

## La gestion publique des questions agricoles en Australie

**Les agriculteurs australiens sont connus pour leur défense d'une agriculture sans subventions et sans protections commerciales. D'après les estimations de l'OCDE, les soutiens publics à l'agriculture ne représentaient en 2014 que 2 % de leurs revenus, soit dix fois moins que dans l'Union européenne et cinq fois moins qu'aux États-Unis. Si cette différence entre une approche administrée et une approche libérale de l'agriculture attire l'attention, elle tend à faire oublier qu'il existe tout de même une politique publique agricole australienne, ancrée dans une histoire, une culture et des logiques d'action spécifiques. Cette analyse rappelle ces éléments historiques structurants et montre, à travers des exemples concrets, qu'ils sont toujours à l'œuvre aujourd'hui.**

**T**oute personne familière de la Politique Agricole Commune (PAC) et de la politique agricole française doit mettre de côté ses références pour comprendre la politique agricole australienne. Les exploitations de ce pays reçoivent en moyenne dix fois moins de subventions publiques qu'en Europe et il est difficile d'y trouver un représentant agricole réclamant de telles aides directes. Cette position est bien connue en France depuis les discussions à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et à l'OCDE, mais cependant rarement bien comprise, tant elle découle de l'histoire sociale et culturelle de ce pays, profondément inspirée par le libéralisme (au sens anglais et non pas américain du terme). Comprendre ces fondamentaux est nécessaire pour appréhender les logiques d'action qui traversent l'agriculture et le tissu rural australiens.

L'Australie est un pays-continent 12 fois plus grand que la France (768,6 millions d'hectares), avec 3 fois moins d'habitants (22,7 millions) et une densité d'occupation 33 fois plus faible (3 hab/km<sup>2</sup>). Un tiers du territoire est désertique – en termes de pluviométrie – et l'urbanisation est essentiellement côtière, avec plus des deux tiers de la population dans les cinq premières villes (Sydney, Melbourne, Brisbane, Perth, Adelaïde). L'urbanisation a commencé avec la création d'une colonie britannique en 1788, par appropriation des terres précédemment utilisées par les populations aborigènes. En 1901, les colonies britanniques se sont accordées pour former un État fédéral et se doter d'une constitution. L'Australie est encore aujourd'hui une monarchie parlementaire placée sous l'autorité de la reine Elizabeth II,

dont le rôle est symbolique, les pouvoirs réels étant aux mains du Premier ministre et d'un Parlement à deux chambres.

À partir de l'histoire coloniale britannique sur le sol australien, la première partie de cette note présente les fondements de l'intervention publique en agriculture et les bases du positionnement économique et politique des agriculteurs australiens. La deuxième partie décrit les principaux instruments de politiques agricoles pilotés par le ministère de l'agriculture tandis que la troisième partie se penche sur les autres instruments publics impactant le secteur agricole.

### 1 - Une histoire coloniale encore structurante

#### Ruée vers la terre et squatters

Quand les Britanniques s'installèrent dans la baie de Sydney, en 1788, le gouvernement colonial déclara immédiatement que toutes les terres appartenaient dorénavant à la couronne britannique. Il s'agissait là d'une expropriation brutale des Aborigènes, qui fut suivie d'une « ruée vers la terre »<sup>1</sup>. La couronne britannique envoya essentiellement des prisonniers de droits communs, pour réaliser les travaux nécessaires au développement du territoire. Les premiers gouverneurs octroyèrent des concessions de terrains à des militaires en poste, à des colons et des prisonniers émancipés. L'une des conditions pour accéder au foncier était de s'engager à le valoriser et à assurer la production de viande pour la colonie. Cet essor fut assez rapide et les expérimentations débutées en 1794, par le commandant Macarthur, confirmèrent qu'il était possible d'obtenir de la laine de très

bonne qualité sur les pâturages des antipodes.

Les décennies suivantes furent marquées par le développement de la production de laine sur de grandes étendues pastorales. Des règles foncières furent instaurées progressivement. Là où ils n'obtenaient pas de concessions, certains colons occupaient ou squattaient les terres et attendaient une légalisation. Ce système aboutit à l'avènement d'une *squattocracy*, terme désignant les grands propriétaires terriens exerçant des activités pastorales *de fait* plus que *de droit*<sup>2</sup>.

