



HAL
open science

Prospective Agriculture 2013 : résultats et enseignements principaux par thème

Herve Guyomard, Chantal Le Mouël, Christine Jez, Agneta Forslund, Estelle Fournel

► **To cite this version:**

Herve Guyomard, Chantal Le Mouël, Christine Jez, Agneta Forslund, Estelle Fournel. Prospective Agriculture 2013 : résultats et enseignements principaux par thème. [0] INRA. 2008, 88 p. hal-02816120

HAL Id: hal-02816120

<https://hal.inrae.fr/hal-02816120>

Submitted on 6 Jun 2020

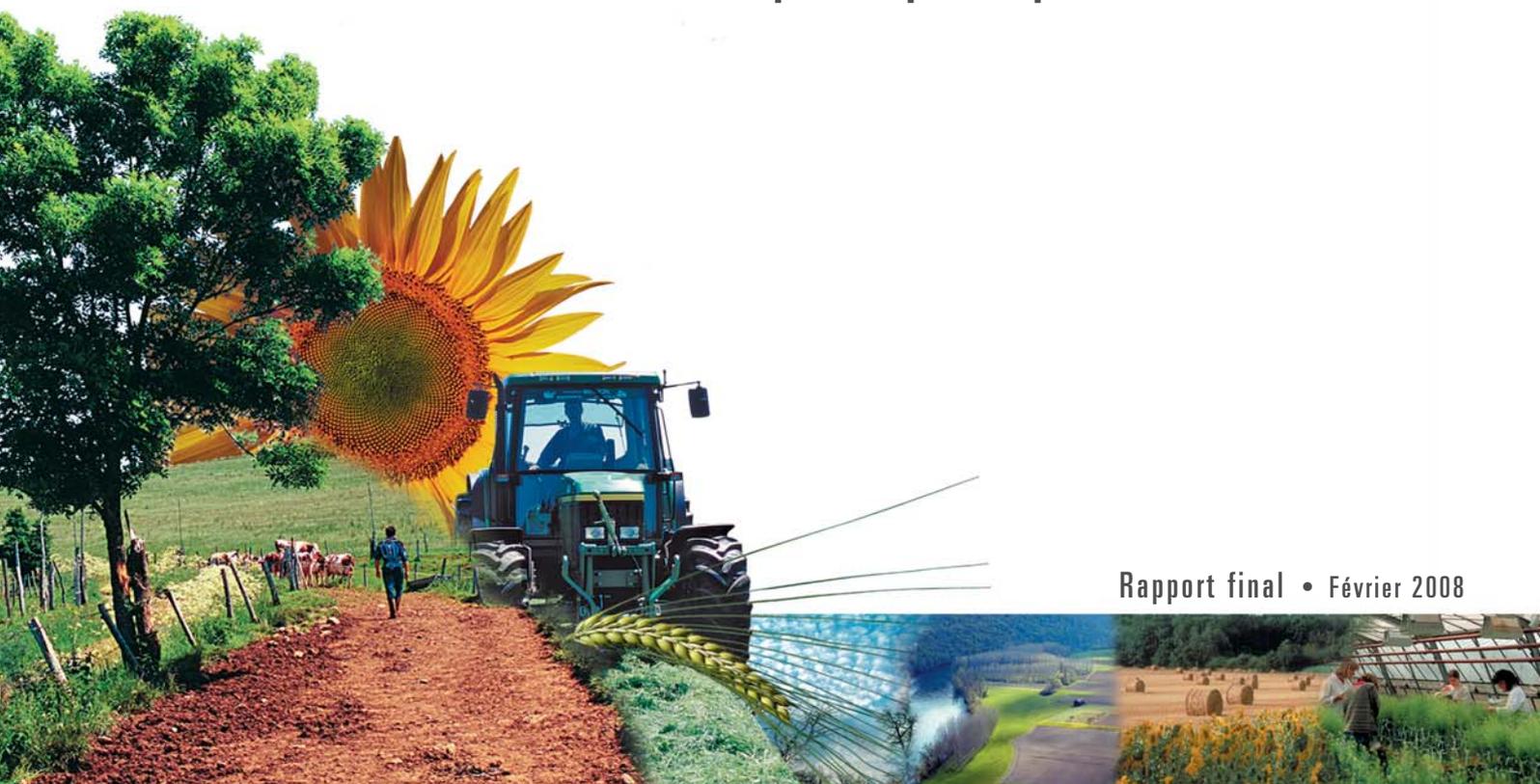
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

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.



Résultats de la prospective agriculture 2013

Résultats et enseignements
principaux par thème



Rapport final • Février 2008

ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

INRA

Prospective « Agriculture 2013 »

Résultats et enseignements principaux par thème

Hervé Guyomard (sous la direction de), Chantal Le Mouël (sous la direction de),
Christine Jez, Agneta Forslund et Estelle Fournel ¹

¹ La rédaction de cette synthèse aurait été impossible sans le travail en amont des modélisateurs et des spécialistes des panels. Nous souhaitons ici tous les remercier, tout particulièrement Vincent Chatellier (INRA SAE2 Nantes), Yves Dronne (INRA SAE2 Rennes) et Alexandre Gohin (INRA SAE2 Rennes) qui ont pris le temps de réaliser des analyses complémentaires et de commenter des versions intermédiaires de ce rapport. Merci également à Laurent Piet (INRA SAE2 Rennes) pour sa relecture de versions intermédiaires de ce rapport. Merci aussi aux membres du comité des experts pour leur implication constante dans l'exercice de prospective : son résultat final, sans les engager, a grandement bénéficié de leurs commentaires. Merci enfin à Bénédicte Herbinet (INRA Présidence), Fabrice Levert (INRA SAE2 Rennes) et à la Mission Communication (MICOM) de l'INRA, tout particulièrement à Valérie Toureau, pour leur aide constante et efficace.

Sommaire

- p.6 Section I. L'agriculture française et communautaire au début du 21^{ème} siècle : quelques repères**
p.6 I-1. L'agriculture française
p.15 I-2. L'agriculture communautaire
p.18 I-3. La PAC
- p.21 Section II. La croissance économique mondiale et ses impacts**
- p.26 Section III. Le développement des biocarburants de première génération et ses conséquences**
p.26 III-1. Usages alimentaires et non alimentaires des céréales et des huiles végétales à l'échelle mondiale : concurrence ?
p.35 III-2. Impact de la politique communautaire de développement des biocarburants sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE-15
p.38 III-3. Impact de la politique française de promotion des biocarburants sur les exploitations professionnelles de grandes cultures dans l'hexagone
- p.40 Section IV. Les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences**
p.40 IV-1. Accord à l'OMC : impact négatif sur l'agriculture et l'agroalimentaire dans l'UE et en France, impact positif sur l'ensemble de l'économie communautaire et française
p.42 IV-2. Accord à l'OMC et croissance économique mondiale
p.43 IV-3. Accord à l'OMC et développement des biocarburants
- p.46 Section V. La PAC et son évolution**
p.46 V-1. Impacts d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales
p.50 V-2. Maintien de la PMTV et des quotas laitiers : nécessité ? utilité ?
p.52 V-3. Réforme de la PAC et accord à l'OMC
p.55 V-4. Maintien de la PMTV et des quotas laitiers : une nécessité accrue en cas d'accord à l'OMC ?
p.57 V-5. Réforme de la PAC et revenus agricoles
p.66 V-6. Réforme de la PAC, emploi agricole et nombre d'exploitations / exploitants
- p.69 Section VI. Agriculture et environnement**
p.69 VI-1. Impacts des activités agricoles sur l'environnement : un aperçu
p.72 VI-2. Environnement et autres moteurs d'évolution de l'agriculture française et communautaire
- p.78 Section VII. Conclusion**
- p.81 Annexes**
p.81 Annexe 1. Les scénarios de la prospective agriculture 2013
p.82 Annexe 2. Le contexte dans lequel s'inscrivent les réflexions actuelles sur le futur de la PAC
p.85 Annexe 3. Quelle légitimité pour les droits à paiement unique ?
p.87 Annexe 4. Evolution des risques sanitaires agricoles et agroalimentaires en France
p.88 Annexe 5. Evolution du secteur de la transformation et de la distribution de produits agroalimentaires en France

Prospective « Agriculture 2013 »

Croissance économique mondiale, environnement, biocarburants, négociations commerciales : une agriculture européenne sous influences multiples et contradictoires ; des défis pour la Politique agricole commune de demain

La prospective agriculture 2013 est une initiative conjointe du Crédit Agricole, de Groupama et de l'INRA. Son objectif premier est d'analyser les problématiques et les marges de manœuvre de la Politique agricole commune (PAC) dans un contexte marqué par des tendances lourdes et des incertitudes majeures. Ces incertitudes majeures concernent en particulier certains moteurs d'évolution du complexe agricole et agroalimentaire français et communautaire à l'horizon 2013, à savoir : (i) la croissance économique mondiale, (ii) les préoccupations environnementales et énergétiques, (iii) les règles du commerce international, et (iv) le futur de la PAC. Dans cette perspective, le comité des experts de la prospective a défini trois scénarios intitulés le pas, le trot et le galop, scénarios construits comme des combinaisons d'hypothèses d'évolution de ces quatre moteurs. Les conséquences de ces scénarios ont ensuite été examinées sur la base, d'une part de simulations quantitatives à l'aide de modèles, d'autre part d'analyses qualitatives au sein de panels de spécialistes.

Le présent rapport propose une synthèse des résultats et des enseignements principaux de la prospective agriculture 2013 par thème. Il accompagne le document de présentation des résultats et des enseignements déclinés par scénario.²

L'attention est donc ici centrée sur les résultats et les enseignements principaux déclinés par thème, i.e., par moteur. Après un rappel du cadre factuel et du contexte dans lesquels s'inscrit l'exercice (Section I), sont donc successivement abordés : les aspects relatifs à la croissance économique mondiale et à ses impacts (Section II), la problématique du développement des biocarburants de première génération et de ses conséquences (Section III), la question des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha (Section IV), et le futur de la PAC (Section V).

De façon générale, l'impact d'une hypothèse d'évolution d'un moteur donné différera selon les hypothèses posées quant aux évolutions des trois autres moteurs : ainsi, l'effet d'une suppression des restitutions à l'exportation (micro hypothèse du moteur « négociations multilatérales du cycle de Doha ») ne sera pas le même selon que les prix communautaires sont proches ou non des cours mondiaux (moteurs d'évolution « croissance économique mondiale » et/ou « préoccupations environnementales et énergétiques ») ; de façon similaire, l'impact d'une nouvelle réforme de la PAC (moteur « futur de la PAC ») ne sera pas le même selon l'issue des négociations multilatérales du cycle de Doha et/ou l'ampleur du développement des biocarburants. Aussi, à l'occasion de l'analyse d'un moteur spécifique d'évolution, est également examinée la manière dont jouent les autres moteurs.

La section VI porte sur les aspects environnementaux. Au titre des préoccupations environnementales et énergétiques, la Section II porte exclusivement sur le développement des biocarburants de première génération. Cette vision partielle est complétée au niveau de la Section VI par l'analyse des relations agriculture - environnement abordée notamment à la lumière des tensions potentielles entre, d'une part le développement de l'agriculture française et communautaire pour satisfaire la demande alimentaire et non alimentaire, d'autre part le renforcement des préoccupations et des réglementations environnementales.

En guise de conclusion, nous résumons les enseignements (Section VII).³

² Pour une présentation synthétique des hypothèses d'évolution des quatre moteurs et des scénarios retenus par le comité des experts, voir Annexe 1 ; pour une présentation plus détaillée, voir INRA, 2008, Prospective agriculture 2013, objectifs et méthodologie. Les résultats et enseignements principaux déclinés par scénario sont présentés dans le document de synthèse : INRA, Guyomard H. (sous la direction de), Le Mouël C. (sous la direction de), Jez C., Forslund A., Fournel E., 2008, Prospective agriculture 2013, enseignements et résultats principaux par scénario.

Section I. L'agriculture française et communautaire au début du 21^{ème} siècle : quelques repères

1.1. Il n'est pas facile de présenter en quelques paragraphes seulement l'agriculture française telle qu'elle se présente aujourd'hui, et son évolution sur les cinquante dernières années. L'exercice est difficile dans le cas de l'agriculture hexagonale ; il est quasiment impossible dans le cas de l'agriculture communautaire compte tenu de la diversité des situations nationales en fonction de la localisation géographique, de la topographie, des dotations en terres et en ressources naturelles (soleil et eau en particulier), du degré de développement économique, de la date d'adhésion à l'Union européenne (UE) qui conditionne l'application de la PAC, etc. : cette diversité se retrouve au niveau des utilisations des terres agricoles, des productions et des échanges de biens agricoles et agroalimentaires, des structures agricoles de production, etc. dans les différents Etats membres. Dans ce contexte, la présentation qui suit a un objectif modeste : mettre en évidence les caractéristiques majeures de l'agriculture française et communautaire à l'aube du 21^{ème} siècle, de même que celles de la PAC et de son évolution, et ce, afin de définir le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'inscrit la prospective agriculture 2013. Nous décrivons en premier lieu l'agriculture française, puis, plus brièvement, la diversité des agricultures européennes et la place de l'UE dans les échanges mondiaux de produits agricoles et agroalimentaires, enfin la PAC et son évolution depuis l'origine au début des années 1960 jusqu'à la réforme de 2003. Le lecteur pressé et/ou connaisseur de l'agriculture française et communautaire peut sans problème s'épargner la lecture de cette Section I, et immédiatement aller à la Section II qui présente les premiers résultats originaux de l'exercice de prospective ; en outre, le lecteur connaisseur pourra trouver que la sélection des thèmes retenus dans cette Section I est trop limitée, par exemple parce que les aspects relatifs aux revenus agricoles ou aux relations agriculture – environnement ne sont ici qu'esquissés ; en pratique, ces aspects sont néanmoins détaillés au niveau des Sections V (la PAC et son évolution)⁴ et VI (agriculture et environnement).

I-1. L'agriculture française

1.2. La France est la première puissance agricole communautaire avec une production agricole au prix de base de 61,6 milliards d'euros en 2005, soit 20% du total de l'UE à 25.⁵ Elle est suivie, quasiment à égalité, par l'Italie (40,4 milliards d'euros), l'Espagne (38,7 milliards d'euros) et l'Allemagne (38,4 milliards d'euros), puis plus loin par les Pays-Bas (20,8 milliards d'euros) et le Royaume-Uni (19,6 milliards d'euros). Vient ensuite le premier Etat Membre de l'Est, la Pologne avec une production agricole de 14,9 milliards d'euros en 2005. Sur la période 1998 à 2004, la valeur de la production agricole française a augmenté de +3,3% seulement, un taux nettement plus faible que la moyenne de l'UE à 15 (+8,2%) et à 25 (+8,6%) : la dynamique de l'offre a été particulièrement marquée dans les nouveaux Etats Membres qui ont rejoint l'UE en 2004, et dans les pays du Sud de l'Union, en premier lieu l'Espagne (+27,3%) et le Portugal (+21,3%), dans une moindre mesure la Grèce (+10,7%) et l'Italie (+9,6%).

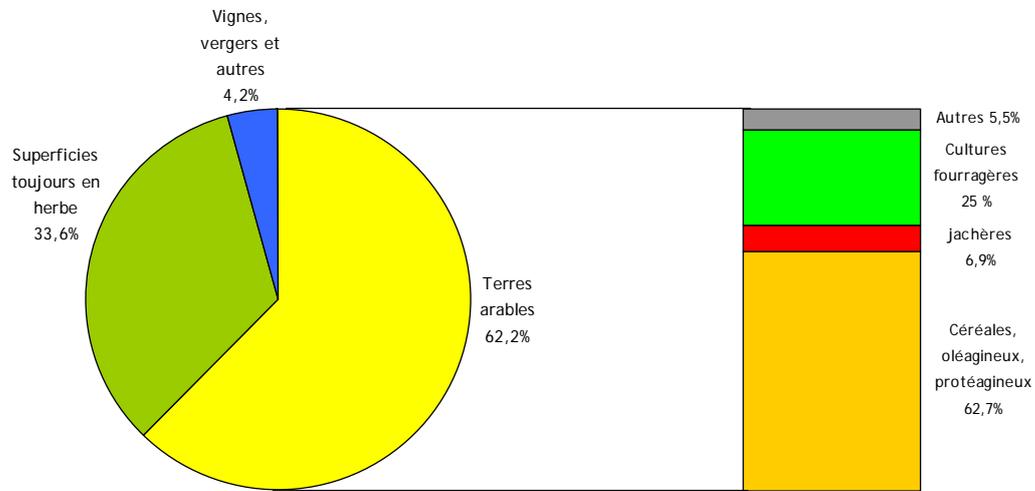
³ Pour plus de détails sur les résultats quantitatifs, le lecteur est prié de se reporter, d'une part aux rapports des différents exercices de modélisation (les références de ces rapports seront précisées au moment de leur première citation dans le présent document), d'autre part au rapport de synthèse des exercices de modélisation (Guyomard H., Forslund A., Le Mouél C., 2008, Enjeux et perspectives pour l'agriculture et l'agroalimentaire français et communautaire à l'horizon post-2013 : résultats des travaux quantitatifs réalisés dans le cadre de la prospective agriculture 2013. Rapport final des résultats des modèles économiques de simulation). Les enseignements qualitatifs des différents panels de spécialistes sont également exposés sous la forme d'un rapport complémentaire (INRA, 2008, Impact des scénarios de la prospective agriculture 2013 sur le devenir des exploitations agricoles, les relations agriculture-environnement, les risques sanitaires, et le système agroalimentaire français. Rapport final des panels de spécialistes).

