

Distr.
GENERALE

CES/AC.61/2003/7
30 avril 2003

Original: FRANCAIS

**COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ECONOMIQUE POUR
L'EUROPE**

**OFFICE STATISTIQUE DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES
(Eurostat)**

**CONFERENCE DES STATISTICIENS
EUROPEENS**

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE (FAO)**

Réunion commune

**CEE/Eurostat/FAO/OCDE sur les
statistiques alimentaires et agricoles en
Europe**
(Genève, 2-4 juillet 2003)

**ORGANISATION DE COOPERATION ET
DE DEVELOPEMENT ECONOMIQUES
(OCDE)**

**LE ROLE FUTUR DES STATISTIQUES AGRICOLES
Comment répondre à de nouveaux besoins**

Communication sollicitée du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche
et des affaires rurales (MAAPAR), France*

Résumé

L'organisation du système statistique public en France se caractérise par l'existence d'un Institut central de statistique coordinateur de l'ensemble du dispositif (INSEE) et de services statistiques ministériels spécialisés.

Ces services spécialisés ont des responsabilités de collecte et d'analyse statistique relatives au domaine de compétence de leur ministère. C'est ainsi que le ministère en charge de l'agriculture, le ministère de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) conduit les opérations statistiques sur l'agriculture et la transformation agro-alimentaire.

* Préparé par M. Christian Gay, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR), France

Depuis très longtemps les statisticiens agricoles français s'efforcent d'être à l'écoute et de répondre au plus près à l'ensemble de la demande sociale qui s'exprime sur la thématique agricole, qu'il s'agisse des demandes formulées par les pouvoirs publics, les organisations professionnelles agricoles, les économistes privés ou bien encore les agriculteurs ou la population elle-même.

La pression sur le système de statistique agricole s'accroît de manière permanente et de nouveaux besoins importants apparaissent qu'il convient de prendre en compte.

I. Un dispositif actuel essentiellement centré sur l'économique mais qui s'ouvre à de nouveaux besoins.

1. Dans le domaine agro-alimentaire, le système statistique public s'est développé pour répondre d'abord à des besoins d'information économique : pour simplifier, les besoins de connaissance des marchés liés aux développements de la Politique Agricole. Tout d'abord la politique nationale puis la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne Sont venus s'ajouter des besoins de cadrage général pour la Comptabilité Nationale. Dans ce contexte, c'est le département statistique du ministère de l'agriculture (SCEES(1)) qui est chargé d'élaborer les statistiques économiques sur les exploitations agricoles et les industries de transformation agro-alimentaire. Ces statistiques portent essentiellement sur les caractéristiques structurelles du système productif et sur les productions. L'INSEE élabore les statistiques en aval du système productif : entreprises de commercialisation et consommation des ménages. Il a également la responsabilité des indices de prix, à la production ou à la consommation. Quant aux données sur les échanges de produits entre la France et l'extérieur, elles sont établies par le département statistique des Douanes, et largement utilisées et valorisées par les autres services.

2. Plus récemment, le développement de nouveaux besoins d'information a amené le département statistique du ministère de l'agriculture à s'intéresser à de nouveaux domaines, élargissant la production statistique agro-alimentaire au-delà de son champ économique traditionnel sur les structures, la production, la consommation et les échanges extérieurs. Si une partie de cet élargissement reste très liée au champ économique (innovation dans les entreprises, mondialisation des échanges et de la production...), une autre partie concerne des domaines plus éloignés, dans lesquels s'expriment des préoccupations spécifiques : c'est le cas notamment sur le milieu rural, la protection de l'environnement, ou de façon encore très embryonnaire sur la qualité des produits alimentaires. Dans ces domaines nouveaux pour les statisticiens, les réponses apportées restent aujourd'hui partielles, et les difficultés nombreuses.