Ces derniers se découvrirent des intérêts communs, dans les années 1840, et s'opposèrent aux projets de lois visant à limiter la taille des *stations* (nom d'usage des grandes exploitations pastorales) et à augmenter les taxes foncières. Cette expansion des exploitations était problématique pour le législateur car elle se faisait aux dépens des populations aborigènes et impliquait la création d'infrastructures et de services coûteux (routes, police, etc.). Les squatters formèrent des associations pastorales pour s'opposer à l'intervention de l'État. Ce combat se renforça dans les années 1860 quand les autorités sélectionnèrent des petits lots de terres pour aider des chercheurs d'or et leurs familles à s'implanter : cette décision accrut la concurrence pour l'accès à la terre et modifia les enjeux des politiques foncières.

S'il n'y a plus d'agriculteurs squatteurs en Australie aujourd'hui, l'idée que les règles de l'activité agricole ne peuvent être bien définies que par les agriculteurs eux-mêmes et par leurs pratiques reste très présente.

1. Weaver J. C., 2007, *La ruée vers la terre et le façonnement du monde moderne, 1650-1900*, Fides.

2. Allom Lovell et al., 2004, *City of greater Shepparton*, Heritage Study.

## Une agriculture orientée vers l'export

Avec la colonisation britannique, certains officiers se virent attribuer des terres. Leur exil loin d'Europe était plus ou moins choisi et la plupart nourrissaient un rêve de conquête ou de découverte. Ce fut le cas de Sir John Macarthur qui dès 1794 réalisa des croisements entre brebis irlandaises et indiennes, cherchant à obtenir des animaux à la fois adaptés au climat austral et produisant une laine de qualité. Ses efforts portèrent leurs fruits et le premier baril de laine fut exporté vers le Royaume-Uni en 1807. Ce commerce était d'autant plus opportun que les guerres napoléoniennes limitaient l'approvisionnement en laine d'Espagne. Macarthur devint l'un des hommes les plus riches de Nouvelle-Galles du Sud et la laine fut la production majeure de l'Australie jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Cette laine était exportée brute, une fois tondue et pressée sous forme de balles. Il n'y avait quasiment pas de filature en Australie et les produits finis étaient transformés en Europe.

Les pâtures australiennes accueillent également des vaches, pour la production vivrière de viande et de lait. Une partie de ces produits était exportée vers l'Europe, sous forme de bouillon ou de viande cuite. À partir de 1876, quand les premiers bateaux frigorifiques apparurent, les colonies britanniques d'Australie et de Nouvelle-Zélande investirent dans ce nouveau type de flotte commerciale. Le voilier *Dunedin* (image 1), équipé d'un système de réfrigération à compression, fut le premier des nombreux cargos exportant de la viande congelée des terres australes vers l'Europe. La production de viande de bœuf destinée à l'export ne cessa ensuite de croître<sup>3</sup>, et si le troupeau bovin australien ne représente de nos jours que 2,5 % du troupeau mondial, le pays est resté l'un des cinq premiers exportateurs mondiaux de viande.

Aujourd'hui comme hier, l'agriculture australienne reste très orientée vers l'export. Le marché de consommation domestique est relativement faible comparé à la capacité de production du territoire et il est souvent dit que l'Australie pourrait nourrir jusqu'à 60 millions de consommateurs.

Plus de deux tiers des productions agricoles australiennes sont de nos jours exportés sous des formes peu transformées, les pro-

Image 1 - Le voilier Dunedin en 1875



Source : Hocken Library, artist, Frederick Tugday

duits transformés continuant à être largement importés. Ainsi, la plupart des vêtements à base de laine sont actuellement importés même si la transformation de la laine s'effectue maintenant essentiellement en Asie. Bien que parmi les premiers exportateurs mondiaux de blé, l'Australie importe également ses produits de boulangerie et de biscuiterie et une bonne part des ingrédients de l'industrie agroalimentaire, la majorité des plats congelés ou cuisinés, les produits fromagers et charcutiers haut de gamme.

Compte tenu de cette forte orientation vers l'exportation, l'argument de la sécurité alimentaire utilisé pour justifier l'intervention publique en Europe a relativement peu de poids en Australie. De même, les agriculteurs considèrent que leur priorité reste de produire ce que demande le marché, notamment mondial, et sont relativement moins sensibles aux attentes qualitatives – y compris éthiques – de leurs concitoyens.