⁴ Plus spécifiquement au niveau de la sous-section V.5 qui analyse les impacts de différentes hypothèses d'évolution de la PAC sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises.

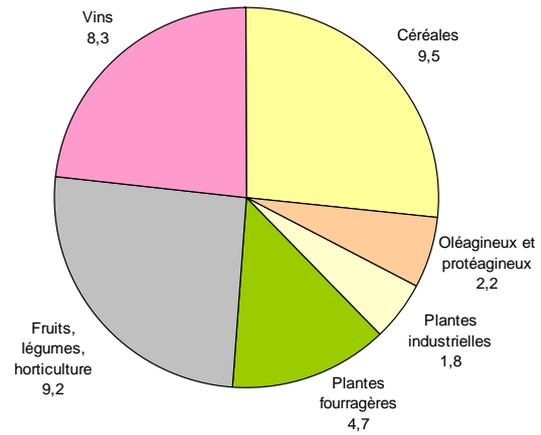
⁵ La valeur de la production au prix de base intègre les subventions sur les produits, essentiellement les aides à la surface octroyées dans le secteur des céréales, des oléagineux et des protéagineux et les aides à la tête de bétail accordées dans le secteur de l'élevage herbivore. Une variation de ces subventions sur les produits entraîne, mécaniquement, un changement en quelque sorte artificiel de la valeur de la production exprimée au prix de base. Cette règle d'enregistrement fait que les valeurs de la production au prix de base sont difficilement comparables entre Etats Membres européens et pour un pays donné, dans le temps (ceci s'applique notamment à compter de 2005 dans le contexte de la transformation d'une majorité de subventions sur les produits en un paiement unique découplé, mais avec des intensités variables selon les Etats Membres ; cf. sous-section I-3).

Graphique 1.1. L'agriculture française en trois illustrations

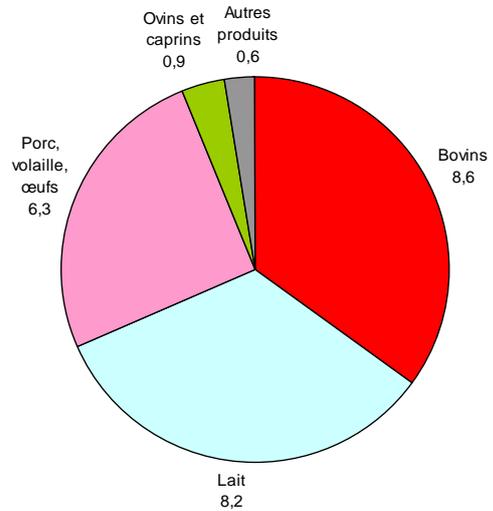
*Panel a. Composition de la SAU en 2006
(29,5 millions d'hectares)
(source : GraphAgri 2007)*



*Panel b. Les principales productions végétales en 2005
(milliards d'euros, subventions incluses)
(source : GraphAgri 2007)*



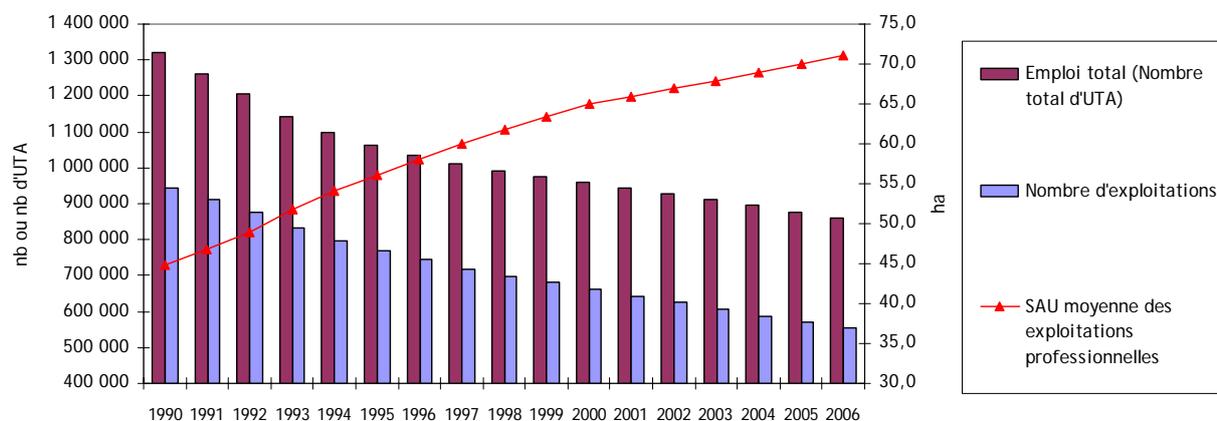
*Panel c. Les principales productions animales en 2005
(milliards d'euros, subventions incluses)
(source : Bimagri HS n°20 - Chiffres janvier 2007)*



Graphique 1.2. L'évolution de l'agriculture française en trois illustrations

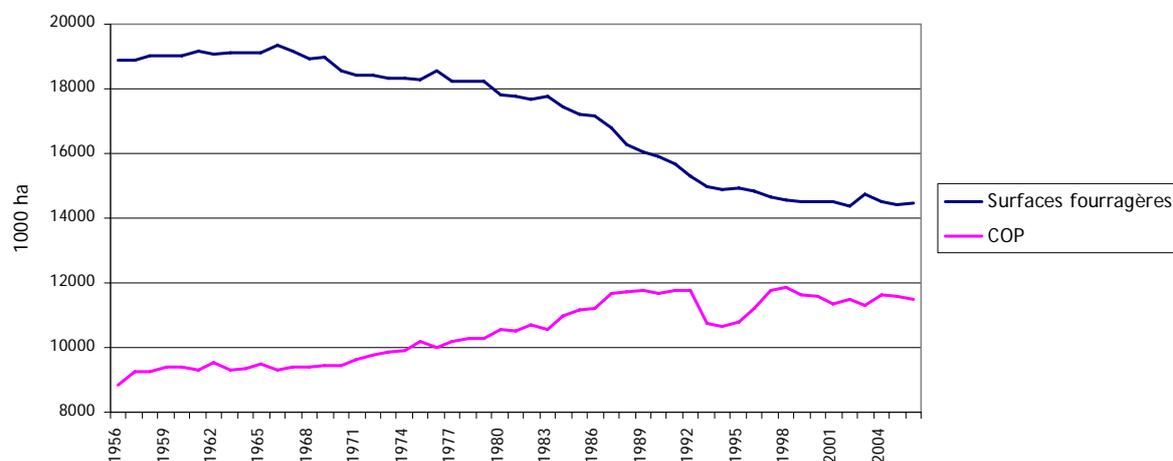
Panel a. Structures

(source : d'après Agreste, 01/2008)



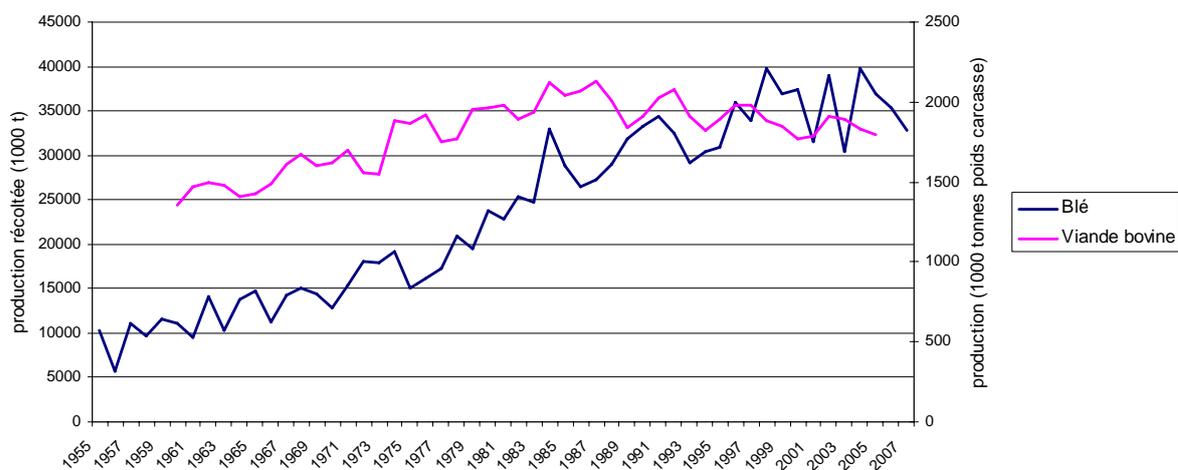
Panel b. Utilisation des terres agricoles

(source : d'après Eurostat, 01/2008)



Panel c. Productions

(source : Eurostat, 01/2008)



1.3. La croissance du volume de la production agricole française fut modeste pendant la première moitié du 20^{ème} siècle (aux alentours de +1% par an), nettement plus importante pendant les Trente Glorieuses de 1945 à 1975 (aux alentours de +3,5% par an), significativement plus faible sur la fin du 20^{ème} siècle et les premières années du 21^{ème} (+1,4% de 1990 à 1999, 0% entre 2000 et 2002, -7,6% en 2003 en raison de la sécheresse qui a sévi cette année là). De façon générale, cette croissance s'est appuyée sur une intensification des utilisations des facteurs terre et travail, un recours important au capital (matériels et bâtiments) et aux consommations intermédiaires d'origine industrielle (engrais, pesticides, aliments du bétail, produits vétérinaires), et des vagues successives de changements techniques (Ministère de l'écologie et du développement durable, 2005).⁶

• *Facteurs et structures de production*

1.4. En un peu plus d'un demi-siècle, de 1950 à 2005, la surface agricole de l'hexagone a diminué d'un peu plus de -18%, au profit des surfaces boisées et du territoire non agricole. Néanmoins, sur les 55 millions d'hectares de la métropole, l'agriculture en occupe aujourd'hui encore une large part, 32,1 millions en 2005 (29,6 millions d'hectares de surface agricole utilisée et 2,6 millions d'hectares de territoire agricole non utilisé), soit 58,4%. Ce pourcentage place l'hexagone loin derrière le Royaume-Uni (plus de 70% du territoire consacré à l'agriculture) ou la Grèce, mais loin devant les pays nordiques, Finlande et Suède, où l'agriculture occupe moins de 10% du territoire.

1.5. La surface agricole est inégalement répartie sur le territoire métropolitain, plus importante au nord d'une ligne qui va de Bordeaux à Nancy, plus faible au sud de cette ligne où se regroupent les zones de montagne et la majorité des régions agricoles défavorisées. Au sein de cette surface agricole, on distinguera les terres arables (18,4 millions d'hectares en 2005), les superficies toujours en herbe (9,9 millions d'hectares) et les surfaces allouées aux vignes, vergers et autres cultures permanentes (1,3 million d'hectares).

(a) Au sein des terres arables,⁷ les surfaces consacrées aux cultures fourragères (qui n'incluent donc pas les terres toujours en herbe) ont diminué au profit, dans un premier temps des terres en céréales, oléagineux et protéagineux (COP) qui ont cru jusqu'à 1992, date de la mise en œuvre de la première réforme de la PAC d'envergure (réforme MacSharry), dans un deuxième temps de la jachère obligatoire. La surface agricole non utilisée couvrait 1,4 million d'hectares en 1950 ; il s'agissait à cette époque d'une jachère agronomique visant à laisser les terres temporairement au repos. L'évolution des pratiques agronomiques avait permis de faire tomber cette jachère agronomique à environ 230 000 hectares à la veille de la réforme MacSharry. L'instauration en 1992 d'une jachère obligatoire pour bénéficier des aides directes aux cultures COP introduites à cette date a fait remonter la jachère à 1,3 million d'hectares en 2005.⁸ Sur les années 1993 à 2005, la répartition des terres arables entre les différents usages (cultures COP, jachère, cultures fourragères et autres utilisations) est restée quasiment stable.

(b) Les cultures fourragères sur terres arables regroupent les fourrages annuels (maïs ensilage pour l'essentiel), les plantes sarclées fourragères, et les prairies artificielles et temporaires. Le maïs ensilage a fortement cru jusqu'à la fin des années 1990 pour répondre aux besoins de l'élevage herbivore, notamment dans le Grand Ouest de l'hexagone ; il est stable sur les

⁶ Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), 2005, Agriculture et environnement : rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. La Documentation française, Paris 2005. Les chiffres et les analyses présentés dans cette section s'appuient essentiellement, outre sur ce rapport, sur les documents suivants : INSEE, 2007, L'agriculture : nouveaux défis. INSEE, Paris 2007 ; Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), 2007, L'agriculture, la forêt et les industries agroalimentaires. SCEES, Agreste GraphAgri, Paris 2007 ; Bureau J.-C., 2007, La Politique agricole commune. Editions La Découverte, Collection Repères, Paris 2007 ; Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert C., 2007, La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : quel avenir pour les droits à paiement unique ? In Conseil d'analyse économique (CAE), 2007, Perspectives agricoles en France et en Europe, La Documentation française, Paris 2007 ; Butault J.-P. (éditeur), 2004, Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure. INRA, Paris 2004.

⁷ Les terres arables regroupent les surfaces consacrées aux cultures qui entrent dans les assolements, i.e., normalement soumises à la rotation annuelle des cultures ; elles incluent la jachère.

⁸ Le taux de jachère obligatoire est révisable chaque année : fixé initialement à 15% pour 1993, il a le plus souvent été égal à 10%. Sa suppression est envisagée par la Commission européenne dans le cadre du bilan de santé de la PAC de 2008, dans une conjoncture de forte demande adressée à l'agriculture (française, communautaire et mondiale) et de prix agricoles élevés.

années récentes, à un peu plus de 1,4 million d'hectares. Les surfaces consacrées aux plantes sarclées sont aujourd'hui marginales (quelques milliers d'hectares seulement). Quant aux surfaces en prairies artificielles et temporaires, elles ont fortement diminué jusqu'au début des années 1990 (de 4,8 millions d'hectares en 1960 à 2,8 millions d'hectares en 1990, soit -40%), puis légèrement cru pour se stabiliser aujourd'hui aux alentours de 3 millions d'hectares.

Les terres arables dédiées aux cultures fourragères et les superficies toujours en herbe forment l'ensemble des surfaces en cultures fourragères (14,4 millions d'hectares en 2005, dont 9,9 millions d'hectares de superficies toujours en herbe). La diminution des superficies toujours en herbe est continue depuis le début des années 1970 ; importante de 1970 à la fin de la décennie 1990, la baisse s'est poursuivie à un rythme nettement plus faible sur les premières années de la décennie 2000 pour s'annuler sur les toutes dernières années.

- (c) Les surfaces allouées aux vignes, vergers et autres cultures permanentes ont fortement baissé au cours des années 1980, suite notamment aux mesures d'arrachage des vignes produisant des vins courants dans un objectif de limitation des excédents ; elles ont continué à baisser depuis cette date, mais à un taux nettement plus faible. Aujourd'hui (2005), les surfaces consacrées aux vins d'appellation couvrent 43% des terres de cultures permanentes, celles consacrées aux autres vins 32%, et les vergers 18%.

1.6. En 1955, il y avait 2,3 millions d'exploitations agricoles en France. Cinquante années plus tard, en 2005, il y en avait quatre fois moins, soit 545 000, avec une diminution particulièrement marquée sur la dernière décennie du 20^{ème} siècle (-3,5% par an entre 1988 et 2000). Concomitamment, la dimension économique de ces exploitations s'est considérablement agrandie, passant en moyenne de 14 hectares en 1955 à 50 hectares en 2005. Au sein de l'ensemble des exploitations, il convient de distinguer celles qualifiées de professionnelles (de dimension économique au moins égale à 12 hectares d'équivalent blé et utilisant au minimum l'équivalent d'une personne employée à trois quart de temps) des autres exploitations : les premières s'élèvent aujourd'hui (2005) à 347 000, soit 64% du total ; elles regroupent 92% de la surface agricole pour une dimension économique moyenne de 73 hectares.

