pu être incluse dans cette étude, ce qui défavorise les Pays-Bas.

Figure 24.7b :
Contribution des différentes OTEX à la formation de la valeur ajoutée
de l'agriculture bretonne en 1996



Source des données : SCEES, comptes régionaux de l'agriculture par OTEX

L'efficacité technique en Bretagne apparaît comme bonne. La spécialisation vers le hors sol est assez extrême. Elle a été portée par la demande internationale, mais moins par la demande nationale ou européenne dans la décennie récente. L'agriculture bretonne pourrait donc, dans la ligne du passé, dépendre des marchés mondiaux pour la poursuite de son développement. Les résultats économiques en terme de revenus sont proches de la moyenne française.

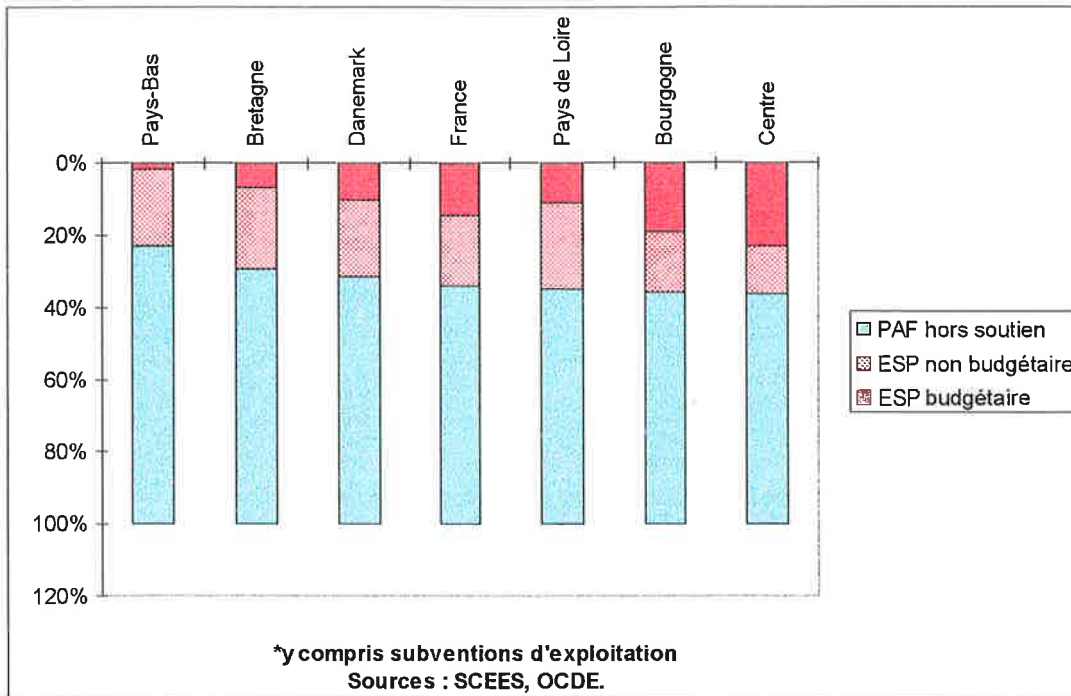
24.8. L'analyse comparée des soutiens : ampleur et instrumentation

Il est clair qu'une part croissante des revenus agricoles dépend des soutiens dus à la politique agricole par le biais des instruments de soutien des prix et des aides budgétaires. L'examen de l'importance des soutiens et de leur forme est utile pour explorer l'avenir des diverses productions, et donc les perspectives du complexe agro-alimentaire régional, en relation avec les évolutions attendues ou envisagées des politiques agricoles.

Soutiens aux productions et aux régions en 1994

Les taux de soutien global (par le marché et les aides), mesurés par les Equivalents Subvention au Producteur de l'OCDE, ont été appliqués aux données de la région et des zones économiques de référence pour comparer leur degré de dépendance à l'égard de la PAC. Cet indicateur tient donc compte à la fois de la spécialisation des régions et du degré de soutien des diverses productions.

Figure 24.8 a :
Equivalent Soutien à la Production en % de la production agricole finale
(Bretagne et autres zones, 1994)

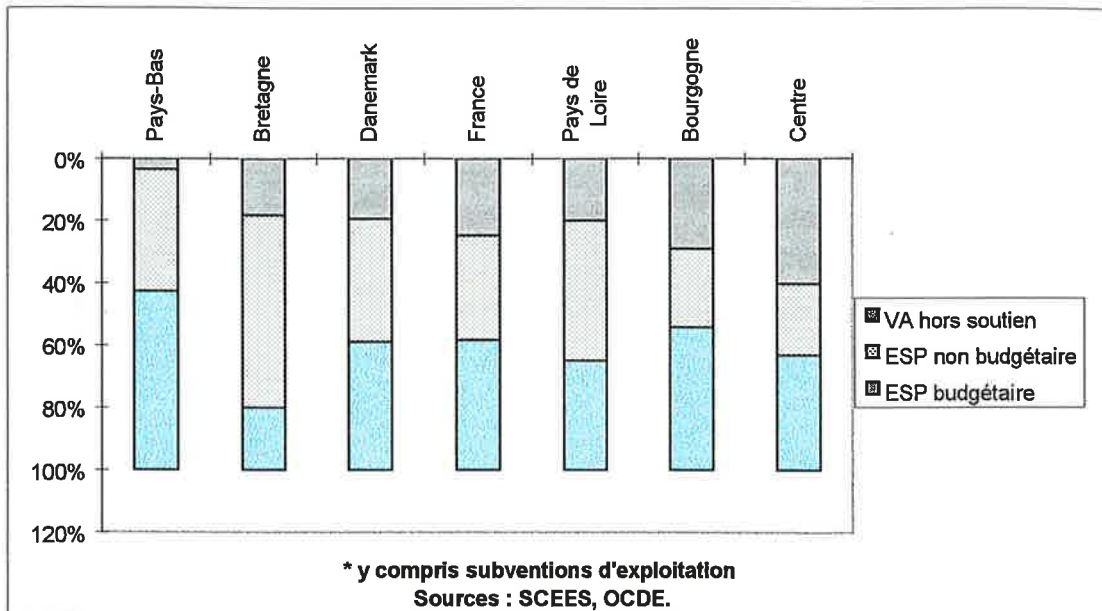


En rapport avec la valeur de la production agricole finale (figure 24.8a), la Bretagne se situe entre les Pays-Bas et le Danemark pour le degré global de soutien (par le marché et par les aides), soit un peu moins de 30 % du chiffre d'affaires de l'agriculture régionale. Le degré de soutien est plus élevé dans les Pays-de-la-Loire, en Bourgogne et dans la France, en moyenne, qu'en Bretagne. De ce point de vue, la Bretagne semble donc plutôt moins dépendante des soutiens de la PAC que d'autres zones. La composition du soutien est de plus très différente selon les zones considérées. Bretagne et Pays-Bas se distinguent nettement des autres avec des taux d'aides budgétisées inférieurs à 10 % . Le taux moyen français et ceux de la Bourgogne et du Centre sont nettement plus élevés.

Soutiens, valeur ajoutée et dépendance de la valeur créée

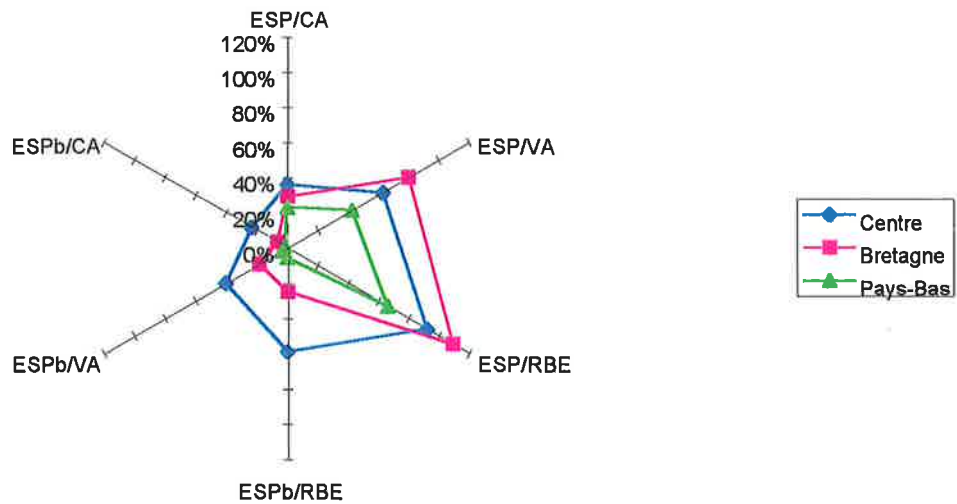
La vision précédente du soutien rapporté à la production brute, est celle couramment présentée, mais elle peut être trompeuse quant à la dépendance des revenus des agriculteurs des diverses zones à l'égard de la PAC. Dans la figure 24.8b, les soutiens sont rapportés à la valeur ajoutée. Alors que les Pays-Bas sont encore, avec la Bourgogne cette fois, toujours dans la position de plus faible dépendance vis à vis de la PAC, la Bretagne se devient la région la plus dépendante de celles-ci.

Figure 24.8.b :
Equivalent Soutien à la Production en parts de la valeur ajoutée
 (Bretagne et autres zones, 1994)



Spécialisation et durabilité relative à la Politique Agricole Commune

Figure 24.9
Soutien global et soutien budgétaire direct (données 1994)



Sources : SCEES, OCDE, FEOGA.

La figure 24.9 représente de façon synthétique les images de durabilité de trois zones : le Centre, la Bretagne et les Pays-Bas. Les indicateurs définis par les proportions de l'ESP total dans le chiffre d'affaires (ESP/CA), dans la valeur ajoutée (ESP/VA), et

dans le Revenu Brut d'Exploitation (ESP/RBE) sont représentés dans les axes du quart nord-est. Plus l'indicateur est élevé, et donc le point éloigné de l'origine, plus la dépendance de la région à l'égard des soutiens est forte et plus la durabilité « économique » est faible, car l'économie de la région serait moins « compétitive » sur un plan international en cas de réduction de ces soutiens. Sur les axes du quart sud-ouest sont représentées les parts de la composante budgétaire du soutien dans les mêmes rubriques avec des symboles analogues (par ex. ESPb/CA). Cette composante du soutien peut être considérée comme la plus fragile à long terme, en raison de l'évolution de la PAC ou des engagements à l'OMC concernant le découplage. Plus le profil d'une zone est proche de l'origine et plus la durabilité économique et politique de la zone est élevée. De ces points de vue l'agriculture bretonne peut être considérée comme plus durable que celle du Centre mais moins que celle des Pays-Bas.

En résumé, l'agriculture bretonne est bien placée par rapport à l'évolution récente de la demande mondiale de produits agricoles. Sa dépendance est légèrement inférieure à celle de la France et de régions comme le Centre en matière de soutien des prix et du chiffre d'affaires régional. Il en est de même pour les aides directes. Cette dépendance est toutefois plus marquée que celle de ces zones de référence au regard de la valeur ajoutée agricole créée. Les deux raisons essentielles de cette situation sont structurelles et liées à la spécialisation régionale, importance de l'élevage bovin et laitier et faible taux de valeur ajoutée en général. Ces mêmes indicateurs apparaissent tous plus favorables aux Pays-Bas, car ce pays a les mêmes atouts liés aux productions hors sol compétitives que la Bretagne ; il a peu de cultures fortement aidées et son agriculture est plus diversifiée, particulièrement vers les fruits et légumes et surtout vers l'horticulture, particulièrement peu représentée en Bretagne. Par rapport aux évolutions envisagées pour la PAC, le point fort de l'agriculture bretonne est de dépendre peu des aides budgétaires, un point partagé avec les Pays-Bas. Sa situation relative à la durabilité « politique » est donc favorable, sa durabilité économique est cependant plutôt défavorable, et le défi qu'elle doit relever est, au vu du constat de la section précédente, celui de la durabilité environnementale.

25. Les industries agro-alimentaires

Ce chapitre examine successivement, dans la ligne du précédent, la structure de la production des industries agro-alimentaires et son évolution récente, les performances du secteur et la qualité de sa spécialisation vis-à-vis de la demande nationale.

25.1. Un secteur massivement spécialisé dans la première transformation des produits animaux et l'alimentation animale

En 1995, 71 % du total du chiffre d'affaires des IAA bretonnes sont fournis par la transformation des produits animaux (viande et lait). Celle des produits végétaux destinés à l'alimentation animale représente 17 % du total ; la transformation des produits végétaux pour l'alimentation humaine en fournit 8 %. En France, la répartition est sensiblement différente : la transformation des produits animaux représente 46 % du chiffre d'affaires, tandis que des secteurs tels que l'industrie des boissons et celui des autres industries alimentaires (produits divers élaborés) occupent une place importante

(respectivement 14 et 21 % du total), et contribuent à diversifier l'ensemble, alors qu'ils sont pratiquement inexistantes en Bretagne.

Tableau 25.1 :
Chiffre d'affaires des industries agro-alimentaires de Bretagne en 1995 (valeurs et %)

	Valeur (Mions F)	%
151A Viande de boucherie	27 460	29
151C Viande de volaille	12 324	13
151E Préparations à base de viande	8 552	9
151 Industrie des viandes	48 336	51
152 Industrie du poisson	3 438	4
153 Industrie des fruits et légumes	3 707	4
155A Lait liquide, produits frais	3 231	3
155B Beurre	6 548	7
155C Fromage	5 202	5
155D Autres produits laitiers	4 085	4
155F Glaces et sorbets	545	1
155 Industrie laitière	19 611	20
157 Aliments pour animaux	16 131	17
158A Pain, pâtisserie fraîche	1 695	2
158F Biscotterie, biscuiterie	1 578	2
158 Autres industries alimentaires	3 767	4
15 Industrie alimentaire	95 665	100

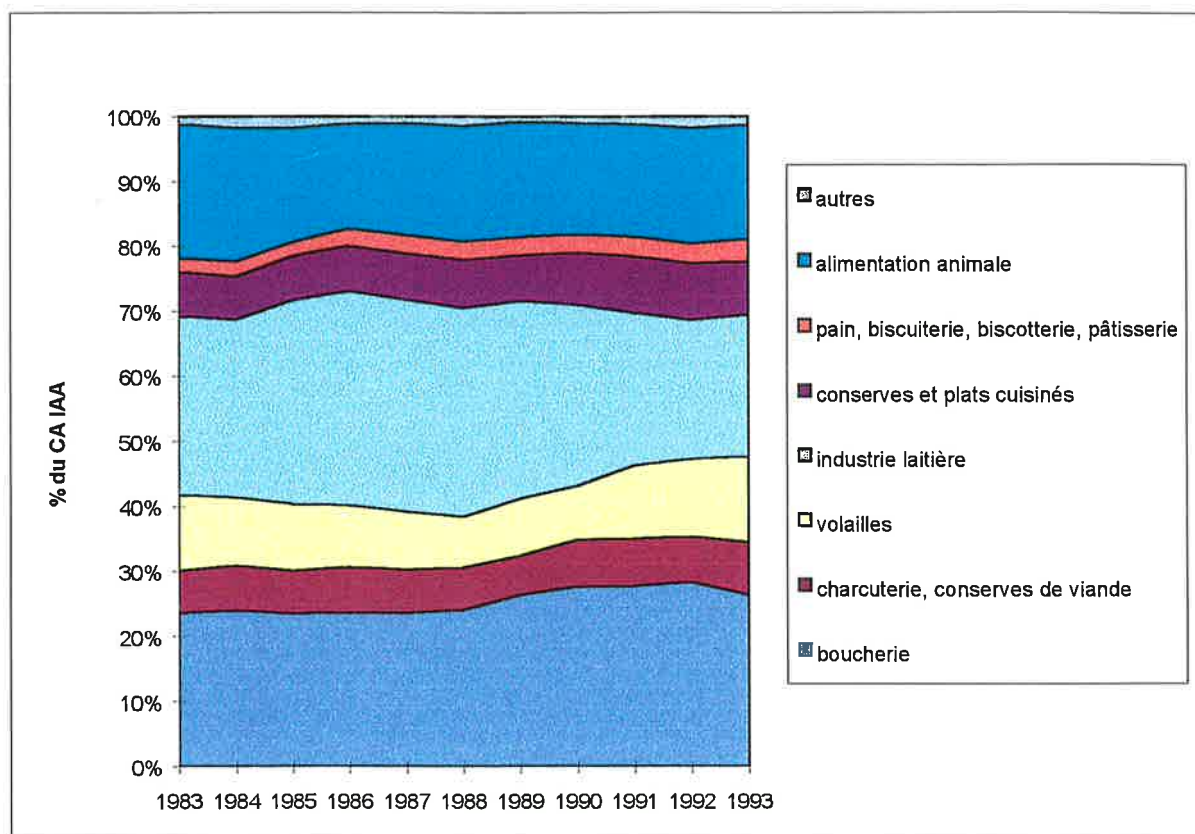
Source : SCEES, Enquêtes annuelles d'entreprise

En termes de valeur ajoutée, la comparaison aboutit à des résultats assez proches. En Bretagne, la répartition de la valeur ajoutée se démarque peu de celle du chiffre d'affaires. La transformation des produits animaux en fournit 69 % ; la part de l'industrie de l'alimentation animale s'amointrit (11 %), alors que celle des industries des légumes et du poisson est globalement équivalente. Enfin, pâtisserie fraîche et biscuiterie prennent une place non négligeable avec 7 % du total. Au niveau national, la transformation des produits animaux occupe une place plus faible qu'en termes de chiffre d'affaires (35 %), alors que les boissons et les autres industries alimentaires représentent près de la moitié de la valeur ajoutée (48 %), ce qui reflète la forte différence des taux de valeur ajoutée selon les sous-branches.

25.2. Une spécialisation déjà ancienne, sans inflexion notable en longue période

Au cours des dix dernières années, la structure du chiffre d'affaires de l'industrie agro-alimentaire bretonne s'est globalement peu modifiée.

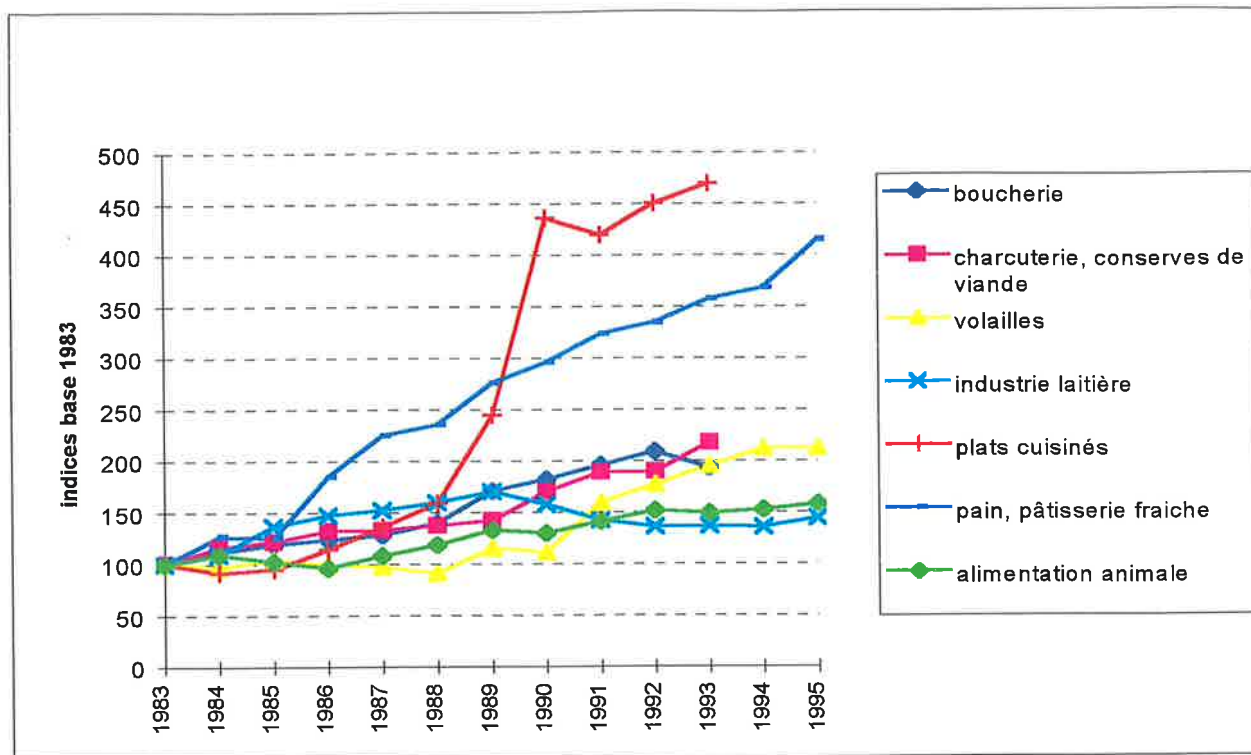
Figure 25 1 :
Evolution de la structure de la production des IAA bretonnes (1983-1993)



Source des données : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

L'examen de l'évolution du chiffre d'affaires par secteur (en francs constants, indice 100 en 1983) montre que cette structure d'ensemble apparemment stable sur dix ans recouvre cependant des tendances différenciées selon les industries. Trois groupes se dégagent (figure 25.2). Tout d'abord, l'alimentation animale et les produits laitiers connaissent une expansion modérée. La croissance du chiffre d'affaires est plus forte pour les trois branches de l'industrie de la viande, en particulier pour l'abattage de volailles à partir de 1990. Enfin, deux activités moins importantes : celles des plats cuisinés et de la pâtisserie fraîche voient leur chiffre d'affaires multiplié par quatre au cours de la période.

Figure 25.2 :
Evolution du chiffre d'affaires des principales industries agro-alimentaires bretonnes
(1983-1995)



Source des données : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

Une nomenclature plus détaillée²⁰ sur la période 1993-1996 permet de donner une indication sur *les tendances connues les plus récentes*, même s'il convient d'être prudent car la durée d'observation est courte (tableau 25.2). Le chiffre d'affaires global des industries agro-alimentaires bretonnes progresse de 7 % sur ces trois années. La progression la plus forte concerne l'industrie du poisson (+31 %). L'industrie de la viande, l'alimentation animale et les « autres industries alimentaires » (entre autres, biscuits, biscottes, pain et pâtisserie) ont un taux de croissance de 11 à 16 %. L'activité est plutôt stagnante dans les conserves de légumes (+4 %), et en régression dans l'industrie laitière (-12 %).

²⁰ Et légèrement différente, on passe de la NAP à la NAFE.