## La fin du rôle de l'État comme régulateur de marché

Dans les années 1950, le gouvernement australien avait mis en place un organisme d'intervention dans le secteur de la laine. Financé par une cotisation des producteurs, il assurait le rachat de la laine et sa commercialisation, en particulier quand les prix descendaient sous un niveau plancher. Les années 1980 virent les prix chuter, à cause de la forte concurrence des fibres synthétiques et des difficultés de régulation rencontrées par l'organisme. Les stocks atteignirent des niveaux records alors même que la production augmentait dans les campagnes. Devant le déficit budgétaire croissant et l'impossibilité de vendre la production, la décision de liquidation du système de réserve de prix<sup>4</sup> fut officialisée en janvier 1991, ce qui marqua la fin de la prépondérance de la laine dans l'agriculture australienne.

Cette orientation libérale de la politique agricole se poursuivit au cours des années qui suivirent. De 1996 à 2007, l'Australie eut la plus longue période de gouvernement libéral<sup>5</sup> de son histoire, avec la réélection du parti libéral et de son leader John Howard à trois reprises. Pendant ces années, les offices régulant le secteur du blé (*Australian Wheat Board* puis *Australian Wheat Export Authority*) ainsi que le secteur du lait (*Dairy Structural Adjustment Program*) furent supprimés. Ces deux suppressions furent facilitées par l'effondrement antérieur du *Wool Reserve Price Scheme* qui avait marqué les esprits et réduit la confiance du public dans le rôle de régulateur économique de l'autorité publique<sup>6</sup>.

## Des syndicats et partis ancrés dans l'histoire agricole

Le positionnement des syndicats et des partis politiques australiens ne peut se comprendre si on ne le replace pas dans l'histoire agricole du pays.

La grève des tondeurs de laine de Barcaldine (ville de l'État du Queensland) en 1891

Image 2 - Timbre australien de 1934



Source : Wikimedia Commons

constitue ainsi l'événement fondateur du parti travailliste. Les tondeurs travaillaient en groupe et se déplaçaient de ferme en ferme, sur des périodes de plusieurs jours à plusieurs semaines, pour le ramassage de la laine<sup>7</sup>. Dans les années 1890, ces tondeurs s'organisèrent en syndicat pour obtenir des conditions de travail décentes, ce qui inquiéta les pastoralistes. En mars 1891 un agriculteur de Barcaldine demanda aux tondeurs de signer un contrat de travail contraire aux positions syndicales, ce qui déclencha une grève des tondeurs de la région. Les agriculteurs firent alors appel à des tondeurs non syndiqués d'autres régions. Le conflit s'amplifia et la police intervint pour casser la grève et arrêter les leaders syndicaux. Un an plus tard, les militants travaillistes se réunirent là où les travailleurs syndiqués et non-syndiqués s'étaient affrontés, sous « l'arbre du savoir de Barcaldine » (*Barcaldine Tree of Knowledge*), pour lire le manifeste fondateur de leur parti.

En 1920, un second parti, le parti National, fut créé en réunissant les mouvances syndicales agricoles majoritaires. Ce parti représente essentiellement les électors ruraux et apporte traditionnellement son soutien aux gouvernements libéraux. Le ministre de l'agriculture actuel est d'ailleurs le vice-président de ce parti.

Qu'il s'agisse du rapport à la propriété foncière, au marché ou au travail, les références historiques et symboliques des agriculteurs australiens diffèrent fortement de celles des agriculteurs français. L'individu et la liberté d'entreprendre sont au cœur de la culture australienne, issue du modèle anglo-saxon et de la culture protestante, et cela a été renforcé par l'histoire coloniale valorisant les aventuriers et les entrepreneurs.

3. [www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproduct/s/1301.0Feature%20Article232005?opendocument](http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproduct/s/1301.0Feature%20Article232005?opendocument)

4. Prix minimum d'intervention : [www.theaustralian.com.au/arts/books/how-an-industry-got-fleeced/story-e6frg8nf-1226121448324](http://www.theaustralian.com.au/arts/books/how-an-industry-got-fleeced/story-e6frg8nf-1226121448324)

5. Dans le sens anglais du terme.

6. [www.jstor.org/stable/2235066?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2235066?seq=1#page_scan_tab_contents)

7. La gestion des exploitations de moutons à laine nécessite en effet très peu d'employés, si ce n'est à la période de tonte. Malgré les grands espaces australiens et la grande taille des fermes (5 000 têtes en moyenne aujourd'hui), le ramassage de la laine est encore aujourd'hui réalisé en une seule fois par station par une main-d'œuvre extérieure spécialisée.