1.7. La dimension moyenne des exploitations agricoles professionnelles françaises mesurée en hectares place l'hexagone aux premières places de l'UE à 15, seulement devancée (mais nettement) par le Royaume-Uni (151 hectares en 2003) et la Suède (92 hectares), à égalité avec le Luxembourg (75 hectares) et le Danemark (70 hectares). Mais la dimension économique d'une exploitation ne se réduit pas, naturellement, à sa taille mesurée en hectares. L'hexagone arrive ainsi seulement au 8^{ème} rang européen si le classement est basé sur la production agricole par Unité de travail agricole (UTA), avec un résultat de 74 600 euros en 2003, devancée par le Danemark (146 900 euros), les Pays-Bas (124 100 euros), la Suède (105 100 euros), le Royaume-Uni (100 000 euros), la Belgique (96 100 euros), l'Allemagne (81 900 euros) et le Luxembourg (96 000 euros) ; la métropole devance largement les quatre pays du Sud de l'Europe, i.e., le Portugal (15 200 euros), la Grèce (17 300 euros), l'Espagne (33 700 euros) et l'Italie (48 100 euros).⁹

1.8. La diminution du nombre d'exploitations agricoles françaises et l'augmentation simultanée de leur dimension moyenne s'expliquent par des facteurs démographiques, économiques et sociologiques. De manière générale, les départs des exploitants les plus âgés ont davantage été mis à profit pour agrandir les exploitations en place que pour l'installation de nouveaux agriculteurs et ce, en dépit d'une politique nationale volontariste en ce domaine (du moins comparativement à plusieurs voisins européens). L'agrandissement résulte également de modifications des formes juridiques : entre 1988 et 2003, le nombre d'exploitations professionnelles individuelles a diminué de -5,3% alors que le nombre d'unités professionnelles conduites sous une forme sociétaire a augmenté de +4,5% (avec une croissance particulièrement marquée pour les Exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL), +25,3% sur la période 1988 à 2003). Cette concentration du nombre d'exploitations agricoles françaises s'est accompagnée de leur spécialisation (diminution plus rapide des unités associant plusieurs spéculations que celle des entités spécialisées dans une seule activité ou un nombre réduit

⁹ Une UTA correspond à la quantité de travail fournie par une personne occupée à temps plein pendant une année.

d'activités liées). On soulignera néanmoins que toutes les structures sociétaires conservent, en France, un caractère familial très marqué.

1.9. L'emploi agricole évolue comme le nombre d'exploitations : en 1955, l'agriculture française occupait 6,2 millions d'actifs permanents ; cinquante années plus tard, en 2005, elle n'en occupe plus que 1,1 million, soit une diminution de plus de -82%. En outre, la composition de l'emploi agricole a fortement évolué : entre 1979 et 2005, la part des conjoints non exploitants (essentiellement des femmes) et des autres actifs familiaux (enfants et parents retraités des exploitants) a diminué de 35 à 16% au profit des chefs d'exploitation (de 50 à 56%), des salariés permanents non familiaux (de 11 à 16%) et des salariés saisonniers (de 4 à 11%). Signe clair de la professionnalisation accrue de l'agriculture française, l'essentiel de l'emploi agricole est aujourd'hui fourni par les actifs des exploitations professionnelles qui occupent 822 000 actifs permanents et la quasi-totalité (97%) des salariés permanents non familiaux. Ces derniers sont inégalement répartis selon les productions, une large part (40%) étant occupée dans les exploitations de cultures permanentes, vergers et vignes.

1.10. Globalement, la diminution de la surface agricole a été nettement plus faible que celle de l'emploi de sorte que la productivité du travail, ici mesurée en rapportant simplement le facteur travail au facteur terre, a fortement augmenté : en 1988, il fallait 4,7 UTA pour cultiver 100 hectares ; en 2000, il n'en fallait plus que 3,7. Plus généralement, la diminution du facteur terre et surtout du facteur travail s'est accompagné d'un recours accru au capital, matériels et bâtiments, et aux consommations intermédiaires d'origine industrielle.

- (a) La quasi-totalité des exploitations françaises étant aujourd'hui mécanisées, le recours au capital se mesure désormais essentiellement relativement à l'augmentation de la puissance des machines (entre 1988 et 2005, le nombre total de tracteurs a diminué de -20% ; mais alors que le nombre de tracteurs de moins de 55 chevaux a baissé de -62%, le nombre de tracteurs de plus de 135 chevaux a été multiplié par plus de 6), à la fréquence de leur renouvellement et à la complexité des tâches réalisées.
- (b) La croissance des usages de consommations intermédiaires d'origine industrielle a longtemps fait partie intégrante du processus de modernisation, de professionnalisation, de concentration et de spécialisation de l'agriculture française (et communautaire) décrit ci-dessus. Moteurs essentiels (avec la génétique) du progrès technique et de la progression des rendements végétaux aux lendemains de la seconde guerre mondiale et pendant les Trente Glorieuses, les utilisations des engrais et des pesticides ont diminué sur les deux dernières décennies sous le double jeu (i) des mesures de limitation de la production (quotas laitiers ; quantités maximales garanties d'abord, jachère obligatoire ensuite dans le secteur des grandes cultures COP ; de façon générale, diminution des mesures de soutien couplées à la production dans le cadre du processus de réforme continu de la PAC à l'œuvre depuis 1992 ; cf. sous-section I-3) et (ii) de la montée en puissance des préoccupations environnementales qui a remis en cause le recours quasi-systématique aux engrais et aux pesticides et s'est traduite par des efforts de recherche, des modifications des pratiques et des comportements ainsi que des mesures politiques correctrices, réglementaires et/ou incitatives, visant à favoriser une agriculture plus économe en intrants chimiques : le bilan environnemental de ces évolutions est en demi-teinte ;¹⁰ il y a certes des progrès, mais ceux-ci sont encore insuffisants pour réduire à un niveau satisfaisant les pressions exercées par l'agriculture française (et communautaire) sur le milieu naturel ; ce point sera détaillé dans la Section VI.

- *Une très grande diversité de productions végétales et animales*

1.11. La production agricole française est très majoritairement (plus de 95%) constituée de biens et pour le solde, de services (travaux agricoles essentiellement). Les productions principales en valeur sont les céréales (9,6 milliards d'euros en 2003 sur un total de 64,3, soit 14,5%), la viande bovine (8,2 milliards d'euros pour l'ensemble des gros bovins et des veaux, soit 12,8%), et le lait et les produits

¹⁰ Pour reprendre l'expression utilisée par le COPEIAA (Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation) dans son rapport 2007 (COPEIAA, 2007, Perspectives pour l'agriculture française et la PAC. La Documentation française, Paris 2007).

laitiers (7,9 milliards d'euros, soit 12,3%). De façon générale néanmoins, la principale caractéristique de la production agricole française est sa grande diversité.

1.12. Les céréales couvrent près de la moitié des terres arables françaises. Présentes dans plus de la moitié des exploitations, elles sont néanmoins inégalement réparties puisque 19% des exploitations cultivent 58% de la sole céréalière (chiffres de la campagne 2005-06). Les trois principales céréales sont le blé tendre (4,8 millions d'hectares, soit 53% de la sole céréalière), le maïs grain (16% de la sole céréalière) et l'orge. La production française de blé tendre (34,8 millions de tonnes) a fortement cru aux lendemains de la seconde guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1990 ; la progression fut moindre à compter de cette date suite notamment aux mesures de limitation de l'offre (jachère obligatoire) ; son évolution sur la prochaine décennie dépendra en particulier (i) du développement des biocarburants de première génération dans l'UE et en France, et de la capacité de l'entité géographique européenne à satisfaire la demande en bioéthanol sur la base d'une production réalisée à partir de ressources végétales domestiques (cf. Section III) et (ii) du futur de la PAC, plus précisément du devenir des productions et des politiques animales dans l'UE et en France dans un contexte où l'alimentation animale est le premier débouché du blé tendre français (cf. Section V). Les importations françaises de blé tendre sont marginales (moins de 100 000 tonnes), alors que les exportations ont oscillé aux alentours de 15-20 millions de tonnes sur la dernière décennie (16,8 millions de tonnes pour la campagne 2005-06), dont largement plus de la moitié à destination du marché intra-communautaire (9,6 millions de tonnes sur l'UE à 25, soit 57%). La production française de maïs grain (13,5 millions de tonnes) a fortement augmenté jusqu'au milieu des années 1990 essentiellement sous l'effet de rendements à la hausse ; globalement stable sur les années 1997-98 à 2004-05, la production a fortement chuté les deux dernières campagnes, 2005-06 et 2006-07, essentiellement par suite d'une diminution des surfaces emblavées. Depuis dix ans, la France exporte aux alentours de 9 millions de tonnes de maïs grain par année (avec une tendance à la baisse sur les dernières années), la quasi-totalité de ce tonnage étant destinée au marché intra-communautaire (97% en 2005-06). A la différence du blé tendre et du maïs grain, la production française d'orge n'a pas augmenté du début des années 1980 au milieu des années 1990 en dépit de l'augmentation des rendements qui n'a pas permis de compenser la baisse des surfaces ; en hausse sur la fin de la décennie 1990, la production est stabilisée depuis lors de sorte que le niveau de la campagne 2005-06 (10,4 millions de tonnes) est égal à celui du début de la décennie 1990. Depuis le début des années 2000, les exportations françaises d'orge oscillent aux alentours de 6 millions de tonnes, dont les deux tiers environ à destination du marché intra-communautaire. Au total, en termes d'utilisation des céréales françaises, on retiendra l'importance (i) du débouché domestique de l'alimentation animale et (ii) des exportations vers les autres Etats Membres de l'UE à 25.¹¹

1.13. Au sein de l'ensemble des oléagineux et des protéagineux, il convient de distinguer le colza des autres oléoprotéagineux. La production française de graines de colza est en effet à la hausse sur les quinze dernières années, passant de 1,9 million de tonnes en 1990-91 à 4,5 millions de tonnes en 2005-06, principalement sous l'impact d'un accroissement des surfaces consacrées. Cette évolution positive contraste avec celles, négatives, du tournesol (la production française de tournesol est passée de 2,3 millions de tonnes en 1990-91 à 1,5 million de tonnes en 2005-06, sous l'effet d'une diminution drastique des surfaces allouées nettement moins que compensée par l'augmentation des rendements) et des pois secs, pois protéagineux et pois de casserie (la production française de pois secs est passée de 3,6 millions de tonnes en 1990-91 à 1,3 million de tonnes en 2005-06, sous le double jeu d'une baisse des surfaces et des rendements).¹² Tout comme l'avenir des céréales françaises, plus spécifiquement du blé tendre, dépend fortement du développement de la filière bioéthanol dans l'UE, celui du colza est étroitement lié au développement du biodiesel dans l'hexagone et dans les autres Etats Membres communautaires (cf. Section III). Près des trois quarts de la production française d'oléagineux est aujourd'hui composée de graines de colza, versus moins des deux tiers au début de la décennie 2000. Contrairement à une idée souvent répandue, la France

¹¹ En 2004-05, les ressources françaises totales en blé tendre, maïs et orge (stock initial + production + importations) se sont élevées à 67,2 millions de tonnes. Ces ressources ont été utilisées, pour 28,5 millions de tonnes de façon à satisfaire la demande intérieure (dont 18,1 millions de tonnes en alimentation animale), pour 30,0 millions de tonnes sur les marchés à l'exportation (dont 21,2 millions de tonnes sur les autres Etats Membres de l'UE à 25), et pour 8,8 millions de tonnes à la « reconstitution » des stocks.

¹² La production française des autres oléagineux et protéagineux est faible : en 2005-06, 143 000 tonnes de graines de soja (en baisse depuis le début des années 1990), 372 000 tonnes de fèves et de féveroles (en augmentation depuis le début des années 1990), et 18 000 tonnes de lupin.

est exportatrice nette de graines oléagineuses, en outre pour des tonnages importants : sur les dernières années, l'hexagone a exporté annuellement plus de 2 millions de tonnes de graines d'oléagineux (colza essentiellement, tournesol plus marginalement) et a importé environ 800 000 tonnes de graines d'oléagineux par année (soja essentiellement, tournesol en deuxième lieu). Les graines d'oléagineux sont transformées en huiles végétales et en tourteaux protéiques pour l'alimentation animale. Avec un peu moins de 2 millions de tonnes, la production française de tourteaux protéiques (essentiellement tourteaux de colza) est insuffisante pour satisfaire les besoins de l'alimentation animale ; les importations, composées pour une large part de tourteaux de soja en provenance des Etats-Unis, fluctuent aux alentours de 5 millions de tonnes par an, tonnage qui représente plus des deux tiers de la consommation intérieure. Plus généralement, la production française de protéines, pour l'essentiel constituée de tourteaux de colza et de tournesol, de pois protéagineux et de fourrages déshydratés, suffit à peine à satisfaire la moitié des besoins intérieurs de l'alimentation animale. L'activité de trituration a néanmoins tendance à augmenter sur les dernières années, dopée par le développement du biodiesel, plus spécifiquement l'évolution à la hausse des surfaces domestiques en graines de colza destinées à la transformation en biodiesel.

1.14. Les autres productions végétales françaises sont le sucre, le tabac, les pommes de terre, les fruits, les légumes, les vins, etc. Il n'est pas possible de présenter, même succinctement, les caractéristiques essentielles de ces différentes productions. Retenons seulement quelques points.

- (a) En premier lieu, le fait que la production française de betteraves à sucre (379 000 hectares en 2005-06) dépendra demain, d'une part du développement du bioéthanol en France et dans les autres Etats Membres (cf. section III), d'autre part de l'évolution des réglementations internationales (cf. Section IV) et européennes dans le cadre d'une poursuite éventuelle (approfondissement) de la réforme de la politique sucrière de l'UE qui a fait l'objet d'une refonte substantielle à la fin de l'année 2005 (cf. Section V).
- (b) En deuxième lieu, la très grande diversité des structures des exploitations légumières (plein champ, maraîchage et serres) et le déficit important de la balance commerciale française en légumes frais (-605 millions d'euros en 2006, au bénéfice de l'Espagne, du Maroc et des Pays-Bas) qui n'est pas compensé, loin s'en faut, par l'excédent de la balance commerciale en légumes transformés (+162 millions de tonnes en 2006).
- (c) En troisième lieu, la diminution de la taille du verger métropolitain depuis plusieurs années (203 000 hectares en 2006, soit -13% par rapport à 1990), l'augmentation des rendements ayant néanmoins permis de limiter la baisse de la production métropolitaine de fruits (3,2 millions de tonnes en 2006, soit -5% par rapport à 1990) ; surfaces et productions sont concentrées dans la bassin Rhône Méditerranée (plus de la moitié des vergers avec une gamme diversifiée de fruits), le bassin du Sud Ouest de l'hexagone (un quart du verger pour une large part, plus de 50%, spécialisé dans la pomme et la prune) et le Val de Loire (moins du 10% du verger aux trois quarts spécialisé dans la pomme).
- (d) Enfin, la diminution de la production française de vins qui ne sont pas d'appellations (vins de table et de pays) depuis plusieurs années sous l'effet, principalement, (i) à la demande, de la baisse continue de la consommation intérieure de ces types de vins (réduction de moitié sur les vingt dernières années) et (ii) à l'offre, des mesures politiques de réduction des vignobles (arrachage) ; cette évolution des vins courants diffère de celle des vins d'appellations (production stable depuis le début des années 1990) ; pour un quart environ, la production française de vins est exportée, principalement vers d'autres Etats Membres où la position des vins français s'érode sur des marchés pourtant en expansion en raison de la concurrence accrue des vins dits du Nouveau Monde (à l'exception notable des vins de Champagne).

1.15. Depuis le début des années 1970, le nombre d'exploitations agricoles françaises détenant des bovins diminue ; les exploitations correspondantes sont aujourd'hui (2006) 217 000, soit près de cinq fois moins qu'en 1970. Le nombre total de bovins diminue également, cette vision globale masquant les évolutions contrastées des différentes catégories de bovins, notamment la baisse continue du nombre de vaches laitières depuis l'instauration des quotas laitiers (de 1983 à 1992, diminution du nombre de vaches laitières de -35% ; depuis 1992, poursuite de la baisse des effectifs, à un rythme toutefois nettement plus modéré) qui contraste avec l'augmentation du troupeau de vaches nourrices

(augmentation régulière des effectifs de 1983 au début des années 2000 ; puis stagnation suite aux adaptations entraînées par la réforme de la PAC Agenda 2000 de 1999).

1.16. La collecte de lait de vache a diminué de plus de -12% sur les dix premières années d'application des quotas laitiers (1984 à 1994) ; elle oscille entre 22 et 23 millions de litres depuis le milieu de la décennie 1990 grâce à l'augmentation des rendements par vache qui a compensé la diminution des effectifs (cf. supra). Cette collecte de lait de vache (la collecte de lait de chèvre et de brebis, quoiqu'en augmentation régulière, est faible, quelques points de pourcentage seulement) place l'hexagone au deuxième rang européen (18% de la collecte de l'UE à 25), juste derrière l'Allemagne. Transformé dans sa quasi-totalité, le lait français est utilisé sous forme de laits conditionnés (production stable depuis 1990), de produits frais (production stable qui masque l'évolution à la hausse des yaourts et des laits fermentés et celle, à la baisse, des desserts lactés frais), de beurre (production en baisse régulière, de 532 000 tonnes en 1980 à 451 000 tonnes en 1990 et 332 000 tonnes en 2005), de fromages (production à la hausse), de poudre de lait écrémé vrac (production à la baisse) et de produits dérivés, i.e., poudre de lactosérum, caséinates et caséines (production à la hausse). La France est exportatrice nette de produits laitiers pour un total de 2,5 milliards d'euros en 2005 : alors que les exportations nettes de beurre ont tendance à diminuer, celles de poudres de lait stagnent et celles de fromages augmentent.¹³

1.17. La production française de viande bovine régresse depuis une vingtaine d'années. Elle est aujourd'hui (2005) égale à 1,79 million de tonnes d'équivalent carcasse (tec) ce qui place l'hexagone au premier rang de l'UE à 25, devant l'Allemagne et l'Italie. La consommation française de viande bovine diminue également sous l'influence de la concurrence des viandes blanches (porc et volaille), moins onéreuses, et des deux crises de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) de 1996 et de 2001. La production française de viande bovine reste toutefois supérieure à la consommation intérieure, même si le taux d'auto approvisionnement a tendance à diminuer (de 113,5 en 1990 à 106,9 en 2005). La balance commerciale (viande et animaux vivants) est excédentaire grâce, principalement, aux exportations de jeunes bovins vivants (brouards) vers l'Italie pour engraissement (ce pays absorbe environ 90% des exportations françaises de bovins vivants). Du côté des importations, essentiellement sous la forme de viandes, les trois premiers fournisseurs de l'hexagone sont trois autres Etats Membres européens, à savoir les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Espagne. La production française de viande ovine diminue depuis le début des années 1980 ; elle est aujourd'hui (2005) égale à 123 000 tonnes, soit une quantité nettement inférieure à la consommation intérieure (254 000 tonnes) ; cette production place néanmoins l'hexagone au troisième rang de l'UE à 25, derrière le Royaume-Uni et l'Espagne.