II. Les statistiques économiques « traditionnelles » sur l'agro-alimentaire restent toujours une priorité.

3. Les statistiques économiques constituent toujours le socle de l'activité de production du système statistique public sur l'agro-alimentaire. L'organisation globale de ce système, et les outils de collecte correspondants, ont peu changé sur le fond depuis plusieurs années, même si le développement de l'harmonisation statistique européenne a conduit à certaines évolutions.

II.1. Les statistiques structurelles sur le système productif

4. Dans le domaine des exploitations agricoles, il s'agit d'une part des recensements périodiques de l'agriculture, complétés par les enquêtes structurelles intercensitaires réalisées par sondage, et d'autre part du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). C'est le département statistique du ministère de l'agriculture qui a la charge directe de la réalisation des ces opérations, conduites sur le terrain par les services statistiques agricoles régionaux et départementaux. Cette collecte d'information est étroitement encadrée et harmonisée par la réglementation statistique européenne depuis plus de 35 ans. Les recensements et enquêtes structurelles dans l'agriculture fournissent essentiellement des données sur les potentiels de production (superficies cultivées, cheptel, emploi, matériel d'exploitation...). En l'absence d'un répertoire central des exploitations régulièrement mis à jour, les recensements servent également à constituer la base de sondage permettant l'exécution des enquêtes par échantillon. Le RICA, de son côté, apporte un éclairage particulier : il a en effet comme spécificité de fournir des informations d'origine comptable sur les résultats économiques des exploitations dites « professionnelles », c'est-à-dire dépassant une dimension économique minimale.

5. La situation est sensiblement différente dans le domaine de la transformation agro-alimentaire. Le dispositif statistique s'y inscrit en effet dans le cadre plus général de la statistique d'entreprise en France, coordonnée de façon intersectorielle par l'INSEE. Un élément fondamental en est l'existence ancienne d'un répertoire inter-administratif d'entreprises et d'établissements, régulièrement mis à jour, et géré par l'INSEE (le répertoire SIRENE). C'est ce répertoire qui sert en particulier au lancement de « l'Enquête Annuelle d'Entreprise EAE », qui constitue l'enquête structurelle de base sur les entreprises non agricoles, et permet en particulier de satisfaire à de nombreuses exigences du règlement européen de 1996 sur les statistiques structurelles d'entreprises. Mise en place progressivement à partir des années 60, l'EAE est aujourd'hui réalisée de façon coordonnée par les différents services statistiques ministériels, chacun dans son domaine de compétence, le département statistique du ministère de l'agriculture la réalisant auprès de la transformation agro-alimentaire. Les entreprises à enquêter sont réparties entre ces services enquêteurs sans omission ni double compte sur la base de leur activité principale. Les données collectées concernent principalement les résultats économiques issus de la comptabilité, les facteurs de production (emploi, investissement) et les activités exercées, ce qui permet la détermination de l'activité principale et la mise à jour en retour du répertoire SIRENE.

II.2 Les statistiques sur la production par produits

6. Pour les produits agricoles bruts, les statisticiens du ministère de l'agriculture, de par leur présence sur l'ensemble du territoire national dans chacune des zones géographiques de niveau NUTS 3, sont les acteurs du système.

7. Ils établissent, sur leur zone de compétence, les données concernant les superficies, les rendements et les productions d'un nombre élevé de produits. Leur travail porte à la fois sur les productions végétales et animales. L'activité se déroule tout au long de l'année pour répondre aussi bien à des besoins conjoncturels dans l'espace et dans le temps qu'à des besoins plus spécifiques de bilans globaux annuels sur l'essentiel des productions françaises. Ces bilans, menés selon une méthodologie harmonisée au niveau européen, sont un outil de mise en cohérence des diverses sources d'information sur la production les échanges extérieurs, la transformation et la consommation.