Tableau 25.2 :
Evolution récente (1993-1994) du chiffre d'affaires des industries agricoles et
alimentaires en Bretagne (indices valeurs en francs constants : indice base 100 en 1993)

	1993	1994	1995	1996
151A Prod. viande boucherie	100	100,8	114,2	116,0
151C Prod. viande volailles	100	106,9	105,0	101,8
151E Prod. indust. à base de viande	100	103,8	102,7	111,7
151 Industrie des viandes	100	103,0	109,6	111,4
152 Industrie du poisson	100	125,4	135,7	130,7
153 Industrie des fruits et légumes	100	92,8	97,1	103,6
155A Laits liquides et produits frais	100	88,9	85,8	86,6
155B Fab. beurre	100	99,1	102,6	n.s
155C Fab. fromages	100	97,9	112,5	98,0
155D Fab.aut.prod.laitiers	100	98,2	102,2	123,2
155F Fab. glaces et sorbets	s	s	s	s
155 Industrie laitière	100	96,9	102,0	87,8
157 Fabricat. d'aliments pour animaux	100	104,7	107,2	111,8
158A Pain, pâtisserie fraîche	100	101,0	112,1	127,5
158F Biscuits, biscottes...	100	108,3	106,6	86,6
158 Autres industries alimentaires	100	104,5	112,8	116,4
159 Industrie des boissons	100	106,3	101,1	s
Total Indust. agricoles et alimentaires	100	102,2	107,9	106,8

Source : SCEES, Enquête Annuelle d'Entreprise

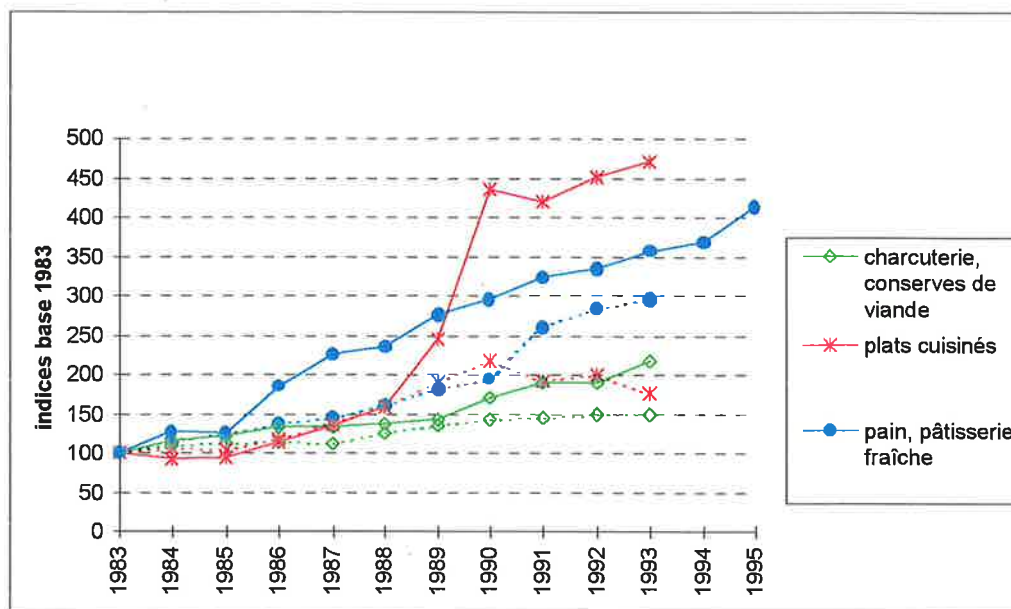
n.s. : donnée non significative ; s : donnée confidentielle

25.3. Un gain de parts de marché dans plusieurs industries

L'analyse des années récentes permet donc de confirmer les tendances de fond relevées plus haut en ce qui concerne l'industrie de la viande, la pâtisserie fraîche et la biscotterie, ainsi que l'alimentation animale, qui sont en croissance. La situation est plus contrastée pour l'industrie laitière qui régresse. L'industrie des légumes stagne, alors que celle du poisson se développe. Notons, parmi les branches plus petites, la progression rapide des glaces et sorbets.

Cette évolution se traduit par une modification de la position relative de l'industrie bretonne sur le marché français. Dans plusieurs secteurs, la Bretagne gagne des parts de marché, du fait de la croissance rapide des chiffres d'affaires. C'est le cas de la charcuterie et des conserves de viande, des plats cuisinés, et du pain et de la pâtisserie fraîche (figure 25.3).

Figure 25.3 :
Evolution du chiffre d'affaires de certains secteurs des Industries
Agricoles et Alimentaires
Comparaison Bretagne – France*(1983-1995)

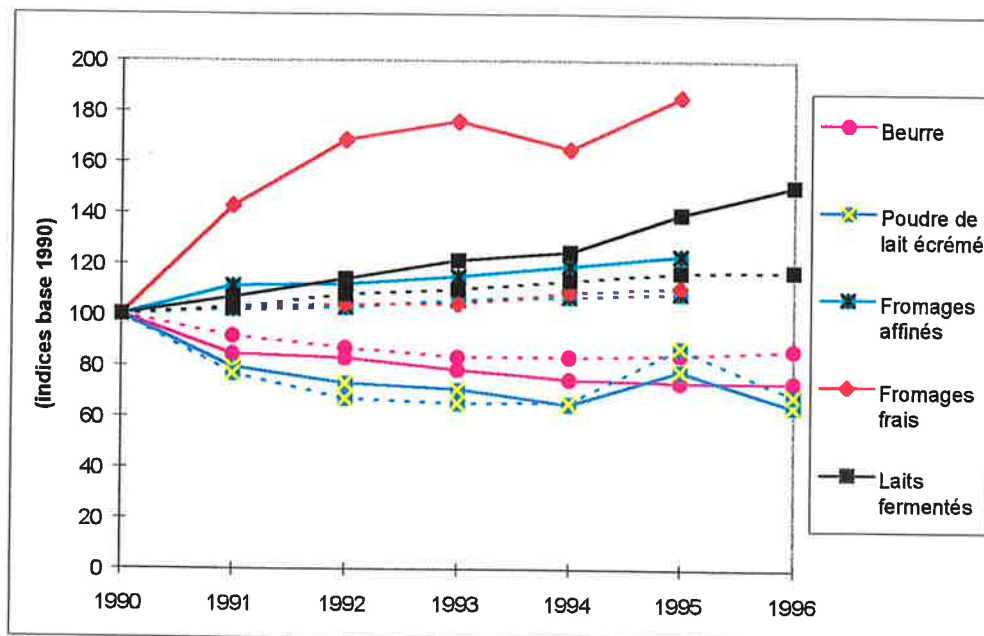


Source des données : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

**Les courbes sont en traits continus pour la Bretagne, en pointillés pour la France*

L'évolution des produits laitiers mérite un examen plus détaillé, compte tenu de l'importance et de la complexité de cette industrie. L'analyse sera menée en raisonnant sur les quantités physiques produites, car on ne dispose pas des chiffres d'affaires détaillés. Le graphique correspondant (fig.25.4) montre deux tendances divergentes depuis 1990 ; en effet, les quantités des produits les moins élaborés (beurre et poudre de lait écrémé) ont baissé de 30 %, tandis que les laits fermentés et fromages frais progressent de plus de 40 % et les fromages affinés de 20 %. Les tendances observées en Bretagne sont les mêmes pour la France entière, mais moins accusées. Au cours des six dernières années connues, l'industrie laitière bretonne a donc accru sa part de marché pour les produits les plus élaborés.

Figure 25.4 :
Evolution de la production (en volume) de certains produits laitiers
Comparaison Bretagne et France*

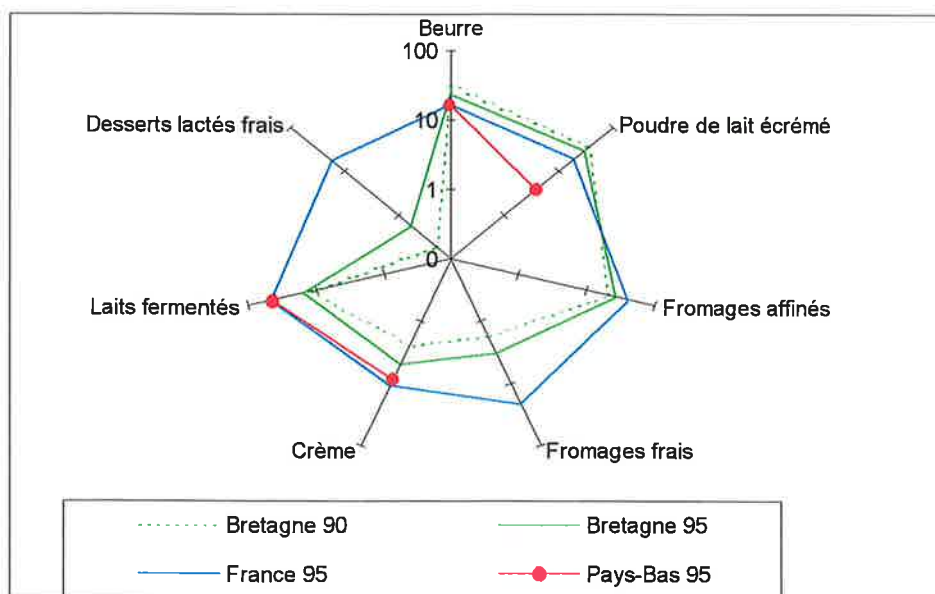


Source des données : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

*Les courbes sont en traits continus pour la Bretagne, en pointillés pour la France

La réorientation de l'industrie laitière bretonne apparaît nettement lorsque l'on examine l'évolution des fabrications entre 1990 et 1995 pour la Bretagne, la France et les Pays-Bas (figure 25.5). Cette figure fait ressortir, pour 1995, l'excès – relatif – des fabrications bretonnes de beurre et de poudre de lait écrémé par rapport à la France et aux Pays-Bas, et au contraire le déficit des autres fabrications, telles que les fromages frais, les laits fermentés ou les desserts lactés frais. Il montre également le chemin parcouru en cinq ans par l'industrie bretonne sur des segments de marché, tels que les fromages frais, la crème ou les desserts lactés frais.

Figure 25.5 :
Production (en tonnes) des divers produits laitiers
Pour 1 000 tonnes de lait collecté
Comparaison Bretagne, France, Pays-Bas (1990-1995)



Source des données : SCEES, EUROSTAT

En conclusion, à partir d'une spécialisation traditionnelle et massive dans les produits de première transformation, on observe une évolution de l'industrie agro-alimentaire bretonne vers une gamme de produits alimentaires plus élaborés à la fois pour les produits d'origines végétale et animale. La région gagne des parts de marché dans la deuxième transformation. Cette orientation est nette depuis quelques années ; toutefois les changements se font encore lentement, en particulier dans l'industrie laitière et ne modifient pas en profondeur la structure de production du secteur, qui reste peu diversifiée et axée sur les produits de base.

25.4. La compétitivité prix de l'agro-alimentaire breton : une efficacité apparente plus faible, bien que le secteur gagne des parts du marché national

Par rapport à la concurrence, l'industrie agro-alimentaire bretonne se caractérise par le poids des produits de première transformation. Compte tenu des éléments disponibles, la situation bretonne semble paradoxale. Les performances économiques sont inférieures à la moyenne française, mais le secteur gagne des parts sur le marché national. En 1996, les taux moyens de valeur ajoutée et de marge, et la productivité du travail sont significativement inférieurs à la moyenne française.

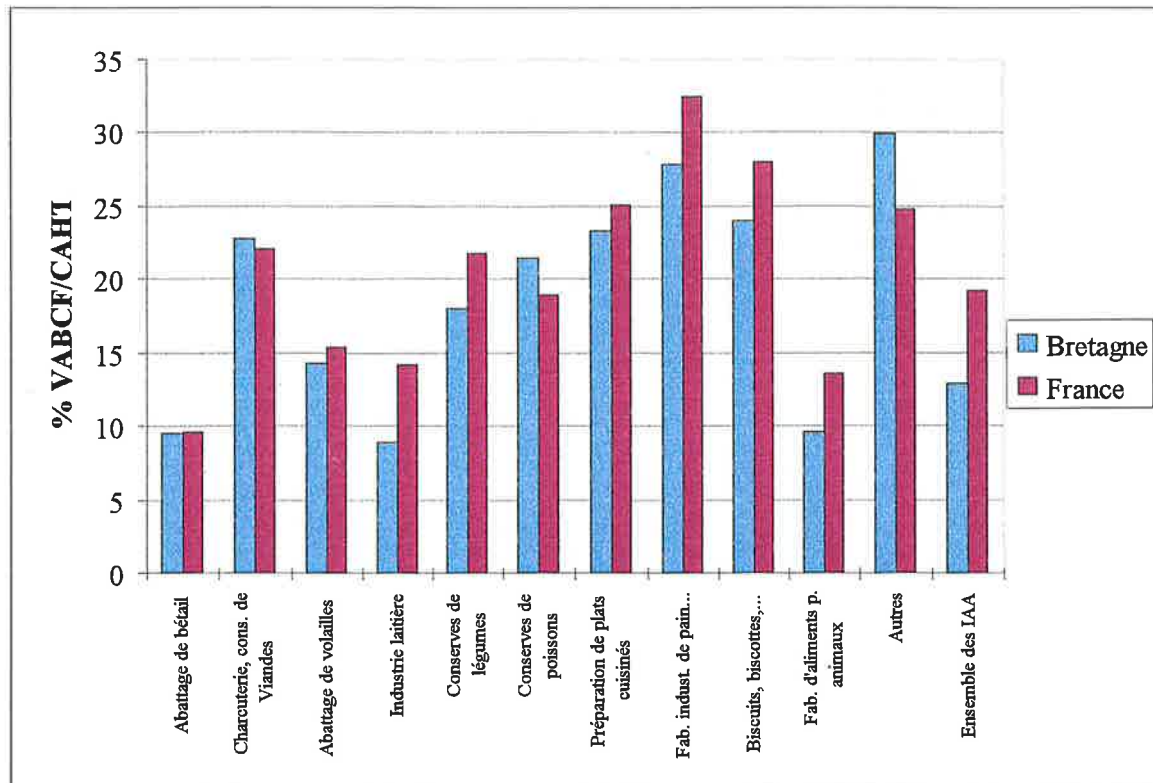
Tableau 25.3 :
Efficacité comparée des IAA en Bretagne et en France

Indicateurs d'efficacité	Bretagne	France
Taux de valeur ajoutée en % (Vabcf / Chiffre d'affaires net en 1993)	13	19
Taux de marge en % (Ebe / Vabcf en 1995)	27	38
Productivité du travail en francs (Vabcf / Nombre de salariés en 1995)	243 600	336 800

Source : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

En ce qui concerne le **taux de valeur ajoutée**, les raisons de cette situation sont connues. Cette position plus fragile de l'industrie agro-alimentaire bretonne en matière de valeur ajoutée (figure 25.6) se traduit sur la **productivité apparente du travail** (valeur ajoutée par salarié), inférieure d'environ un tiers à la moyenne française. L'écart est également très significatif en ce qui concerne le **taux de marge**, qui rend compte de la rémunération du capital après partage de la valeur ajoutée entre rémunération du capital et du travail (figure 25.7). Selon ces deux indicateurs, les performances économiques de l'industrie agro-alimentaire bretonne sont largement inférieures aux performances nationales correspondantes.

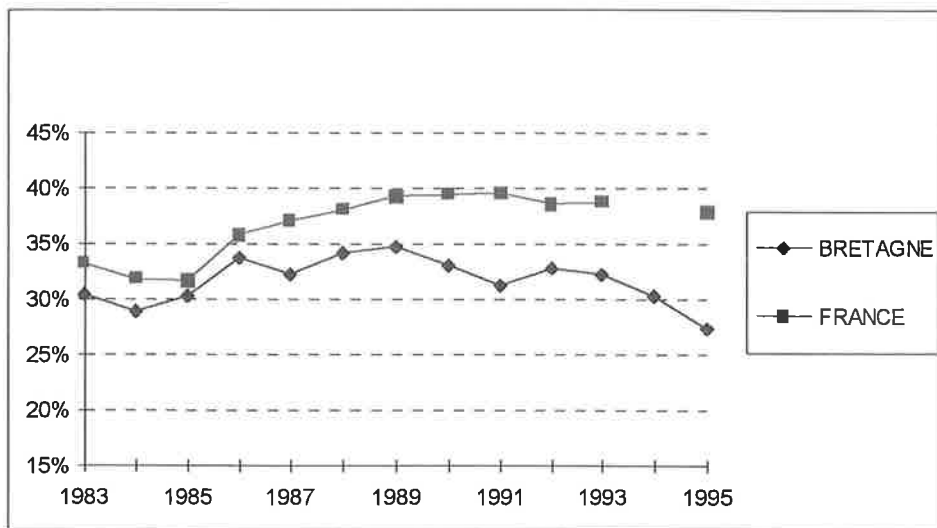
Figure 25.6 :
Taux de valeur ajoutée des IAA bretonnes en 1993
(en % du chiffre d'affaires), comparaison Bretagne-France



Source des données : G. QUEGINER 1995, Dix ans d'agro-alimentaire en Bretagne (1983-93), Observatoire économique des IAA, ENSAR

Le handicap de l'industrie agro-alimentaire bretonne en matière de performances économiques semble structurel et il a tendance à s'aggraver en ce qui concerne la productivité apparente du travail et le taux de marge, malgré une croissance de la valeur ajoutée globale de la branche plus rapide en Bretagne qu'en France.

Figure 25.7 :
Evolution du taux de marge de l'Industrie agro-alimentaire
Comparaison Bretagne – France (1983-1995)



Source des données : SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

Il semblerait donc que l'industrie agro-alimentaire bretonne doive faire face à une situation nouvelle : la croissance de la valeur ajoutée globale, fondée sur celle des volumes traités, assortie d'une création soutenue d'emplois, ne permettrait pas d'assurer le maintien de résultats économiques comparables à la moyenne française et, partant, la capacité à développer l'outil de production s'affaiblirait.

25.5. Face à une demande nationale de produits alimentaires en moindre croissance, l'industrie agro-alimentaire bretonne dispose de parts de marché encore trop réduites sur les marchés porteurs

De la même façon que pour l'agriculture, on a construit un indicateur de « demande à la région » de produits de l'industrie agro-alimentaire, en pondérant les taux de croissance de la consommation des ménages français de ces produits (sur les périodes 1980-95 et 1990-95) par leur part dans le chiffre d'affaires de l'industrie agro-alimentaire bretonne ²¹.

²¹ Les produits destinés à l'alimentation des animaux sont exclus de ce calcul. Il faudrait pouvoir y inclure les aliments pour animaux domestiques, mais les statistiques disponibles sur moyenne et longue période ne permettent pas de les distinguer des aliments pour animaux de ferme.

Les points forts de la production alimentaire bretonne vis-à-vis de la demande sont les produits laitiers, la charcuterie, les conserves de viande, de poisson et de légumes. En revanche, la viande fraîche, qui est importante pour la région rencontre un marché en régression²².

Tableau 25.4a :
Evolution de la consommation française de produits des industries agricoles et alimentaires (1980-1995)

	De 1990 à 1995	De 1980 à 1995
Viande (abattage de bétail)	-5	-7
Volailles, lapins, gibier	4	25
Charcuterie et conserves de viande	6	40
Laits et produits laitiers	6	32
Conserves de poisson	12	101
Conserves de légumes	11	56
Pain, pâtisserie fraîche	-4	-10
Biscuits, biscottes, pâtisserie industrielle	10	52
Produits alimentaires divers	6	23
Tous produits, en % sur la période	3	23
<i>Tous produits ,en moyenne par an</i>	<i>0.4</i>	<i>1.3</i>

Sources : INSEE, Résultats, Consommation et mode de vie, 86-87 et SCEES, Agreste, Données chiffrées IAA, Enquêtes annuelles d'entreprise

Tableau 25.4b :
Adéquation de la spécialisation des IAA bretonnes et françaises à la demande nationale :
croissance de la demande française de produits des diverses sous branches des IAA pondérée par la part de ces sous-branches en Bretagne et en France (1980-1995)

	Demande nationale à la Bretagne		Demande nationale à la France	
	1990-1995	1980-1995	1990-1995	1980-1995
Sur l'ensemble de la période (en %)	2,2	21,9	5,4	27,0
En moyenne par an (en %)	0,4	1,3	1,1,	1,6

Sources des données : INSEE, Enquêtes Budgets des Ménages et SCEES, Enquêtes Annuelles d'Entreprises

²² Il faudrait affiner ce constat, car les rubriques utilisées sont trop agrégées, la distinction entre viande de bovin et de porc permettrait de redresser l'indice, compte tenu de la demande croissante qui est adressée à cette dernière. Inversement, la désagrégation des produits laitiers pourrait être moins favorable à la Bretagne, compte tenu du poids du beurre, dont la demande baisse, dans la production bretonne.

La comparaison de la Bretagne à la France montre que notre région souffre d'un handicap par rapport à l'ensemble de l'industrie alimentaire française. Son orientation ne lui permet pas de répondre complètement à la demande nationale, plus diversifiée. Cette observation vaut pour la longue période, mais surtout pour les cinq dernières années au cours desquelles la croissance de la demande alimentaire se ralentit. L'écart devient alors beaucoup plus significatif, car ce ralentissement de la demande se produit dans des secteurs où la Bretagne occupe des positions fortes : charcuterie et conserves de viande, produits laitiers, viande de volaille, alors qu'elle se maintient pour certains produits que la Bretagne fournit peu ou pas : boissons et alcools, produits divers élaborés. Cependant, la demande d'autres produits bien présents en Bretagne, tels que les conserves de légumes et de poisson, la biscuiterie et la pâtisserie industrielle, reste porteuse, mais leur part est encore faible dans le chiffre d'affaires de la région.

L'examen de la situation de l'industrie agro-alimentaire bretonne conduit à un double constat . D'une part, ce secteur fait preuve d'un dynamisme réel en se réorientant vers des produits plus élaborés et en augmentant ses parts de marché sur ceux-ci, mais cette évolution récente ne touche pas encore une part suffisante du secteur pour se traduire dans les performances globales de celui-ci. En outre, sa spécialisation de fond n'est pas en complète harmonie avec l'évolution des marchés porteurs nationaux. L'évolution récente des indicateurs de performance en matière de création de valeur de l'industrie agro-alimentaire bretonne est moins favorable que celle des indicateurs nationaux. Ce secteur continue certes à embaucher, mais surtout dans l'abattage des animaux .

3. LES FONDAMENTAUX

31. L'agriculture dans la société post-industrielle : un nouveau tournant

Le contexte historique et économique des années 1990 est radicalement différent de celui qui prévalait lors de la mise en place de la Politique Agricole Commune au début des années 1960. La seconde révolution agricole, celle de la mécanisation, a eu lieu. La sécurité des approvisionnements alimentaires est assurée. Le retard structurel de l'agriculture, en France particulièrement, est résorbé. Les revenus moyens des ménages agricoles ont rattrapé leur retard. La technologie agricole est devenue surpuissante : elle peut apprivoiser la nature, mais aussi la dégrader. D'autre part, les Européens, enrichis et bien nourris, cherchent la qualité, la variété et la différence. Temps libre et préoccupations éthiques se renforcent avec la croissance des revenus. La demande de « nature » se développe. Dans ce nouveau contexte, un secteur multifonctionnel comme l'agriculture, secteur qui produit à la fois des denrées de base et des produits gastronomiques et qui occupe la majorité du territoire, voit son rôle dans la société prendre un nouveau tournant.

Les préoccupations nouvelles des consommateurs-citoyens affectent leur perception des techniques agricoles et les rendent plus sensibles à l'utilisation des ressources naturelles par l'agriculture et à son rôle dans l'occupation de l'espace rural. Il y a d'abord une demande de loisir ou de qualité sanitaire qui s'adresse aux détenteurs de ces ressources, mais il y a aussi une préoccupation collective plus générale à l'égard de l'environnement et de l'éthique, qui fait que l'histoire technique des biens autant que leurs caractéristiques perceptibles, importe aux yeux d'un nombre croissant de consommateurs. Ces évolutions ne sont pas des phénomènes de mode mais elles sont dues à l'élévation continue des revenus dans les sociétés industrielles, qui affecte graduellement les habitudes de consommation et les modes de vie.

La terre et les ressources foncières restent encore pour de nombreuses activités agricoles un facteur spécifique qui détermine les avantages comparatifs des exploitations et des régions. Le développement agricole dépend encore de la ressource en terre même si la technologie a transformé la relation technique entre la terre et certaines productions comme les élevages hors sol ou l'horticulture. La liaison quasi-fatale de l'agriculture avec l'espace rural, qui résulte de cette relation, prend aujourd'hui une nouvelle dimension, car c'est le lieu où sont situées une grande part des ressources naturelles. Outre leur rôle de support de la production agricole, ces ressources ont d'autres usages concurrents, qui sont affectés par l'agriculture en bien ou en mal. Cette « jointure » dans la production et dans la consommation crée des difficultés de conception et de conduite de politiques économiques appropriées.

Le secteur agricole, en tant que secteur productif de biens alimentaires, apparaît peu différent du reste de l'économie, du point de vue des conditions de la formation des revenus et de la création de valeur. Seules la fixité globale de la ressource en terre et la faible mobilité sectorielle à court terme de sa main d'œuvre le différencient vraiment. Les soutiens indirects des revenus par les prix et par les aides couplées aux productions

trouvent leurs limites dans ces données économiques de base. Elles ont à court terme un effet réel, mais limité, sur les revenus du travail, car le soutien tend à se diluer vers les actifs fonciers ou immatériels (quotas) qui pèseront sur les revenus du travail des agriculteurs de la génération suivante. Ce constat des limites de la politique agricole et des surcapacités de production par rapport aux débouchés solvables ont engendré, dans les pays développés au cours des années 1980, une remise en cause des instruments classiques d'intervention et, pour la première fois, l'inclusion de l'agriculture dans les négociations du GATT.