1.18. La baisse du cheptel français de bovins, d'ovins et de caprins contraste avec l'augmentation des effectifs de porcins (+36% entre 1979 et 2005, de 11,1 à 15,1 millions de têtes). Toutefois, le nombre d'exploitations détenant des porcins a considérablement diminué sur la même période (-86%) avec pour corollaire, une augmentation de la concentration de la production porcine dans un nombre plus faible d'exploitations toujours plus grandes, en outre pour une large part localisées dans le Grand Ouest de l'hexagone, plus spécifiquement en Bretagne (plus de la moitié des porcins sont aujourd'hui localisés dans cette région administrative). Depuis le début des années 2000, la France est exportatrice nette de viande porcine ; néanmoins, l'hexagone est simultanément exportateur (671 000 tec en 2005 principalement, 85%, à destination du reste de l'UE à 25, en premier lieu l'Italie et le Royaume-Uni) et importateur (513 000 tec en 2005 en provenance pour plus de la moitié de l'Espagne).

1.19. La production française de volailles, qui avait fortement progressé durant les années 1980 et 1990, diminue depuis le début de la décennie 2000 (-14% entre 2000 et 2005, de 2 243 000 à 1 932 000 tec) en raison de la concurrence accrue des volailles brésiliennes et thaïlandaises sur les marchés « traditionnels » d'exportation des volailles françaises (Moyen-Orient et reste de l'UE à 25). Néanmoins, la France est aujourd'hui encore le premier producteur communautaire de volailles, cette

¹³ En 1990, les exportations brutes (respectivement, importations brutes) de fromages français étaient de 1,3 milliard d'euros ou 341 000 tonnes (respectivement, 0,4 milliard d'euros ou 101 000 tonnes). En 2005, les exportations brutes (respectivement, importations brutes) de fromages français étaient de 2,3 milliards d'euros ou 581 000 tonnes (respectivement, 0,8 milliard d'euros ou 235 000 tonnes).

production étant réalisée dans des exploitations toujours plus concentrées, plus grandes et moins nombreuses.

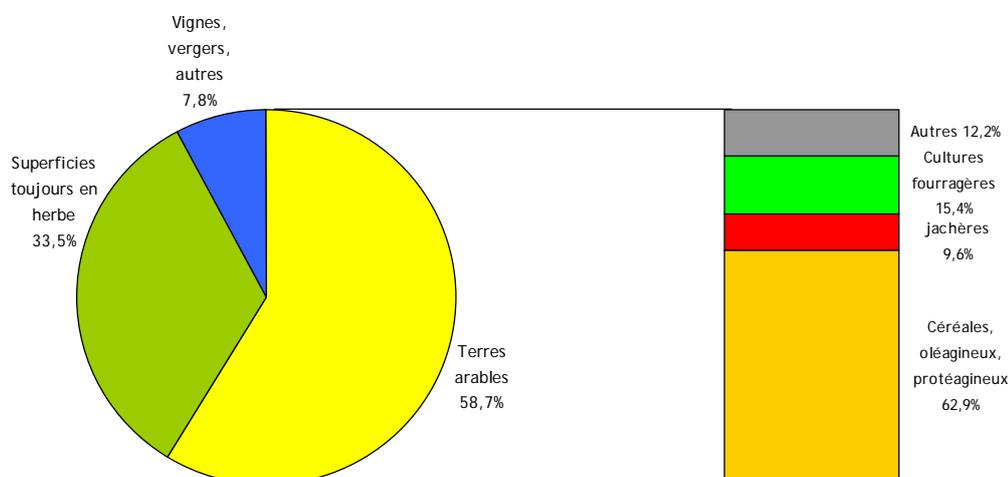
I-2. L'agriculture communautaire

1.20. La première caractéristique de l'agriculture communautaire est clairement la très grande diversité des agricultures des différents Etats Membres. Quelques statistiques pour illustrer cette variabilité :

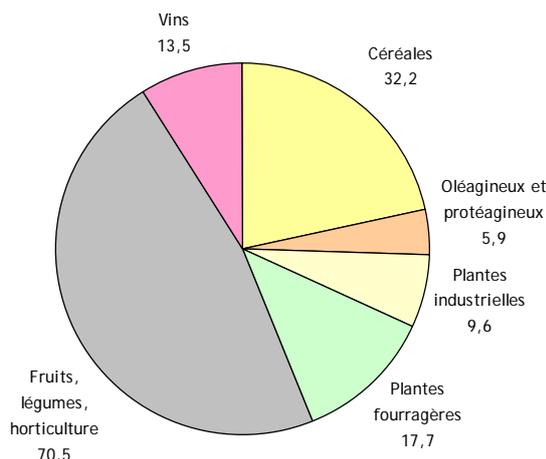
- (a) En 2005, l'UE à 25 comptait 9,7 millions d'exploitations très inégalement réparties puisque trois Etats Membres en regroupaient plus de la moitié (2,5 millions en Pologne, 1,7 million en Italie et 1,1 million en Espagne) ; à l'autre extrémité du spectre, les 12 derniers pays regroupaient seulement 602 000 exploitations.
- (b) Ces 9,7 millions d'exploitations employaient 7,3 millions d'UTA également très inégalement répartis, concentrés à près des deux tiers dans trois Etats Membres (2,3 millions d'UTA en Pologne, 1,4 million en Italie et 1,0 million en Espagne).
- (c) Elles occupaient environ 155 millions d'hectares de Surface agricole utile (SAU), le territoire agricole français étant le plus vaste (18% du total de l'UE à 25), suivi par l'Espagne (16%) et l'Allemagne (11%).
- (d) A l'échelle de l'UE à 25, environ 25% des exploitations avaient une dimension économique de plus de 8 Unités de dimension économique (UDE), l'équivalent de 12 hectares de blé, avec de très grandes disparités (2% des exploitations lithuaniennes avaient une dimension économique de plus de 8 UDE, 89% aux Pays-Bas) ; de façon plus générale, la proportion d'exploitations ayant cette dimension économique était au moins supérieure à 30% dans les différents Etats Membres de l'UE-15, à l'exception de l'Italie (27%) et de la Grèce (24%), alors qu'elle était inférieure à 20% dans les nouveaux Etats Membres de l'Est, à l'exception de la République tchèque (24%).
- (e) Cette diversité structurelle se retrouve au niveau des résultats économiques des exploitations qui sont également très dispersés : ainsi, le revenu agricole net par actif de l'année 2004 variait dans une fourchette allant de 1 (Lettonie) à 15 (Danemark), la dispersion entre pays étant nettement plus faible pour la seule UE à 15 (de 1 pour la Grèce à 3 pour le Danemark).

Graphique 1.3. L'agriculture européenne (UE-25) en trois illustrations

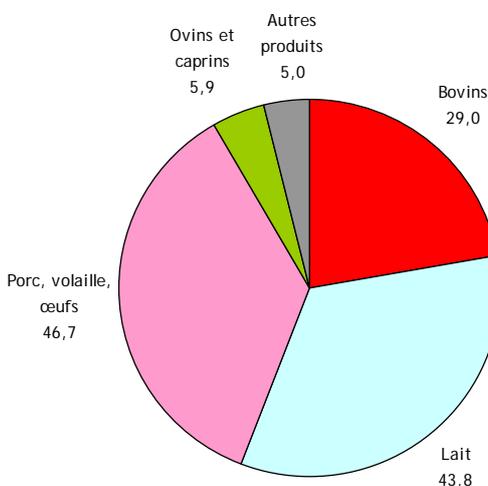
*Panel a. Composition de la SAU en 2006
(163,480 millions d'hectares)
(source : d'après Eurostat, 01/2008)*



Panel b. Les principales productions végétales en 2005
(milliards d'euros, subventions incluses)
(source : d'après Eurostat 2008)



Panel c. Les principales productions animales en 2005
(milliards d'euros, subventions incluses)
(source : d'après Eurostat 2008)



1.21. En dépit de cette hétérogénéité, les évolutions structurelles à l'œuvre dans les différents Etats Membres de l'UE sont qualitativement identiques ; elles se traduisent en particulier par une diminution continue du nombre d'exploitations agricoles et de l'emploi total agricole, et par une augmentation concomitante de la SAU moyenne des unités comme de leur dimension économique (mesurée en termes de chiffres d'affaires). Insistons néanmoins sur les rythmes très variables de ces évolutions selon les pays : ainsi, en se restreignant à l'UE à 15, sur la période décennale 1995-2005, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de -30% en Allemagne et en Italie, d'un peu plus de -20% pour l'ensemble de l'UE à 15, et de -15% en Espagne, en Suède et en Irlande ;¹⁴ de même, la SAU moyenne des exploitations a augmenté d'un peu plus de +10% pour l'ensemble de l'UE à 15, dans une fourchette allant de +8% en Grèce à près de +50% en Finlande.

1.22. Si l'arrivée en 2004 des dix nouveaux Etats Membres de l'Est a bouleversé les structures agricoles de l'UE (en termes notamment de nombre d'exploitations agricoles, de personnes travaillant dans le secteur agricole et d'importance de l'emploi agricole dans l'emploi total ; dans ces dix pays, la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est très souvent supérieure à 10%),¹⁵ elle n'a que peu modifié le poids agricole de l'ensemble européen mesuré à l'aune de la production : les quinze

¹⁴ Pays atypique, la Grèce avec une augmentation (+4%) du nombre d'exploitations entre 1995 et 2005.

¹⁵ Contrairement à une idée répandue, l'importance strictement économique de l'agriculture dans les économies nationales n'est pas nécessairement plus importante chez les entrants de 2004 relativement aux anciens Etats Membres de l'UE à 15 : ainsi, en 2003, le poids de l'agriculture dans le Produit intérieur brut (PIB) était plus élevé en Grèce (5,4%) ou en Espagne (3,6%) qu'en Pologne (2,3%) ; en moyenne, il était néanmoins plus fort dans les nouveaux Etats Membres (2,1%) que dans les anciens (1,6%).

anciens Etats Membres représentent en effet près de 90% de la valeur de la production agricole de l'UE à 25 et trois adhérents de 2004 seulement ont une production agricole significative, la Pologne (5% du total de l'UE à 25), la Hongrie (2%) et la République tchèque (un peu plus de 1%).¹⁶

1.23. En 2005, la production de biens et de services agricoles de l'UE à 25 calculée au prix de base était égale à 301,5 milliards d'euros, dont 271,2 milliards d'euros pour l'UE à 15 et 30,3 milliards d'euros pour les nouveaux entrants de 2004. Légèrement plus de la moitié de cette production (53%, soit 160 milliards d'euros) correspondait à des produits végétaux, dont 32 milliards d'euros (10,6%) de céréales. Au sein des productions animales, dominaient le lait et les produits laitiers (49 milliards d'euros), puis à égalité les bovins et les porcins (29 milliards d'euros dans chaque cas), les volailles (13 milliards d'euros), et enfin les ovins et caprins (6 milliards d'euros). La concentration géographique de ces différentes productions peut s'apprécier en mesurant la part de la production réalisée par les six premiers Etats Membres ; en 2005, cette part s'élevait à 89% pour la production ovine et caprine, 76% pour les productions de céréales, de bovins et de volailles, 72% pour la production de betteraves sucrières, 70% pour la production de lait et de produits laitiers, comme pour celle de volailles, etc.¹⁷

1.24. L'UE est un acteur majeur sur les marchés mondiaux des produits agricoles, à l'importation comme à l'exportation. D'après les statistiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en 2003, les importations et exportations agricoles de l'UE à 15 (échanges intra-communautaires exclus) étaient en effet de 98 et 73 milliards d'euros, respectivement ; première zone importatrice de biens agricoles au monde, devant les Etats-Unis (77 milliards de dollars), le Japon (58 milliards de dollars) et la Chine (30 milliards de dollars), l'UE à 15 était aussi la première zone exportatrice de produits agricoles, à égalité avec les Etats-Unis (76 milliards de dollars), devant le Canada (34 milliards de dollars), le Brésil (24 milliards de dollars) et la Chine (22 milliards de dollars). Loin de l'image de la « forteresse Europe », l'UE est pourtant fortement critiquée sur la scène internationale au motif qu'elle limite, via une protection tarifaire et non tarifaire, les entrées de biens agricoles étrangers sur son sol et, simultanément, favorise l'écoulement d'une partie de sa production agricole excédentaire sur pays tiers non communautaires via l'octroi de subventions à l'exportation qui comblent l'écart entre le prix domestique et le cours mondial.

1.25. La critique relative à l'emploi de subventions à l'exportation est aujourd'hui moins vive compte tenu des réformes successives de la PAC (1992, 1999 et 2003) qui ont, de manière générale, permis de rapprocher les prix communautaires des niveaux des cours mondiaux, notamment dans le cas des céréales, ainsi que de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay Round (AACU) de 1994 qui a plafonné les possibilités de recourir à l'arme des subventions à l'exportation pour l'écoulement des excédents sur pays tiers. Néanmoins, l'UE est encore aujourd'hui la seule puissance agricole qui utilise des subventions directes à l'exportation ; leur élimination fait, semble-t-il, l'objet d'un « consensus » dans le cadre des négociations du cycle de Doha, qui a débuté en 2001 et dont l'issue est au mieux très incertaine ; les conséquences de cette élimination pour l'agriculture française et communautaire seront examinées au niveau des Sections IV (les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences) et V (la PAC et son évolution).

1.26. Sur la scène internationale, la PAC est aujourd'hui pointée du doigt essentiellement parce qu'elle limite (limiterait) les possibilités d'accès au marché communautaire pour les produits agricoles et agroalimentaires étrangers. L'UE est certes la première zone importatrice de produits agricoles et agroalimentaires au monde (cf. point 1.24). Mais ces importations se font pour une large part dans le cadre de régimes préférentiels (donc à des droits de douane plus faibles) qui bénéficient uniquement à certains pays cibles, notamment les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), au détriment des autres pays dits NPF (Nation la plus favorisée) qui considèrent que leurs exportations sur le marché communautaire sont de ce fait contraintes. L'analyse de la structure des importations communautaires de produits agricoles et agroalimentaires révèle en outre que ces dernières sont, pour une large part, constituées de biens que l'UE ne peut guère offrir : les fruits tropicaux (en 2003, les importations totales de fruits de l'UE à 15 étaient de 9,4 milliards d'euros), le cacao et les préparations à base de

¹⁶ La production agricole en Roumanie et en Bulgarie, les deux pays qui ont rejoint l'UE en 2007, est pratiquement égale à celle des dix adhérents de 2004.

¹⁷ Pour les différents biens ici énumérés, on retiendra que la France fait toujours partie des six premiers pays producteurs, en outre très souvent dans une position de leader (céréales, betteraves sucrières, pommes de terre, bovins et volailles) ou de co-leader (lait et produits laitiers, à égalité avec l'Allemagne).

cacao (3,4 milliards d'euros d'importations), ainsi que le café, le thé et les épices (3,4 milliards d'euros d'importations). Enfin, alors que la part du marché mondial agricole à l'exportation détenue par l'UE est stable (pour l'UE à 15, 10,3% en 1980, 10,9% en 1990 et à nouveau 10,9% en 2003), la part de l'UE dans les importations mondiales de produits agricoles ne cesse de se dégrader (pour l'UE-15, 21,2% en 1980, 17,5% en 1990 et 13,6% en 2003). Les conséquences d'une réduction de la protection tarifaire appliquée à l'entrée sur le marché communautaire des biens agricoles et agroalimentaires seront examinées au niveau de la Section IV.