8. Des enquêtes par échantillonnage menées par les services statistiques régionaux et locaux en conformité avec des protocoles nationaux alimentent le dispositif. Celui-ci est complété par de l'expertise locale et aussi par le traitement statistique des informations d'origine administrative ou réglementaire. Parmi les enquêtes statistiques, certaines ont pour objectif non seulement de connaître les productions, mais aussi les calendriers d'apports sur les marchés pour la commercialisation des produits : c'est notamment le cas en matière de fruits et légumes.

9. Pour les produits transformés par l'industrie agro-alimentaire, le dispositif d'observation statistique public français est caractérisé par le rôle joué par les organisations professionnelles dans la collecte et l'élaboration des données. Dans de nombreuses branches d'activité, ces organisations assurent directement la réalisation des enquêtes de production, sous la coordination technique du département statistique du ministère de l'agriculture. Celui-ci conduit directement les enquêtes là où, pour des raisons diverses, les organisations professionnelles n'ont pu ou souhaité les mener. Une telle implication des professions dans l'élaboration de l'information statistique offre l'avantage d'une proximité plus grande avec les unités enquêtées, ce qui peut faciliter la pertinence du questionnement et l'engagement des entreprises à répondre. A l'inverse, elle nécessite de la part des statisticiens du ministère de l'agriculture un gros effort de coordination sur le plan des fichiers de lancement, des concepts et des nomenclatures, des méthodes statistiques utilisées (contrôle des données, estimation des non-réponses...) et du respect de délais. Un renforcement de la coordination a été récemment engagé, avec la signature entre le département statistique du ministère de l'agriculture et les organisations professionnelles agréées d'une « charte de qualité » explicitant les règles de bonne pratique statistique à respecter dans la réalisation de ces enquêtes.

10. Les statistiques sur la production de l'industrie agro-alimentaire ont deux objectifs principaux. Le premier est le suivi conjoncturel de l'activité économique, au travers d'enquêtes mensuelles par échantillon sur des ensembles de produits jugés représentatifs de l'activité de chaque branche : ces enquêtes alimentent en particulier l'indice de la production industrielle calculé par l'INSEE (règlement de 1998 sur les statistiques conjoncturelles d'entreprises). Le second objectif est la connaissance des productions détaillées par produits, au moyen d'enquêtes le plus souvent annuelles. Rapprochées des statistiques sur les échanges

extérieurs, ces enquêtes permettent d'estimer le marché intérieur français. Avec la mise en place du règlement PRODCOM sur les statistiques de production industrielle, un gros effort a dû être mené pour adapter l'ensemble du dispositif : harmonisation du questionnement avec la liste de produits et introduction de questions sur la valeur des productions, alors que les enquêtes existantes ne portaient en général que sur les quantités physiques. Au-delà de données sur la production et/ou les livraisons, ces enquêtes comportent également dans plusieurs branches d'activité des questions sur les consommations de matières premières.

II.3 Les statistiques sur la commercialisation et la consommation

11. Les statistiques détaillées sur la consommation alimentaire des ménages par produit proviennent d'une enquête réalisée tous les cinq ans par l'INSEE. Cette enquête ne porte pas spécifiquement sur les dépenses alimentaires, mais couvre la totalité des dépenses (y compris par exemple impôts et taxes, assurances, remboursements de crédits...); les ressources et la composition du ménage y sont également enregistrées, ce qui permet des études de comportement. Les produits alimentaires incluent l'autoconsommation. Ils sont suivis au travers d'une nomenclature de collecte détaillée en 260 postes, les consommations hors domicile faisant l'objet de positions distinctes.

12. En outre, l'INSEE procède chaque année, dans le cadre de la Comptabilité Nationale, à des estimations de consommations par produits, par synthèse de différentes sources d'information disponibles (données sur la production, enquêtes de panel d'instituts privés, commerce extérieur...).

13. L'INSEE assure également la production de données statistiques sur les structures de l'appareil de distribution français, au travers d'enquêtes auprès des entreprises de commerce de gros et de détail. D'autres enquêtes à but conjoncturel auprès de ces entreprises fournissent des informations sur les tendances de la consommation par grands groupes de produits.