Toujours en tant que secteur productif de biens alimentaires, l'agriculture est pour une grande part confrontée dans les pays développés à une demande sujette à saturation au plan quantitatif, d'où une nécessaire ouverture internationale dans les secteurs compétitifs. C'est un premier défi auquel est confrontée l'agriculture à une époque charnière. En outre, dans les sociétés industrielles, des demandes nouvelles spécifiques s'adressent aujourd'hui à l'agriculture. L'agriculture est concernée par la demande croissante exprimée par les consommateurs d'attributs supérieurs des biens alimentaires à l'égard de la santé, de l'hédonisme, de l'éthique et de la valeur-loisir du temps. Les caractéristiques de qualité ont pris le pas sur la production de masse : la sécurité alimentaire qualitative prend la priorité sur la sécurité quantitative. Ainsi apparaissent une demande de signes de qualité et une demande d'élaboration des aliments économisant le temps.

Certaines de ces particularités du secteur agricole peuvent exister dans d'autres secteurs. Elles ne relèvent d'ailleurs pas nécessairement de mécanismes économiques entièrement spécifiques à l'agriculture. Cependant, elles se retrouvent maintenant au cœur des problèmes agricoles et ruraux, des pays industrialisés. Elles nécessitent des politiques économiques intégrant ces relations et interactions qui correspondent pour la plupart à des effets non marchands, car ce sont des effets induits entre activités et entre agents qui ne peuvent faire l'objet de transactions et de paiements explicites. Ce sont donc des effets dont le marché n'assure pas la fourniture optimale.

32. Le progrès technique et l'intensification induite

Le progrès technique permet une diminution du coût des productions existantes, le desserrement des contraintes techniques et une expansion des zones géographiques propices à chaque production. Il en résulte des conséquences positives sur la compétitivité. En revanche, le progrès technique a pris une telle ampleur qu'il exerce une menace réelle sur l'occupation de l'espace rural et sur la préservation des ressources naturelles.

L'évolution combinée des structures de production agricole vers la spécialisation et des techniques vers l'intensification de l'usage d'intrants industriels entraîne une pression croissante sur la qualité de l'environnement rural et donc sur les ressources qui en proviennent. Cette évolution provoque surtout une substitution à la terre et au travail d'autres facteurs comme par exemple les pesticides, dont les prix réels baissent en tendance lourde. Cette substitution au travail est renforcée par la croissance de la valeur du temps qui est induite par l'élévation des revenus due au progrès technique dans le

reste de l'économie. Des secteurs comme l'horticulture et les productions hors sol sont de bons exemples de changements techniques induits par l'évolution des coûts relatifs des facteurs de production et plus particulièrement du travail par rapport aux autres. L'excès de co-produits ou de résidus de ces activités, en particulier de leurs effluents, menace la qualité de l'eau, et parfois même de l'air, voire certaines valeurs esthétiques. Il y a donc lieu, pour préserver l'intérêt collectif, d'apporter des correctifs au système de marché, qui n'est pas en mesure de « discipliner » les effets externes, non marchands, ainsi engendrés.

En fait, l'ensemble de l'agriculture a subi ce mouvement de fond, mais il a sans doute été aggravé dans les branches les plus soutenues par les politiques agricoles européennes et françaises. Les exploitations de grandes cultures mais aussi d'élevage bovin se sont spécialisées et intensifiées sous l'influence des soutiens de prix, qui ont stimulé la production et donc la demande d'intrants. La politique agricole française a souvent accentué cette tendance en allégeant par des subventions le coût réel des intrants industriels (carburants, équipements...) ou des ressources naturelles (améliorations foncières, eau d'irrigation...). Cette situation amplifie les mécanismes du changement technique induit, évoqués précédemment. Elle contribue à expliquer l'importance des atteintes à l'environnement dues à des techniques excessivement intensives et la dégradation des qualités esthétiques des paysages ruraux. Ces questions sont centrales dans les discussions sur l'évolution de la PAC de 1992 en cours dans le cadre de l'Agenda 2000, la réforme de 1992 n'ayant pas réellement pris en compte les questions environnementales.

33. Concurrence sur les ressources naturelles et utilisation de l'espace rural

Les ressources naturelles mobilisées au sein de l'espace rural ne concernent pas que la terre en propriété privée, utilisée par l'agriculture. Elles concernent aussi certaines ressources renouvelables comme la forêt, l'eau, la faune et la flore sauvages, la biodiversité, les parcours et les marais, etc.. La particularité économique de ces ressources est que, tout en faisant souvent l'objet d'une exploitation marchande, elles sont en général des biens collectifs, c'est à dire des « communs » comme la vaine pâture au Moyen-Age ou certaines pêcheries aujourd'hui. Ces ressources sont ainsi caractérisées par une dynamique de surexploitation que leur gestion doit prendre en compte sous peine de conduire à l'inefficacité de leur utilisation, à leur dégradation, voire à leur extinction dans le cas de certaines ressources vivantes. Cela est dû au fait que ces ressources étant communes, aucun des utilisateurs n'est incité, dans sa décision d'action, à prendre en compte les effets de son comportement sur l'ensemble de la ressource, sa reproduction, sa préservation, et donc sur les intérêts de l'ensemble de la collectivité.

La réforme de la PAC a remis en cause l'usage exclusif des terres par l'agriculture et ses conséquences parfois préjudiciables à la préservation de ces ressources communes. Les conflits d'usage dans l'utilisation de l'espace rural vont devenir plus prégnants dans

les années futures, dans la mesure où les demandes des citoyens deviennent de plus en plus exigeantes.²⁴

Les changements techniques qui économisent la main-d'œuvre ont pour effet de rendre clairsemée l'occupation de l'espace rural, et parfois de compromettre la survie d'une société rurale animée. Les activités industrielles dans les autres secteurs étant de plus en plus touchées par les économies d'échelle, en particulier à cause de l'importance croissante du coût de développement de nouveaux produits, il en résulte une polarisation de l'activité économique et un effet d'agglomération qui handicapent les régions périphériques et le monde des campagnes dans leur pouvoir d'attirer des activités qui ne soient pas directement dépendantes de ressources spécifiquement rurales.

En même temps, la demande à l'égard des aménités procurées par les qualités esthétiques et récréatives d'un espace rural domestiqué s'est renforcée pour les raisons indiquées plus haut. Le développement rural et régional prend donc une nouvelle dimension où la production agricole a certes son rôle, mais d'autres activités économiques également. Ces dernières seront à l'avenir basées à la fois sur la diversification des exploitations agricoles, sur le dynamisme des entreprises des secteurs connexes comme l'agro-alimentaire, qui peuvent créer des emplois dans les zones rurales par accroissement de la valeur ajoutée, et sur l'attractivité résidentielle d'un espace rural préservé, elle-même génératrice d'emplois en particulier dans le tertiaire et les services collectifs. *Les politiques de développement rural et régional ne peuvent plus être seulement agricoles.* La Commission européenne met en avant cette priorité mais cherche - avidement sinon « désespérément » - des instruments efficaces et adéquats²⁵ pour atteindre ces objectifs.

34. La demande de qualité dans la société d'opulence

En dépit de la conjoncture récente, les revenus moyens en pays industrialisés restent élevés et continuent d'augmenter. Cette situation a pour conséquence d'accroître la valeur économique du temps, de la santé et de la vie, et plus spécifiquement, la demande de signes de qualité, parfois définis de manière objective selon des critères scientifiques, parfois émanant de préférences subjectives.

La valeur croissante du temps pour l'individu se traduit par une demande de service incorporé dans les biens alimentaires (restauration hors foyer et produits « prêts à manger »), que les entreprises du secteur agro-alimentaire s'emploient à satisfaire. La valeur économique du temps et la diminution du temps de travail ainsi que la proportion croissante d'inactifs dans les sociétés riches, se traduisent également par une demande accrue de loisirs, que l'espace rural peut contribuer à satisfaire, et dont il peut tirer parti comme source de revenus et d'emplois.

Parmi les attributs qualitatifs des biens alimentaires, qu'ils soient contenus dans les produits eux-mêmes ou liés à leurs techniques de production, il faut distinguer les

²⁴ Le même raisonnement s'applique à une ressource commune qui devient un souci d'ampleur mondiale : l'eau.

²⁵ Déclaration de Cork 1996

attributs de nature privée, qui concernent le consommateur lui-même, des attributs de nature publique ou collective. Les premiers : sont des signes de qualité privée intéressant d'abord la santé (hygiène bactériologique mais aussi chimique voire diététique). Ils comprennent aussi les signes de qualité hédonistes tels que le goût, la typicité, et l'originalité. L'élaboration croissante des produits alimentaires et la sophistication de l'information disponible posent le problème de la cohérence des mécanismes incitatifs dans toute la filière avec les demandes des consommateurs-citoyens et soulèvent des questions relatives à la quantité d'information que le consommateur est capable de traiter dans ses choix, et la crédibilité de cette information.

Les attributs de qualité de nature publique concernent l'environnement et l'éthique. Ces attributs dépendent plus de l'« histoire » du produit, c'est-à-dire du processus productif du bien ou du service, que de ses caractéristiques intrinsèques observables par le consommateur ou une agence d'inspection. Une fraction croissante des citoyens est sensible à ces caractéristiques de production liées à l'environnement, au bien-être animal ou à l'éthique, entre autres choses. Les entreprises cherchent, par une démarche commerciale, à répondre à cette demande des consommateurs en différenciant leurs produits par des signalements de ces attributs éthiques ou environnementaux. Mais les consommateurs peuvent être leurrés par des allégations non vérifiées ou non vérifiables par lui. La cohérence entre la demande de tels attributs par le citoyen et leur fourniture par les entreprises est souvent difficile à réaliser dans la mesure où l'absence d'un réel marché pour ces attributs ne permet pas de déterminer aisément le consentement à payer du consommateur ni du contribuable. L'étiquetage et la certification se développent pour assurer la crédibilité de ce type d'allégation et pour faire émerger de nouveaux marchés fondés sur le consentement réel à payer des consommateurs. Dans certains cas, principalement pour les questions éthiques, des groupes d'influence parviennent à faire établir des normes de procédés de production qui s'imposent à toutes les entreprises d'un pays. Ces normes soulèvent, à leur tour, des questions nouvelles comme les distorsions de concurrence internationale, quand elles ne sont pas harmonisées à l'échelle mondiale.

35. L'internationalisation des questions agricoles, alimentaires et environnementales

L'Accord de Marrakech de 1994 sur l'agriculture, qui a conclu le cycle des négociations Uruguay, n'a pas encore eu de conséquences immédiates de grande ampleur sur l'agriculture française et européenne à cause d'une conjoncture mondiale favorable. Mais les nouvelles règles imposées aux politiques agricoles, douanières et intérieures, vont se faire de plus en plus mordantes sur la marge de manœuvre des Etats en ces matières. Les limites de la réforme de 1992 et la dynamique de la construction européenne et de l'élargissement à l'Est vont conduire à envisager un ajustement supplémentaire de la PAC.

Les nouvelles règles du jeu des échanges agricoles des produits de base, édictées par l'Organisation Mondiale du Commerce, supposent un découplage accru des aides par rapport aux volumes de production, des contraintes renforcées sur les exportations

subventionnées et une ouverture accrue de l'accès aux importations. Il est très probable que la PAC de 1992 ne pourra, dans la plupart des secteurs, satisfaire aisément ces contraintes à l'horizon 2001, terme de validité de l'accord en vigueur. Comme il est très vraisemblable que ces contraintes seront confirmées, voire renforcées à la suite du mini-round de 1999 ou du prochain cycle, ainsi que le suggère la récente loi américaine, des ajustements substantiels de la PAC sont prévisibles. Ils conduiront les secteurs exportateurs à s'orienter vers des stratégies de spécialisation moins dépendantes des aides, à se libérer des contraintes des restitutions et à se tourner vers les marchés émergents. Les prix de marché européens devraient devenir de moins en moins stables. L'analyse et la gestion du risque de prix vont devenir un enjeu important pour les entreprises agricoles et agro-alimentaires.

A Marrakech, d'autres accords ont également été signés, dont on a beaucoup moins parlé, mais qui sont tout aussi importants pour les échanges de produits agricoles et alimentaires que l'Accord Agricole proprement dit. Il s'agit des accords et déclarations concernant les normes, les réglementations techniques et sanitaires, la protection intellectuelle et l'environnement. Ces accords visent surtout à limiter les barrières, dites non tarifaires, aux échanges liées à des objectifs de santé, de qualité, d'environnement et d'éthique. Ils visent aussi à donner une certaine protection, encore insuffisante à nos yeux, aux Indications Géographiques de Provenance (nos Appellations d'Origine Contrôlée) déjà reconnues dans le cadre des institutions européennes. Les enjeux sont importants pour les exportations françaises et européennes de produits élaborés, qui prennent une place croissante dans le commerce international des produits agricoles et alimentaires.

Les interactions entre les politiques agricoles et les politiques environnementales (via des normes de santé ou les règles d'étiquetage par exemple) par le biais des échanges vont également prendre de l'ampleur au cours des prochaines années. Bien qu'il n'y ait pas eu d'accord formel sur la conformité entre les principes du GATT et les instruments de protection tarifaire destinés à atteindre des objectifs environnementaux, la jurisprudence limite fortement la liberté d'action des Etats à cet égard, comme les Etats-Unis eux-mêmes ont pu le vérifier par des décisions récentes de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC.

36. Politique cohérente ou réponses aux contraintes ?

La réforme de la PAC de 1992 a été largement inspirée de la contrainte du GATT, telle que les projets de compromis déjà sur la table des négociations permettaient de l'anticiper. Elle est cependant trop axée sur la compatibilité avec l'Accord Agricole pour répondre aux enjeux de long terme de l'agriculture dans une économie post-industrielle. Elle reste en particulier trop centrée sur les produits de base et les intérêts traditionnels à ménager, sans affronter suffisamment les conséquences de la PAC pour le secteur agro-alimentaire, d'une part, et sur l'environnement, les ressources et l'espace, d'autre part. La nouvelle instrumentation de la PAC et les soutiens restent trop liés aux productions et aux techniques intensives avec les conséquences insatisfaisantes sur l'utilisation de l'espace rural. Les aides ont de plus des effets redistributifs

inégalitaires, peu cohérents avec les objectifs déclarés de soutien du revenu des agriculteurs défavorisés et d'aménagement équilibré du territoire.

L'adhésion prochaine de plusieurs pays de l'Europe de l'Est à l'Union Européenne pose un problème réel à la PAC. L'entrée de pays à forts potentiels agricoles rend improbable à terme le respect de certaines contraintes de l'OMC, telles que l'interdiction des exportations subventionnées, si la PAC de 1992 leur est appliquée sans ajustements très sensibles concernant les prix garantis. L'extension aux nouveaux membres des systèmes de quotas pour le lait ou le sucre est certes envisageable et envisagée, mais elle se traduira par une dérive, déjà observée lors des précédents élargissements, vers l'alignement des quotas accordés sur la consommation intérieure, ce qui ferme les débouchés internes pour les actuels Etats-Membres. L'extension de la PAC actuelle aux pays de l'Est se traduira en outre par une élévation assez forte des dépenses du FEOGA, alors que la capacité contributive de ces pays aux ressources communautaires est quasi-inexistante. Par conséquent, le retour budgétaire dû à la PAC pour un pays traditionnellement avantagé comme la France tendra à disparaître complètement. En outre, les pays membres qui sont depuis longtemps des contributeurs nets tels que l'Allemagne, montrent, après le Royaume Uni, une certaine « fatigue politique » et se prononcent pour une renationalisation partielle du financement de la PAC. Ce fait nouveau est susceptible de changer à terme la logique économique des soutiens sous leur forme actuelle. Enfin le récent élargissement de l'Union Européenne vers les pays du Nord a modifié l'équilibre des priorités européennes en matière de politique agricole. Les préoccupations à l'égard de l'espace rural et de l'environnement voire de l'éthique, prennent plus d'importance par rapport aux objectifs de conquête des marchés internationaux.

Toutes ces forces vont tendre à remettre en cause les politiques agricoles traditionnelles de soutien des prix et mêmes leurs variantes basées sur les quotas et le contrôle de l'offre. Les aides couplées aux productions avec ou sans plafonnements sont également menacées à terme, car les critères d'éligibilité à la boîte verte de l'OMC seront vraisemblablement renforcés lors de la prochaine négociation, même si une coalition d'Etats favorables à leur poursuite sous une forme édulcorée sera plus facile à former qu'une coalition internationale favorable à la poursuite des exportations subventionnées, qui restent les plus directement menacées.

En résumé :

L'agriculture régionale, comme d'ailleurs l'agriculture nationale, sera donc confrontée prochainement à une inévitable ouverture commerciale sur les marchés internationaux et à des prix des produits basiques qui seront moins stabilisés par l'intervention. Compte tenu de l'orientation de la région, ce n'est pas, sauf pour le lait et la viande bovine, une totale nouveauté puisque les productions hors sol et les légumes, fortement représentés en Bretagne, ont toujours relevé d'OCM plutôt « molles » au sens où elles n'assurent pas une grande stabilité des prix. Cependant, si les contraintes nouvelles ne devaient déboucher que sur une stratégie de modifications minimales en donnant la priorité à des acquis, ce ne serait qu'une politique de courte vue. Les consommateurs, les producteurs et les contribuables méritent une politique régionale agricole et rurale conçue de manière cohérente, mettant en œuvre les objectifs politiques éclairés par le débat démocratique.

4. ENJEUX ET CONTRAINTES SUR LE MODELE AGRO-ALIMENTAIRE BRETON

41. Enjeux pour un développement régional durable

L'agriculture et les IAA bretonnes sont caractérisées dans l'ensemble par un excellent outil de production qui est bien adapté à une production de masse de qualité standard. En agriculture, les structures et les coûts de production ne sont plus un handicap pour la région. Les statistiques disponibles ne révèlent pas non plus un avantage décisif en matière de performances techniques ou de coûts de production. Le coût d'approvisionnement en ingrédients d'alimentation animale, et particulièrement des céréales, est un facteur déterminant de cette compétitivité. C'est l'organisation économique de l'amont et de l'aval qui semble constituer l'atout maître régional, en particulier dans les filières animales.

L'agriculture bretonne est hyperspécialisée en production animale en comparaison des régions ou nations présentant des similarités avec la Bretagne. Les Pays-de-la-Loire ont une agriculture plus diversifiée. Les Pays-Bas ont réussi à développer une filière horticole importante. Le Danemark a un meilleur équilibre entre productions végétales et animales dans la production finale. Par rapport à la moyenne française, la Bretagne est pauvre en productions à forte typicité et à caractère de biens supérieurs à forte demande.

L'agriculture bretonne est plutôt moins soutenue dans son ensemble que bien des régions françaises, et particulièrement les régions de grandes cultures, essentiellement à cause de l'importance du porc et de l'aviculture. Sa dépendance à l'égard de la PAC est modérée pour la composante budgétaire du soutien mais elle est significative pour le soutien des prix à cause de l'importance du lait et, à un moindre degré, de la viande bovine.

La pression du modèle intensif de développement agricole de la Bretagne sur les ressources naturelles de son espace rural est déjà très élevée, même si elle reste encore moins forte qu'aux Pays-Bas. La dégradation des indicateurs environnementaux concernant la qualité des eaux et les paysages ruraux est préoccupante. La consommation des ressources naturelles publiques dans le développement du système productif doit être mieux prise en compte.

Face aux trois durabilités (économique, politique agricole et environnement) le modèle agricole breton est aujourd'hui fragilisé, tout en gardant des points forts. Les enjeux principaux nous semblent être les suivants :

- *faut-il poursuivre la croissance récente et la spécialisation sous forme quasi linéaire ou faut-il favoriser le redéploiement ?*
- *quelle direction pour un tel redéploiement, compte tenu des avantages comparatifs régionaux ?*
- *faut-il maintenir des contraintes légères et des normes basses en matière d'environnement de façon à maintenir et renforcer la compétitivité ?*

- *les collectivités publiques doivent-elles participer au financement de la dépollution pour rendre les productions plus compétitives ?*
- *les collectivités doivent-elles concentrer leurs moyens financiers sur le renforcement de la compétitivité du cœur de l'appareil productif en place ou doivent-elles privilégier les actions de prises de risque et de diversification ?*
- *peuvent-elles faire les deux en même temps ?*
- *peuvent-elles renforcer leurs moyens d'action alors que l'essentiel des instruments sont déterminés au niveau national ou européen ?*

Il nous semble que les atouts de la région peuvent assurer la résilience des secteurs agricole et agro-alimentaire aux changements en cours si certains ajustements structurels se concrétisent. Les IAA ont certes encore une faible valeur ajoutée, de faibles marges et trop peu de signes de qualité distinctive (marques commerciales..). Cependant les choses bougent, des restructurations sont souhaitables et des coopérations sont sûrement nécessaires. Les pouvoirs publics catalysent déjà les ajustements par de nombreuses actions bien ciblées. Notre analyse suggère que certains infléchissements méritent d'être examinés.

42. Les risques externes

42.1. L'environnement institutionnel

Les risques externes sont d'abord d'ordre institutionnel. Ils sont liés aux Accords de Marrakech qui ont fait rentrer les échanges agricoles dans le cadre de l'OMC et à l'évolution des politiques européennes.

L'emprise de l'OMC sur les politiques agricoles en pays développés sera croissante dans la mesure où les instruments qu'elles utilisent affectent les échanges de produits agricoles et alimentaires. La tendance est aussi à l'ouverture des marchés intérieurs aux importations et à la régression des restrictions quantitatives aux échanges. Quant aux barrières non tarifaires comme les normes et les réglementations, un cadre assez strict a été défini par l'Accord dit « Sanitaire et Phyto-Sanitaire » (SPS). Bien qu'il soit très difficile de prévoir l'issue de la future négociation, on peut formuler quelques hypothèses vraisemblables.

Il est très probable que la possibilité de maintenir les subventions à l'exportation sera encore plus restreinte. On peut s'attendre à ce que, le volet des engagements à l'égard de l'OMC continue à être le plus contraignant pour l'agriculture européenne, et indirectement pour l'agriculture bretonne exportatrice de produits laitiers et de viandes de granivores. Pour les productions hors sol standards et indifférenciées, la compétitivité coût sera déterminante car les marchés internationaux sont très concurrentiels. La cohérence entre ces nouvelles conditions internationales et la politique céréalière va devenir plus que jamais une nécessité pour la viabilité des secteurs d'élevages granivores exportateurs nets. Le secteur viande bovine va voir, dans la mesure où les excédents attendus se confirment, les prix de soutien effectifs contraints par l'ajustement à la baisse des exportations subventionnées et des restitutions. Le secteur laitier va aussi subir la contrainte à l'exportation. Même dans le cas improbable où les plafonds exportables autorisés seraient juste maintenus à leur

niveau actuel, les exportations prévues dépassent les plafonds pour les fromages (ce n'est pas le cas pour le beurre et la poudre de lait écrémé). Elles ne pourront continuer à dépasser ces plafonds que dans la mesure où une fraction non négligeable des exportations pourra être assurée sans restitution, ce qui est déjà le cas (environ 110 000 sur 508 000 tonnes en 1997). Il y a plus de marge de flexibilité à l'exportation pour le beurre et la poudre de lait écrémé, à cause du niveau élevé des références historiques et d'une régression des fabrications. Pour ces derniers produits, c'est l'existence de débouchés solvables qui est la contrainte essentielle, dans l'hypothèse du statu quo concernant la politique laitière et les contraintes de l'OMC. Si les contraintes sont renforcées par la prochaine négociation, l'Europe dépassera probablement ses références autorisées, tout au moins pour les fromages, si ce n'est pour les autres produits²⁶.

Il est possible, voire probable que, dans la prochaine négociation, le volet des droits de douanes et de l'ouverture minimale aux importations soit soumis à une moindre pression. Le maintien d'une certaine protection tarifaire, qui ne serait un avantage réel que pour les secteurs non excédentaires, paraît vraisemblable. Ce maintien est d'autant plus probable qu'il subsiste une marge importante entre les niveaux de droits de douane consolidés à l'OMC et ceux qui sont nécessaires au maintien des niveaux de prix d'intervention, qui sont, avec les restitutions, l'instrument de la PAC déterminant en situation excédentaire.

Les barrières non tarifaires seront plus difficiles à imposer de façon unilatérale, surtout en ce qui concerne les arguments de santé. Il deviendra donc impossible de protéger des technologies traditionnelles pour des produits de base, s'il n'y a pas de preuve des effets négatifs des nouvelles biotechnologies sur la santé humaine.