I-3. La PAC

1.27. La PAC est née au début des années 1960. Le choix retenu à cette date fut de mettre en place une politique de substitution aux importations de façon à encourager la production domestique dans une UE à 6 alors déficitaire en produits agricoles et agroalimentaires de zone tempérée. De façon générale, il fut donc décidé d'intervenir via une politique de soutien direct des prix dans l'UE (via le mécanisme dit de l'intervention publique qui garantissait un prix minimum, supérieur au cours mondial, aux producteurs européens). Pour fonctionner correctement, cette politique domestique devait être complétée par une politique commerciale de façon à limiter les importations à des cours mondiaux plus faibles (ce qui fut fait via l'instauration de droits de douane en outre variables, i.e., qui s'ajustaient en fonction des évolutions des cours mondiaux de façon à toujours assurer une protection efficace) et permettre, pour les produits excédentaires, l'exportation sur pays tiers en comblant l'écart entre le prix européen et le cours mondial (ce qui fut fait via l'octroi de subventions directes à l'exportation). Notons immédiatement que cette politique de substitution aux importations n'a pas couvert l'ensemble des produits agricoles de l'UE ; elle a essentiellement concerné les céréales, le sucre (dans le cadre d'un système plus complexe et plus ouvert), la viande bovine, ainsi que le lait et les produits laitiers ; il s'agit certes de productions essentielles, notamment en termes d'occupation agricole du territoire européen, de nombre d'exploitations concernées et de volumes / valeurs dégagés ; néanmoins, de nombreuses autres productions, loin d'être négligeables (fruits et légumes, vins, porcs et volailles, etc.), n'ont pas bénéficié d'un soutien d'ampleur équivalente.

1.28. C'est naturellement à l'aune des objectifs initiaux assignés à la PAC qu'il convient d'apprécier cette dernière, plus spécifiquement le régime I de la PAC qui s'est appliqué sur trois décennies, du début des années 1960 à 1992. Cette première PAC a sans conteste permis d'atteindre l'objectif prioritaire de la croissance de la production agricole communautaire. Elle a également permis que la restructuration et la modernisation du secteur agricole européen s'opèrent sans bouleversements sociaux insupportables, sans abandon de terres et avec maintien d'une activité agricole sur l'ensemble du territoire européen (progressivement étendu avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1973, de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986). En pratique, s'il est possible de parler d'échec de cette première PAC, c'est essentiellement celui de ne pas être parvenu à réformer à temps la politique de soutien direct des prix dans le contexte du passage progressif d'une situation d'importateur net à un régime d'exportateur net de produits agricoles et agroalimentaires de zone tempérée. Ce passage a engendré la croissance du coût budgétaire de la PAC (dépenses liées au stockage public des volumes en excès et à leur écoulement, (i) sur le marché intérieur via l'octroi d'aides à la consommation domestique, (ii) sur pays tiers à l'aide de subventions à l'exportation, et/ou (iii) par destruction). C'est la croissance de ce coût budgétaire qui a conduit à l'adoption, au cours de la décennie 1980, de plusieurs mesures sectorielles visant précisément à contenir les dépenses : taxes de coresponsabilité sur le lait (1977) et les céréales (1986) de façon à faire participer les producteurs de ces deux biens au financement de la PAC ; quotas laitiers (1984) limitant les volumes de lait bénéficiant de la garantie des prix ; Quantités maximales garanties (QMG) dans le cas des oléagineux (1986) et des céréales (1988) limitant également les volumes bénéficiant du soutien ; etc. ; de façon plus générale, limitation à compter de 1988 des dépenses agricoles de marché soumises alors à une plus grande discipline financière (plafond de la « ligne directrice » qui ne pouvait progresser que sous un plafond fixé à 74% au maximum du taux de croissance du PIB communautaire).

1.29. Nul ne peut réécrire l'histoire. On ne saura donc jamais si le facteur budgétaire aurait suffi à lui seul à engendrer la première réforme d'envergure de la PAC, celle de 1992. On affirmera néanmoins ici que la réforme MacSharry de 1992 n'aurait pas eu l'ampleur qu'elle a eue, et n'aurait pas pris la forme qu'elle a prise, sans la pression externe structurée dans le contexte des négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay, entamées six années plus tôt en 1986. Les critiques extérieures à

l'égard de la PAC ont en effet cru au fur et à mesure que l'Union passait d'un statut d'importateur net à celui d'exportateur net de produits agricoles et agroalimentaires de zone tempérée ; l'UE était non seulement accusée de brader ses excédents sur le marché mondial, via l'octroi de subventions à l'exportation, mais aussi de fermer à l'excès son marché intérieur, via la fixation de droits de douane NPF prohibitifs ; en d'autres termes, l'UE était accusée, de par sa politique agricole, de fausser la concurrence sur les marchés mondiaux de nombreux produits agricoles et agroalimentaires, en termes techniques « d'effets de distorsion sur les échanges de produits agricoles et agroalimentaires ». Dans cette perspective, la réforme de la PAC de 1992 adoptée alors que le cycle de l'Uruguay n'était pas encore clos - il le fut seulement en 1994, deux années plus tard -, visait principalement à rendre acceptable (supportable) une diminution des subventions à l'exportation, de la protection tarifaire à l'importation comme des soutiens internes ayant des effets de distorsion sur les échanges, i.e., de façon générale, les soutiens par les prix ou des aides d'autant plus fortes que les volumes produits sont importants (techniquement, on parle de « soutiens internes couplés »). C'est pourquoi la réforme de la PAC de 1992 a pris la forme d'une baisse de la garantie des prix compensée par des aides directes octroyées à l'hectare (grandes cultures COP) ou à la tête de bétail (productions herbivores). C'est aussi pour cette raison que la réforme a essentiellement concerné deux productions, les céréales et la viande bovine : ces deux productions bénéficiaient en effet d'un soutien maximal (garantie des prix, subventions à l'exportation et droits de douane à l'importation) et par suite, faisaient preuve d'un fort dynamisme qui avait fait passer le taux d'approvisionnement (rapport de la production domestique sur la consommation intérieure), pour les céréales de 85 au début des années 1960 à 120 à la veille de la réforme de 1992, pour la viande bovine de 92 à 108 entre les deux même dates.¹⁸

1.30. Bien que difficilement contestables, les critiques à l'encontre de la PAC du régime I autres que le coût budgétaire et les effets de distorsion sur les échanges n'ont eu qu'un impact second sur la réforme de la PAC de 1992, i.e., sur la décision de réformer à cette date et sur les modalités de cette réforme. Ces autres critiques concernaient d'abord la répartition inégalitaire des soutiens publics (qu'ils soient à la charge des consommateurs ou des contribuables) entre productions et donc entre pays (de façon générale, au bénéfice des productions des pays du Nord de l'Europe, au détriment des produits méditerranéens), comme entre exploitations (en fonction de leur orientation productive et pour un choix productif donné, en fonction de la dimension économique des unités, avec des soutiens d'autant plus importants que les volumes produits étaient élevés). Elles concernaient également les effets contraires des pratiques agricoles sur les ressources naturelles et l'environnement, effets contraires pour une large part liés à l'utilisation de produits fertilisants et de produits phytosanitaires en excès relativement aux capacités d'absorption des milieux naturels. La réforme de la PAC de 1992 n'a pas réellement répondu à ces deux inconvénients ; leur importance va donc croître et leur prise en considération sera plus concrète à l'occasion des deux réformes ultérieures de 1999 et 2003 (cf. points 1.31 et 1.32) ; néanmoins, nombreux sont ceux qui considèrent que les dispositifs mis en place pour rendre la distribution des soutiens publics moins inégalitaire et encourager le développement de pratiques agricoles plus respectueuses des ressources naturelles et l'environnement sont toujours insuffisantes. Il n'est donc pas étonnant que ces deux aspects soient aujourd'hui sur le devant de la scène dans le cadre de la poursuite du processus d'évolution de la PAC, notamment aujourd'hui (2008) dans le contexte d'examen dit de bilan de santé de la PAC.

1.31. Loin de libéraliser les marchés agricoles dans l'UE et de supprimer l'intervention publique sur ces derniers, la réforme de la PAC de 1992 constitue néanmoins une première rupture. Elle inaugure le processus de substitution d'une politique de soutien par les prix par une politique de soutien via des aides directes, processus qui sera poursuivi à l'occasion des deux réformes de 1999 et de 2003. La réforme de 1999 est en effet un pas de plus dans la direction prise en 1992, avec de nouvelles baisses des prix institutionnels et la compensation, cette fois partielle, des pertes de revenu par des aides directes toujours basées sur les facteurs de production terre et cheptel. La réforme de 1999 a également légitimé l'idée d'une PAC assise sur deux piliers ; alors que le premier pilier cible

¹⁸ En 1992, le taux d'approvisionnement de l'UE alors à 12 Etats Membres était encore plus élevé pour les produits laitiers (107 pour les fromages, 121 pour le beurre et 212 pour le lait en poudre). Deux raisons au moins expliquent que le secteur laitier ne fut pas inclus dans le processus de réforme de la PAC dès 1992 - il le fut seulement à l'occasion de la réforme Agenda 2000 de 1999 et encore, avec une date d'entrée en vigueur reportée à quelques années plus tard - : en premier lieu, du fait de la politique de contrôle de l'offre, donc des dépenses, appliquée depuis 1984 dans ce secteur (quotas laitiers) ; en deuxième lieu, pour des raisons d'économie politique, i.e., la nécessité de rendre aussi acceptable que possible la réforme aux producteurs agricoles en place, à leurs organisations professionnelles, souvent aussi à leurs gouvernements.

essentiellement les marchés, les filières et les revenus agricoles, le deuxième a pour objectif général le développement des zones rurales, plus précisément la contribution de l'agriculture et des agriculteurs au développement des zones rurales. La réforme de la PAC de 2003, et ses extensions des années suivantes, étend le nombre de produits soumis à la discipline générale décrite ci-dessus (baisse des prix garantis et compensation par des aides directes). Elle constitue une deuxième rupture en supprimant le lien entre les soutiens directs budgétaires et la production, en d'autres termes en découplant la politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE.

1.32. Pour l'essentiel, la réforme de la PAC de 2003 consiste donc à transformer une majorité des aides directes de marché, auparavant octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail, en un paiement unique par exploitation déconnecté des choix de produits et des volumes offerts, sans obligation de produire pour en bénéficier, processus résumé sous le terme de « découplage ». Un lien étroit entre ce paiement unique et le facteur terre est cependant maintenu via la contrainte d'activation, c'est-à-dire la nécessité pour l'agriculteur de posséder, en propriété ou en location, autant d'hectares qu'il dispose de Droits à paiement unique (DPU). L'octroi du paiement unique découplé, comme des aides directes de marché qui restent couplées, est en outre subordonné au respect de normes et de directives relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des végétaux, la santé des animaux et leur bien-être, ainsi qu'au maintien des terres dans de Bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE), processus connu sous le terme de conditionnalité. Le montant du paiement unique est progressivement réduit (5 % au maximum à compter de 2007), et les sommes ainsi économisées sont réallouées sur des mesures du Règlement de développement rural (RDR) réaffirmé comme le deuxième pilier de la PAC. Enfin, en vertu du principe de subsidiarité, les Etats Membres bénéficient de degrés de liberté importants au niveau des modalités d'application de cette nouvelle politique : les marges de manœuvre portent notamment sur la date de mise en œuvre du découplage et son intensité (partiel versus total), le mode de calcul des droits (modèle historique individualisé versus mutualisé à une échelle choisie par l'Etat Membre) et la définition des critères nationaux de la conditionnalité.

1.33. Il apparaît ainsi clairement que le processus de réforme de la PAC est continu depuis au moins 1992. De façon générale, ce processus est dicté par cinq défis principaux, i.e., la compétitivité de l'agriculture communautaire, des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles, la maîtrise des dépenses agricoles, l'acceptabilité internationale de la PAC et sa légitimité sur la scène domestique. Il est également soucieux de deux objectifs seconds, mais nullement secondaires : le soutien des revenus agricoles, ainsi que la qualité et la sécurité des produits agricoles et agroalimentaires (au sens large).

1.34. Ce processus continu de réforme soulève plusieurs interrogations, en premier lieu en termes de satisfaction au regard des objectifs affichés, en deuxième lieu en termes de complétude et de justification des objectifs visés. Les critiques externes à l'encontre de la « forteresse Europe » demeurent ; même s'il y a progrès, la prise en compte des aspects environnementaux reste modeste, insuffisante pour beaucoup ; la légitimité des aides directes du premier pilier de la PAC est au mieux questionnée ; etc.

1.35. Ces interrogations s'inscrivent dans un contexte « nouveau » de prix élevés des produits agricoles, dans l'UE comme dans le reste du monde, et de « croyance » que la fermeté des cours des produits agricoles perdurera au moins à moyen terme (i.e., sur l'horizon de la prospective).

1.36. Ces interrogations sont au cœur du débat sur l'avenir de la PAC dont le calendrier est d'ores et déjà fixé : dès aujourd'hui (2008), dans le cadre du bilan de santé de la PAC ; à compter de 2009, dans le cadre des discussions sur les perspectives financières de l'UE pour l'après-2013.

1.37. De ce calendrier découle une première implication : ne pas contraindre les choix de long terme (i.e., après 2013) par les décisions immédiates (i.e., celles de 2008) ; ou alors, alternative préférable, lier explicitement les deux opérations du bilan de santé et des perspectives financières de l'après-2013.¹⁹

¹⁹ Pour une présentation plus détaillée du contexte dans lequel s'inscrit l'exercice de bilan de santé de la PAC, plus généralement l'avenir de la PAC suite à la réforme de 2003, voir Annexe 2.

Section II. La croissance économique mondiale et ses impacts

2.1. Le mouvement récent (2006) à la hausse des cours mondiaux et européens de plusieurs matières premières agricoles végétales (en premier lieu, les céréales, les huiles végétales et le sucre) est certes lié au développement des biocarburants (éthanol de canne à sucre au Brésil, éthanol de maïs aux Etats-Unis, biodiesel d'huile de colza et éthanol de blé dans l'UE, etc.). Ce déterminant majeur ne doit cependant pas occulter les autres facteurs explicatifs, autres facteurs explicatifs qui font que la hausse des cours des matières premières agricoles n'est pas limitée aux seuls produits végétaux utilisés pour la fabrication de biocarburants : des conditions climatiques difficiles qui se succèdent dans diverses zones du monde, des stocks mondiaux faibles (minima), une croissance économique soutenue au niveau mondial (notamment en Chine, plus généralement en Asie), et des comportements spéculatifs.²⁰

2.2. Dans le cadre de la présente prospective, la question est de savoir si les « fondamentaux » de l'équation d'équilibre entre l'offre et la demande de biens agricoles seront différents demain (i.e., sur les dix prochaines années) relativement à hier (i.e., dans les premières années de la décennie 2000). A cette question, nous serons tentés de répondre par l'affirmative à l'horizon considéré ici de la prochaine décennie au sens où le rapport de l'offre agricole à la demande solvable alimentaire et non alimentaire sera plus faible sur les années à venir qu'il ne l'a été au début de ce siècle. Deux remarques, néanmoins :

(i) D'abord, le fait que la demande de biocarburants est essentiellement une demande politique. Cette demande existe pour une large part parce qu'il y a une volonté politique pour qu'il en soit ainsi. Par suite, il convient de ne pas sous estimer le risque d'un affaiblissement de cette demande si la volonté politique s'amenuise, par exemple si les bénéfices environnementaux des biocarburants de première génération s'avèrent plus contrastés et/ou si le cours du baril de pétrole est faible ;

(ii) Ensuite, le fait que la volatilité des cours des matières premières agricoles pourrait (devrait) être plus forte demain, notamment sous le jeu des anticipations et des spéculations des acteurs, point qui renvoie à la problématique de la justification / légitimité de l'intervention publique pour un objectif de stabilisation des cours, communautaires (dans le cadre de la PAC) et mondiaux (dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce - OMC).

2.3. Dans ce contexte d'incertitudes sur la demande qui sera demain adressée à l'agriculture mondiale, communautaire et française, la prospective agriculture 2013 s'est plus particulièrement attachée à analyser les conséquences d'hypothèses alternatives d'évolution de deux déterminants majeurs de cette demande, i.e., la croissance économique et le développement des biocarburants. Dans le cadre de cette section, l'attention est prioritairement centrée sur la croissance économique et ses effets. Les impacts propres liés aux biocarburants et à leur développement potentiel sont détaillés dans la section suivante.