III. L'émergence de nouveaux besoins d'information statistique en liaison avec l'agro-alimentaire

14. Si les besoins d'information économique traditionnels sur l'agro-alimentaire restent très importants, et se sont même consolidés récemment dans la réglementation statistique européenne, notamment pour les activités de transformation, de nouveaux besoins se font jour, qui supposent des adaptations de la part des statisticiens publics.

15. Une partie de cet élargissement des besoins d'information reste très liée à la sphère économique. Il s'agit de chercher à y mesurer de nouveaux phénomènes, qui d'ailleurs traversent la plupart des secteurs d'activité : innovation, changements organisationnels dans les entreprises, insertion grandissante dans l'économie mondiale, nouvelles technologies de l'information et de la communication... Pour répondre à ces demandes, des enquêtes «thématiques» ont été développées en France depuis une dizaine d'années par les statisticiens publics, dans la transformation agro-alimentaire comme dans les autres activités industrielles, puis tertiaires. Ces enquêtes sont volontairement limitées dans leur volume, le plus souvent à des questionnaires de 4 pages, et réalisées par voie postale auprès d'échantillons d'entreprises.

Certaines ont été conduites dans le cadre de recommandations internationales, et de façon harmonisée entre les Etats de l'Union européenne, sous la coordination d'Eurostat : c'est le cas des enquêtes sur l'innovation dans l'industrie. On assiste d'ailleurs actuellement à une volonté croissante de développer ce type d'enquête thématique harmonisée au niveau européen. On peut penser aussi que l'intégration européenne, l'effacement des frontières et l'élargissement susciteront – ou suscitent déjà – une évolution de besoins d'information économique adressés à des systèmes actuels de production statistique publique conçus à l'échelle de chaque Etat.

16. Mais les nouveaux besoins d'informations liés à l'agro-alimentaire se sont aussi exprimés en France dans des domaines plus éloignés du champ économique : c'est le cas notamment sur les évolutions du milieu rural et sur la protection de l'environnement. Le système statistique public, et en particulier le département statistique du ministère de l'agriculture, s'est efforcé d'y apporter des réponses, au moins partielles. Dans ces domaines, la mesure statistique des phénomènes est en effet souvent particulièrement difficile : problèmes conceptuels et méthodologiques sur la définition précise des « objets » à mesurer, possibilités concrètes de collecter les données auprès des unités enquêtées (information existante ou d'un coût prohibitif à construire). En outre, la production d'informations statistiques économiques « traditionnelles » continue de mobiliser l'essentiel des ressources des services statistiques. Et il faut veiller à limiter la charge de réponse aux enquêtes pour les unités interrogées, de façon à éviter un rejet global de leur part.

17. Malgré ces difficultés, plusieurs opérations ont pu être organisées pour éclairer certains aspects de ces problématiques autres que strictement économiques. Les plus anciennes concernent le milieu rural : au-delà des données démographiques issues des recensements de la population, quatre enquêtes ont été menées depuis 1969 par les statisticiens du ministère de l'agriculture et l'INSEE sur l'équipement des communes en commerces et services, et sur les aires d'attraction correspondantes, conduisant à la détermination de « bassins de vie ». Les préoccupations environnementales croissantes ont entraîné la mise en place en 1990 d'enquêtes annuelles sur les dépenses des industriels pour protéger l'environnement, couvrant le champ de la transformation agro-alimentaire ; la production d'information sur ce sujet a depuis été inscrite dans le règlement de 1996 sur les statistiques structurelles d'entreprises, avec une extension, en particulier sur les dépenses courantes de protection de l'environnement. Dans le domaine agricole, les mêmes préoccupations environnementales font l'objet d'une attention des statisticiens du ministère de l'agriculture. Des actions spécifiques ont été engagées pour aller à la rencontre de ces sujets de société. C'est ainsi que des enquêtes par sondage, à représentativité régionale, sont conduites sur les pratiques culturelles des agriculteurs et sur les spécificités des bâtiments d'élevage. Au travers de ces opérations, il s'agit de recueillir des informations nécessaires à l'établissement d'indicateurs descriptifs des situations et de leur évolution ; ceci touche plus particulièrement l'eau, les engrais, les pesticides, l'érosion, les fuites de nitrate.