Les aides budgétaires verront leurs critères d'attribution renforcés pour être autorisées. Les aides couplées à la surface et différenciées entre cultures seront très difficiles à maintenir. Certaines aides couplées aux intrants seront aussi remises en question. La conformité à l'Accord de Marrakech des aides à l'investissement dans les usines de traitements des effluents d'élevage est d'ores et déjà incertaine. Seules les aides aux services d'intérêt public à l'agriculture et les aides liées à la production d'aménités par les agriculteurs sont autorisées et cette orientation sera confirmée. Il nous paraît toutefois possible, au vu de l'expérience historique des négociations et du mode de détermination des politiques agricoles, qu'une enveloppe d'aides non totalement découplées soit maintenue.

L'agenda 2000 prépare les dispositifs d'intervention pour anticiper les ajustements qui seront sans doute nécessaires après le prochain cycle de négociation et après l'entrée des nouveaux membres de l'Est européen. Le remplacement du soutien des prix par des aides budgétaires va se poursuivre. Le rôle de l'intervention va continuer de régresser. Les bases d'éligibilité aux aides seront moins liées aux volumes produits, voire aux surfaces ou aux effectifs. La marge de manœuvre laissée aux Etats nationaux dans la gestion des aides sera accrue. Le cadre juridique européen de la concurrence empêchera les pays de donner un avantage compétitif à leurs producteurs. Il est toutefois possible

²⁶ Cette analyse utilise les dernières projections de la Commission Européenne (DG VI, Octobre 1998).

que les secteurs sous quota, comme le lait, échappent en partie à cette tendance après élimination des excédents en réduisant les quotas.

Une stratégie possible visant le maintien d'un modèle européen de l'agriculture pourrait passer par une position qui, dans la future négociation, exigerait clairement pour tous les pays l'abandon des aides et des crédits à l'exportation pour minimiser les concessions concernant les baisses de droits de douane et l'accès de volumes accrus des importations. Le fait de ne pas avoir à défendre les subventions à l'exportation pourrait également faciliter la défense d'une protection intellectuelle plus ferme des produits typiques qui puisent leur forte image locale dans les traditions alimentaires européennes, voire des modes de production plus « naturels » comme les produits animaux sans activateurs de croissance. L'avenir international des produits agricoles et alimentaires transformés, générateurs de valeur ajoutée, en serait plus assuré.

42.2. Montée de la concurrence internationale

Pour l'agriculture bretonne et ses productions principales non contingentées (viande bovine, porcs et volailles, légumes), la concurrence viendra de l'Europe élargie, de l'Amérique et du bassin méditerranéen.

Pour la viande bovine, le concurrent essentiel est l'Amérique du Sud dont les avantages comparatifs naturels bien connus ne semblent pas remis en question. Les Etats-Unis sont dans une situation voisine avec, en plus, des céréales à prix minimaux et l'introduction d'innovations technologiques, contestées en Europe, comme les hormones de croissance. L'Organe de Règlement des Différends de l'OMC vient en effet de décider qu'elles ne pouvaient être une raison d'empêcher les importations en Europe de viande bovine produites avec ces hormones. Il est clair aussi que les pays émergents, où la demande restera ou redeviendra forte, tireront parti des bas prix mondiaux des céréales pour développer des filières de production de granivores.

La disponibilité en céréales bon marché et la faiblesse des contraintes environnementales due par exemple à l'abondance de ressources naturelles, tels que de grands espaces dépeuplés, deviendront les atouts majeurs de la construction de capacités importantes d'exportation. C'est bien le cas des Etats-Unis qui ont considérablement accru leurs exportations de viandes de porc et de volaille vers l'Asie, et même vers les pays situés à l'Est de l'Europe.

La concurrence intra-européenne risque aussi de se déplacer des Pays-Bas et du Danemark vers les futurs membres de l'Union (les Pays d'Europe Centrale et Orientale). Ils sont certes très en retard pour l'instant, mais les choses changent assez vite pour que, dans la prochaine décennie, leurs économies soient en mesure de construire des filières de production compétitives dans les technologies basiques, un peu à la manière de la Bretagne elle-même dans les années 1960-1970. Comme ils ont de grandes marges en matière de densité et comme la préoccupation environnementale y sera moins forte pour quelque temps, en attendant qu'ils rattrapent des niveaux de vie comparables à ceux de l'Ouest européen, leur « compétitivité-coût » va s'affirmer. Cette diffusion spatiale d'une technologie arrivée à maturité et facilement reproductible est un phénomène avéré, conforme à la théorie du « cycle du produit » de Vernon.

43. Les risques internes

Le développement économique d'une région s'appuie à une époque donnée sur ses dotations en ressources productives : capital humain, capital matériel et ressources naturelles. Il en résulte une spécialisation que la politique économique contribue également à orienter. En dynamique, l'activité économique influe en retour sur l'évolution des ressources productives et leur accumulation, par l'investissement pour les équipements, par la formation et l'éducation pour le capital humain, par la protection et la mise en valeur pour les ressources naturelles. Cette dynamique oriente elle-même l'accumulation dans un sens favorable à la spécialisation courante et tend à conforter cette spécialisation au cours du temps. Les mécanismes classiques de l'innovation induite et les externalités informationnelles favorisent encore la polarisation des activités dans l'espace et la spécialisation régionale. Les facteurs de production, et particulièrement la population active, étant mobiles entre les régions d'une même nation, la polarisation géographique des activités tend à devenir cumulative, par les effets induits des services aux résidents. Les régions ou les zones peuvent connaître un boom ou bien un déclin, selon que le cercle initié est vertueux ou pernicieux et selon que la spécialisation est entraînée ou non par la demande.

Ainsi la Bretagne a développé une spécialisation beaucoup plus marquée que la moyenne française vers le complexe agro-alimentaire, et cette orientation correspond de plus à une faible diversification au sein de ce complexe. Le premier risque interne à souligner est donc celui de l'exposition de la prospérité régionale à une évolution économique défavorable aux branches d'activité dominantes dans la région. C'est d'abord le cas d'un choc de la conjoncture sur des marchés instables comme celui du porc ou des légumes qui peut avoir des effets d'ampleur macro-économique lorsque ces branches occupent une part importante de la valeur ajoutée. C'est aussi le cas d'évolutions tendancielle de la demande défavorables à cette même spécialisation. L'analyse des fondamentaux a souligné l'importance de la qualité et du service inclus dans les produits comme principaux attributs qui croissent avec les revenus. La Bretagne fait des progrès en ce sens mais semble avoir un retard à résorber. L'analyse simplifiée des évolutions récentes de la demande nationale et européenne suggère que la région n'épouse pas assez cette demande par rapport à des ensembles économiques comparables. Par contre l'adéquation de la spécialisation régionale à la demande internationale récente en matière de produits agricoles est apparue plus favorable. C'est aussi une composante de la demande plus risquée que la composante du marché intérieur communautaire, à cause des concurrences internationales et des aléas de change, qui sont plus menaçantes pour les biens standards que pour les produits différenciés.

43.1. Concurrence sur les ressources, productives et naturelles

Il est acquis que le développement en Bretagne d'une agriculture très forte utilisatrice de main-d'œuvre qui a permis de fixer une part de la population rurale dans la région. Les quatre branches (bovins, lait, porcs, aviculture : 85 % du chiffre d'affaires régional) ont toutefois peut-être capté une proportion excessive des ressources productives, qu'il s'agisse des terres, des hommes et des savoir-faire, de l'esprit d'entreprise, des capitaux, voire des fonds publics, qui auraient pu être davantage

orientés vers d'autres activités. L'exemple des Pays-Bas et même du Danemark évoluant dans un contexte économique similaire montre que la chose est possible. Elle n'est cependant pas aisée en raison des mécanismes cumulatifs de développement évoqués plus haut. En effet les activités existantes induisent même l'orientation de l'innovation, de recherche-développement, de formation des compétences dans le sens d'un renforcement du système productif en place. Les incitations de la PAC ont de plus été dominantes à cet égard. En sécurisant les marchés standards, elle a encouragé le système de formation et de développement à privilégier une démarche « production et technicité » plutôt qu'une approche « marchés ». En conséquence, la diversification de l'agriculture bretonne est un réel défi qui comporte des prises de risques pour les acteurs qui les porteront.

La préservation et la mise en valeur des ressources naturelles de l'espace rural a subi les conséquences de l'intensification. La première ressource naturelle menacée est l'eau, en tant que bien de consommation d'abord, mais aussi en tant que facteur de production, en particulier pour les industries agro-alimentaires. La qualité de l'eau des estuaires des cours d'eau est aussi une condition du maintien de l'aquaculture.

L'intensification a engendré des nuisances comme les odeurs, qui sont moins graves que les pollutions, mais coûteuses en termes d'image et de cadre de vie. Les aménagements fonciers, qui ont souvent accompagné cette intensification, ont entraîné des dégradations esthétiques des paysages ruraux et une perte de ressources vivantes et de biodiversité, lesquels sont pourtant un atout du développement des activités récréatives et touristiques dans l'espace rural et un facteur d'attraction résidentielle. Il a été montré que les gîtes ruraux se louent dans de meilleures conditions lorsque les paysages sont préservés et que la densité d'élevages hors sol est faible²⁷. De même, on constate une perte de valeur des biens immobiliers dans les zones de forte concentration d'élevages hors sol.

La poursuite d'une concentration non maîtrisée des élevages intensifs dans la Bretagne intérieure, qui restera plus aisée que dans la zone plus proche du littoral où se concentrent les activités touristiques et résidentielles, peut certes contribuer dans un premier temps à ralentir la désertion de cette zone, mais elle va aussi concurrencer l'émergence des activités touristiques, encore insuffisamment développées, dont la demande est portée par les fondamentaux. A la limite, on pourrait craindre le renforcement du dualisme dans l'espace rural breton entre une ceinture protégée par sa densité démographique (mais aux rivières affectées) et un hinterland en régression perdant encore plus son attractivité résidentielle et touristique à cause de la perte d'aménités rurales.

Dans l'utilisation de l'espace rural, un équilibre entre les activités agricoles, les autres activités économiques, les activités récréatives et la fonction résidentielle, doit être trouvé pour maintenir et conforter le tissu social de la société rurale. A défaut, des tensions, déjà perceptibles, entre les agriculteurs et les autres ruraux, voire les résidents des villes moyennes, vont s'accroître, au risque de freiner un développement régional harmonieux.

²⁷ Ph. Le Goffe (1997).

43.2. Les effets d'image

Les effets d'image sont importants pour une région, car ils affectent son attractivité concernant la fréquentation touristique passagère d'abord, mais aussi les choix de localisation plus définitifs comme ceux des entreprises et de leurs employés, et enfin ceux des particuliers non actifs comme les retraités. Ils influencent donc la mobilité géographique de la population active et celle de la population résidentielle. Ils se traduisent enfin sur les valeurs immobilières.

A cet égard l'image de l'agriculture en Bretagne semble encore plutôt bonne dans son ensemble, mais il apparaît que des segments de la population, émettent quelques réserves sur les pratiques observées (TMO, 1997). Le fait préoccupant est que, dans le sondage cité, la proportion d'opinions plutôt « négatives » est plus forte chez les personnes vivant dans la région que dans l'ensemble²⁸. Il n'est pas certain que les perceptions par l'opinion soient centrées sur les nuisances les plus sérieuses, comme le montre, par exemple, la perception plus favorable des bovins par rapport à celle des porcs, alors qu'ils peuvent être aussi une source importante d'effluents. Les odeurs et la dégradation des paysages sont plus gênantes et visibles que certaines pollutions chimiques plus discrètes. L'opinion publique est néanmoins devenue plus sensible à ces pollutions, car le suivi de l'état des ressources, en eau par exemple, est devenu plus systématique. Cette perception doit être prise au sérieux, car les effets induits qu'elle peut avoir sur le développement régional sont réels.

Outre les effets positifs ou négatifs d'attraction de la population, l'image régionale est aussi un capital que les entreprises peuvent valoriser dans leur politique de communication et dans la promotion des produits. Le succès du programme régional de lancement du label « Produit en Bretagne » montre l'importance de la préservation de cette bonne image, comme les acteurs régionaux en sont déjà conscients. Conforter l'image de l'agriculture bretonne implique de poursuivre l'effort de maîtrise des nuisances et de lancer des efforts plus soutenus de restauration des qualités esthétiques de paysages et des sièges d'exploitation agricoles, et de préservation des ressources.

L'image d'une région se construit dans la durée, elle n'évolue que lentement. Le risque est donc celui de l'effet d'inertie lié à une dégradation d'une image qui deviendrait par suite longue et coûteuse à restaurer.

44. Anticipation, stratégie économique et philosophie de l'action publique

L'exercice de prospective appelle la prudence. Le rôle de l'économiste n'est pas de donner des idées de projets précis aux entrepreneurs, car celles-ci sont leur apanage. Il est plutôt d'identifier les facteurs d'évolution du contexte économique (et institutionnel) des entreprises qui affectent la viabilité de ces projets et leur contribution à la prospérité

²⁸ 79% des personnes de la région interrogées répondent oui à la question : « l'agriculture bretonne vous paraît-elle poser autant ou plus de problèmes d'environnement que les autres agricultures françaises » alors qu'il y a 69% de oui dans l'opinion française.

collective. Il est peut-être aussi d'identifier des potentiels en terme généraux. Il est enfin de révéler les éventuels écueils des politiques construites sous la pression des circonstances, souvent pour résister aux changements du contexte et protéger l'existant.

44.1. Choix de spécialisation et fondamentaux

Les marchés de consommateurs remplacent l'intervention

L'évolution du contexte économique montre clairement la régression des débouchés à prix garantis et le renforcement du rôle des marchés dans la régulation de la production agricole primaire ou transformée. La production agricole et agro-alimentaire bretonne est diverse à cet égard.

Les secteurs de la viande bovine, des légumes et des produits laitiers se sont développés excessivement vers ces débouchés sûrs mais assez peu rémunérateurs. Les secteurs porcs et volailles ont toujours été plus concurrentiels, en raison de leur potentiel de développement très rapide.

Toutes les filières de production vont devoir trouver leurs marchés et adopter une stratégie délibérément commerciale, ce qui doit changer les attitudes de la représentation de la profession à l'égard du rôle de l'Etat, lequel ne sera plus en mesure de procurer les débouchés et de fournir une assurance totale des revenus contre les risques de prix.

Il y a de très nombreux segments de marché émergents, liés à l'évolution diversifiée des habitudes des consommateurs, que les entreprises vont être amenées à exploiter davantage. Le grand marché européen offre de grandes perspectives à cet égard. La valorisation des coproduits prend de l'importance. La percée des volaillers américains en Russie et en Chine serait due en partie à la valorisation de bas morceaux. Il semble bien que les acteurs économiques soient devenus très conscients de ces nécessaires évolutions et que les choses changent vite, même si les données statistiques moyennes ne semblent pas le confirmer. Le mouvement est abordé depuis longtemps dans les firmes commerciales. Les coopératives ont quelque retard à rattraper, mais dans ce secteur également les esprits évoluent.

Les trois compétitivités

La compétitivité d'un secteur comme celle d'une entreprise par rapport à ses concurrents, peut avoir trois sources : La « compétitivité-coût » due à une avance technologique et des prix des facteurs de production bon marché ; la « compétitivité-aidée » qui est obtenue soit par des moyens fiscaux et budgétaires concernant les prix des facteurs ou des compléments de prix comme les restitutions à l'exportation, ou encore par des normes basses d'environnement ou de conditions de travail ; la « compétitivité-valeur » qui permet d'obtenir une marge sur coût, grâce à une parcelle de pouvoir de marché tirée de la différenciation du produit par des marques ou divers signes de qualité.

La *compétitivité-coût* est le seul jeu possible lorsqu'une industrie est orientée vers les produits basiques très standardisés. La concurrence est forte, les prix sont « tirés » selon l'expression consacrée. Les marges sont alors très faibles et, de ce fait, les ressources productives ne peuvent recevoir que la rémunération de base. C'est la course aux gains de productivité, aux bas coûts d'approvisionnement et aux économies d'échelles, lorsqu'elles existent, ce qui est souvent le cas pour les produits et les techniques standardisés. A l'exportation, ces produits sont *très exposés aux variations du taux de change* et les pertes de débouchés peuvent être brutales, comme les années récentes l'ont montré lors des perturbations de la Lire italienne et de la Livre britannique, dont le retournement de parité vers la surévaluation met actuellement l'agriculture du Royaume-Uni à l'épreuve. Avec un type de spécialisation orientée vers les produits standards, une région doit particulièrement veiller aux distorsions de concurrence, ce qui a été le cas de la Bretagne pendant de nombreuses années du fait du prix des céréales²⁹. La poursuite des innovations techniques, la recherche des économies d'échelle, et les basses rémunérations factorielles sont les stratégies d'adaptation quasi exclusives des entreprises et des régions orientées vers les produits de base.

La *compétitivité aidée* a été longtemps la stratégie de l'agriculture française en Europe et dans le monde. On a parlé de « politique dynamique à l'exportation ». La durabilité d'une telle stratégie se heurte à celle des règles consensuelles du commerce international, qui évoluent. Les céréales et la viande bovine (et les oléagineux par un processus similaire) ont été les premiers secteurs à en faire l'expérience. Les produits laitiers de base sont à leur tour l'objet de remises en question.

Les fruits et légumes, qui bénéficiaient surtout de protections tarifaires, sont aussi de plus en plus ouverts à la concurrence. Or les technologies de base se délocalisent facilement et les coûts des facteurs sont plus bas dans les pays moins riches que la France et la Bretagne. Une forme similaire d'aide consiste à diminuer les coûts par des normes basses en matière de droits sociaux ou d'environnement, ou encore par le report sur le contribuable des coûts externes de la production. C'est la tentation en Bretagne aujourd'hui dans les productions hors-sol ou légumières, c'est aussi la requête de certains groupes d'intérêt privés qui mettent en avant l'emploi. C'est là une perspective de très court terme.

La *compétitivité-valorisation* ou oligopolistique est la seule qui échappe en grande partie à l'érosion des marges entre prix et coûts. En différenciant son produit des concurrents par des signes et des qualités distinctifs adaptés et connus des segments de marché, une entreprise ou une économie régionale peut capter une sorte de rente. L'archétype en est bien sûr la marque commerciale de nature purement privée, qui nécessite toujours une grande dimension de l'entreprise pour financer la publicité. Cette stratégie n'est guère accessible qu'aux entreprises agro-alimentaires et difficilement aux exploitations agricoles³⁰. Bien que la prise de conscience de cette nécessité soit aujourd'hui répandue, il semble bien³¹ que les IAA de la région aient à cet égard un

²⁹ Voir entre autres, Courgeon et Mahé (1986), Broussolle et al.(1992,1994)

³⁰ Cela existe cependant, dans la production de cidre, Carpe Diem et Coat Albret par exemple.

³¹ On ne dispose pas d'étude sur ce sujet. Ph Ruffio et S.Gouin (1998) ont fait pour cette étude une analyse rapide d'une enquête d'Agra-alimentation et trouvé 14 marques d'origine bretonne leader dans leur branche, avec des parts de marché allant de 7 à 60 %. Selon Sylvander la production de poulets labellisés serait de 1,5 % alors que la proportion serait de 20 % pour l'ensemble de la France (communication personnelle).

certain retard et plusieurs acteurs économiques bien placés prévoient des nécessaires restructurations et mettent en place des coopérations dans ce domaine.

Une autre forme de différenciation est davantage accessible aux entreprises de petites dimensions et donc aux agriculteurs : ce sont les signes collectifs de distinction comme les labels régionaux ou locaux et les Indications Géographiques de Provenance (IGP ou AOC dans la terminologie française). Il est clair que ces signes doivent correspondre à une qualité distinctive crédible pour les acheteurs sous peine d'échouer. D'autres régions françaises ont construit une prospérité éclatante sur une telle spécialisation, avec une culture de recherche de qualité et de conquête de débouchés, qui n'a pas encore pris l'extension suffisante dans l'agriculture en Bretagne, où la priorité fut donnée d'abord à la modernisation de la fonction production avant celle de la fonction commerciale. La construction d'une notoriété crédible à cet égard prend du temps ou exige des investissements importants dans la communication.

Economies d'échelle, agriculture et IAA

En agriculture, les économies d'échelle sont modestes à partir d'une certaine dimension. Les études de coût montrent qu'en général les facteurs de variabilité les plus importants sont autres que la dimension et souvent liés à l'entrepreneur lui-même. La dimension n'est cependant pas a priori un handicap à l'égard de la compétitivité. Dans les productions dites hors sol, la composante alimentaire est prédominante et dominée par le coût des matières premières. Les équipements sont reproductibles et la part faible du travail n'ouvre pas de grandes possibilités d'avantage de coût. En revanche la grande dimension permet à un entrepreneur d'élevage hors-sol de tirer des revenus d'entreprise quasi proportionnels à la taille, ce qui est le pendant des rendements d'échelle quasi-constants.

Les économies d'échelle existent par contre dans les secteurs ou les fonctions connexes à l'élevage proprement dit. C'est le cas de l'industrie de l'alimentation animale, et aussi semble-t-il celui du traitement du lisier. A l'inverse, la densité des élevages est un facteur de compétitivité pour la filière dans son ensemble. C'est le cas des coûts de transport et de services spécialisés. Dans le développement d'une activité dans une région, les économies externes informationnelles, l'effet d'expérience accumulée sont très importants. Les avantages correspondants sont cependant beaucoup plus liés à la taille de la branche et à la densité des entreprises qu'à la taille même des unités de production. Il en est de même dans la construction de signes collectifs de différenciation et de qualité.

Les IAA relèvent de processus industriels plus prédisposés aux économies d'échelle. Celles-ci sont principalement liées à la fonction technologique, à la fonction commerciale ou à la fonction innovation. L'avantage de taille d'origine technologique est important pour les produits et les opérations parfaitement standardisés. C'est le cas dans la première transformation agro-alimentaire, abattage, production de beurre et de poudre de lait, conserverie de légumes. C'est vraisemblablement moins le cas pour les produits plus élaborés et parfois plus différenciés de la deuxième et troisième gamme. Mais le niveau de standardisation est surtout lié à la phase du cycle d'innovation où se situe le produit.

La dimension est un avantage important dans le succès de la fonction innovation. Très peu d'entreprises agro-alimentaires en Bretagne ont, semble-t-il, un réel service de

R & D. L'une des raisons est la faible dimension des entreprises de ce secteur. L'avantage de la dimension est primordial dans la fonction commerciale et la construction d'une image de notoriété par la marque qui est un élément majeur de la stratégie des grandes firmes agro-alimentaires en plus de leur effort de capter un pouvoir de marché et de contrôler en partie leurs prix.

Stratégies de création de valeur

Il y a eu récemment de nombreux débats au sujet des produits basiques et de la valeur ajoutée présentée comme une stratégie industrielle. Il est clair que l'élaboration d'une matière première en un produit plus proche du stade de la consommation finale va employer des facteurs primaires (travail, capitaux, terre et autres ressources) et donc engendrer des rémunérations. C'est un argument recevable dans la mesure où ces facteurs sont sous-employés ou attirés par les opportunités extérieures. La valeur ajoutée génère donc des emplois.

Cependant puisque la valeur ajoutée ne crée pas en elle-même de pouvoir de marché et donc de marges sur coût plus confortables, elle ne pourra rémunérer le travail qu'au tarif de la concurrence extérieure. Des produits assez élaborés comme des charcuteries classiques dans les IAA, ou le foie gras en agriculture, restent standards et soumis à une forte concurrence qui ne laisse encore que la compétitivité-coût comme stratégie d'adaptation.

Lorsque l'élaboration est accompagnée d'une différenciation qui est liée à l'innovation protégée, à une marque privée ou à une typicité protégées par une appellation connue des acheteurs, une parcelle de monopole est obtenue et les marges sont plus fortes. Il est ainsi possible de rémunérer davantage les facteurs spécifiques qui vont capter une rente de situation ou un profit. Dans la mesure où la propriété des facteurs ou talents spécifiques est attachée à la région, la richesse régionale en est augmentée. C'est l'exemple de la spécificité des ressources productives naturelles ou les qualifications particulières de la main d'œuvre.

44.2. Les règles de l'action publique

Les pouvoirs publics ont comme instruments essentiels les moyens réglementaires, budgétaires et fiscaux, les services collectifs et les infrastructures. Les derniers sont des atouts essentiels de compétitivité pour les entreprises d'une région et les collectivités territoriales ont une certaine marge de manœuvre en ces domaines. Les efforts généraux faits en ce sens pour atténuer les effets de la situation périphérique de la Bretagne ont été des facteurs importants du développement agricole régional. Les moyens réglementaires relèvent des compétences nationales et les administrations déconcentrées ne peuvent guère qu'en moduler la rigueur d'application en fonction de l'acuité des problèmes locaux.