## 2 - Des politiques publiques agricoles, en compétence partagée entre niveau fédéral et local

L'Australie est constituée de 6 États fédérés (Australie Occidentale, Australie du Sud, Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, Tasmanie) et 2 territoires (Territoire du Nord et Territoire de la capitale de Canberra). Les changements de majorité, ou de Premier ministre au sein d'une même majorité, sont fréquents (au minimum tous les trois ans) et s'accompagnent souvent d'une redistribution des portefeuilles ministériels. L'agriculture n'est pas un domaine de compétence exclusive du gouvernement fédéral, mais une compétence partagée avec les États fédérés. Ces derniers ont des politiques agricoles aux contours et contenus différents, et dans certains cas redondants ou au contraire divergents avec la politique nationale.

Si le ministre de l'agriculture fédéral n'a pas un champ d'intervention aussi étendu que celui du ministre français de l'agriculture, compte tenu notamment de la coupure plus marquée entre niveau central et échelon régional, il dispose toutefois de divers instruments pour mettre en œuvre une politique publique agricole, en coordination avec les États fédéraux. Les deux exemples qui suivent illustrent les thématiques sur lesquelles se concentre aujourd'hui l'action publique australienne, dont les logiques d'action ne se fondent toutefois pas sur une stratégie aussi englobante que celle de la PAC.

### L'aide sécheresse : un outil de gestion de crise réformé en 2012

La sécheresse est l'un des risques majeurs liés aux conditions pédo-climatiques australiennes. Non seulement plus de 60 % des terres australiennes ne sont pas arables (mauvaise qualité des sols, manque d'eau, climat sec, problème d'accès) mais les épisodes pluriannuels de sécheresse sont fréquents. La carte 1 décrit l'enregistrement de différentes zones en « circonstances exceptionnelles » (EC), entre 1992 et 2010, qui permet d'activer l'accès aux « aides à la sécheresse » pour les agriculteurs. Les critè-

res de zonage, variables dans le temps, associent des informations climatologiques (événement n'ayant pas eu lieu dans les 25 années précédentes) et économiques (perte de revenu). En 2012, un accord intergouvernemental sur le programme sécheresse 2014-2018<sup>8</sup> a été conclu, suite à la mise en évidence de carences dans le dispositif d'aides à la sécheresse, certaines zones ayant activé des déclarations EC 13 années sur 18<sup>9</sup>.

Un cadre national a été fixé, supprimant le zonage EC et clarifiant les rôles du gouvernement fédéral et des États. Les autorités centrales distribuent désormais des aides aux exploitations ayant besoin de soutien (*Farm Household Allowance*), et celles-ci sont rattachées au régime général d'assistance aux personnes en difficulté<sup>10</sup>. Le gouvernement s'engage également à permettre aux agriculteurs d'accéder à un régime fiscal spécial : les comptes défiscalisés de gestion d'exploitation (*Farm Management Deposits*, FMD). Les agriculteurs peuvent épargner jusqu'à 400 000 \$ dans les bonnes années. Ces montants ne sont impossibles que les années où ils sont utilisés, l'objectif étant de pousser les agriculteurs à économiser pour amortir les périodes de crise.

Au-delà de ce cadre national, les États peuvent proposer des mesures *ad hoc*, à condition qu'elles respectent plusieurs principes, dont l'additionalité, la fourniture de « bénéfices publics nets » et l'obligation pour le gouvernement régional de ne pas être « prêteur en dernier ressort ».

À titre d'exemple, en 2014, l'État de Nouvelle-Galles du Sud a ajouté, au dispositif de droit commun : jusqu'à 20 000 dollars australiens (AUD) de subventions à l'installation d'équipements d'irrigation « d'urgence » ; des prêts bonifiés pour restructurer la dette des exploitations ; une enveloppe de 13 millions de dollars pour de l'appui aux travailleurs ruraux, des diagnostics d'identification des risques, des aides à la gestion du bétail en difficulté.