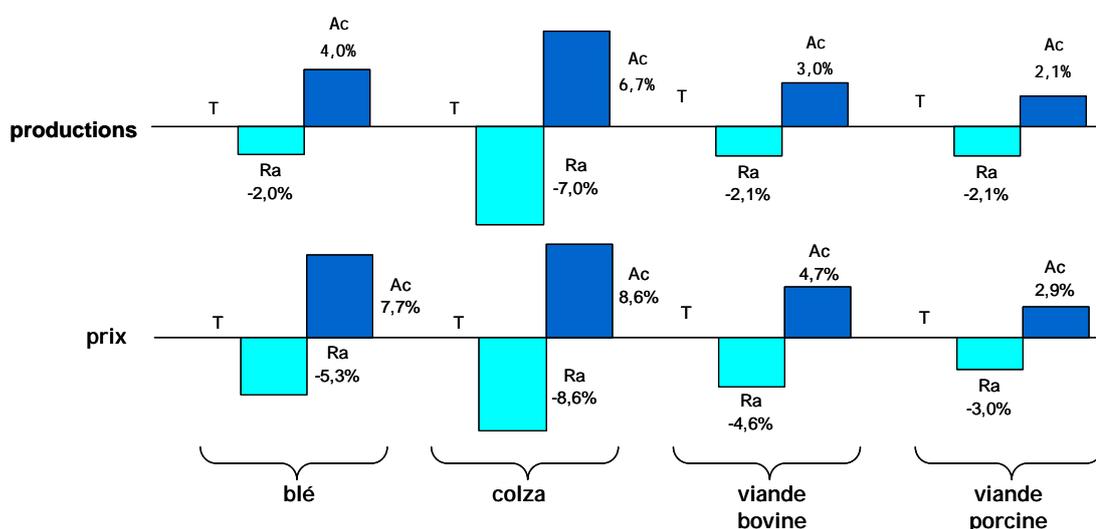
2.4. Le comité des experts de la prospective a retenu trois hypothèses d'évolution de la croissance économique mondiale (ralentie, tendancielle et accélérée ; pour plus de détails, voir Annexe 1 et le rapport de synthèse des exercices de modélisation). De façon générale, la mise en œuvre de ces trois hypothèses a été réalisée en ajustant les rythmes d'évolution des productivités partielles des facteurs de production et d'accumulation du capital de façon à obtenir les taux désirés de croissance économique dans les diverses zones du monde. Avant de présenter les conséquences de ces trois hypothèses de croissance économique, insistons sur la contingence des résultats à la traduction de ces hypothèses dans les modèles. Ces conséquences n'auraient très vraisemblablement pas été les mêmes, quantitativement du moins, si les différentiels de croissance avaient eu pour origine première

²⁰ A ces déterminants qui s'appliquent au niveau du monde, s'ajoute dans l'UE le facteur OGM (Organismes génétiquement modifiés), i.e., l'impossibilité (pour des raisons réglementaires) ou la réticence (pour des raisons liées à l'opinion publique) à recourir aux importations de produits végétaux OGM et par suite l'obligation à se reporter sur des biens domestiques non OGM qui de ce fait voient leurs cours augmenter encore plus.

une allocation plus efficace (respectivement, moins efficace) des ressources productives sous le jeu d'ajustements adaptés des politiques commerciales et/ou macroéconomiques (respectivement, de rigidités excessives de ces politiques et/ou de crises économiques et financières), plutôt que des évolutions contrastées du progrès technique et de l'accumulation du capital. Il convient également d'insister sur le fait que les trois alternatives de croissance ont été représentées en maintenant la hiérarchie entre zones inchangée : en d'autres termes, dans l'hypothèse d'une croissance accélérée (respectivement, ralentie), toutes les zones du monde enregistrent simultanément des augmentations (respectivement, des diminutions) des productivités partielles des facteurs de production et de l'accumulation du capital.

2.5. Ces limites étant posées, on retiendra d'abord qu'une accélération (respectivement, un ralentissement) de la croissance économique mondiale (telle que modélisée ici) aurait pour effet premier d'améliorer (respectivement, de détériorer) la situation économique du secteur agricole et agroalimentaire communautaire et français (cf. graphique 2.1). Le deuxième enseignement général est que la croissance économique modifierait peu les effets propres d'un accord multilatéral à l'OMC, d'accords bilatéraux / régionaux ou d'une nouvelle réforme de la PAC. Cette conclusion d'ensemble doit néanmoins être nuancée selon les secteurs / produits agricoles et agroalimentaires dans l'UE.

Graphique 2.1. Impact (en %) d'une croissance économique mondiale accélérée (Ac) versus ralentie (Ra) sur l'agriculture communautaire (UE-15) ; comparaison par rapport à une croissance économique tendancielle (T) (source : Gohin (2007), modèle GOAL)

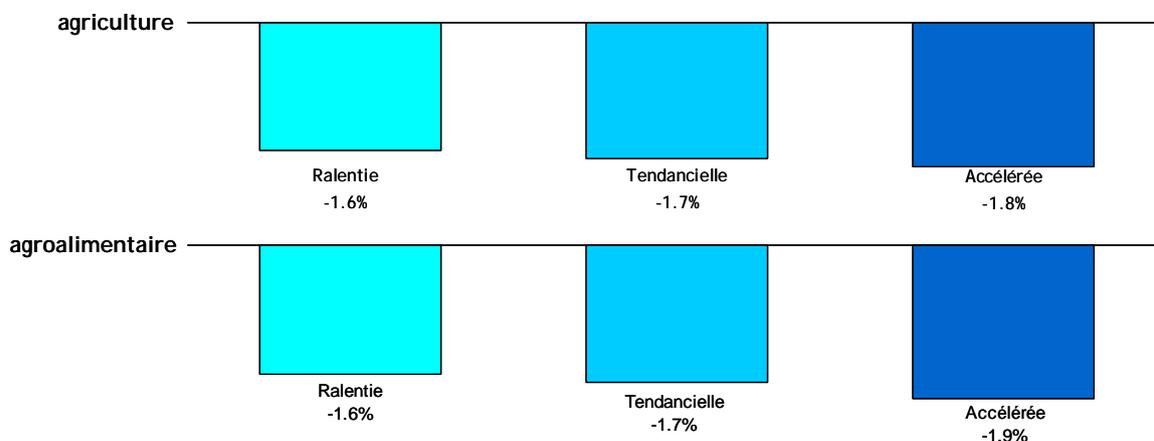


2.6. Les deux enseignements du point 2.5 peuvent être illustrés sur l'exemple d'un accord multilatéral dans le cadre du cycle de Doha (proposition communautaire d'octobre 2005). Comme on le verra plus en détails dans la Section IV, un accord dans le cadre du cycle de Doha aurait un impact négatif sur la valeur ajoutée du secteur agricole et agroalimentaire communautaire et français, et un impact positif sur la valeur ajoutée dans le reste de l'économie communautaire et française (essentiellement, sous l'effet d'une meilleure allocation des ressources productives entre les différents secteurs de l'économie). Ce résultat serait obtenu dans les trois hypothèses de croissance par comparaison avec un scénario toutes choses égales par ailleurs, à l'exception de l'hypothèse ayant trait à l'issue des négociations du cycle de Doha (cf. graphique 2.2). Dit autrement, ce résultat serait obtenu en comparant la situation à l'horizon 2015 dans un scénario « croissance accélérée (respectivement, tendancielle ou ralentie) et accord à l'OMC » à la situation à cette même date dans un scénario « croissance accélérée (respectivement, tendancielle ou ralentie) et accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés relativement à aujourd'hui (i.e., 2005) ». ²¹ Mais les situations en 2015 seraient sensiblement différentes dans les scénarios de comparaison selon que la croissance économique est supposée accélérée, tendancielle ou ralentie. Ainsi, selon les résultats du modèle

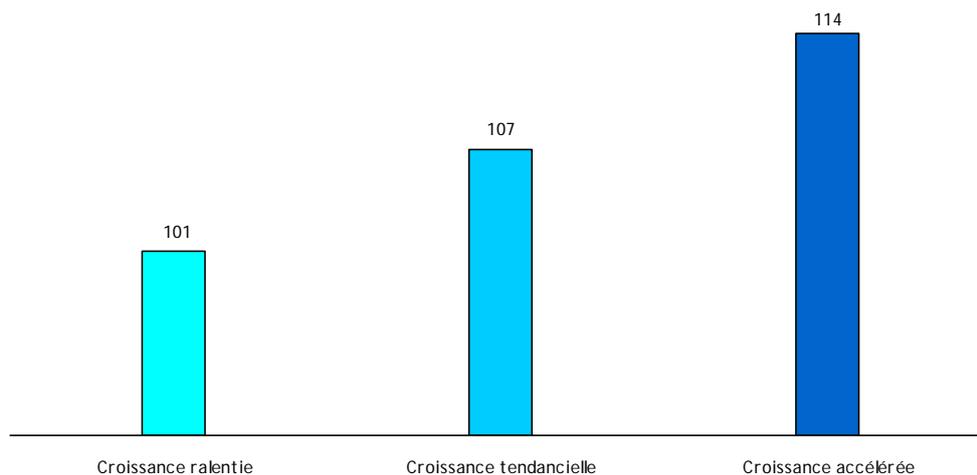
²¹ Les deux autres moteurs, à savoir les préoccupations environnementales et énergétiques d'une part, le futur de la PAC d'autre part, sont maintenus inchangés aux niveaux (paramètres) de 2005.

MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007), l'indice du prix mondial de l'ensemble des produits agricoles normalisé à 100 en 2006 s'établirait en 2015, à 114 dans le cas d'une croissance forte, 107 dans le cas d'une croissance tendancielle et 101 dans le cas d'une croissance ralentie (cf. graphique 2.3).²²

Graphique 2.2. Impact identique (en %) d'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) sur l'agriculture et l'agroalimentaire français sous les trois hypothèses de croissance économique mondiale (ralentie, tendancielle, accélérée) (source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE)



Graphique 2.3. Indice du prix mondial des produits agricoles en 2015 (base 100 en 2006) sous les trois hypothèses de croissance économique mondiale (ralentie, tendancielle, accélérée) (source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE)



2.7. En résumé, les effets propres (i.e., additionnels) d'un accord multilatéral à l'OMC, d'accords bilatéraux et/ou d'une nouvelle réforme de la PAC seraient relativement similaires (proches) quelle que soit l'hypothèse de croissance économique mondiale retenue. Ces effets relativement similaires (proches) s'appliqueraient toutefois à un secteur agricole et agroalimentaire communautaire et français dans des contextes (en termes de volumes produits, de prix perçus et de valeurs ajoutées) substantiellement différents selon l'hypothèse de croissance retenue, plus spécifiquement un contexte nettement plus favorable si la croissance est supposée accélérée par comparaison à une hypothèse de croissance tendancielle, a fortiori ralentie.

2.8. Le panel a du tableau 2.1 (identique au graphique 2.1) illustre la première partie de la proposition du point 2.7. Les impacts propres d'un accord à l'OMC sur l'agriculture et l'agroalimentaire français en 2015 sont en effet quasiment identiques dans les trois hypothèses de croissance si la base de

²² Gouel C., Laborde D., 2007, Prospective agriculture 2013 : Rapport final. CEPII (CIREM), Paris, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

comparaison est la situation qui prévaudrait à cette même date toutes choses égales par ailleurs, à l'exception de l'hypothèse formulée quant à l'issue du cycle de Doha.

2.9. Le panel b du tableau 2.1 illustre la deuxième partie de la proposition du point 2.7. Les pourcentages de la colonne 2 de ce panel b peuvent en effet s'interpréter comme l'impact cumulé d'une croissance ralentie et d'un accord à l'OMC relativement à une situation de croissance tendancielle et sans accord à l'OMC : le ralentissement de la croissance accentue l'impact négatif d'un accord à l'OMC sur la production agricole et agroalimentaire française. De même, les pourcentages de la colonne 4 de ce panel b peuvent s'interpréter comme l'impact cumulé d'une croissance accélérée et d'un accord à l'OMC vis-à-vis d'une situation de croissance tendancielle et sans accord à l'OMC : l'accélération de la croissance atténue l'impact négatif d'un accord à l'OMC sur la production agricole et agroalimentaire de l'hexagone ; dans le cas de l'agriculture, l'impact positif de la croissance domine de sorte que l'impact cumulé est positif ; dans le cas des industries agroalimentaires, l'impact négatif d'un accord à l'OMC domine de sorte que l'impact cumulé est négatif.

Tableau 2.1. Impacts propres d'un accord agricole à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) sur l'agriculture et l'agroalimentaire français dans trois hypothèses de croissance économique mondiale : ralentie, tendancielle et accélérée (biocarburants dans l'UE-15 aux niveaux de 2005, PAC inchangée)

Panel a. Comparaison (en %) de la situation en 2015 sous les trois hypothèses de croissance économique à la situation à la même date toutes choses égales par ailleurs, à l'exception de l'issue du cycle de Doha ; IAA : industries agroalimentaires

Production	Croissance économique		
	ralentie	tendancielle	Accélérée
Agriculture	-1,6	-1,7	-1,8
IAA	-1,6	-1,7	-1,9

Panel b. Comparaison (en %) de la situation en 2015 sous les trois hypothèses de croissance économique avec accord à l'OMC relativement à la situation à la même date sous l'hypothèse d'une croissance économique tendancielle et sans accord du cycle de Doha ; IAA : industries agroalimentaires

Production	Croissance économique		
	ralentie	tendancielle	accélérée
Agriculture	-5,9	-1,7	+2,7
IAA	-3,2	-1,7	-0,3

Source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE.

2.10. Le tableau 2.2 compare les effets sur l'agriculture de l'UE-15 à l'horizon 2015 d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, pas d'accord OMC* » relativement à un scénario le pas « *croissance ralentie, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, pas d'accord à l'OMC* » tels que simulés à l'aide du modèle GOAL.²³ Cette comparaison montre l'impact propre négatif d'une croissance ralentie sur l'agriculture communautaire, même dans l'hypothèse, commune aux deux scénarios ici considérés, d'une incorporation de biocarburants à hauteur de 5,75% dans l'UE : diminution des productions communautaires de -2,0% pour le blé, -7,6% pour les graines de colza et -2,1% pour la viande bovine ; baisse des prix communautaires de -5,3% pour le blé, -8,6% pour les graines de colza et -4,6% pour la viande bovine ; réduction des valeurs ajoutées de -9,0% dans le secteur des grandes cultures COP et -5,6% dans le secteur de l'élevage bovin.²⁴

2.11. Le tableau 2.3 quant à lui compare les effets sur l'agriculture de l'UE-15 à l'horizon 2015 d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC* » relativement à un scénario le galop « *croissance accélérée, biocarburants à*

²³ Gohin A., 2007, Prospective agriculture 2013 : Résultats des scénarios avec le modèle GOAL. INRA, Rennes, Rapport pour la prospective agriculture 2013. Le lecteur est prié de se reporter à ce rapport pour une comparaison plus complète des deux scénarios considérés dans le tableau 2.2, de même que ceux présentés dans le tableau 2.3.

²⁴ Les chiffres plus détaillés du tableau 2.2 (de même que ceux du tableau 2.3) sont cohérents avec les chiffres agrégés du tableau 2.1. Les tableaux 2.2 et 2.3 correspondent à l'UE-15 ; le tableau 2.1 s'applique à la France.

5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC », toujours sur la base de simulations réalisées à l'aide du modèle GOAL.²⁵ La comparaison montre l'impact propre positif d'une croissance économique mondiale accélérée sur l'agriculture communautaire, même dans l'hypothèse, commune aux deux scénarios ici considérés, d'une nouvelle réforme de la PAC et d'un accord à l'OMC : augmentation des productions communautaires de +4,0% pour le blé, +6,7% pour les graines de colza et +3,0% pour la viande bovine ; augmentation des prix communautaires de +7,7% pour le blé, +8,6% pour les graines de colza et +4,7% pour la viande bovine.

Tableau 2.2. Effets propres à l'horizon 2015 de deux hypothèses de croissance, tendancielle versus ralentie, sur l'agriculture de l'UE-15 dans un scénario « biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés »

Entre parenthèses, variations en % relativement à l'hypothèse d'une croissance tendancielle

Indicateurs	Croissance économique	
	tendancielle	ralentie
Production (millions de tonnes)		
Blé	99 258	97 264 (-2,0%)
Graines de colza	12 248	11 318 (-7,6%)
Viande bovine	6 818	6 676 (-2,1%)
Viande porcine	19 355	18 956 (-2,1%)
Prix (euros par tonne)		
Blé	121	115 (-5,3%)
Graines de colza	292	267 (-8,6%)
Viande bovine	5 370	5 124 (-4,6%)
Viande porcine	2 764	2 682 (-3,0%)

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

Tableau 2.3. Effets propres à l'horizon 2015 de deux hypothèses de croissance, tendancielle versus accélérée, sur l'agriculture de l'UE-15 dans un scénario « biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord à l'OMC »

Entre parenthèses, variations en % relativement à l'hypothèse d'une croissance tendancielle

Indicateurs	Croissance économique	
	tendancielle	accélérée
Production (millions de tonnes)		
Blé	91 980	95 698 (+4,0%)
Graines de colza	12 802	13 662 (+6,7%)
Viande bovine	6 231	6 417 (+3,0%)
Viande porcine	19 075	19 475 (+2,1%)
Prix (euros par tonne)		
Blé	117	126 (+7,7%)
Graines de colza	290	315 (+8,6%)
Viande bovine	4 879	5 106 (+4,7%)
Viande porcine	2 841	2 923 (+2,9%)

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

2.12. Enfin, on notera la symétrie des effets défavorables d'une croissance économique ralentie sur le complexe agricole et agroalimentaire communautaire versus des effets favorables d'une croissance économique accélérée sur ce même complexe.

²⁵ Les hypothèses « réforme 1 de la PAC » et « accord modéré à l'OMC » seront précisées au niveau des sections V (la PAC et son évolution) et IV (les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences).

Section III. Le développement des biocarburants de première génération et ses conséquences ²⁶

III-1. Usages alimentaires et non alimentaires des céréales et des huiles végétales à l'échelle mondiale : concurrence ?