Quant aux instruments budgétaires et fiscaux, il est clair que l'ampleur des moyens et les compétences des collectivités territoriales sont très limitées par rapport aux moyens nationaux et européens en ce qui concerne le secteur agricole proprement dit. Face à ces contraintes les collectivités ne peuvent guère infléchir le cours des choses qui est déterminé ailleurs. Une autre limite de la marge d'initiative au niveau régional est que, comme d'ailleurs au niveau national, ce sont les secteurs importants et bien en place qui sont les plus actifs pour attirer les aides et les soutiens particulièrement en période de perturbation du contexte économique. Il est donc particulièrement difficile aux collectivités de redéployer leurs moyens pour stimuler le développement de nouvelles branches d'activité.

C'est pourtant dans ces actions et la fourniture des biens publics que les ressources fiscales sont les plus rentables pour la collectivité. Les entreprises qui innovent soit en de nouveaux produits soit en de nouvelles techniques sont conduites à la prudence face au risque de l'insuccès. Les agriculteurs qui sont tentés par la diversification de leurs activités en exploitant le potentiel des niches du marché prennent un grand risque par rapport à ceux qui développent les productions bien établies, bien insérées dans des filières, ou bénéficiant de garantie de prix. Les avantages consentis au démarrage d'industries naissantes ont une justification au plan économique.

Les aides publiques sont également à leur place lorsqu'elles catalysent la coopération d'entreprises dans des fonctions que leur dimension ne permet pas d'assumer efficacement. C'est le cas des actions de promotion d'image ou de notoriété ou de labels collectifs qui bénéficient à un grand nombre sans que chacun puisse seul en couvrir les coûts. C'est le cas de programmes de recherche et de recherche développement, de prospection de marchés à l'exportation.

La contribution publique est encore justifiée lorsqu'elle soutient les effets externes positifs d'une activité qui ne peut en tirer une rémunération parce que les bénéficiaires y accèdent librement (coût prohibitif de l'exclusion des biens publics). C'est le cas des chemins de randonnées en montagne différents des remontées de ski. C'est le cas des signes de qualité collective comme les AOC ou les labels qui se distinguent des marques privées.

Il nous semble donc que les moyens budgétaires doivent être concentrés

- sur les prises de risques liées aux diverses formes d'innovation et de diversification,
- sur les expériences pilotes qui permettent d'acquérir des informations et de réduire l'incertitude
- sur les activités qui engendrent des externalités positives sur les autres agents, consommateurs ou entreprises.
- sur les infrastructures physiques et intellectuelles.
- sur l'organisation des coopérations et des réseaux

Par contre l'usage des fonds publics, hors mécanismes de solidarité, pour la restructuration de branches protégées, et particulièrement le financement à titre permanent de la dépollution, sont des usages mal fondés au sens économique et de la politique industrielle.

5. SCENARIOS, CONSEQUENCES ET REPONSES REGIONALES

51. Scénarios

Deux types de projections du compte de la branche agricole ont été réalisés. Le premier type correspond à la logique de la PAC actuelle et examine les résultats d'une poursuite de cette politique, infléchie par l'Agenda 2000 (version sans modulation). Le second correspond à une évolution beaucoup plus radicale de la politique agricole, en prolongeant jusqu'à son terme la logique de la modulation de l'Agenda 2000 et celle de la loi d'orientation, tout en préservant les masses globales de soutien actuel à l'agriculture française.

Les premières projections concernent les résultats économiques en termes de revenu du travail tirés de la projection des comptes de l'agriculture régionale en 2005, selon trois scénarios (I, II, III) : un scénario tendanciel (I) et deux scénarios Agenda 2000 différenciés par leur niveau d'optimisme. Dans ces trois scénarios, la Bretagne recevrait une part des soutiens similaire à sa part actuelle.

Dans le deuxième type de scénarios, on examine le montant (et la part nationale) du soutien qu'obtiendrait l'agriculture de la Bretagne s'il était réparti sur des bases entièrement nouvelles et totalement découplées des volumes de production (et donc conforme à la stricte logique de la boîte verte), mais basées sur l'emploi familial et sur des critères environnementaux. Il pousse donc la logique du contrat territorial d'exploitation (CTE) plus loin que sa définition actuelle, sans toutefois en inclure toute la complexité.

51.1. Trois scénarios dans la ligne de la PAC de 1992 et d'Agenda 2000 : « scénarios classiques »

Les comptes simplifiés de production et de revenus de l'agriculture bretonne ont été projetés en 2005 à partir de la base de 1996, en tenant compte des évolutions de la décennie écoulée, de l'évolution des structures agricoles et des nouvelles données de la macro-économie créées par la mise en place de l'Euro. La méthode et les hypothèses sont précisées dans l'encadré ci-dessous. Les trois projections effectuées permettent d'abord de comparer les évolutions correspondant à l'application de l'Agenda 2000 sur la période 1999-2005 à une situation de référence en 2005. Elles permettent en outre de comparer les situations en 2005 à celles de l'année de base 1996.

Dans le scénario I, les comptes sont projetés en termes nominaux sur la base d'une politique agricole inchangée selon la PAC de 1992. Les aides et les prix sont maintenus en termes nominaux et diminueront donc en termes réels au rythme de l'inflation.

Dans le scénario II, les comptes sont projetés en tenant compte des baisses de prix contenues dans les propositions de la Commission Européenne de mars 1998, parfois appelées « Paquet Santer II », d'où la désignation par « Agenda 2000+ » dans les tableaux de résultats ci-dessous. Dans ce scénario, qualifié d'optimiste, la répercussion

des baisses de prix institutionnels sur les prix de marché est comprise entre la moitié et les trois quarts.

Le scénario III, qualifié de pessimiste, est identique au scénario II sauf pour la transmission des baisses de prix sur le marché, qui est intégrale (sauf pour le lait, 2/3). Il faut en effet se rappeler que lors de la dernière réforme l'évolution des prix de marché n'a pas été parallèle à celle des prix institutionnels. Certaines augmentations ont même eu lieu pour les productions fortement ouvertes à l'international. On a également observé des ajustements à la baisse pour les prix d'ingrédients de l'alimentation animale autres que les céréales, induits par la réforme elle-même.

Pour chacun de ces trois scénarios, on a ensuite calculé, à partir de ces projections, les évolutions d'indicateurs significatifs comme la valeur ajoutée et le revenu brut d'exploitation (RBE) par UTA, en termes réels c'est à dire déflatés par l'indice du prix du PIB attendu sur la période de projection. Ceci permet de comparer l'évolution des indicateurs de revenu moyen selon les scénarios.

Méthode de projections et hypothèses pour les scénarios I, II et III

La projection tendancielle (scénario I) du compte de production de l'agriculture bretonne de 1996 à 2005 a été faite en tenant compte des gains de productivité et de la croissance des consommations intermédiaires. Elle repose sur les taux de croissance en volume, observés sur la période 1985-95, des différents postes du compte. Les taux observés ont été ensuite corrigés des effets de prix relatifs des produits et des intrants, pour approcher les taux de croissance autonome. Cette correction a eu des effets de faible ampleur. La croissance des volumes ayant été assez soutenue pendant cette période, une hypothèse prudente (mais pessimiste quant aux revenus) a été faite : les taux observés ont été divisés par deux pour la projection en 2005. Les subventions ont été maintenues au niveau de 1996. Le scénario I correspond au résultat de cette projection tendancielle. Le tableau 51.1 en donne les résultats en termes nominaux (prix courants).

Dans les scénarios II et III, on a appliqué les baisses de prix institutionnels prévues dans l'Agenda 2000 (propositions du 18 mars 1998, appelé ici « Agenda 2000+ »). Les baisses de prix d'intervention proposées par la Commission sont de 20 % pour les céréales, de 30 % pour la viande bovine et de 15 % pour le lait. Le quota lait est augmenté de 2 % en privilégiant les zones de montagne et les jeunes. Le taux de gel obligatoire des cultures est ramené à zéro. La Bretagne est peu concernée par la première de ces deux mesures. Les aides PAC de 1996 sont celles citées dans DRAF (1996), elles sont revalorisées dans Agenda 2000+. Le calcul des nouveaux montants n'a pas été repris ici, car d'autres études y ont été consacrées (voir CRAB (1997) avec une correction pour le maintien de la prime Maïs ; Colson et Chevallier, 1998, cette étude donnant une estimation plus élevée (4,2 milliards) que celle que nous avons retenue (3,7), même dans le scénario optimiste I).

Traduction des hypothèses de prix

Dans ces deux scénarios l'effet de la baisse du taux de gel sur la production des COP n'a pas été pris en compte, ce qui correspond à une évaluation pessimiste des effets de l'Agenda 2000. D'un autre côté les effets éventuels, en sens opposé, sur les volumes en céréales des baisses de prix et d'augmentation des aides PAC ont été ignorés. Ils sont sans doute faibles et de faible impact sur le compte de production régional, compte tenu de la part des livraisons de céréales dans la PAF. Pour le lait, les volumes seront stables car le quota reste encore contraignant. Pour la viande bovine, les effets croisés des changements de prix et d'aides sur l'offre sont également négligés. Pour les productions porcine et avicole, on suppose que les prix des produits suivent ceux des aliments, qui suivent ceux des céréales, d'où également une neutralité sur l'offre. Précisément, la baisse de prix des aliments est supposée être la moitié de celle des céréales et celle des viandes hors sol, la moitié de celle de l'aliment. Les hypothèses de baisses de prix sont les suivantes :

Scénario II optimiste : céréales (-15 %), viande bovine (-20%), lait (-7,5%), porcs et volailles (-3,8 %), aliments du bétail (-7,5 %).

Scénario III pessimiste : céréales (-20 %), viande bovine (-30 %), lait (-10 %), porcs et volailles (-5 %), aliments du bétail (-10 %).

Les résultats sur les postes du compte exprimés en termes nominaux sont indiqués dans le tableau 51.1, pour les montants globaux et, dans le tableau 51.2, pour les variations relatives à la base de 1996, toujours en termes nominaux.

Tableau 51.1 :
Projections des comptes de l'agriculture bretonne, 1996-2005
(valeurs en francs courants)

En millions de Francs courants	Base	Tendanciel	Agenda 2000+	
		Scénario I	Scénario II optimiste	Scénario III Pessimiste
	1996	2005	2005	2005
Livraisons végétales	5554	6938	6486	6336
Livraisons animales	36294	40694	38418	37558
Livraisons totales	41848	47632	44904	43894
Consommations intermédiaires	27804	32420	30853	30331
Valeur ajoutée globale	14044	15212	14051	13563
Charges	4300	4500	4400	4500
Subventions PAC	2100	2100	3700	3500
RBE global	11844	12812	13351	12563

Tableau 51.2 :
Projections des comptes de l'agriculture bretonne, 1996-2005
(indices valeurs en francs courants)

En indices courants base 100 en 1996	Base	Tendanciel	Agenda 2000+	
		Scénario I	Scénario II Optimiste	Scénario III Pessimiste
	1996	2005	2005	2005
Livraisons végétales	100	125	117	114
Livraisons animales	100	112	106	103
Livraisons totales	100	114	107	105
Consommations intermédiaires	100	117	111	109
Valeur ajoutée globale	100	108	100	97
Charges	100	105	102	105
Subventions PAC	100	100	176	167
RBE global	100	108	113	106

Au cours de la période 1996-2005, le scénario I, tendanciel, montre une croissance nominale de 8 % des deux indicateurs globaux de revenus que sont la valeur ajoutée et le RBE. Dans le scénario optimiste II, la valeur ajoutée nominale reste stable de 1996 à 2005, mais, compte tenu de la revalorisation des aides, le RBE nominal progresse de 13 %. Dans le scénario pessimiste II, la valeur ajoutée baisse de 3 % et le RBE global ne croît plus que de 6 %.

Les effets³² globaux et nominaux de l'agenda 2000 sont évalués en comparant les deux scénarios Agenda 2000+ à la projection tendancielle (scénario I). L'agenda 2000+ fait chuter la valeur ajoutée de 8 (II) à 11 % (III). Le RBE est plus élevé de 5% dans le scénario II par rapport à la projection et inférieur de 2 % dans le scénario III.

Il est important de compléter les évaluations globales et nominales par une correction des effets de l'inflation, même si elle est ralentie par la mise en place de l'Union Economique et Monétaire. L'évolution structurelle continuera également au cours de la période et contribuera à maintenir l'évolution du revenu agricole moyen par actif. Ces deux corrections, qui agissent en sens opposé, sont illustrées dans le tableau 51.3. Il apparaît que la valeur ajoutée globale en termes réels diminue dans tous les scénarios et particulièrement dans le scénario pessimiste III. En supposant une baisse, ralentie, de la population active de 2 % par an, la valeur ajoutée par actif en termes réels continue de progresser même en cas d'application de l'agenda 2000, mais moins vite que dans le scénario tendanciel. Il en est de même du RBE par UTA corrigé de l'inflation qui, dans les deux scénarios Agenda 2000, progresse de 1996 à 2005 à un rythme assez proche du scénario tendanciel. Les résultats du scénario I encadrent en fait ceux correspondant aux deux hypothèses faites sur la répercussion des prix garantis.

Tableau 51.3 :
Evolution des résultats économiques de l'agriculture bretonne
(Indices des montants par UTA à prix courants et à prix constants)

	Base	Tendanciel	Agenda 2000+	
		Scénario I	Scénario II optimiste	Scénario III Pessimiste
Indices base 100 en 1006	1996	2005	2005	2005
Indice du prix du PIB	100	113	113	113
Indice d'évolution des UTA	100	82	82	82
Valeur ajoutée globale déflatée	100	96	89	85
Valeur Ajoutée déflatée par UTA	100	117	108	104
RBE global déflaté	100	96	100	94
RBE déflaté par UTAF	100	117	122	114

En résumé, il faut examiner avec prudence les résultats de ces projections d'impact de la réforme envisagée par l'agenda 2000 sur les indicateurs de résultats économique du secteur agricole en Bretagne. Bien que l'on ait essayé de prendre en compte les évolutions structurelles et les gains de productivité, les indicateurs globaux restent sensibles à la répercussion des prix institutionnels sur les prix de marché. On peut

³² Les résultats de l'évaluation de la CRAB (1997) faites sur la base du premier paquet Santer donnent un impact des propositions de 1997 (où les aides au maïs fourrage, de l'ordre de 650 millions de francs, étaient abandonnées) de moins 15 % pour la valeur ajoutée et de - 9 % pour le RBE. Les résultats de Colson et Chatellier pour la Bretagne sont de -2 % pour la valeur ajoutée et de - 7 % pour l'EBE. Il est clair que les résultats sur les soldes, que sont les indicateurs de revenus, sont sensibles en particulier aux hypothèses de répercussion des prix d'intervention sur les prix de marché.

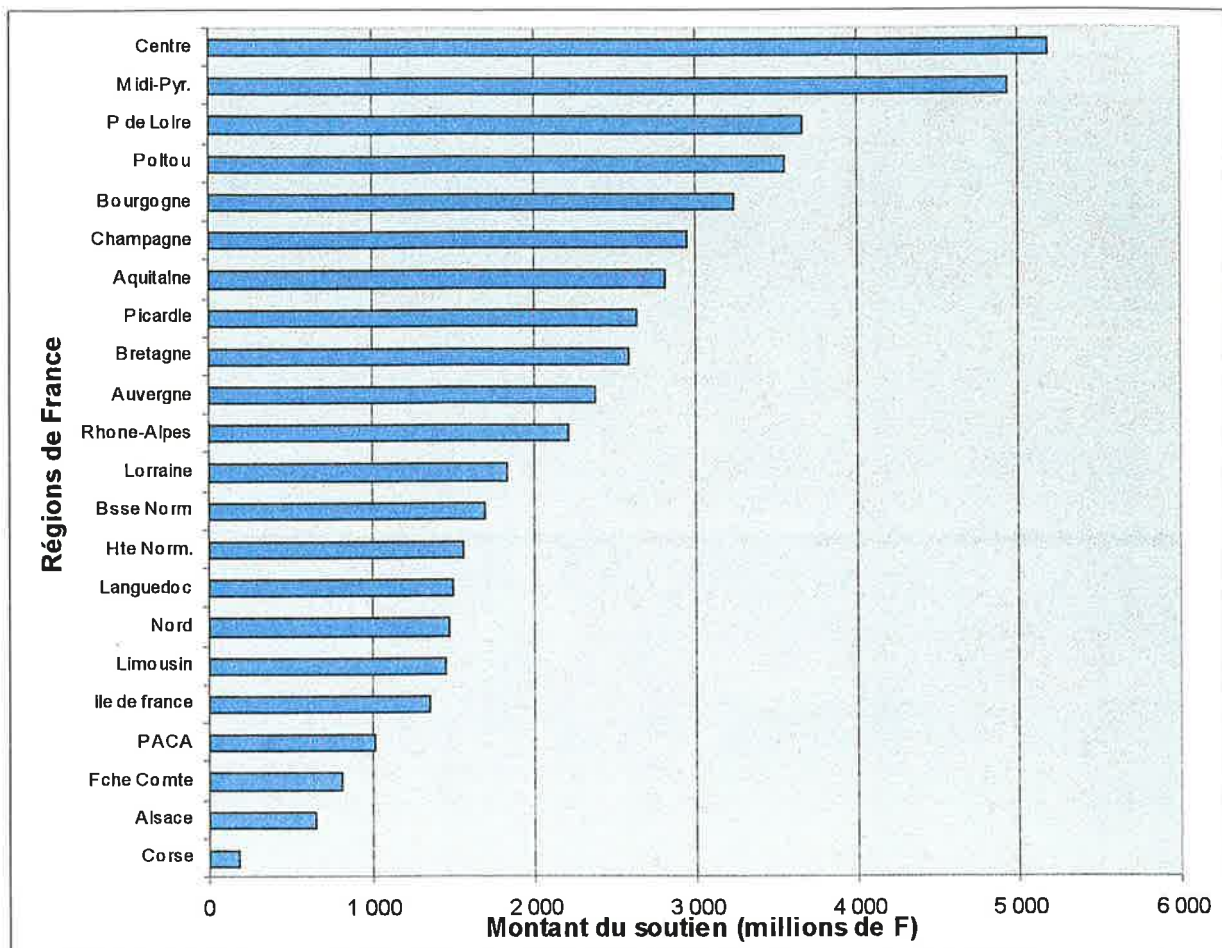
toutefois souligner deux choses : dans une hypothèse de répercussion pessimiste, la valeur ajoutée baisse par rapport à la tendance basée sur le statu quo de la PAC, mais en termes réels par actif elle continue de progresser légèrement par rapport à l'année de référence 1996. Compte tenu des aides nouvelles, le RBE par actif en termes réels devrait augmenter.

51.2. Scénarios dans la ligne de l'Agenda 2000 (avec modulation complète) et des Contrats territoriaux d'exploitation : « scénarios CTE »

La loi d'orientation prévoit la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation dont le financement vient en complément des divers soutiens actuels. D'autre part, le projet de l'Agenda 2000 envisage une modulation du soutien en conservant les enveloppes nationales. La loi agricole américaine de 1996 a aussi mis en place une nouvelle base du soutien fondée sur des références historiques, mais presque totalement découplée des productions courantes. Il nous a donc semblé opportun d'examiner un scénario quelque peu futuriste où le montant total des soutiens actuels à l'agriculture française serait maintenu, mais réparti selon une logique proche des CTE, et prenant aussi en compte l'importance du travail familial dans les exploitations, et donc dans les diverses régions. Il s'agit donc de voir si de telles bases de répartition seraient ou non favorables à la région Bretagne, compte tenu de ses productions, de ses structures agricoles et de quelques indicateurs environnementaux simples, comme le linéaire du bocage et les surfaces enherbées.

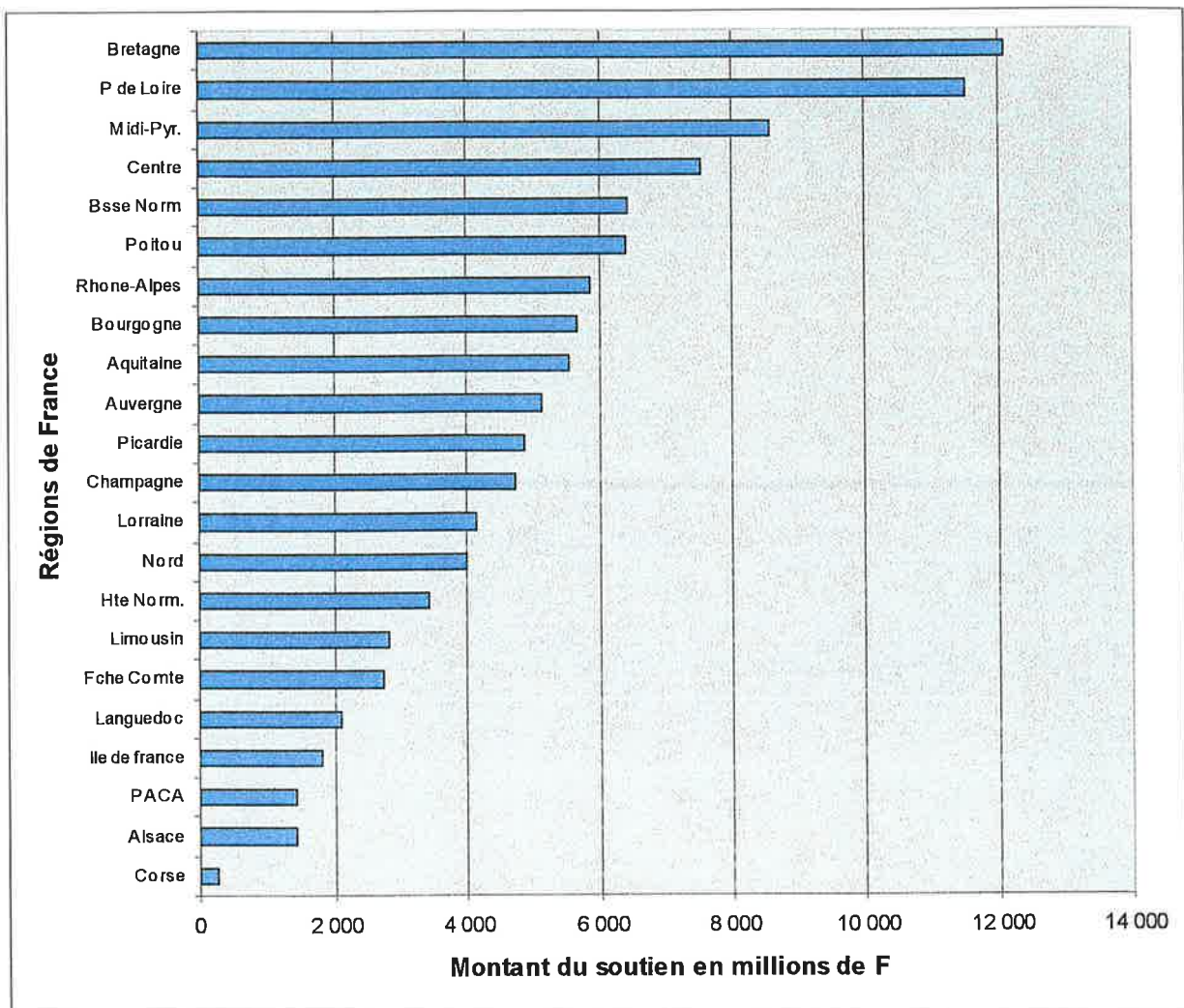
La répartition actuelle du soutien entre régions françaises est illustré sur par les figures 51.1, 51.2 et 52.3. Le premier montre comment se répartissent les aides budgétaires entre régions. Ce constat est déjà connu et permet de vérifier que la part des aides reçues par la Bretagne est modérée au regard de l'importance de la part de la région dans la production finale nationale. La Bretagne, qui est la première région selon le montant de la production finale, n'occupe que la neuvième place dans l'ordre de classement des régions, ce qui correspond à la faiblesse relative des livraisons bretonnes de grandes cultures affectées par la réforme de 1992. Le Centre vient en tête selon ce critère.