### Un bien-être animal à géométrie variable

Depuis 2014, le gouvernement fédéral a décidé de moins s'impliquer dans la coordina-

tion administrative et financière des politiques de bien-être animal. Cependant, il reste chef de file en matière de bien-être des animaux exportés vivants, et a développé à ce sujet des programmes innovants en lien avec l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

Pour ce qui est du bien-être des animaux produits en Australie, l'État a élaboré une stratégie sur dix ans (2004-2014), intitulée *Australian Animal Welfare Strategy* (AAWS)<sup>11</sup>. Ce travail a permis l'adoption homogène, sur le territoire australien, d'une norme de bien-être pour le transport des animaux vivants. Les normes de bien-être pour la production de viandes bovine et ovine ont été mises à jour, mais pas encore entérinées au niveau des États. La définition de normes de production pour les élevages de poules pondeuses a quant à elle été repoussée du fait de la complexité à établir de telles normes et des souhaits d'économie budgétaire à l'échelon fédéral<sup>12</sup>. En 2015, le ministre de l'agriculture a toutefois suspendu son implication dans AAWS, rendant assez incertain l'avenir de cette réflexion stratégique.

D'importantes disparités continuent ainsi de subsister entre territoires, ce qui crée une confusion chez les consommateurs et associations de défense du bien-être animal. À titre d'illustration, les densités et conditions à respecter pour les élevages de poules pondeuses « de plein air » ne sont pas les mêmes dans les États du Queensland et de Nouvelle-Galles du Sud. L'État de Canberra, où il n'y a presque pas d'élevages, affiche pour sa part la volonté d'interdire la production d'œufs venant d'élevages intensifs.

Si l'adoption de dispositifs normatifs sans lien direct avec les signaux du marché prend de l'importance dans le secteur des produits d'origine animale, l'agriculture australienne est très frileuse sur ces réformes, car leurs coûts de mise en œuvre sont rarement répercutés sur les prix. Les dispositifs qualité et bien-être animal mis en place par les supermarchés, plus simples que les normes établies par l'AAWS, ont davantage de succès auprès des agriculteurs car ils s'accompagnent d'incitations prix visibles.

Par ailleurs, dans un pays où la division entre espace rural et espace urbain est très marquée, l'écart ne cesse de croître entre les représentations souvent idéalisées que les consommateurs se font du bien-être animal et les pratiques quotidiennes des agriculteurs.

8. [www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/drought/drought-policy/drought-program-reform/questions\\_and\\_answers2#what-assistance-is-available-now](http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/drought/drought-policy/drought-program-reform/questions_and_answers2#what-assistance-is-available-now)

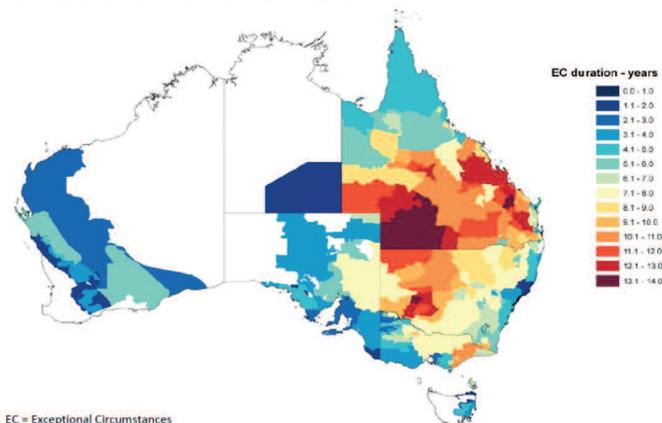
9. Keogh, M, 2014, *A viable drought policy will require more honesty from all stakeholders*, publié sur le blog de l'Australian Farm Institute [www.farm-institute.org.au](http://www.farm-institute.org.au)

10. [www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/drought/assistance/income-support-for-farmers/farm-household-allowance/farm-household-allowance-questions-and-answers](http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/drought/assistance/income-support-for-farmers/farm-household-allowance/farm-household-allowance-questions-and-answers)

11. [www.australiananimalwelfare.com.au/](http://www.australiananimalwelfare.com.au/)

12. Potard G, 2014, *Designing Balanced and Effective Farm Animal Welfare Policies for Australia*, édité par Australian Farm Institute

Carte 1 - Nombre de déclaration pour « circonstances exceptionnelles sécheresse » entre 1992 et 2010



Source : ABARES

### 3 - Au-delà des seules politiques agricoles : la prise en compte de l'agriculture dans la gestion des affaires publiques

Au-delà du ministère fédéral de l'agriculture, plusieurs autorités nationales contribuent, par leurs politiques et interventions, à peser sur le secteur agricole.