3.1. Dans un premier temps, nous évaluons les effets potentiels du développement des biocarburants sur la base de projections tendanciennes à l'horizon 2015 de la demande mondiale alimentaire et non alimentaire en céréales et en oléagineux (huiles et tourteaux). Par construction, ces projections ignorent les ajustements via les prix sur les quantités offertes et demandées. Elles ignorent aussi les coproduits de la fabrication de biocarburants qui peuvent être utilisés en substitution d'autres ingrédients de l'alimentation animale. Dit autrement, dans un premier temps, l'attention est centrée sur une analyse « matière » hors effets prix et sans prise en compte des coproduits ; ces deux éléments seront pris en compte dans un deuxième temps sur la base de simulations issues du modèle OLEOSIM.²⁷

• *Les biocarburants : un choc de demande potentiellement de grande ampleur*

3.2. Sous les hypothèses du point 3.1, le développement de l'éthanol aux Etats-Unis et dans l'UE-25 selon les objectifs d'ores et déjà décidés (4% aux Etats-Unis et 5,75% dans l'UE-25) représenterait un besoin supplémentaire de 99 millions de tonnes de céréales relativement à 2005 (67,5 millions de tonnes aux Etats-Unis et 31,5 millions de tonnes dans l'UE-25). Ce tonnage peut être comparé aux besoins mondiaux additionnels en céréales à l'horizon 2015 pour la consommation humaine (126 millions de tonnes) et l'alimentation animale (121 millions de tonnes). Un renforcement des taux d'incorporation de l'éthanol à 5,25% aux Etats-Unis et 10% dans l'UE-25 correspondrait à un besoin additionnel de 154,5 millions de tonnes de céréales (98 millions de tonnes aux Etats-Unis et 56,5 millions de tonnes dans l'UE-25).

3.3. Ce besoin additionnel en céréales pour la fabrication d'éthanol est à la fois modeste et important : relativement modeste s'il est rapporté à la production mondiale de céréales (2 005 millions de tonnes en 2005) ;²⁸ très important s'il est rapporté aux tonnages requis pour satisfaire les usages alimentaires additionnels (247 millions de tonnes en 2015 relativement à 2005) et/ou aux échanges mondiaux de céréales (126 millions de tonnes en 2005). En référence à ce dernier point, il importe de noter que le besoin additionnel en céréales induit par le développement de l'éthanol aura lieu essentiellement dans deux pays développés exportateurs nets de céréales, alors que les besoins supplémentaires pour les utilisations humaines et animales se concentreront, pour l'essentiel, dans des pays importateurs nets de céréales, en premier lieu en Asie et en Afrique. A ce stade, le premier enseignement à retenir est donc que le développement de l'éthanol aux Etats-Unis et dans l'UE-25 aura, plus que vraisemblablement, un impact significatif sur les échanges mondiaux de céréales et par suite, sur les prix de celles-ci.

3.4. Le même exercice reproduit pour le biodiesel suggère qu'il faudrait environ 11 millions de tonnes supplémentaires d'huiles végétales pour respecter les objectifs d'incorporation communautaires et nord-américains déjà fixés, et un peu moins de 22 millions de tonnes d'huiles végétales pour satisfaire les incorporations plus ambitieuses spécifiées au point 3.2. Ces tonnages sont à comparer à la demande additionnelle pour la consommation humaine à l'horizon 2015, environ 9 millions de tonnes :

²⁶ La prospective agriculture 2013 se place dans l'hypothèse où les biocarburants de deuxième génération ne seront pas encore suffisamment matures pour une exploitation à une échelle industrielle significative à l'horizon 2015.

²⁷ Dronne Y., Gohin A., Levert F., Forslund A., 2007, Impact de la demande alimentaire et non alimentaire mondiale sur les prix et les bilans mondiaux des produits de grandes cultures à l'horizon 2015. INRA, Rennes, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

²⁸ Ces 2 005 millions de tonnes se répartissaient, pour 1 196 millions de tonnes en consommation humaine (60%), 741 millions de tonnes en alimentation animale (37%), et 68 millions de tonnes en utilisations énergétiques (3%).

la demande d'huiles végétales pour la fabrication de biodiesel représenterait donc entre 120% (objectifs décidés) et 240% (objectifs plus ambitieux) de l'accroissement de la demande d'huiles végétales pour la consommation humaine. Ces tonnages peuvent également être comparés à la production et/ou la consommation d'huiles végétales, aux alentours de 112 millions de tonnes en 2005 :²⁹ le surcroît de demande d'huiles végétales pour la fabrication de biodiesel représenterait entre 8% (objectifs décidés) et 20% (objectifs plus ambitieux) de la consommation totale d'huiles végétales de 2005.

3.5. Le surcroît de demande en huiles végétales à des fins énergétiques s'inscrit dans des contextes nationaux forts différents aux Etats-Unis et dans l'UE-25 : le premier pays est aujourd'hui (i.e., 2005) exportateur net d'huiles végétales (3,5 millions de tonnes d'équivalent huiles végétales, dont 5,1 millions de tonnes d'équivalent huile de soja),³⁰ alors que la seconde zone est importatrice nette d'huiles végétales (10,6 millions de tonnes d'équivalent huiles végétales). Sans un considérable développement de sa production domestique de graines oléagineuses, en premier lieu de colza, l'UE-25 ne pourra satisfaire son besoin en huiles végétales à des fins énergétiques sans un recours accru aux importations de graines d'oléagineux, d'huiles végétales ou de biodiesel. Les trois zones exportatrices nettes d'huiles végétales sont aujourd'hui l'Asie du Sud-est (Indonésie, Malaisie et Philippines), l'Amérique du Sud (notamment, l'Argentine et le Brésil) et, dans une moindre mesure, le Canada. En résumé, le deuxième enseignement à retenir est que le développement du biodiesel dans l'UE-25 (surtout) et aux Etats-Unis (dans une moindre mesure) aura, plus que vraisemblablement, un impact significatif sur le commerce mondial des huiles végétales, et les prix d'échange de ces dernières.

3.6. La comparaison des besoins additionnels en céréales pour le bioéthanol versus en huiles végétales pour le biodiesel permet en outre de montrer que la satisfaction aux Etats-Unis et dans l'UE-25 des objectifs d'incorporation de biocarburants déjà décidés représenterait un choc de demande proportionnellement plus important pour les huiles végétales que pour les céréales : rapporté à la consommation totale de 2005, le besoin additionnel de céréales pour l'éthanol est d'environ 5% alors que le besoin additionnel en huiles végétales est d'environ 10% ; l'écart augmenterait pour des objectifs d'incorporation plus ambitieux (5,25% aux Etats-Unis et 10% dans l'UE-25) : dans ce cas, le besoin additionnel en céréales pour l'éthanol est légèrement inférieur à 8% alors que le besoin additionnel en huiles végétales pour le biodiesel est d'environ 20%. Attention toutefois à ne pas conclure trop hâtivement de ces ratios que les impacts des biocarburants seront plus importants dans le cas des huiles végétales (et des tourteaux d'oléagineux) que dans le cas des céréales : en effet, le surcroît de demande en huiles végétales à des fins énergétiques représenterait de 23% (objectifs décidés) à 46% (objectifs plus ambitieux) des échanges mondiaux de 2005 d'équivalent huiles végétales, alors que le surcroît de demande en céréales pour la fabrication de bioéthanol (de 99 à 154,5 millions de tonnes) représenterait de 79% (objectifs décidés) à 132% (objectifs plus ambitieux) des échanges mondiaux de céréales. Pour aller plus loin et pleinement apprécier les impacts du développement des biocarburants sur les équilibres des marchés, il est nécessaire de prendre en compte les ajustements via les prix. Ces ajustements sont décrits dans les points ci-dessous.

• *Un impact majeur sur les prix mondiaux des céréales et des produits oléagineux (graines, huiles et tourteaux)*

3.7. L'analyse « matière » développée ci-dessus ne prend pas en compte les ajustements des quantités offertes et demandées via les prix. Dans un second temps, le modèle OLEOSIM a donc été utilisé pour évaluer les équilibres mondiaux offre / demande, en quantités et en prix, des céréales et des oléagineux sous différentes hypothèses de développement des biocarburants aux Etats-Unis et/ou dans l'UE-25. Une originalité du modèle OLEOSIM est de ne pas contraindre la surface en céréales et graines oléagineuses dans les différentes zones du monde ; cette surface réagira positivement à une augmentation du produit brut moyen à l'hectare de l'agrégat grandes cultures avec des intensités différentes selon les zones, plus spécifiquement selon les disponibilités implicitement

²⁹ Ces 113 millions de tonnes d'huiles végétales se répartissaient, pour 93 millions de tonnes en consommation humaine (82%), 1,2 million de tonnes en utilisation par les animaux (1,1%), et 18,5 millions de tonnes en utilisations énergétiques (16%).

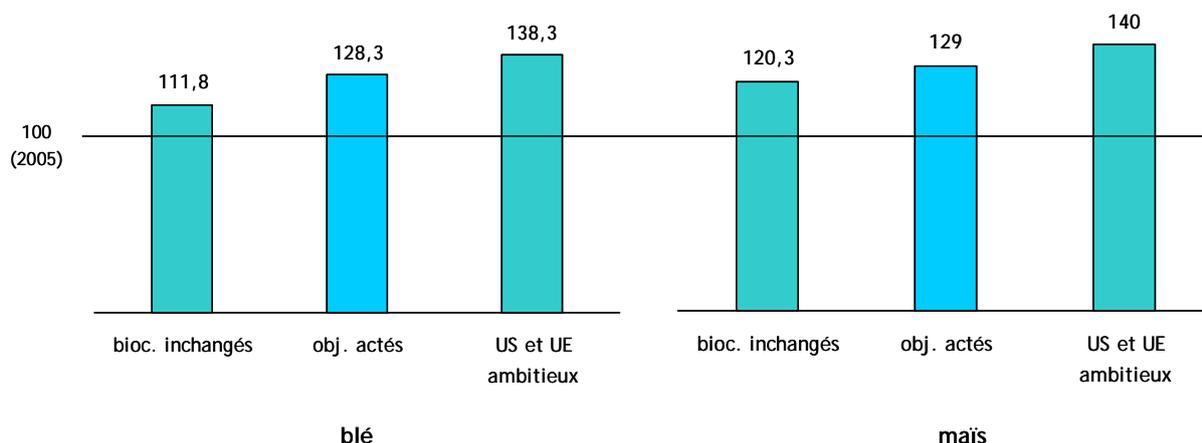
³⁰ Les Etats-Unis étaient donc, en 2005, importateurs nets des autres huiles végétales pour un total de 1,6 million de tonnes.

supposées en surfaces dans les différentes zones du monde (disponibilités plus fortes en Amérique du Sud que dans l'UE-25, par exemple).³¹ Naturellement, les résultats présentés ci-dessous sont contingents à ces estimations implicites des terres disponibles, domaine où les incertitudes sont grandes.³²

3.8. Les résultats présentés ci-après permettent donc d'apprécier les conséquences de différents niveaux de développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les marchés mondiaux des céréales et des graines oléagineuses.

3.9. Sans développement des biocarburants, les prix mondiaux des céréales, des graines oléagineuses, des huiles végétales (à l'exception des huiles de soja et de palme) et des tourteaux d'oléagineux augmenteraient en termes nominaux par rapport à leurs niveaux de 2005, signe d'une raréfaction relative de l'offre vis-à-vis de la demande (ligne « *biocarburants inchangés* » du tableau 3.1). Les augmentations des prix mondiaux nominaux des céréales, des graines oléagineuses et des huiles végétales seraient nettement plus importantes en cas de développement des biocarburants. En revanche, le développement des biocarburants aurait un impact négatif sur les prix mondiaux nominaux des tourteaux protéiques (ligne « *objectifs d'incorporation actés* » du tableau 3.1). Nous soulignerons la forte réactivité des cours de la graine de colza (à la hausse), des huiles de colza et de soja (à la hausse) et des tourteaux de colza (à la baisse) et, par comparaison, la moindre réactivité des cours de la graine de soja (à la hausse) et du tourteau de soja (à la baisse). La graine de soja est relativement pauvre en huile ; une forte hausse du prix de l'huile de soja est donc requise pour obtenir une augmentation suffisante du prix de la graine permettant un accroissement des surfaces cultivées en soja. La baisse du prix du tourteau de soja est nettement plus faible que celle du prix du tourteau de colza : le marché du tourteau de soja étant nettement plus large que le marché du tourteau de colza, les volumes additionnels générés lors de la fabrication des biocarburants sont proportionnellement (i.e., rapportés aux tailles des marchés respectifs) significativement plus faibles dans le cas du soja que dans celui du colza. Les augmentations des cours mondiaux nominaux du blé et du maïs sont de même ampleur. Ces différentes évolutions des cours mondiaux sont illustrées par les graphiques 3.1 (pour les céréales) et 3.2 (pour les produits oléagineux).

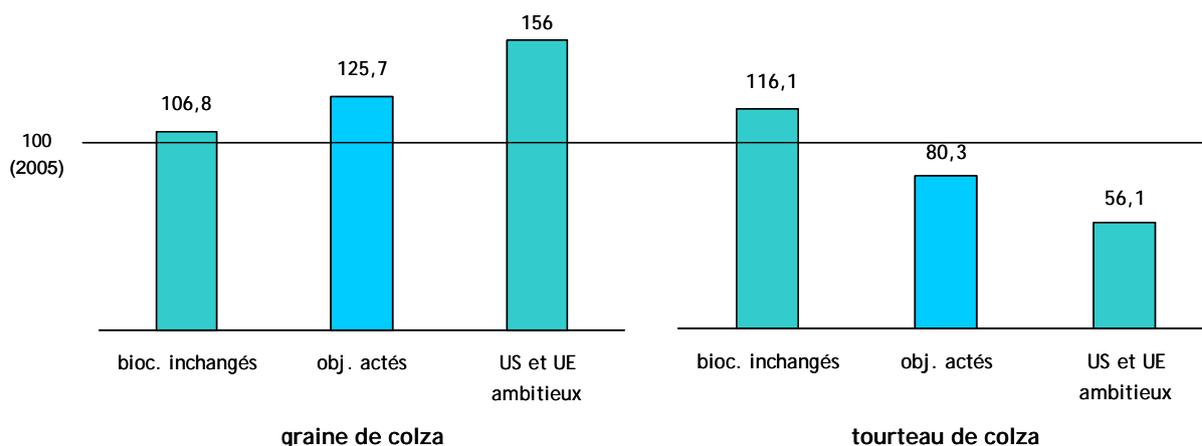
Graphique 3.1. Impact en 2015 du développement des biocarburants US et UE sur les prix mondiaux des céréales (base 100 en 2005) (source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM)



³¹ Ajoutons que dans le modèle OLEOSIM, le rendement d'une production végétale donnée est spécifié comme une fonction d'une tendance et du produit brut à l'hectare de la production considérée.

³² Ces estimations des terres disponibles sont implicites dans le modèle OLEOSIM : en pratique, elles sont représentées par les valeurs des élasticités des demandes de terres en grandes cultures céréales et oléagineux relativement au produit brut à l'hectare que ces cultures permettent de générer.

Graphique 3.2. Impact en 2015 du développement des biocarburants US et UE sur les prix mondiaux des produits oléagineux (base 100 en 2005) (source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM)



3.10. Le renforcement des objectifs d'incorporation aux Etats-Unis joue d'abord sur les cours du maïs et de l'huile de soja (comparaison des régimes « *ambition renforcée aux Etats-Unis* » et « *objectifs d'incorporation décidés aux Etats-Unis et dans l'UE-25* »). Mais alors que le prix du blé ne serait que marginalement affecté, les prix des diverses huiles seraient tous significativement ajustés à la hausse (+7,7% pour l'huile de soja, +5,3% pour l'huile de colza et +5,0% pour l'huile de palme). La très forte baisse du prix du tourteau de colza (-11,3%) s'explique par la concurrence avec les coproduits issus de la fabrication d'éthanol à partir de maïs.

3.11. De façon symétrique, le renforcement des objectifs d'incorporation dans l'UE-25 joue d'abord sur les cours du blé, de la graine de colza, de l'huile de colza et du tourteau de colza (comparaison des régimes « *ambition renforcée dans l'UE-25* » et « *objectifs d'incorporation décidés aux Etats-Unis et dans l'UE-25* »). Cependant, les prix de toutes les huiles augmenteraient dans des proportions très importantes : +22,7% pour l'huile de colza, +15,1% pour l'huile de soja, +13,6% pour l'huile de palme, et +13,3% pour l'huile de tournesol.