Figure 51.1 :
Répartition régionale des montants globaux d'aides en 1995 (millions de F)



Le second constat concerne la répartition régionale du soutien total à l'agriculture qui comprend les aides directes budgétisées et le soutien passant par le marché calculé selon la méthode des Equivalents Subvention au Producteur de l'OCDE, comme dans la section 24. La figure 51.2 illustre la répartition régionale du soutien global.

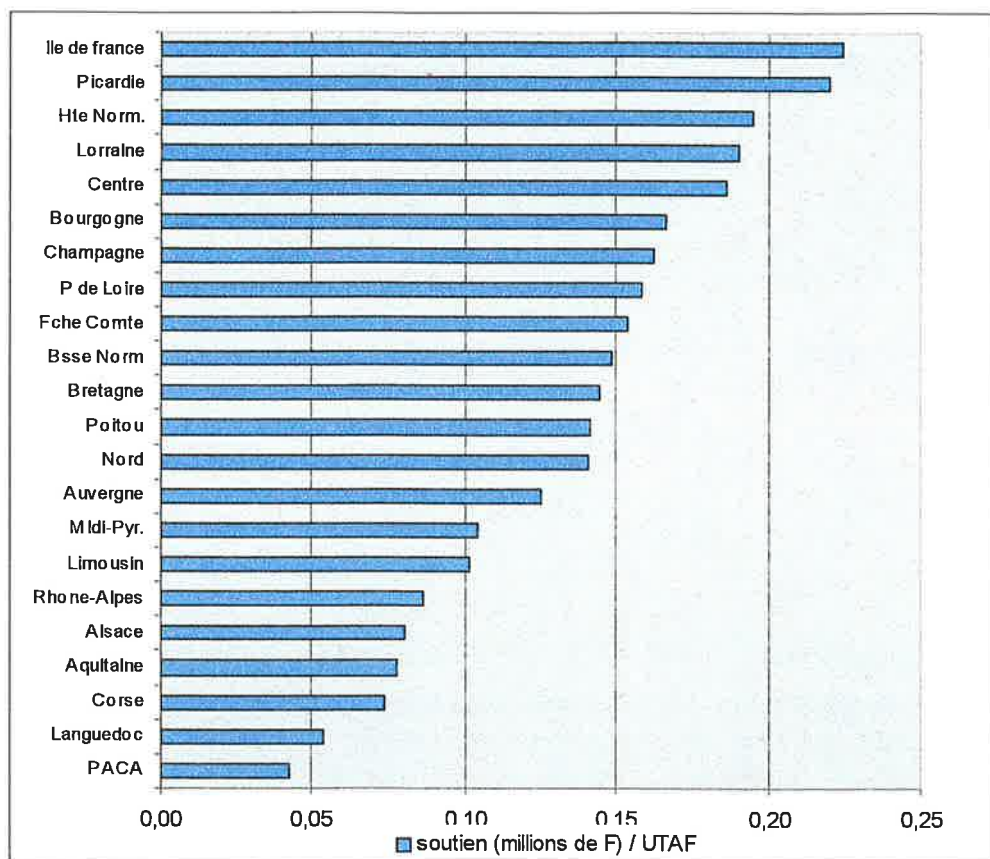
Figure 51.2 :
Répartition régionale des montants globaux de soutien (aides + prix) en 1995
millions de francs)



La place de la Bretagne est alors la première pour le soutien global, essentiellement à cause des productions laitière et bovine dont le soutien passe encore pour une part importante par les prix.

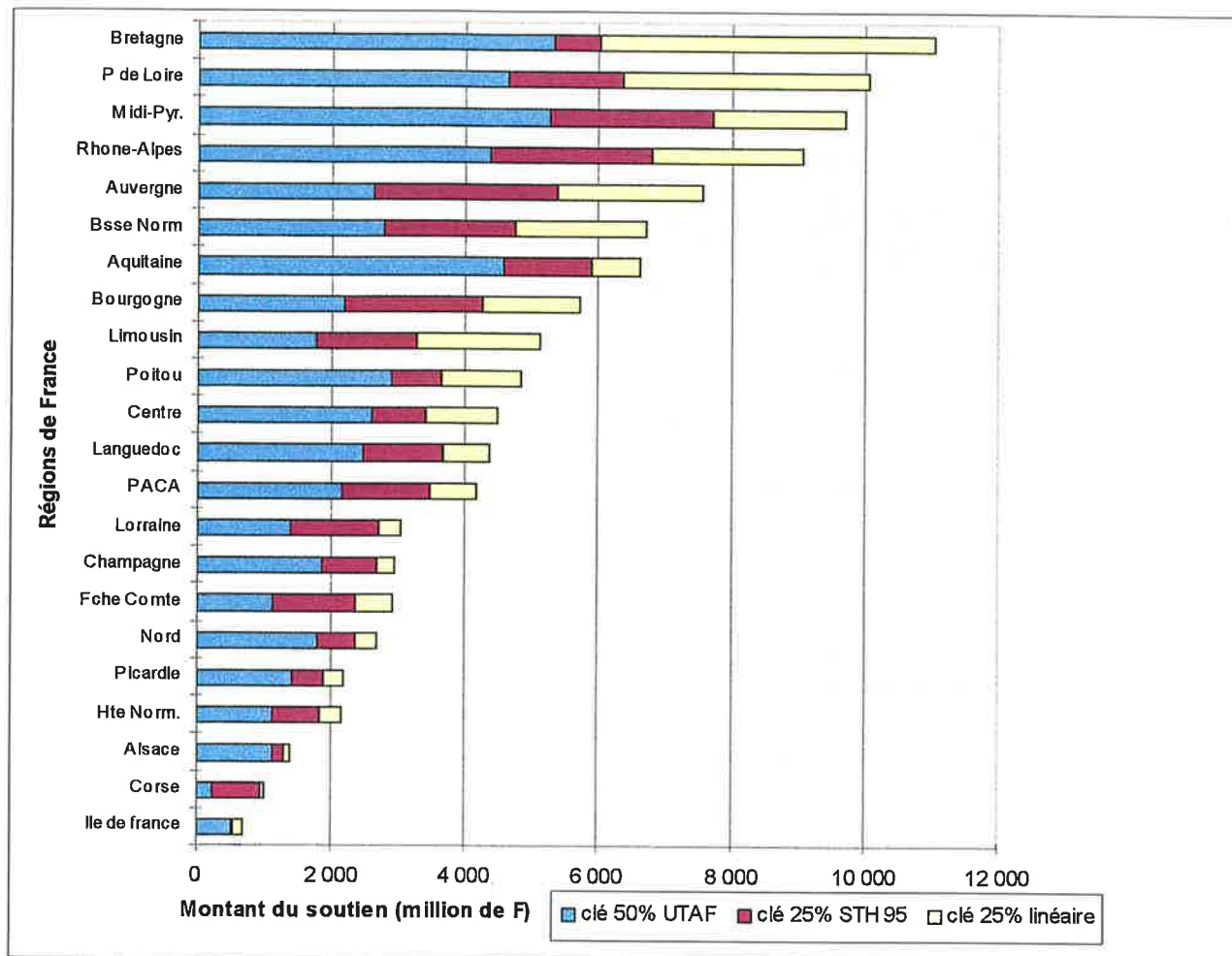
Il est aussi intéressant d'examiner la répartition régionale du soutien par actif agricole de façon à prendre en compte la diversité régionale de l'emploi en agriculture. La Bretagne étant la région qui comporte le plus d'actifs familiaux, sa place dans la hiérarchie des soutiens par emploi est nettement moins favorable que celle de plusieurs autres régions. Elle n'occupe plus que le onzième rang dans le classement des régions françaises (Graphique 51.3).

Figure 51.3 :
Répartition régionale des montants de soutien (aides + prix) par UTAF en 1995
(millions de F)



Enfin, nous avons réalisé une simulation de la répartition régionale du soutien global à l'agriculture française en 1995 selon des critères nouveaux, combinant la part de la population active familiale, la part du linéaire, et la part des surfaces toujours en herbe des différentes régions. La pondération des trois critères est respectivement de 50 %, 25 % et 25 %. Il est intéressant de constater qu'avec une telle clé de répartition, la Bretagne conserverait approximativement le soutien qu'elle obtient aujourd'hui, bien qu'il ne soit plus lié aux productions mais aux emplois et à des indicateurs environnementaux, certes définis de façon très fruste. Le graphique 51.4 montre que ce sont ces critères du linéaire et des UTAF qui sont les plus favorables à la Bretagne, alors que la STH tendrait à la pénaliser par rapport à d'autres régions.

Figure 51.4 :
Répartition régionale de l'enveloppe nationale actuelle du soutien (aides + prix en 1995)
en fonction des UTAF (50 %), de la STH (25 %) et du linéaire (25 %)(millions de F)



52. Maintien et redéploiement des actions publiques régionales et nationales

La marge de manœuvre des collectivités territoriales pour infléchir le développement économique et pour conduire une politique industrielle d'une certaine ampleur est restreinte dans le contexte institutionnel français de très partielle décentralisation administrative et fiscale. D'autres pays d'Europe ont des processus de décision davantage basés sur des institutions démocratiques régionales. Le Danemark semble par exemple gérer son espace rural avec une plus grande marge de compétences au niveau décentralisé. Notre culture et nos traditions nous permettent-elles de penser que des arbitrages plus décentralisés seraient plus efficaces et plus conformes aux intérêts collectifs régionaux ? A un niveau décentralisé, les capacités d'influence des divers groupes d'intérêt seraient-elles plus ou moins déséquilibrées en faveur de certains groupes socio-économiques qu'au niveau national ? Avec plus de transparence et d'information liées à la proximité locale, il nous semble que des institutions représentatives plus décentralisées pourraient gérer efficacement les intérêts économiques régionaux dans le cadre d'une subsidiarité renforcée et d'institutions démocratiques adéquates. L'expérience d'autres pays développés plaide en ce sens.

Dans l'état actuel des choses, la politique industrielle au niveau régional concernant les IAA ne dispose pas de grands moyens d'intervention et repose essentiellement sur des instruments nationaux. La coopération entre les deux niveaux de compétence dans ce domaine semble néanmoins, sur la base de nos informations, se développer normalement. Elle est très importante. En agriculture, la marge d'action régionale est aussi très réduite à cause de la prédominance écrasante des instruments d'intervention de la PAC, qu'il s'agisse de l'intervention sur les marchés ou des aides financières liées aux productions. Le tableau 52.1a illustre l'ampleur relative des enveloppes et montre que les aides territoriales ne représentent guère qu'environ 5 % des aides financières à l'agriculture d'origine nationale et européenne. Encore faut-il mentionner que les soutiens passant par les prix de marché, qui influent fortement sur les revenus et l'orientation de productions, ne sont pas compris dans ces enveloppes.

Les politiques structurelles³³ laissent un domaine d'initiative plus important aux niveaux décentralisés, mais leur conception est aussi d'origine communautaire. De plus, elles sont aussi les plus difficiles à mettre en œuvre, car elles concernent surtout des biens publics et donc des projets reposant sur une organisation collective. L'exiguïté des moyens, en croissance cependant, et l'existence de contradictions dans les signaux incitatifs ont été soulignés et constituent une contrainte additionnelle. Les collectivités territoriales peuvent, d'autre part, mobiliser des moyens budgétaires limités dans le cadre du développement économique. Elles confortent parfois les moyens nationaux dans le cadre d'actions en coopération Etat-Région. Elles l'ont fait pour l'ajustement structurel de la branche laitière et dans certains programmes d'aménagement rural. Elles ont déjà participé à certains investissements de maîtrise des pollutions (mise aux normes et PMPOA) et sont sollicitées pour subventionner certains investissements de dépollution comme le traitement des effluents. L'examen du tableau 52.1b montre qu'elles ont aussi consacré une part importante de leurs moyens à des actions d'intérêt collectif comme la

³³ 112 millions de F au titre du programme 5b en Bretagne en 1995 (tableau 22.3).

formation, l'expérimentation, l'encadrement, la recherche, les prises de risques dans la diversification des exploitations, l'environnement et la gestion de l'espace.

Tableau 52.1a :
Enveloppes des aides des Collectivités Territoriales et de l'Etat au complexe agroalimentaire (Bretagne et autres régions, en millions de F), 1995

En millions de F	Bretagne	Basse-Normandie	Pays de la Loire	Rhône-Alpes	Ensemble des régions
Collectivités Territoriales	403	223	403	615	5 247
Dont :					
(1)Ensemble Agriculture	210	132	222	310	2931
(2)Formation	113	73	151	265	1778
(3)Industrie agro-alimentaire	79	18	30	40	538
Aides de l'Etat et de l'Union Européenne à l'agriculture	4 872	2 783	5 596	3 108	69 471

Tableau 52.1b :
Structure comparée des aides des Collectivités Territoriales à l'agriculture (Bretagne et autres régions, en % de la rubrique (1) du tableau 52.1a), 1995

En millions de F	Bretagne	Basse-Normandie	Pays de la Loire	Rhône-Alpes	Ensemble des régions
Jeunes agriculteurs	9,2	11,4	9,7	2,5	5
Modernisation	16,0	15,0	8,6	18,5	15
Actions foncières	26,6	38,7	26,4	9,5	18
Hydraulique	2,2	7,2	9,1	25,0	19
Environ. et gestion Espace	6,1	3,0	3,6	9,9	5
Diversification	1,7	1,4	0,8	1,2	3
Amélioration génétique et appui filières locales	2,7	5,3	1,6	4,3	5
Ensemble installation et modernisation exploitations	64,6	82,0	59,9	70,9	70
Lutte maladies	5,1	3,9	3,8	6,3	6
Laboratoires départementaux	15,4	5,3	26,6	6,3	10
Expérimentation, appui technique	8,9	4,8	4,1	6,2	6
Structures d'encadrement	0,6	0,4	0,3	4,2	2
Autres aides	5,3	3,5	5,4	6,2	6
Ensemble autres financements	35,4	18,0	40,1	29,1	30
Ensemble agriculture (a)	100	100	100	100	100

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1998. Les aides des Collectivités Locales à l'agriculture, aux industries agro-alimentaires et à la formation en 1995, Direction des Affaires Financières et Economiques.

(a) rubrique (1) du tableau 52.1a ;

Les actions en cours dans les IAA : les programmes reposent sur des fondements économiques sains

Les différents programmes régionaux récents vont dans le sens des bons principes évoqués. On peut citer les actions destinées à améliorer la compétitivité des entreprises par le partage des savoir-faire, comme **Bretagne Qualité Plus**, qui permet de mettre en place une démarche qualité, avec souvent un objectif de certification et a touché 246 entreprises agro-alimentaires depuis 1988, comme **Citroën Superforce**, qui aide les PME à résoudre leurs problèmes d'organisation de la production (l'agro-alimentaire représente 19 % des interventions), ou comme **Bretagne Environnement Plus**, qui sensibilise les PME à l'impact de leur activité sur l'environnement et leur fait prendre conscience que la mise en place de technologies propres est un facteur de compétitivité ; 117 entreprises agro-alimentaires ont participé à cette action. La Région fournit aussi un accompagnement technique aux projets innovants de l'agro-alimentaire avec le programme **Britta**, dédié à ce secteur. Ce programme permet de faire fonctionner des centres techniques et de transfert, qui sensibilisent et accompagnent les entreprises dans leur démarche d'innovation. En 1997, Britta a soutenu 35 projets industriels.

De même, différentes actions sont cohérentes avec les principes économiques (investissement dans de nouveaux projets à risque ; actions qualité sécurité, traçabilité, normes ; certification ; recherche et développement, thèses en entreprises qui sont plébiscitées par ces dernières ; conseil en R&D et développement de projets, conseil à la protection intellectuelle par les brevets *et les marques et signes de qualité* reposant sur l'image régionale, promotion des exportations, etc.)

Les frémissements observés dans les IAA, et les diverses initiatives en faveur de la promotion de la qualité et de la sécurité des aliments sont sûrement les résultats de ces programmes. Ils devraient s'amplifier au point d'être visibles prochainement dans les statistiques.

La promotion des productions régionales à l'exportation, par l'information, la communication, voire l'aide aux initiatives de coopération entre firmes pour développer des instruments appropriés de prospection de marchés ou des filiales d'exportation, sont toutes des actions qui catalysent l'organisation de services collectifs aux entreprises et relèvent bien de la puissance publique. Les expériences néerlandaises et danoises sont souvent citées en exemple et la Bretagne a encore, semble-t-il, des progrès à faire en ce domaine.

La promotion de l'image régionale par les actions de communication, de la présence aux divers salons et foires commerciales, l'aide à l'organisation de journées d'études et d'animation sur les thèmes porteurs de la qualité, la sécurité alimentaire, l'innovation etc., sont toutes des actions qui participent efficacement à la dynamisation du tissu productif régional, particulièrement dans un secteur où la place des PME est prédominante.

En agriculture : soutenir les prises de risque raisonnées

Un premier objectif raisonnable est de maintenir la compétitivité des secteurs qui sont actuellement le cœur productif de l'agriculture régionale tout en préservant la qualité de l'environnement. Un second objectif est d'infléchir progressivement l'hyper-spécialisation constatée, qui présente certains risques, par le développement de nouvelles filières exerçant moins de pression sur les ressources naturelles, par la

promotion de la pluriactivité des ménages ruraux et la mise en valeur des multiples ressources rurales.

La difficulté déjà soulignée vient, d'une part, de la tendance naturelle des organisations couvrant les secteurs importants à œuvrer en faveur de la poursuite de la croissance tout en minimisant les contraintes et, d'autre part, de la faible visibilité et de l'incertitude qui caractérisent les efforts entrepris pour lancer de nouvelles filières. C'est là un problème connu de la bonne « gouvernance », c'est-à-dire de l'efficacité à long terme de l'intervention de l'Etat, sujette au risque de « l'incohérence temporelle » entre décisions publiques prises à des époques successives ; ce risque d'incohérence est dû en partie au fait que le cycle politique, le cycle économique et le cycle environnemental ont des périodicités d'ordres de grandeur très différents. Le premier est très court, le dernier est très long. Ce ne sont pas les mêmes générations d'acteurs qui sont concernées par les décisions et par les résultats. La portée de ce constat sur le développement économique durable est de grande ampleur. Elle est sensible en matière de formation et d'innovation, dont les effets sur la compétitivité économique d'une région sont décalés vers un horizon parfois éloigné. Elle devient d'actualité en matière d'environnement où les phénomènes présentent une grande inertie et parfois des irréversibilités.

Dans ce contexte, la diligence des autorités régionales dans l'application du dispositif « nitrate » est à saluer, même si, comme partout en France, le démarrage a été lent par rapport à nos partenaires européens. La mise en place du PMPOA et ses dispositions réglementaires, le suivi de la qualité de l'eau vont dans le bon sens.

Les problèmes qui restent à résoudre sont l'effectivité de la résorption des excédents d'utilisation d'azote de toutes origines, la gestion des demandes d'agrandissement, l'effectivité du contrôle et surtout la conversion des instruments en mécanismes incitatifs d'adaptation des pratiques.

Dans le cadre des dispositifs et des compétences actuels et étant donné l'urgence des problèmes, compte tenu que les pratiques sont difficilement observables, un renforcement temporaire des normes concernant l'éligibilité des terres d'épandages paraît être indiqué dans les zones en forts excédents.

Il faudrait aussi améliorer l'information sur les pratiques réelles pour rendre plus objectifs les arbitrages entre les usages des terres en fonction de leurs potentialités. C'est une tâche difficile qui se heurtera de toute façon aux contradictions mentionnées entre les incitations de la PAC et les instruments de politiques environnementales basées sur le contrôle.

Les autorités publiques vont avoir à gérer les pressions très fortes visant à externaliser les coûts d'épuration par des subventions au stockage et au traitement. De telles aides ne sont pas recommandées, car elles sont sans fondements économiques et même porteuses du risque d'encouragement à la croissance d'activités polluantes. Si elles ne peuvent être évitées, il est nécessaire qu'elles soient forfaitaires, et non proportionnelles à la taille, de façon à les découpler des décisions économiques des exploitations. A défaut, c'est un signal erroné que recevront les entreprises concernant la vérité des prix, des coûts et de la valeur créée. A long terme c'est la prospérité durable de la région qui en pâtira.

Il vaut mieux, même en courant les risques liés à l'incertitude des « industries naissantes », donner la priorité à la diversification et à la prise d'un réel risque entrepreneurial plutôt qu'à la simple croissance par effet d'imitation, qui ne correspond plus à un esprit d'entreprise réellement innovant.

Comme l'espace rural est, plus encore que dans le passé, un gisement de ressources valorisées par d'autres activités humaines, il faut mettre l'accent sur la mise en valeur de ce gisement pour mieux exploiter les ressources récréatives de l'espace rural. Cette mise en valeur passe entre autres par une gestion plus satisfaisante des conflits d'activités dans l'espace et, par suite, par une révision des servitudes sur le droit de propriété des terres, dont le potentiel ne se limite plus à la seule fonction productive de biens : les conditions d'accès à l'espace rural et l'absence d'un zonage conçu en fonction des complémentarités d'emploi et des conflits d'usage est une des grandes limites des dispositifs actuels face à l'objectif d'une intégration harmonieuse de l'agriculture et des ressources de l'espace rural. En conséquence, il devient nécessaire de mieux associer les autres usagers de l'espace rural à sa gestion.

53. Initiatives et programmes pilotes pour la Bretagne

Les propositions qui suivent sont souvent une amplification de programmes existants, complétée par des redéploiements. Elles sont compatibles avec les principes de politique économique énoncés précédemment : s'agissant de la politique « industrielle » ; suivre la maxime « entretenir les vaches à lait, coloniser les niches et aider la prise de risque » ; s'agissant de l'action publique ; financer en priorité des biens publics et éviter l'externalisation vers la collectivité des coûts d'épuration et de résorption des nuisances ; appliquer l'état de droit pour crédibiliser la règle et marginaliser les attitudes souvent minoritaires de non respect des réglementations en vigueur ; accompagner les comportements compatibles avec l'intérêt général par des mécanismes incitatifs qui se traduisent sur les revenus des agents.

53.1. Nouvelle priorité pour les IAA : mieux valoriser les produits basiques avant toute nouvelle croissance en volume

La première « initiative » à mentionner est la poursuite des programmes évoqués ci-dessus qui dynamisent l'encadrement et l'innovation, l'identification et la protection intellectuelle, la qualité sanitaire (traçabilité), la qualité hédoniste et l'image.

Initiative n°1 : « Bretagne R&D Plus » ; Recherche et Développement dans les IAA

Financement partiel ou temporaire de la mise en place d'un service R&D dans les entreprises du secteur des IAA. C'est une idée semblable à celle du programme Bretagne Qualité plus et une systématisation des actions déjà prises en cette direction et passant entre autres par les aides au conseil, à l'audit et aux projets ainsi que des aides au financement de bourses de thèses³⁴ en entreprises.

³⁴ Elles ont, semble-t-il, été très appréciées pour à leur effet dynamisant au sein des firmes d'accueil.

Un tel programme permettrait aux entreprises bretonnes de mettre progressivement en place un réel service de R&D, qui est encore très rarement présent, sans doute à cause de la faible taille des entreprises, et aussi des faibles marges qui limitent les capacités d'investissement à long terme dans l'immatériel. Le démarrage de tels services R&D dans les entreprises pourrait reposer, entre autres et dans un premier temps, sur des projets appuyés par des sociétés de conseil aux entreprises du secteur des IAA. Les aides au démarrage de telles sociétés de conseil à l'innovation pourraient entrer dans ce programme.

Initiative n°2 : « Gouda breton » : mise au point de produits des IAA à image bretonne et à vocation universelle

L'idée est de confier à la R&D ce que la tradition des siècles récents (ou l'absence de Dom Pérignon et de Marie Fontaine dans la région) a omis de nous léguer : quelques grands produits agro-alimentaires de haute qualité, mais quand même génériques, dotés d'une image bretonne qui pourrait être protégée, et enfin à vocation universelle c'est-à-dire à potentiel de diffusion mondial. Ils ne doivent donc *pas être trop typiques* d'une culture ou d'une tradition culinaire particulière, ni être des produits de luxe à prix élevé ; ils doivent *bien voyager* et correspondre aux modes de vie et de consommation du « client universel » pour avoir un débouché potentiel planétaire. On pourrait penser à un fromage à pâte pressée, une conserve de pâté du type du fameux pâté Hénaff (que l'on trouve dans la brousse africaine), un biscuit des repas « déstructurés » etc.. C'est à une société de conseil en innovation-produit de le définir plus précisément, compte tenu des conditions et des structures de l'industrie régionale. La capacité des Danois et des Hollandais à exporter un fromage de qualité mais plus uniforme que le plateau typé des 300 sortes de fromages de l'Hexagone est l'expérience qui inspire un tel projet.