Le ministère fédéral de l'agriculture a dans son champ privilégié de compétence les questions de biosécurité, de mise en quarantaine, de commerce international (import-export, accès aux marchés), de banque, de crédits, et dans une moindre mesure d'observation statistique. En septembre 2015 – suite au changement de Premier ministre, sans changement de majorité –, il a repris la main sur la gestion de l'eau (droit d'irrigation, volumes d'eau à usage productif ou environnemental), qui était dévolue au ministre de l'environnement et auparavant aux États fédérés. La loi sur l'eau de 2004<sup>13</sup> représente un changement historique en créant un marché de l'eau au niveau national et en donnant au gouvernement la possibilité de définir et administrer un pool d'eau dite « environnementale ». Sur le terrain, le principal bassin versant (*Murray-Darling*), recouvre 4 des 6 États et constitue la source majeure pour l'irrigation agricole. Le transfert de compétences au niveau fédéral a été justifié par la nécessité de se soumettre au traité international sur la biodiversité, qui oblige à répertorier les zones humides à préserver.

Les questions de concurrence sont gérées, pour leur part, à l'échelon national par la Commission australienne de la compétition et de la consommation (ACCC). Elle suit, entre autres, les codes de conduite commerciaux du secteur horticole, du secteur de la distribution alimentaire et des terminaux portuaires pour le blé. Ces codes sont importants pour l'économie des exploitations agricoles. Le code horticole, en cours de révision<sup>14</sup>, régit les échanges entre producteurs de fruits et légumes et acheteurs, favorise la transparence du marché en imposant des contrats écrits et en exigeant des accords de négociation collective pour les producteurs. L'ACCC donne aussi son avis sur les achats, fusions et acquisitions par des acteurs étrangers ou nationaux, ce qui représente des enjeux importants pour l'agriculture australienne, comme dans le cas du blé.

De son côté, le ministère de l'environnement suit de nombreux dossiers en lien direct avec l'activité agricole, comme la protection de l'environnement, la gestion des pollutions, les parcs nationaux, la biodiversité, la politique climatique (voir encadré 1).

13. Loi sur l'eau de 2004.

14. [www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/hort-policy/code-of-conduct#timetable-for-the-review](http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/hort-policy/code-of-conduct#timetable-for-the-review)

15. [www.environment.gov.au/climate-change/emissions-reduction-fund/methods](http://www.environment.gov.au/climate-change/emissions-reduction-fund/methods)

16. [www.abc.net.au/news/2015-09-18/beef-cattle-herd-management-method-approved-for-erf/6785818](http://www.abc.net.au/news/2015-09-18/beef-cattle-herd-management-method-approved-for-erf/6785818)

17. Récemment, le comité en charge des recommandations nutritionnelles a envisagé d'introduire un chapitre « nourriture et changement climatique », sans travail conjoint avec le ministère de l'agriculture.

18. [www.agriculture.gov.au/sitecollectiondocuments/abares/surveys/survey-definitions-methods.pdf](http://www.agriculture.gov.au/sitecollectiondocuments/abares/surveys/survey-definitions-methods.pdf)

#### Encadré 1 - Fonds de réduction des émissions

Depuis la suppression de la taxe carbone en 2011, le ministère de l'environnement pilote un fonds d'incitation à la baisse des émissions (*Emission Reduction Fund*) basé sur des méthodologies certifiées et des enchères descendantes menées par un régulateur public pour acheter les émissions économisées.

À ce jour, 10 méthodologies ont été certifiées<sup>15</sup>. Elles incluent la production de biogaz sur les exploitations laitières et porcines (à travers des bio-digesteurs ou des fosses couvertes), la réduction des émissions de ruminants à travers l'utilisation de suppléments alimentaires, la réduction de l'usage de fertilisants synthétiques sur le coton irrigué.

Les exploitations bovines, majoritaires, peuvent également réduire leurs émissions et vendre des crédits si elles mettent en place une meilleure gestion du troupeau : changer la composition du troupeau par classes de bovin (âges et poids de sevrage), adapter les modes de nourriture. Il est estimé que seu-

les les exploitations avec un minimum de 20 000 animaux et une capacité d'investissement de 100 000 \$ australiens ont un intérêt économique à mettre en place de tels changements<sup>16</sup>.