18. Les préoccupations collectives relatives à la « qualité » des aliments sont d'apparition encore plus récente. En termes statistiques, elles posent de redoutables problèmes conceptuels et de mesure, pour diverses raisons : les objets à mesurer sont souvent mal définis, les situations sont en évolution rapide, certains phénomènes sont émergents et se prêtent mal à une appréhension statistique, etc. Il n'est donc pas étonnant, même si on peut le regretter, que

dans ce domaine les réponses des statisticiens publics français à des questions non encore véritablement formulées soient très parcellaires.

19. Les récapitulations statistiques établis par les services de contrôle sanitaires eux-mêmes ont un caractère particulier. Elles retracent l'activité de ces services, et sont souvent d'une interprétation délicate si les contrôles sont réalisés par sondage : pour des raisons d'efficacité et de coût, ces sondages peuvent en effet être orientés sur telle ou telle sous-population considérées comme « à risque », et ne pas être représentatifs de l'ensemble.

20. Les travaux engagés par les statisticiens du ministère de l'agriculture concernent un aspect particulier de la question : la mesure de la production sous signes officiels de qualité et d'origine (appellations d'origine contrôlée, labels, certificats de conformité, agriculture biologique). Dans ce domaine, les objets à mesurer sont définis précisément par des textes réglementaires, et les aspects conceptuels du problème sont donc largement résolus ; la difficulté est celle de la mesure elle-même, et de sa régularité dans le temps. Alors que le développement de ces signes officiels de qualité fait désormais partie des axes forts de la politique de réorientation et de valorisation de la production agricole française, il n'existe à ce jour sur cette question aucun dispositif statistique officiel et homogène au niveau national. Les données disponibles sont élaborées par divers organismes, sans coordination d'ensemble. Ainsi L'Institut National des Appellations d'Origine a mis au point depuis longtemps son propre système d'enquête sur l'économie des appellations d'origine contrôlée, qui repose sur les informations délivrées par des différents syndicats de défense des produits. Sur les autres signes de qualité et d'origine, les données agrégées sont collectées et traitées par différents organismes, et sont parfois lacunaires.

21. C'est pourquoi le département statistique du ministère de l'agriculture a lancé en 2002 une première enquête expérimentale sur les produits sous signes officiels de qualité et d'origine hors agriculture biologique, de façon à apporter un éclairage cohérent dans ce domaine. Cette enquête en cours d'analyse a été menée non pas directement auprès des producteurs ou transformateurs eux-mêmes, mais auprès des associations et organismes de base qui gèrent les signes de qualité.

22. Les données sur le développement de l'agriculture biologique –superficies, nombre d'opérateurs, volumes de production – sont actuellement rassemblées par l'Observatoire National de l'Agriculture Biologique, sous l'égide des chambres d'agriculture. Les actions directement menées par les statisticiens du ministère de l'agriculture restent encore très embryonnaires : introduction d'une question dans le dernier recensement de l'agriculture, permettant d'obtenir quelques grandes caractéristiques sur les agriculteurs engagés dans cette voie, et ajout d'un complément « lait biologique » à l'enquête annuelle traditionnelle auprès des laiteries.

IV. Perspectives

23. Parmi les travaux qui incombent aux statisticiens publics français en charge de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, la production et l'analyse de données à caractère économique « traditionnel » sur les structures de l'appareil productif et sur la production

continuent aujourd'hui d'occuper une place très importante. La demande d'informations à caractère économique ne faiblit pas, notamment en raison de l'apparition de phénomènes nouveaux qui affectent aussi la sphère agro-alimentaire : approfondissement de l'Union européenne, mondialisation des échanges et des entreprises, rôle croissant de l'innovation et des nouvelles technologies, nouvelles formes d'organisation des entreprises, etc.