Pour avancer dans ce sens on ne doit pas sous-estimer deux écueils : celui de la contrainte de lancement et celui de la difficulté de l'investissement dans un signe de *qualité de type collectif* (qui est aussi l'une des difficultés rencontrées par les Appellations d'Origine Contrôlée). La notoriété d'un produit peut se construire de deux façons : par l'histoire et dans la durée, sur la base de traditions, ou bien, plus rapidement, par la communication et la publicité. La première méthode étant trop lente, il ne reste que la seconde. Mais alors, le montage d'un projet industriel de conception et de lancement d'un produit sous un signe collectif à caractère régional se heurte nécessairement au manque d'incitation pour les firmes individuelles à *coopérer* au lancement d'une appellation qui restera en propriété partagée. On retrouve là le syndrome de la tragédie des communs ou du dilemme du prisonnier, évoqué dans le contexte des ressources naturelles, mais qui est en fait le même problème institutionnel fondamental, qui est d'assurer le retour bénéficiaire au membre d'un groupe qui investit dans l'action de coopération. Si l'idée est viable, il faut un catalyseur : la puissance publique peut l'être ou déléguer la mission et en couvrir le risque de démarrage. On peut aussi remarquer qu'une telle « marque collective » n'est pas incompatible avec l'adjonction, par les firmes privées produisant le bien sous licence, de leur marque commerciale à la marque collective basée sur l'image régionale. Il s'agit en fait d'une idée voisine, mais plus ciblée, de l'initiative du label « produit en Bretagne » qui, elle, s'applique potentiellement à tous les produits de la région et dont la nature collective est encore plus marquée. Ceci ne semble pas être rédhibitoire, puisque l'expérience est considérée comme un succès.

Une telle initiative peut être aussi mise en œuvre dans le cadre de filiales des firmes privées regroupant une fraction importante de la filière. Le système des veilings aux Pays-Bas dans la filière horticole est une construction similaire, nécessaire à la conquête des marchés mondiaux.

Initiative n°3 : « Le Nasdaq breton » : instrument financier de capital risque

Il s'agirait en fait, contrairement à ce qui est suggéré dans l'expression évocatrice ci-dessus, plutôt d'un instrument financier que d'un appendice de la bourse, à haut risque mais à forte rentabilité. Certaines banques de la région ont déjà des filiales qui ont pour mission de financer le lancement de projets à haut risque. L'idée est d'élargir le tour de table, avec l'appui d'un *Fonds Régional*, pour les projets les plus innovants et les plus hasardeux et parfois très rentables. Le problème de la mise en œuvre de la coopération est sensiblement le même que dans le cas précédent, car les institutions financières privées sont aussi en concurrence sur d'autres domaines.

L'idée est une variante de la mission confiées aux SDR, en version plus difficile encore puisqu'il s'agit réellement de projets à haut risque. Le Nasdaq américain, qui inspire cette idée et qui est construit sur une logique purement privée, n'est sans doute pas transposable à une échelle régionale (ou à notre culture ?).

Initiative n°4 : Projets de développement industriel de recettes régionales

La Collectivité régionale a stimulé la réalisation d'un inventaire des traditions culinaires qui trouvent leurs racines dans les produits et la culture de la Bretagne. Certaines de ces recettes pourraient donner lieu à des produits agro-alimentaires de grande consommation, adaptés aux nouvelles habitudes alimentaires, et fabriqués avec des matières premières typiques de la région ou fortement attachées à son image pour en freiner l'imitation. On peut penser par exemple à des dérivés du sarrasin (fourré de sarrasin pour l'apéritif ?), de charcuteries typées, de produits de la mer ou du cidre de haute gamme etc.. L'expérience qui inspire cette suggestion est celle de la région Sud-Ouest qui a réussi à faire de certaines de ses recettes traditionnelles des produits de grande consommation tout en gardant une part significative de la production dans la région d'origine.

53.2. IAA et agriculture : Soutenir les nouvelles filières

Initiative n°5 : Programme nouvelles filières

5a : Création, renforcement et diversification de filières d'élaboration des produits régionaux (légumes et fruits transformés, pêche et aquaculture, charcuteries)

Plusieurs observateurs pensent que, comme peut-être dans le cas du lait, le recours trop fréquent à l'intervention combiné à d'autres conditions d'organisation particulières au secteur des légumes en Bretagne, n'a pas permis la mise en place d'une filière de légumes transformés construite réellement pour le débouché européen. Une initiative régionale pourrait soutenir un tel projet qui, selon des spécialistes du conseil, pourrait avec succès concerner aussi les fruits transformés, qui sont particulièrement peu développés dans la région. Encore une fois, il faut plus d'esprit entrepreneurial et courir

plus de risques pour développer de telles filières, parfois entièrement nouvelles, que pour faire croître de façon homothétique une filière ou une branche d'activité déjà arrivée à maturité. Les collectivités territoriales sont bien dans leur rôle dans le soutien à la prise de tels risques.

5b – Développement de la filière horticulture

La demande de fleurs et de plants de pépinières est en forte croissance. La demande de fleurs coupées et de plantes décoratives augmente avec les revenus. Il en est de même pour les plantes et arbustes de pépinières utilisés dans l'architecture paysagère des particuliers et des collectivités. Il s'agit encore d'un des quelques biens « supérieurs » produits par le secteur agricole. Les Pays-Bas, aux données naturelles et structurelles voisines de celles de la Bretagne, ont montré que le développement rapide d'une telle filière était possible. Pourquoi pas en Bretagne ?

Initiative n°6 : Programmes pilotes AOC

La rareté des AOC bretonnes est un fait bien connu et l'évocation de l'éventuelle promotion de projets dans cette direction fait souvent sourire. Dom Pérignon était sûrement bien seul quand il chercha une solution pour tirer un noble parti des médiocres raisins champenois. Cette idée n'est certes pas une stratégie industrielle pour le cœur du système productif, car elle ne peut rapidement concerner une grande part du volume de matières premières agricoles produites dans la région. Elle procède plutôt de la nécessaire diversification, de « *semilles de graines d'avenir* », de la conquête possible des créneaux de débouchés prisés par des consommateurs riches et d'une cohérence avec d'autres formes de développement agricole que celle basée exclusivement sur des produits basiques. Elle aurait même l'effet externe positif de ne pas accentuer l'uniformité croissante des paysages ruraux bretons. Autrement dit elle est en accord avec les fondamentaux.

Elle n'en est pas moins très difficile, et à la limite de l'impossible, à réaliser. La raison est qu'entre syndrome de l'échec de la coopération évoqué plus haut, elle implique en outre une révolution culturelle, une transition vers une viabilité économique autonome, et la solution de conflits d'usages de l'espace à court terme. Les résistances seraient donc très grandes. Seule la tradition et les nécessités technologiques de l'époque ont réussi à mettre en place un patrimoine de produits typiques et de haute qualité gustative dont certains font aujourd'hui la richesse agricole éclatante de certaines provinces.

Pour réussir, une telle initiative nécessiterait de nombreuses conditions de démarrage très difficiles à réunir : d'abord qu'elle soit appliquée dans une zone dotée des conditions naturelles appropriées et bénéficiant déjà d'une certaine image, si possible non dégradée ; un « pays », une île, une vallée, etc., seraient des candidats potentiels. Il faudrait ensuite une institution de coordination et de diffusion de l'innovation envisagée. L'apport de soutiens financiers serait indispensable pour faciliter la transition d'un système à un autre chez les producteurs et pour surcompenser les incitations existantes en faveur des productions banales qui, elles, reçoivent déjà des aides importantes (voir l'insuccès des primes à l'extensification). Une firme capable de construire l'outil de transformation et de valorisation d'une matière première produite selon un cahier des charges approprié, devrait apporter son partenariat. Un dispositif

réglementaire de zonage serait nécessaire pour éviter les externalités négatives de production polluantes dans la zone intéressée. Des expériences de mise en place de labels, qui affrontent le même type de défi avec certaines nuances, ont réussi. D'autres ont plus ou moins échoué. Une analyse de ces expériences éclairerait la faisabilité d'une telle initiative en Bretagne.

Au delà du potentiel de création de valeur par élaboration et surtout par le gain d'un pouvoir de marché lié à la notoriété et à l'unicité, et des effets potentiellement bénéfiques sur le développement rural et l'environnement, une région qui dispose de produits typiques de haute qualité, bénéficie d'une externalité d'image et de réputation qui rejaillit sur ses autres produits, sur son attractivité touristique et même résidentielle.

Initiative n°7 : Programme pilote de certification de produits bretons à label « vert » ou à label « bien-être animal »

Divers groupes de distribution mettent en place des relations contractuelles avec leurs fournisseurs pour afficher une gamme de produits alimentaires à image « verte » au sens où le processus de production respecte certaines pratiques environnementales. Les pays du nord de l'Union Européenne sont en avance sur ce point, comme ils le sont d'ailleurs en ce qui concerne les attributs des biens liés au bien-être animal. Il y a vraisemblablement là une opportunité à saisir pour des filières bretonnes de produits alimentaires. La puissance publique est dans son rôle pour aider au démarrage et à la prise de risque d'une telle « industrie naissante ».

7 bis – Développement de l'agriculture biologique

Ces productions peuvent être valorisées par plusieurs créneaux simultanément. Il semble exister une demande croissante en Europe pour des produits alimentaires garantissant ces caractéristiques dans leurs processus de fabrication. Pour conquérir les marchés des grandes métropoles européennes, une structure de commercialisation d'envergure est nécessaire. C'est donc toute une filière qui doit être mise en place.

Initiative n°8 : Réseaux produits fermiers ou artisanaux bretons et de magasins de distribution.

La multiplication des salons gastronomiques et les essais de mise en place de réseaux de vente de produits fermiers de haute qualité, est en phase avec l'émergence d'un débouché pour ces productions. L'urbanisation, la croissance des revenus et la réduction du temps de travail vont dans ce sens et nourrissent une demande de tels produits dans une classe moyenne qui se développe, y compris en Bretagne et particulièrement aux abords des grandes villes. Ces initiatives sont à appuyer, et le Conseil régional le fait déjà, car elles peuvent être une sorte de laboratoire d'expérimentation de produits typiques voire d'AOC à plus long terme. On peut donc y voir des pépinières d'AOC ou de filières de nouveaux produits.

Initiative n°9 : Etudes et Audits

9a – Etude de faisabilité d'un marché à terme du porc en Bretagne

Les marchés à terme ne sont certes pas la panacée en matière de protection des agriculteurs contre les fluctuations de grande ampleur sur les marchés instables. Ils sont néanmoins des institutions qui centralisent l'information sur les perspectives de

l'équilibre offre-demande et permettent une couverture de risque. Compte tenu de l'importance des transactions dans la région et de l'origine des fluctuations des cours du porc, économique et non météorologique, on peut imaginer une participation suffisante d'opérateurs recherchant une couverture, voire de spéculateurs qui contribueraient à la liquidité des transactions. On pourrait même imaginer un marché d'options à enrichissement qui aurait un effet d'assurance et de stabilisation individuelle des revenus. Les Pays-Bas ont mis en place un tel marché. La Bretagne peut au moins en tester la faisabilité³⁵.

Dans le même ordre d'idée on pourrait envisager la mise en place d'un dispositif d'assurance revenu dans l'autre filière instable que sont les légumes.

9b – Valorisation de l'inventaire des traditions alimentaires et des recettes régionales

Valorisation du recensement par la communication et des reportages dans les médias pour donner des idées aux esprits entreprenants et déboucher sur la conquête de niches de diversification et à plus long terme sur l'émergence de filières de qualité à forte image régionale.

9c – Audit de l'importance des signes de différenciation dans les IAA

On a cherché, pour mieux comprendre le paradoxe apparent entre l'image plutôt moyenne des performances du secteur des IAA donnée par les statistiques et l'impression que les choses bougent, à connaître la part de la production régionale bénéficiant de signes de qualité ou de marques régionales, qui sont importants pour capter la valeur. Cette information n'est pas disponible de manière utilisable. Un tel bilan serait utile.

53.3. Agriculture, environnement, ressource

Initiative n°10 : Programme d'Urgence de Maîtrise des Pollutions Agricoles (PUMPA)

Devant l'urgence, il semble aujourd'hui indispensable qu'un signal public une prise de conscience permettant de déclencher des changements de pratiques là où cela est nécessaire. Cela passe par la mise en place « *d'engagements contraignants et vérifiables* » par les acteurs de la filière élevage : conditionner la poursuite de la croissance globale à la vérification de l'amélioration des indicateurs de qualité des milieux naturels. Les autorités pourraient utiliser deux instruments :

10a – un moratoire à la croissance globale dans les ZES tant que l'amélioration des indicateurs de qualité des milieux ne sera pas constatée.

Cette suggestion, au demeurant cohérente avec la circulaire Voynet-Le Pensec de janvier 1998, est une façon de favoriser la poursuite de l'évolution des attitudes et des pratiques dans les zones concernées, par exemple à l'égard de la fertilisation minérale et des entorses aux bonnes pratiques d'épandage. C'est aussi lier la possibilité de développement à l'effectivité de l'épuration et de la résorption des excédents. C'est

³⁵ Cette proposition a bénéficié d'un échange de vue avec J. Cordier (ENSAR).

aussi une incitation au changement et une carte à jouer pour rendre possible ultérieurement une croissance basée sur une technologie réputée propre.

10b – : programme dérogatoire d'éco-conditionnalité

Afin d'alléger les procédures de contrôle et l'aspect répressif des sanctions, et de renforcer le caractère incitatif des dispositifs, les préfets pourraient être dotés, à titre dérogatoire pour l'instant, du pouvoir de *suspendre* les aides compensatrices de la PAC en cas d'infraction aux recommandations des bonnes pratiques et en particulier aux règles d'épandages suivies dans le cahier de fertilisation. La Loi d'orientation ouvre cette possibilité dans le cadre, encore limité, des enveloppes budgétaires attribuées aux Contrats Territoriaux d'Exploitation. Notre proposition est une anticipation sur un redéploiement des aides directes dans cette direction, amplification que l'agenda 2000 envisage également.

10c – Quota temporaire sur la fertilisation minérale dans les exploitations en excédents structurels

C'est une mesure difficile à mettre en œuvre et à contrôler. Elle est toutefois en filigrane dans la circulaire Voynet-Le Pensec. Son fondement économique est d'élever le coût d'opportunité ³⁶ de l'azote d'origine organique et de stimuler l'optimisation de son emploi sur les cultures. Les imperfections du contrôle ne seraient toutefois pas rédhibitoires, dans la mesure où les quantités utilisées au-delà du quota ne pourraient pas apparaître dans les charges du compte d'exploitation. La TVA sur les dépassements de quota ne pourrait être récupérée de ce fait et le coût effectif des engrais minéraux serait plus élevé dans les exploitations qui dépasseraient leur quota, c'est à dire la norme de fertilisation.

Toutes ces mesures seraient réversibles avec la restauration des indicateurs de qualité des milieux. On peut souligner, dans le contexte de ce sujet sensible, l'interrogation et l'incompréhension clairement exprimées par des acteurs économiques importants dans l'agriculture bretonne à l'égard de certaines prises de positions donnant la priorité exclusive à la croissance des volumes au détriment d'autres considérations. Remarquons aussi à ce sujet que les Pays-Bas en sont aujourd'hui, pour des raisons liées à l'environnement et aux risques sanitaires, à réduire autoritairement leurs effectifs d'animaux. Rappelons enfin que l'éco-conditionnalité est présente dans les programmes de la politique agricole américaine.

Initiative n°11 : Zonage complet de l'espace rural

Les POS ont pour objectif d'assurer une cohérence des usages du territoire construit et de rationaliser les infrastructures. Dans le cas des zones artisanales et des zones industrielles un objectif supplémentaire de nature économique apparaît : il s'agit de limiter les nuisances diverses des activités de production sur la fonction résidentielle des zones habitées. Un tel zonage favorise aussi, par le biais de la localisation et de la proximité, des externalités positives entre entreprises. L'idée d'un zonage complet de l'espace rural affectant des parties du territoire à différents usages en fonction de leur potentiel répond aux mêmes intentions. Pour en rester à l'essentiel, on pourrait suggérer quatre classes de zones :

³⁶ C'est-à-dire, la possibilité de valorisation.

- *la zone grise* ou banale où toutes les activités agricoles y compris intensives et polluantes, dans la limite des normes minimales seraient autorisées (zones de plaines, éloignées des cours d'eau ou sans attributs esthétiques).
- *la zone blanche*, zone de transition jouant un rôle tampon avec la suivante. Elle concernerait en particulier les terres assez proches du chevelu des ruisseaux.
- *la zone verte* où ne seraient autorisés que les usages et les activités agricoles strictement non polluants et où la priorité serait donnée au milieu naturel dans ses aspects écologique, récréatif et esthétique. Cette zone ne serait pas incompatible avec certaines pratiques agricoles, mais elle ne pourrait servir de terres d'épandages standards par exemple.
- *zone bleue* : zone sanctuaire correspondant à la logique des parcs nationaux et consacrée à la protection intégrale de ressources vivantes. Peu de communes rurales disposent sans doute de dotations naturelles suffisantes pour en faire partie, mais cela est possible dans certains « pays ».

On vise dans cette zone les vallées des cours d'eaux et pour d'autres raisons les petits sites locaux dignes d'intérêt. Ces zones auraient, en outre, d'autres servitudes pesant sur la propriété, comme par exemple, le *droit de circulation à pied* dans le cadre d'itinéraires organisés, la nécessité d'un permis pour toute « amélioration foncière » comme les modifications de talus et des chemins ruraux ou d'exploitation, l'arrachage des arbres, etc.. En contrepartie, le régime de fiscalité foncière de ces zones serait privilégié.

Initiative n°12 : Un cahier de fertilisation joignant l'incitation au contrôle

Sous réserve d'examen de son utilisation effective, la mise en place du cahier de fertilisation nous semble privilégier le contrôle, qui est par ailleurs une nécessité, mais semble encore peu effectif. La fonction formatrice est également sous-jacente. La fonction incitation à l'optimisation de l'épuration pourrait être enrichie en tirant parti de l'expérience danoise à cet égard. L'agriculteur doit connaître a priori, compte tenu des caractéristiques de ses terres (pédologiques, pente, localisation), et pour chaque usage agronomiques (couvert, récolte) les doses de fertilisant des diverses sources qu'il peut utiliser. Il en résultera pour lui un effort d'optimisation de la fonction épuratrice des usages agricoles des sols. Les terres seront non seulement épandables ou non ; elles seront dotées de crédits de capacité d'épuration différents. La tenue effective avec contrôles systématiques mais aléatoires (par exemple 10 % par an) est indispensable à la mise en œuvre de la Directive « Nitrates ».

53.4. Mise en valeur de l'espace rural

Compte tenu de l'évolution des structures agricoles et de la baisse tendancielle du rapport hommes/terres en agriculture, compte tenu aussi des limites environnementales à l'intensification, en attendant le développement de technologies réellement propres et autofinancées, le développement rural ne peut plus reposer sur la seule activité agricole de production de biens. Cette situation s'impose à un moment du développement des sociétés industrielles fortement urbanisées où la demande de services récréatifs aux espaces naturels et à l'espace rural en particulier, prend son essor. Pour le monde rural le défi à relever est de *construire une nouvelle harmonie* entre les activités humaines de

diverses natures qui utilisent, concurremment parfois et de façon complémentaire dans d'autres cas, les ressources de l'espace rural.

Bien que l'agriculture, plus que le développement rural, soit au centre de l'étude quelques pistes d'initiatives envisageables pour la Bretagne sont évoquées ci-dessous brièvement.

Initiative n° 13 : Inventaire annuel du patrimoine naturel et paysager de l'espace rural

Ce programme est de nature similaire au bilan annuel de l'eau et serait conduit en parallèle. Il vise à un suivi qualitatif des petits sites d'intérêt local sur lesquels se basent les activités récréatives des résidents et des touristes amateurs de l'espace rural.

Initiative n° 14- Remise en état du patrimoine rural

14a – Chemins ruraux : aménagement d'un grand réseau de chemins cyclables

Les Pays-Bas et le Danemark ont mis en place des réseaux cyclables constituant l'un des charmes de la campagne dans ces pays. La Bretagne dispose d'un potentiel considérable de ce point de vue. Il y a d'évidentes externalités positives entre les activités d'accueil et d'hébergement et la possibilité réelle d'un contact rapproché avec la nature sans courir les risques de la circulation sur les routes de campagne. Un tel programme est particulièrement urgent en zones « périurbaines » où les activités des adeptes du VTT ou les petits trajets se heurtent à la rareté des réseaux libres de la concurrence des automobiles.

En zones rurales ils permettraient le développement des activités de VTT sur des itinéraires reliant gîtes et fermes auberges. Ce programme n'est qu'une extension des réseaux de chemins pédestres qui connaissent un succès grandissant.

La mise en place de tels réseaux dans les zones périurbaines et dans les zones fréquentées par les touristes serait, semble-t-il, très appropriée. Elle pourrait être étendue à l'ensemble de la région avec des densités variables, en assurant des continuités, de façon à renforcer une véritable image verte et récréative de la Bretagne, tout en créant des liens entre les potentiels touristiques de la côte et ceux de l'espace rural intérieur.

14b – Protection, restauration et amélioration du patrimoine architectural des campagnes

Des programmes de ce type existent déjà. Il faut leur donner une ampleur nouvelle dans l'ensemble de la région. Il existe des associations volontaires qui promeuvent des restaurations de qualité. Elles peuvent être aidées. C'est tout un mouvement de prise de conscience de la valeur unique de certaines constructions rurales doit être suscité. Il faudrait aller au-delà des concours de fermes fleuries mais l'idée va dans le même sens. Les effets éducatifs de tels projets seront considérables. Il faut que les agriculteurs et les ruraux se réapproprient leur culture et leur patrimoine, sans essayer de reproduire à la campagne l'architecture des villes en abandonnant les constructions traditionnelles. L'architecture des bâtiments agricoles et l'insertion des sièges d'exploitations dans le paysage laissent beaucoup à désirer en Bretagne. Il y a aussi dans ce domaine des effets cumulatifs par imitation comme on en observe en ce qui concerne le développement

rapide de certaines activités économiques dans des espaces concentrés. On peut aussi faire le parallèle avec le respect spontané par les usagers des lieux et des espaces urbains bien entretenus selon une dynamique collective vertueuse.

14c – Intensification des programmes existants de restauration des haies bocagères

14d – Programme de protection des zones humides

Initiative n° 15 : Grand programme de mise en valeur coordonnée du tourisme rural

Il faut dépasser l'offre fractionnée de services par des agents trop peu coordonnés. Le tourisme nous paraît être une branche offrant des économies d'échelle et des économies de gamme, tout au moins en amont et en aval du service d'hébergement, qui est souvent le seul à internaliser le bénéfice de biens publics qui sont le facteur d'attraction touristique. Il faut donc proposer à la clientèle de véritables produits complets de séjours organisés avec un paquet d'activités récréatives coordonnées avec les fournisseurs des services correspondants. Ces paquets comprendraient : l'intendance, l'information, les « produits » récréatifs (architecture, culture, récréation, activités sportives et découvertes, chasse et pêche, manifestations, festival etc.).

15bis – Programme pilote de développement agricole durable dans des « parcs naturels de pays »

Il s'agirait de programmes intégrés de développement d'activités agricoles extensives dans des zones vertes de grande dimension, en combinant dans des zones pilotes (un bassin versant ou une île à forte image) spécialisées en produits agricoles typiques une combinaison de la protection de l'environnement, de la réhabilitation du patrimoine, de la promotion des équipements de récréation et tourisme, et d'une agriculture « verte et propre ». Il faudrait imaginer un dispositif de transition pour les activités « grises » existant dans les futures zones classées. On pourrait envisager la mise en place, au delà des dispositifs volontaires qui existent, d'un niveau intermédiaire de coordination entre la région et les acteurs locaux, par exemple la petite région ou le « pays », qui correspond aux potentialités mais pas forcément au découpage administratif.