Une autre méthode intéressante pour de nombreuses exploitations consiste à générer des crédits en séquestrant du carbone dans les sols. Les activités retenues sont l'augmentation de la biomasse, la conversion en pâturages, la rétention des résidus de culture. Les calculs se basent sur une mesure de l'état initial du sol en carbone et des estimations liées aux pratiques.

Il y a peu d'informations sur le niveau d'adoption de ces mesures qui, vu la réticence des agriculteurs pour s'associer à des programmes publics, a des chances d'être relativement faible. Un facteur d'entraînement important serait que de telles mesures bénéficient également à un fournisseur d'intrants ou de services, jouant le rôle de facilitateur du projet.

Bien que le portefeuille du ministre de l'agriculture varie en fonction de la majorité fédérale, il est rare que celui-ci s'occupe directement de la transformation agroalimentaire (laissée au ministre de l'industrie ou de l'économie) et de l'alimentation (laissée au ministre de la santé). C'est ce dernier qui publie et met à jour les « recommandations nutritionnelles annuelles » et suit les règles d'étiquetage. Des évolutions de ces règles peuvent ainsi être proposées sans concertation préalable avec le ministère de l'agriculture<sup>17</sup>, ce qui s'explique notamment par l'orientation fortement exportatrice de l'agriculture australienne et l'origine essentiellement importée des produits consommés.

La statistique agricole, et en particulier le recensement agricole, est pilotée par le Bureau national des statistiques (ABS) qui dépend directement du Premier ministre. Le recensement est fait tous les 5 ans, ce qui permet d'avoir un état des lieux des surfaces agricoles et des volumes de production. L'ABS coordonne aussi des enquêtes annuelles, dont le nombre et l'ampleur vont en diminuant. Une ancienne agence de suivi des questions agricoles et rurales a été intégrée au ministère de l'agriculture et y constitue dorénavant l'*Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences* (ABARES). Il pilote une enquête économique annuelle auprès des plus grosses entreprises agricoles : grandes cultures, polyculture-élevage, mouton, bœuf, lait<sup>18</sup>. Cette enquête ne prend en compte que les exploitations dites « commerciales » (plus de 10 000 \$ australiens de valeur estimée de la production). L'ABARES produit également des analyses économiques, dont le rapport de référence sur les matières premières, mis à jour chaque année.

L'histoire coloniale de l'Australie, autour de la conquête et de l'exportation de ressources vers le Royaume-Uni, a structuré des logiques d'actions publiques marquées par les valeurs du libéralisme économique. Les agriculteurs s'y sont constitués et définis comme des acteurs libres, indépendants, comme les entrepreneurs

de cette conquête. Aujourd'hui encore, la puissance publique tend à voir chez ces derniers les gardiens d'un territoire vaste, rude et difficile à aménager, ainsi que les garants d'une force économique rayonnant à l'international.

Cette histoire aide à comprendre pourquoi l'agriculture y est moins subventionnée. Cet état de fait a des répercussions en termes de compétitivité économique, qui ont dans l'ensemble déjà été bien étudiées. En revanche, les impacts de la culture australienne sur les attitudes et les pratiques des exploitants ont été peu analysés : prise de risque, style managérial, rapport à l'innovation, etc.

Ce libéralisme rencontre dorénavant certaines limites. Les consommateurs sont de plus en plus exigeants quant à leur alimentation et, au-delà, quant aux modes de production agricoles. En particulier, les questions de bien-être animal, d'innovation technologique, d'intensification productive, de qualité nutritionnelle, ont pris beaucoup de place dans les débats publics et ont obligé certains acteurs à modifier leurs stratégies. Les exploitants australiens ont compris que des réformes étaient nécessaires pour conserver leur « légitimité à produire » (*social licence*). Les mêmes défis touchent aujourd'hui les agricultures européennes, des solutions similaires sont en discussion, ce qui fait de l'Australie une source de comparaison.

Gaëtane Potard-Hay

Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy

75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : [www.agreste.agriculture.gouv.fr](http://www.agreste.agriculture.gouv.fr)

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult

Mel : [bruno.heroult@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.heroult@agriculture.gouv.fr)

Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2016