24. Grâce notamment à leur implantation densifiée sur le territoire, les statisticiens agricoles sont à l'écoute de l'évolution des besoins d'information. Leur insertion au sein du ministère de l'agriculture facilite également leur perception de certains besoins liés à l'action publique. En outre, une concertation permanente existe entre producteurs et utilisateurs de données statistiques au sein d'organismes structurés comme le Conseil National de l'Information Statistique. Ces dispositifs d'écoute montrent un développement de thématiques non strictement économiques, notamment sur le milieu rural, l'environnement et plus récemment sur la « qualité » des produits alimentaires.

25. Ces thématiques nouvelles ne sont pas faciles à satisfaire. Elles posent souvent des problèmes conceptuels et méthodologiques entièrement nouveaux : définition des objets à mesurer, comptabilité de ces définitions avec l'information mobilisable dans les unités enquêtées à un coût acceptable pour elles, élaboration de bases de sondage adéquates, etc. Le passage d'un besoin exprimé vers un outil statistique approprié pour fournir des réponses est toujours un processus assez long, surtout si le besoin est exprimé de façon floue. Les phénomènes émergents et en forte évolution, qu'il serait donc particulièrement intéressant de saisir, sont par ailleurs souvent difficiles à mesurer statistiquement à un coût abordable faute de repérage préalable des unités concernées. D'autre part les moyens humains affectés à la statistique agricole et agro-alimentaire sont globalement plutôt en régression en France, alors que la demande d'information « traditionnelle » reste forte.

26. L'unification européenne nécessite de plus en plus la mise en place de dispositifs d'observation statistique coordonnés. Ces dispositifs fonctionnent aujourd'hui de façon plus ou moins satisfaisante pour les statistiques agricoles et agro-alimentaires traditionnelles. Pour les thématiques nouvelles, le chemin à parcourir risque d'être très long. Au-delà des difficultés conceptuelles et méthodologiques déjà évoquées, qui devront de plus être résolues de façon cohérente et concertée entre les différents Etats de l'Union, la complexité prévisible des questionnaires à adresser ensuite aux unités enquêtées nécessitera souvent et obligatoirement des interrogations en face à face menées par des enquêteurs bien formés, ce qui pose immédiatement des problèmes de coût.

27. Au plan strictement national une réflexion récente sur la période 2004-2008 conduit à observer qu'en matière de sécurité et qualité alimentaires les demandes s'expriment principalement au niveau national et européen mais que celles-ci sont plutôt limitées au niveau infranational et local. On constate également que les demandes sont, quand elles existent, relativement mal formulées.

28. Les statisticiens doivent donc, face à cette situation, préparer les investissements méthodologiques nécessaires à une réponse ultérieure.

29. Quant aux statistiques relatives aux territoires, à la gestion de l'espace et à l'environnement, qui émergent considérablement, la réflexion amène à formuler trois idées forces: améliorer le dispositif, rééquilibrer les actions, innover.

- Améliorer signifie être capable de mieux localiser notre information en se tournant vers le géoréférencement et les système d'information géographique de manière à pouvoir adapter nos réponses à des zonages fluctuants parfois sans lien avec des zonages administratifs.
- Rééquilibrer les opérations de statistiques agricoles entre connaissance des aspects économiques et meilleure connaissance de l'espace utilisé par l'agriculture, surtout les espaces occupés pour d'autres activités économiques de manière à observer les évolutions et les éventuels conflits d'usage.
- Innover en quantifiant de manière statistique les interactions entre l'agriculture et l'environnement de façon à répondre aux besoins d'indicateurs agro-environnementaux et d'indicateurs de développement durable.