54. « Une utopie régionale » pour l'agriculture et l'espace rural en Bretagne

La loi d'orientation agricole introduit un nouvel instrument d'incitation en agriculture qui est tout à fait cohérent avec l'analyse des fondamentaux économiques et environnementaux qui a été présentée ci dessus. C'est pour l'instant, compte tenu des enveloppes budgétaires envisagées, un dispositif de type expérimental ou pilote. Ses principes de base nous semblent reposer sur de bons principes économiques pour l'avenir du monde rural. Les CTE ne pourront cependant pas avoir un impact d'ampleur suffisante sur les pratiques agricoles et environnementales s'il y a maintien simultané de

soutiens liés aux productions qui véhiculent l'écrasante majorité des incitations économiques, et d'une méthode nouvelle qui ne dispose que de peu de moyens. Le problème essentiel est donc de rompre ainsi les conflits d'incitations entre les mesures de politiques agricoles, environnementales et rurales.

C'est pourquoi une proposition un peu utopique consisterait à réorienter, dans la région bretonne, la majorité du soutien vers les Contrats territoriaux d'exploitation. L'expérience pourrait éventuellement commencer par une zone pilote présentant soit des problèmes environnementaux sérieux, soit un potentiel de valorisation des aménités rurales de grande valeur. Les aides seraient alors à la fois individuelles pour la plus grande part et collectives pour un complément destiné à catalyser les évolutions simultanées et coordonnées des pratiques dans une zone sélectionnée.

Il s'agirait donc de gérer les enveloppes budgétaires de la PAC et les fonds structurels³⁷ au niveau régional par régime dérogatoire ou pilote.

Les aides individuelles seraient basées sur une certification des pratiques et de la fourniture d'aménités dans l'espace rural en donnant lieu à un système de « points verts », qui serviraient à déterminer le crédit point des agriculteurs. Les points verts seraient acquis sur le principe des « trois bases » :

- Les sièges d'exploitation (architecture, paysage et entretien),
- La campagne et les champs (qualité parcellaire, paysagère et bocagère),
- Les communs ruraux (zones publiques ou accessibles au public, chemins ruraux, rives de cours d'eau, édifices du patrimoine, ponts, sites campagnards locaux etc.).

En outre, eu égard à l'importance cruciale d'une évolution coordonnée et simultanée des pratiques dans une zone, un bonus de groupe serait accordé si une proportion suffisante d'agriculteurs de la zone souscrit au contrat territorial d'exploitation. Enfin le dispositif serait doté de mesures d'accompagnement économiques portant sur des activités de diversification vers des produits de qualité et des niches à potentiel mais risquées. Il serait aussi complété par des aides destinées à financer la mise en valeur du domaine public des zones rurales. Le dispositif serait bien entendu assorti de clauses d'éco-conditionnalité concernant les pratiques de façon à optimiser la résorption des nuisances éventuelles dans les zones concernées.

³⁷ Les fonds structurels type 5b sont déjà gérés au niveau régional.

Conclusion

Le complexe agro-alimentaire est important dans l'économie bretonne et s'est rapidement modernisé dans l'après-guerre. Les structures de production ne sont plus en retard et la compétitivité est bonne et repose sur la maîtrise technique et sur l'organisation efficace des filières d'amont et d'aval. Le potentiel de production est considérable, la part de la Bretagne dans la production agricole française est importante par rapport à la taille de la région, particulièrement pour les productions animales et surtout le hors sol. Cette agriculture dépend peu des aides budgétaires directes européennes mais davantage des soutiens par les prix. C'est particulièrement vrai par rapport à la valeur ajoutée, car l'agriculture bretonne, qui est tournée vers l'élevage, est devenue une activité de transformation, très gourmande en consommations intermédiaires.

Les points sensibles et les faiblesses d'aujourd'hui sont le pendant des succès d'hier : une spécialisation extrême et une intensification de l'usage des sols. La forte spécialisation sur les produits de base peu différenciés expose l'économie agricole de la région à des chocs économiques et aux conséquences des évolutions fondamentales qui ouvrent de nouveaux marchés aux produits élaborés et de qualité, plutôt qu'aux produits de base. L'intensification exerce une pression sur les ressources naturelles qui se traduit par une dégradation inquiétante des indicateurs de qualité environnementale.

Ces constats portent sur le cœur de l'appareil productif et reflètent sa structure due à l'orientation passée de son développement. La question fondamentale aujourd'hui est celle du bien fondé de la poursuite d'une croissance en volume prolongeant les tendances, éventuellement aidée pour maintenir sa compétitivité face à un renforcement des normes environnementales, par rapport à un redéploiement et une diversification. Notre analyse est que la région doit exploiter le potentiel mis en place et se placer sur les marchés européens et internationaux des produits standards, mais la concurrence y est rude et il est tout aussi nécessaire de favoriser la diversification de notre agriculture, pour conquérir des niches et des nouveaux créneaux de produits différenciés par l'innovation, les signes de qualité et les marques commerciales, en accord avec les fondamentaux économiques de la société post industrielle. L'agriculture doit aussi restaurer l'harmonie, actuellement menacée, entre sa fonction productrice de biens et les ressources naturelles de l'espace rural, qui sont un gisement de valeur et sont aussi une source d'emplois pour d'autres activités, ainsi qu'un atout en terme d'image pour la promotion des produits de qualité.

Face à ces enjeux les autorités publiques régionales ne disposent que de faibles moyens d'action par rapport aux enveloppes financières et aux divers soutiens européens. Les instruments de la PAC donnent des incitations à la poursuite de la croissance en volume et à l'intensification, bien que les réformes en cours, et le contexte international, montrent que leur maintien en l'état est improbable à terme. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs pris de nombreuses initiatives favorisant la diversification, la promotion de la qualité, l'innovation et la protection de l'environnement qui vont dans le bon sens et méritent d'être confortées. Notre analyse suggère que les faibles moyens régionaux doivent en priorité être consacrés à « semer des graines d'avenir » par la prise de risque, à la fourniture des services publics et les infrastructures, à l'innovation et au développement, aux aides à la diversification vers les nouveaux créneaux, plutôt qu'à

l'encouragement à la croissance continue des secteurs intensifs par l'allégement des charges liées aux contraintes environnementales. La prospérité de la région doit reposer sur un développement économique basé sur la vérité des prix et des coûts, y compris des coûts externes de production des entreprises.

Face à ces enjeux, nous proposons plusieurs initiatives régionales qui touchent d'abord au maintien du système productif du complexe agro-alimentaire breton, en visant la diversification mais aussi la mise au point de produits à vocation universelle attachés à leur origine régionale. Elles touchent ensuite à la mise en place d'un système de suivi crédible des pratiques environnementales et un zonage de l'espace rural pour atténuer les points de friction et les conflits d'usage. Elles touchent enfin à la mise en valeur du potentiel récréatif de l'espace rural par l'amélioration des « communs ruraux » source d'aménités et par l'ouverture de l'accès à l'espace.

La Loi d'orientation agricole propose un nouvel outil riche de potentiel pour accompagner l'infléchissement du développement économique de l'agriculture et des zones rurales. C'est une carte à jouer pour la région et on ne peut que souhaiter qu'une part dominante des soutiens à l'agriculture passe désormais par cette voie, qui est cohérente avec les enjeux d'une agriculture moderne dans une société d'abondance.

Même si nos constats ont souligné certaines faiblesses du développement du complexe agro-alimentaire breton dans son ensemble, ils ont aussi mis en évidence des évolutions récentes qui sont plus que des frémissements, même s'ils ne sont encore que peu visibles dans les statistiques globales. Les choses bougent donc à l'Ouest. Elles bougent à l'initiative de certains groupes et des organisations professionnelles, avec des programmes pilotes qui sont autant de bonnes réponses aux changements. Elles bougent aussi sous l'impulsion des autorités qui proposent plusieurs programmes d'action pour stimuler les évolutions.

Après avoir réussi la modernisation d'une agriculture traditionnelle, les agriculteurs bretons, et leurs partenaires des filières, sont aujourd'hui confrontés à un double défi : celui de prolonger une agriculture industrielle moderne par la diversification, la recherche de la qualité dans ses diverses dimensions, et par la protection commerciale et intellectuelle d'une telle qualité attachée à l'image régionale, et celui de rétablir l'harmonie entre l'agriculture et les ressources naturelles du monde rural. Les ressources en hommes ont fait leur preuve lors de la phase industrielle du développement, elles sont à même de réaliser la deuxième étape, celle du développement qualitatif et du développement durable. La Bretagne peut ainsi devenir le fer de lance de la mise en place du modèle européen d'agriculture ou, mieux encore, du modèle européen de l'espace rural.

Bibliographie

Baumol W.J. (1975), *The theory of environmental policy*, Cambridge.

Broussolle C., Brulé G., Gouin S., Léon Y., Phillipot J.P., Roger L., Ruffio Ph., Sauvée L., (1994), L'industrie laitière de l'Ouest de la France, *Observatoire des IAA*, Chambre régionale d'agriculture de Bretagne.

Broussolle C., Ferreira V., Gouin S., Munier M., Rieu M., Ruffio Ph., Van Fernej J.P., (1992), L'aval de la filière porcine bretonne, *Observatoire des IAA*, Chambre régionale d'agriculture de Bretagne.

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne (1997), *La Bretagne face à l'Agenda 2000*, 19 décembre 1997, Y. Le Gourrierec, J.P. Simier, M. Henry-Bouvier.

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne, diverses années. Ensemble de la collection du *Bulletin de l'observatoire des IAA*, et en particulier le numéro spécial « Dix ans d'agro-alimentaire en Bretagne », (1996).

Cheverry C., (1996), La science du sol au service d'une agriculture respectueuse de l'environnement, dans un contexte d'élevage intensif. *C.R. Acad. Agric. Fr.*, 82, n° 6, 90-98.

Colson F. et Chatellier V., (1998), *Evaluation des effets du projet Agenda 2000 sur les exploitations Agricoles Françaises*, INRA, LERECO, Nantes.

Commission Européenne, (1998a), « *Agenda 2000* », *Propositions de la Commission, Propositions de règlements*, 18 mars 1998, DGVI, Bruxelles.

Commission Européenne, (1998b), *CAP reform proposals, Impact Assessment*, DG VI, European Union, October. Bruxelles, 132 p.

Commission Européenne, (1998c), *Long term prospects , grain milk and meat markets*, DG VI, European commission, Bruxelles.

Conseil Régional de Bretagne, (1994), *Les cartes de la Bretagne agro-alimentaire*.

Conseil Régional de Bretagne, (1994), *Bretagne : Produits du terroir et recettes traditionnelles*, Inventaire du patrimoine culinaire de la France, Albin Michel/CNAC.

Conseil Régional de Bretagne, (1998). *Budget primitif 1998*, Rennes.

Conseil Economique et Social de la région Bretagne, (1992), *L'agriculture bretonne, les industries agro-alimentaires, l'aménagement rural : quelles perspectives à l'horizon 2000 ?* (J. Le Breton, rapporteur).

Conseil économique et social de la région Bretagne, (1996), *Bretagne, Terre d'Europe*, Rennes.

Conseil Economique et Social de la région Bretagne, (1998), *Pour le développement durable en Bretagne* (A. Le Sann, rapporteur).

Conseil économique et social de la région Bretagne, diverses années. *L'Avis Régional*, Rennes.

Courbis R. Pommier C., (1979). *Construction d'un tableau d'échanges inter-industriels et inter-régionaux de l'économie française*, Travaux du GAMA, 4, Paris, Economica.

Courgeon J. et Mahé L.P., (1986) - Distorsions de concurrence dues à la PAC. Protection effective sur le porc et l'aviculture en RFA, France, Pays-Bas, Danemark. *Economie Rurale*, n°173 : 37-47.

DIREN, (1998), *L'eau en Bretagne, bilan annuel 1997*, Préfecture de la Région Bretagne.

DRAF, (1997), *Soutiens financiers en faveur de l'agriculture bretonne*, recueil statistique 1997, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt, SRAE, MAP.

Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Bretagne, (1992-1997), *Les tableaux de Trajectoire*, annuaire, DRAF, Rennes.

Guillerm B., (1991), *Essai sur la construction d'un tableau entrées-sorties de l'économie bretonne*. Mémoire DEA, CERETIM, Université de Rennes 1.

Hilal M. et Schmitt B. (1997) – Les espaces ruraux : une nouvelle définition d'après les relations villes-campagnes, *INRA Sciences Sociales*, Novembre

INSEE Bretagne, (1990-1997), *Les tableaux de l'économie bretonne*, annuaire, Direction Régionale de l'INSEE, Rennes.

INSEE Bretagne, diverses années. Ensemble de la collection d'*Octant*, Rennes, Direction Régionale de l'INSEE.

INSEE, (1994-1996), La consommation des ménages en 1993, 1994, 1995, *Résultats, Consommation et modes de vie*, Paris, INSEE.

Leblanc L., (1994). *Les structures industrielles de la Bretagne : essai sur la construction et l'utilisation d'un TEI régional*, Mémoire de DEA, Rennes, Université de Rennes 1.

Le Goffé Ph., Delache X., (1997), Impacts de l'agriculture sur le tourisme : une application des prix hédonistes. *Economie Rurale* 239, 3-10.

Léon Y., Quinqu M., Surry Y., (1998), *Perspectives d'adaptation de la filière bovine en Bretagne*, Communication au 56^{ème} séminaire de l'AEEA, L'avenir à long terme du secteur de la viande bovine, 26-27 février, Rennes, INRA.

Le Rhun P.Y. (coord.) (1994), *Géographie et Aménagement de la Bretagne*, Skol Vreizh.

Mahé L.P. et F. Ortalo-Magné F.(1999), *Essai pour une Politique Agricole et Rurale Intégrée : Notre « pari » sur l'avenir d'un modèle européen de l'espace rural*, (à paraître Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Ministère de l'agriculture et de la pêche, diverses années. Ensemble des collections d'*Agreste* : RICA, enquêtes structures, comptes de l'agriculture, enquêtes annuelles d'entreprises (IAA), *Trajectoires Bretagne*, Paris et Rennes, Service central des enquêtes et études statistiques.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, (1998), *Les aides des Collectivités Locales à l'agriculture, aux industries agro-alimentaires et à la formation en 1995*. Paris, Direction des Affaires Financières et Economiques.

Miller, R.E. ; Blair, P., (1985), *Input-Output analysis: foundations and extensions*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Minot H., (1997), *Evolution des teneurs en P, K, Cu et Zn dans les sols recevant des apports répétés de lisier de porc. 26 ans de suivi d'exploitations d'élevage intensif du Finistère*. Mémoire de fin d'études IUT, Université de Bretagne Occidentale, INRA Agronomie Rennes-Quimper, 18 p plus annexes.

Morvan Y., (1997), *Demain : la Bretagne*, Editions Apogée.

Organisation de Coopération et de Développement Economique, (1998), Etude de cas, France : Bretagne et Bourgogne, pp. 159-192, in *La réforme de la politique agricole et l'économie rurale dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

Roberts, D., (1991), A Comparison of Input-Output and Social Accounting Methods for Analysis in agricultural Economics, pp. 31-47, in *Input-Output Models in the Agricultural Sector*, P. Midmore (éd.) Aldershot, Avebury.

TMO Régions, (1997), *L'agriculture bretonne : Opinions et représentations*.

Vignerot T., Chapon P.M., (1996), *Qualité écologique des cours d'eau de Bretagne, Rapport de synthèse*. Rapport Conseil Supérieur de la Pêche, Délégation Régionale de Bretagne et de Basse-Normandie, Rennes. Convention d'étude CSP - Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Liste des tableaux

- Tableau 21.1 - Part du complexe agro-alimentaire dans le PIB : Bretagne, France, Pays Bas, Danemark en 1994
- Tableau 21.2 - Evolution de l'emploi en Bretagne par secteur d'activité (1982 et 1994)
- Tableau 21.3 - Répartition de la VA et de l'emploi en Bretagne en % (1982 et 1994)
- Tableau 21.4 - Effets multiplicateurs de la demande finale dans un secteur donné sur la production et la valeur ajoutée de la Bretagne en 1990.
- Tableau 21.5 - Degré d'ouverture de l'économie bretonne
- Tableau 22.1 - Taille moyenne comparée des exploitations agricoles en 1995 (Bretagne, France, Danemark, Pays-Bas)
- Tableau 22.2 - Moins d'exploitations mais davantage de grandes
- Tableau 22.3 - Evolution de la population active agricole 1970-1995
- Tableau 22.4 - Nombre d'exploitations selon le statut de 1979 à 1997 (Bretagne).
- Tableau 22.5 - Comparaison des différentes catégories d'aides directes à l'agriculture (Bretagne, 1995)
- Tableau 23.1 - Les épandages d'azote : Bretagne, France et Pays de l'Union Européenne (en kilo par ha de surface fertilisable)
- Tableau 23.2 - Situation des mesures agri-environnementales en Bretagne à fin 1997
- Tableau 25.1 - Chiffre d'affaires des industries agro-alimentaires de Bretagne en 1995 (valeurs et %)
- Tableau 25.2 - Evolution récente, (1993-1994) du chiffre d'affaires des industries agricoles et alimentaires en Bretagne (indices valeurs en francs constants : indice base 100 en 1993)
- Tableau 25.3 - Efficacité comparée des IAA en Bretagne et en France
- Tableau 25.4a - Evolution de la consommation française de produits des industries agricoles et alimentaires (1980-1995).
- Tableau 25.4b - Adéquation de la spécialisation des IAA bretonnes et françaises à la demande nationale.
- Tableau 51.1 - Projections des comptes de l'agriculture bretonne, 1996-2005 (valeurs en francs courants).

Tableau 51.2 - Projections des comptes de l'agriculture bretonne, 1996-2005 (indices valeurs en francs courants).

Tableau 51.3 - Evolution des Résultats économiques de l'agriculture bretonne.

Tableau 52.1a - Enveloppes des aides des Collectivités Territoriales et de l'Etat au complexe agro-alimentaire (Bretagne et autres régions, en millions de F, 1995)

Tableau 52.1b - Structure comparée des aides des Collectivités Territoriales à l'agriculture (Bretagne et autres régions, en % de la rubrique (1) du tableau 52.1a, 1995)

Liste des figures

- Figure 21.1a - Evolution de la valeur ajoutée dans l'agriculture et les IAA en France et en Bretagne 1982-1996 (indices valeurs en termes réels, aux prix de marché, base 100 en 1982)
- Figure 21.1b - Evolution relative du PIB en France et en Bretagne (1982-1994) (indices valeurs en termes réels base 100 en 1982)
- Figure 21.2 - Spécialisation de l'économie bretonne : part de la Bretagne dans l'économie nationale (poids en % de la valeur ajoutée de chaque branche régionale dans la branche nationale correspondante, 1982-1994)
- Figure 22.1 - Evolution du nombre d'exploitations (en % du total) par classe de taille
- Figure 22.2 - Une concentration économique similaire à la moyenne française (comparaison Bretagne, autres régions, France)
- Figure 22.3 - La simplification des systèmes de production (1980-1997).
- Figure (carte) 22.4a. Nombre de porcs présents pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988.
- Figure (carte) 22.4b. Nombre de volailles pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988.
- Figure (carte) 22.4c. Nombres de vaches laitières pour 100 ha de superficie agricole utilisée en 1988.
- Figure (carte) 22.4d. Surface construite en bâtiments agricoles par canton de 1986 à 1997.
- Figure (carte) 22.4e. Espaces urbains et ruraux en Bretagne.
- Figure (carte) 22.4f. Part de la surface agricole utilisée dans la surface totale cantonale 1988-1990 (en %).
- Figure 23.1 - Evolution de la fumure azotée minérale en Bretagne 1967-1996 (en kg d'azote/ha de SAU fertilisable)
- Figure 23.2 - Evolution de la superficie en prairie permanente en Bretagne (en ha)
- Figure 23.3 - Niveau de soutien et utilisation d'engrais par hectare dans divers pays
- Figure 24.1a - La structure de la Production Agricole Finale en Bretagne (1996)
- Figure 24.1b - La structure de la Production Agricole Finale en France (1996)
- Figure 24.2 - Evolution de la structure de la production agricole en Bretagne, (1981-1996, parts de chaque production en % du total de la PAF)
- Figure 24.3a - Evolution de la part de certaines productions végétales de la Bretagne dans les productions nationales correspondantes, 1981-1996.

- Figure 24.3b - Evolution de la part des principales productions animales de la Bretagne dans les productions nationales correspondantes, 1981-1996.
- Figure 24.4a - Structure de la production agricole finale en 1994 (Danemark, Pays-Bas, Bretagne)
- Figure 24.4b - Structure de la production agricole finale en 1984 et 1994 (Bretagne, Pays-Bas, Danemark)
- Figure 24.6 - Adéquation de la spécialisation agricole à la demande mondiale
- Figure 24.7a - Contribution des différentes OTEX à la formation de la production agricole finale bretonne en 1996
- Figure 24.7b - Contribution des différentes OTEX à la formation de la valeur ajoutée de l'agriculture bretonne en 1996
- Figure 24.8 a - Equivalent Soutien à la Production en % de la Production Agricole Finale (Bretagne et autres zones. 1994)
- Figure 24.8.b - Equivalent Soutien à la Production en parts de la valeur ajoutée (Bretagne et autres zones, 1994).
- Figure 24.9 - Soutien global et soutien budgétaire direct (données 1994)
- Figure 25.1 - Evolution de la structure de la production des IAA bretonnes
- Figure 25.2 - Evolution du chiffre d'affaires des principales industries agro-alimentaires bretonnes (1983-1995)
- Figure 25.3 - Evolution du chiffre d'affaires de certains secteurs des Industries Agricoles et Alimentaires. Comparaison Bretagne - France (1983-1995)
- Figure 25.4 - Evolution de la production (en volume) de certains produits laitiers. Comparaison Bretagne et France
- Figure 25.5 - Production (en tonnes) des divers produits laitiers Pour 1 000 tonnes de lait collecté. Comparaison Bretagne, France, Pays-Bas (1990-1995)
- Figure 25.6. - Taux de valeur ajoutée des IAA bretonnes en 1993 (en % du chiffre d'affaires). Comparaison Bretagne - France
- Figure 25.7 - Evolution du taux de marge de l'Industrie agro-alimentaire. Comparaison Bretagne - France (1983-1995)
- Figure 51.1. Répartition régionale des montants globaux d'aides en 1995 (millions de F)
- Figure 51.2. Répartition régionale des montants globaux de soutien (aides + prix) en 1995 millions de francs)

Figure 51.3. Répartition régionale des montants de soutien (aides + prix) par UTAF en 1995 (millions de F)

Figure 51.4. Répartition régionale de l'enveloppe nationale actuelle du soutien (aides + prix en 1995) en fonction des UTAF (50 %), de la STH (25 %) et du linéaire (25 %)(millions de F)

Liste des Sigles

ANDA	Association Nationale de Développement Agricole
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
BEP	Programme Bretagne-Eau-Pure
BGCA	Bâtiment Génie Civil et Agricole
C.A	Chiffre d'Affaires
C.A.A	Complexe Agro-Alimentaire
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
EARL	Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée
EBE	Excédent Brut d'Exploitation
ENSAR	Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes
ESP	Equivalent Soutiens à la production
FGER	Fonds de Gestion de l'Espace Rural
FEOGA	Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
GATT	General Agreement of Tariff and Trade
IAA	Industries Agricoles et Alimentaires
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IGP	Indication Géographique de Provenance
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MAE	Mesures Agri-Environnementales
NAP	Nomenclature d'Activités et de Produits
NAFE	Nomenclature d'Activités Française
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OTEX	Orientation Technico-Economique des Exploitations Agricoles
PAC	Politique Agricole Commune
PAF	Production Agricole Finale
PIB	Produit Intérieur brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMPOA	Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole
PUMPA	Programme d'Urgence de Maîtrise des Pollutions Agricoles

RBE	Revenu Brut d'Exploitation
RNE	Revenu Net d'Exploitation
R&D	Recherche-Développement
SAU	Superficie Agricole Utilisée
SCEA	Société Civile d'Exploitation Agricole
SRSA	Service Régional de Statistique Agricole
SCEES	Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques du Ministère de l'Agriculture
TEI	Tableau d'Echange Inter-industriel
TIPER	Travaux d'Intérêt Public d'Entretien de l'Espace Rural
TVA	Taxe à la Valeur Ajoutée
VA	Valeur Ajoutée (aux prix du marché)
VABCF	Valeur Ajoutée au Coût des Facteurs
VLP	Voynet-Le-Pensec
VTT	Vélo Tous Terrains
ZES	Zone d'Excédent Structurel