Tableau 3.1. Impacts en 2015 du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les prix mondiaux nominaux des grandes cultures, céréales et produits oléagineux (base 100 en 2005)

Situations en 2015 : incorporations des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 inchangées relativement à 2005 (biocarburants inchangés) ; incorporations à 4% aux Etats-Unis et à 5,75% dans l'UE-25 (objectifs actés) ; incorporations à 5,25% aux Etats-Unis et à 5,75% dans l'UE-25 (US ambitieux) ; incorporations à 4% aux Etats-Unis et à 10% dans l'UE-25 (UE ambitieuse) ; incorporations à 5,25% aux Etats-Unis et à 10% dans l'UE-25 (double ambition US et UE)

	Graines		Huiles		Tourteaux	
	Blé	Maïs	Colza	Soja	Colza	Soja
2005	100	100	100	100	100	100
2015						
bioc. inch.	111,8	120,3	106,8	103,6	101,5	89,6
obj. actés	128,3	129,0	125,7	110,9	130,8	126,1
US amb.	130,5	136,0	129,7	113,3	137,7	135,8
UE amb.	136,2	132,0	152,0	114,0	160,5	145,1
do. amb.	138,3	140,0	156,0	115,8	167,3	154,3

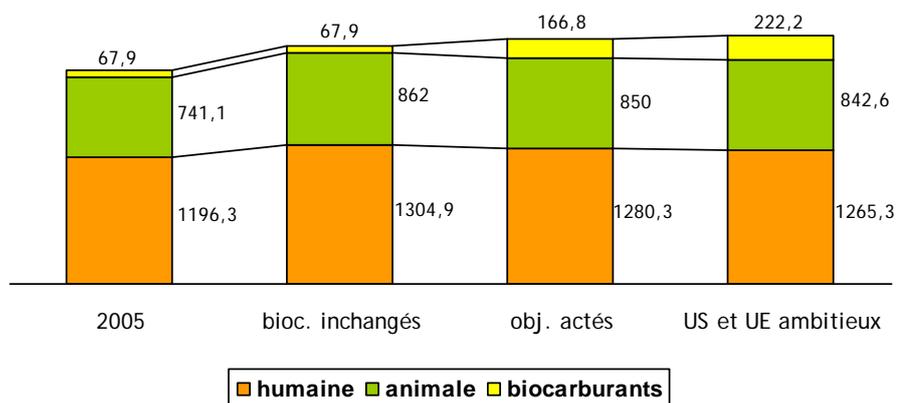
Source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM.

- *Un impact négatif, mais modéré, sur les utilisations alimentaires de céréales et d'huiles végétales en 2015*

3.12. Les variations des cours mondiaux nominaux des céréales et des oléagineux sont le fruit de la confrontation des offres et des demandes (humaine, animale et non alimentaire). Dans chaque régime, les utilisations de céréales et d'huiles végétales pour la fabrication de biocarburants sont fixées (définies par hypothèse). C'est donc au niveau des utilisations alimentaires, humaines et animales, que se font les ajustements à la baisse de la demande induits par les augmentations des prix des céréales et des huiles végétales.³³

3.13. Le tableau 3.2 met ainsi en lumière la concurrence potentielle entre usages non alimentaires et alimentaires des céréales et des huiles végétales, plus spécifiquement l'effet négatif du développement des biocarburants sur la croissance des utilisations alimentaires de céréales et d'huiles végétales (voir également graphiques 3.3 et 3.4). Cet impact n'est pas négligeable, aussi bien pour les céréales que pour les huiles végétales : les tonnages additionnels de céréales (respectivement, d'huiles végétales) pour l'alimentation humaine et animale passeraient ainsi d'un indice 100 dans un régime de taux d'incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE-25 constants aux niveaux de 2005 à un indice 74,3 (respectivement, 44,6) dans un régime d'incorporation des biocarburants à hauteur de 5,25% aux Etats-Unis et de 10% dans l'UE-25. Rapportés aux stocks, c'est-à-dire aux consommations humaine et animale, les impacts à la baisse seraient néanmoins modérés : la consommation alimentaire de céréales (respectivement, d'huiles végétales) passerait d'un indice 100 en 2005 dans un régime de taux d'incorporation constants aux niveaux de 2005 (indice qui correspond à 2167 millions de tonnes de céréales et 103,5 millions de tonnes d'huiles végétales) à un indice 97,3 (respectivement, 95,0) dans un régime de renforcement des objectifs d'incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE. En tenant compte de l'évolution démographique à l'horizon 2015, les consommations humaines par tête de céréales baisseraient de 181,4 kilogrammes (taux d'incorporation constants aux niveaux de 2005) à 176,0 kilogrammes (renforcement des objectifs d'incorporation aux Etats-Unis et dans l'UE-25) ; pour les deux mêmes régimes, les consommations humaines par tête d'huiles végétales baisseraient de 14,39 à 13,66 kilogrammes.³⁴

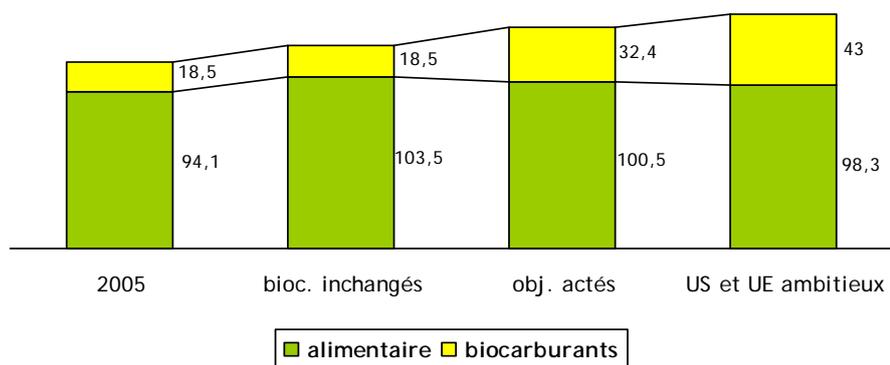
Graphique 3.3. Utilisations mondiales alimentaires et non alimentaires des céréales à l'horizon 2015 sous différentes hypothèses d'évolution des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'union européenne (en millions de tonnes) (source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM)



³³ La présentation linéaire adoptée ici (impact du développement des biocarburants sur les prix, puis les demandes, enfin les offres) ne doit pas occulter le fait que les ajustements des prix et des quantités, demandées et offertes, sont simultanés.

³⁴ Sur la décennie 2005-15, l'hypothèse retenue est une augmentation de la population mondiale de 11,1%, très inégalement répartie selon les zones : de manière générale, la croissance démographique serait plus importante en Afrique, en Asie et Amérique du sud (pour plus de détails, voir Dronne et al., 2007). Par suite, les évolutions des consommations par tête de céréales et d'oléagineux seront différentes selon les zones géographiques.

Graphique 3.4. Utilisations mondiales alimentaires et non alimentaires des huiles végétales à l'horizon 2015 sous différentes hypothèses d'évolution des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'union européenne (en millions de tonnes) (source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM)



3.14. En outre, il ne faut pas conclure de l'analyse précédente que la situation alimentaire mondiale se dégradera à hauteur de la baisse observée des consommations de céréales et d'huiles végétales par habitant. Le bilan alimentaire mondial complet doit également prendre en compte, d'une part les autres produits végétaux utilisés pour l'alimentation humaine, notamment les légumes secs et les tubercules (autres végétaux non pris en compte dans le modèle OLEOSIM), d'autre part les différents produits animaux (produits animaux pris en compte, de façon simplifiée, dans le modèle et qui augmentent sur la décennie 2005-15). Cette remarque ne doit cependant pas occulter le résultat majeur mis en exergue par les chiffres du tableau 3.2, à savoir : l'effet contraire du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur la croissance des consommations alimentaires de céréales et d'huiles végétales à l'horizon 2015.

Tableau 3.2. Impacts en 2015 du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les utilisations alimentaires mondiales des céréales et des huiles végétales

Les différents régimes considérés sont décrits au niveau du tableau 3.1 ; les huiles végétales demandées pour la production de biodiesel incluent le surcroît de demande argentine et brésilienne fixé dans tous les régimes à 2,5 millions de tonnes ; unités : millions de tonnes ; entre parenthèses, consommations humaines en kilogrammes par tête

	Céréales				Huiles		
	C. humaine	A. animale	Biocarburants	Total	C. aliment.	Biocarburants	Total
Niv. 2005	1196,3 (185,0)	741,1	67,9	2005,3	94,1 (14,55)	18,5	112,6
2015 % 05							
biocar. inch.	108,6	120,9	00,0	229,5	9,4	00,0	09,4
obj. actés	84,0	108,9	98,9	291,8	6,4	13,9	20,3
US amb.	79,7	106,1	129,3	315,1	5,8	16,1	21,9
UE amb.	73,3	104,3	124,0	301,6	4,9	22,3	27,2
double amb.	69,0	101,5	154,3	324,8	4,2	24,5	28,7
2015 % 05							
biocar. inch.	1304,9 (181,4)	862,0	67,9	2234,8	103,5 (14,39)	18,5	122,0
obj. actés	1280,3 (178,4)	850,0	67,9	2297,1	100,5 (13,97)	32,4	132,9
US amb.	1276,0 (177,4)	847,2	197,2	2320,4	99,9 (13,89)	34,6	134,5
UE amb.	1269,6 (176,6)	845,4	191,9	2306,9	99,0 (13,76)	40,8	139,8
double amb.	1265,3 (176,0)	842,6	222,2	2330,1	98,3 (13,66)	43,0	141,3

Source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM.

- A l'horizon 2015, une demande de biocarburants compatible avec l'évolution tendancielle des rendements sous réserve d'augmentations des surfaces en céréales et graines oléagineuses comprises entre 5 et 10%

3.15. Augmentations des rendements et des surfaces emblavées se combinent pour satisfaire les besoins additionnels en céréales et en huiles végétales requis par le développement des biocarburants, tout en satisfaisant l'augmentation des usages alimentaires. Ceci est détaillé dans le tableau 3.3 qui met en lumière les points suivants : (i) les augmentations des rendements et des surfaces sont d'autant plus élevées que le développement des biocarburants est important, (ii) l'augmentation requise des rendements est compatible avec leur croissance tendancielle observée sur les deux dernières décennies, et (iii) l'augmentation requise des surfaces est loin d'être négligeable : dans le régime où les objectifs d'incorporation sont renforcés dans les deux zones, la surface en céréales (respectivement, graines oléagineuses) devrait augmenter de +7,2% (respectivement, +10,9%) par rapport à 2005, et cet effet à la marge extensive contribuerait pour 44% (respectivement, 60%) à l'accroissement de la production mondiale céréalière (respectivement, oléagineuse).

3.16. Une lecture alternative des pourcentages d'augmentation des productions présentés dans le tableau 3.3. est d'interpréter ceux-ci comme les accroissements exogènes additionnels de rendements requis pour des surfaces en céréales et en oléagineux supposées (maintenues) constantes aux niveaux de 2005. Selon cette lecture, les accroissements de rendements seraient nettement plus élevés, au maximum 16,2% pour les céréales et 18,3% pour les graines oléagineuses. Ces accroissements devraient être obtenus en dix années seulement.

Tableau 3.3. Impacts en 2015 du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les productions, les surfaces et les rendements en céréales et en oléagineux

Les différents régimes considérés sont décrits au niveau du tableau 3.1 ; niveaux 2005 en millions de tonnes (productions), millions d'hectares (surfaces) et tonnes par hectare (rendements)

	Céréales			Huiles		
	Production	Surface	Rendement	Production	Surface	Rendement
Niv. 2005	2005,3	672,7	2,98	425	216,8	1,96
Var. 2015						
biocar. inch.	+11,4%	+4,5%	+6,8%	+10,3%	+4,5%	+5,8%
obj. actés	+14,5%	+6,2%	+8,3%	+14,6%	+8,0%	+6,6%
US amb.	+15,7%	+6,8%	+8,9%	+15,2%	+8,4%	+6,8%
UE amb.	+15,0%	+6,6%	+8,4%	+17,7%	+10,4%	+7,3%
double amb.	+16,2%	+7,2%	+9,0%	+18,3%	+10,9%	+7,4%

Source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM.

3.17. Les chiffres du tableau 3.3 correspondent à des moyennes à l'échelle de la planète ; ils masquent des évolutions contrastées dans les diverses zones du monde, principalement en fonction des réserves de terres mobilisables pour la culture de céréales et d'oléagineux. Le tableau 3.4 illustre cette diversité sur l'exemple des surfaces. Sans développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, la demande totale additionnelle en céréales et en produits oléagineux nécessiterait d'augmenter les surfaces cultivées en céréales et en oléagineux de plus de 20% en Amérique du Sud (Argentine et Brésil) ; les évolutions des surfaces seraient nettement plus faibles dans toutes les autres zones du monde, avec en outre des évolutions contrastées des surfaces céréalières (augmentation) et des surfaces oléagineuses (diminution) dans l'UE-25, aux Etats-Unis et au Canada. Le développement des biocarburants dans l'UE-25 et/ou aux Etats-Unis aurait un impact positif très important sur les surfaces en céréales et en oléagineux en Amérique du Sud : dans l'hypothèse d'un fort développement dans les deux zones, les surfaces céréalières augmenteraient de près de 17 points de pourcentage (147,0/125,7) et celles en oléagineux d'un peu plus de 8 points de pourcentage (en hectares, les augmentations seraient d'un même ordre de grandeur, aux alentours de 13 millions d'hectares dans les deux cas). La promotion des biocarburants dans l'UE-25 et/ou aux Etats-Unis aurait un impact légèrement positif sur les surfaces céréalières aux Etats-Unis et un impact légèrement négatif sur les surfaces oléagineuses dans ce pays ; par contraste, l'impact sur les

surfaces oléagineuses serait positif dans l'UE-25 et au Canada (dans ce pays, au détriment de la sole céréalière qui diminuerait de plusieurs points de pourcentage).³⁵ A l'exception de l'Amérique latine et de la zone dite Asie du sud-est qui regroupe l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines, l'impact du développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis sur les surfaces en céréales et en oléagineux dans les autres zones du monde serait moindre ; ceci est particulièrement le cas dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, l'impact serait toujours positif sous l'effet des augmentations des cours mondiaux des céréales et des huiles végétales.

Tableau 3.4. Impacts en 2015 du développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25 sur les surfaces en céréales et en oléagineux dans diverses zones du monde

Les différents régimes considérés sont décrits au niveau du tableau 3.1 ; niveaux 2005 en millions d'hectares (base 100 entre parenthèses) ; l'Asie du sud-est regroupe l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines

Panel a. Surfaces en céréales

	Argentine et Brésil	UE-25	Etats-Unis	Canada	Chine	Asie du sud-est	Afrique subsaharienne
Niv. 2005	28 126 (100)	51 324 (100)	56 538 (100)	16 394 (100)	80 767 (100)	22 379 (100)	83 590 (100)
Indice 2015							
biocar. inch.	125,7	101,8	106,8	103,8	100,9	104,0	101,4
obj. actés	138,3	101,6	108,5	96,7	100,9	109,3	101,6
US amb.	143,0	101,7	110,3	96,4	101,0	110,2	101,9
UE amb.	142,5	100,7	109,4	91,8	101,1	111,4	101,6
double amb.	147,0	100,8	111,1	91,4	101,0	112,3	101,9

Panel b. Surfaces en oléagineux

	Argentine et Brésil	UE-25	Etats-Unis	Canada	Chine	Asie du sud-est	Afrique subsaharienne
Niv. 2005	41 152 (100)	7 517 (100)	36 587 (100)	6 527 (100)	27 613 (100)	13 846 (100)	13 951 (100)
Indice 2015							
biocar. inch.	122,3	95,8	96,1	92,7	99,5	103,9	100,3
obj. actés	126,2	103,9	96,0	111,7	100,2	109,0	102,2
US amb.	128,0	105,1	94,5	112,9	100,3	109,8	101,9
UE amb.	128,5	114,4	95,8	125,3	100,5	111,0	103,7
double amb.	130,4	115,5	94,3	126,6	100,9	111,9	103,3

Source : Dronne et al. (2007), modèle OLEOSIM.

• *Un impact important sur la structure des échanges de céréales, d'huiles végétales et de coproduits*

3.18. Les évolutions contrastées des offres et des demandes de céréales, d'huiles végétales, de tourteaux d'oléagineux et de coproduits de transformation des céréales et des oléagineux en biocarburants ont pour effet de considérablement modifier la physionomie des échanges mondiaux de ces différents produits. Dans l'année de base, 2005, les Etats-Unis sont, et de loin, la première zone exportatrice nette de céréales (pour un peu plus de 83 millions de tonnes, dont un peu plus de 54 millions de tonnes de maïs) ; les autres zones exportatrices nettes sont l'Argentine et le Brésil, le Canada et l'UE-25. Au niveau des huiles végétales (plus précisément huiles végétales et graines oléagineuses exprimées en équivalent huile), les zones exportatrices nettes en 2005 sont l'Asie du sud-est (pour environ 26 millions de tonnes, dont 22 millions de tonnes d'huile de palme), l'Argentine et le Brésil (pour environ 15 millions de tonnes, dont près de 14 millions de tonnes d'huile de soja), les Etats-Unis (pour un peu plus de 3,5 millions de tonnes, dont un peu plus de 5 millions de tonnes d'huile de soja) et le Canada (pour un peu plus de 3,2 millions de tonnes, dont 3,2 millions de tonnes d'huile de colza) ; l'UE-25 et la Chine sont deux zones importatrices nettes pour des ordres de grandeur voisins, aux alentours de 11 millions de tonnes (huiles de palme et de soja).

³⁵ L'impact positif sur les surfaces canadiennes en oléagineux serait plus important dans le cas d'un développement des biocarburants dans l'UE-25 (demande d'huiles végétales pour le biodiesel) versus aux Etats-Unis.

3.19. Sans développement des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'UE-25, les exportations nettes de céréales des zones déjà excédentaires en 2005 augmenteraient, y compris dans l'UE-25 : +30,6 millions de tonnes en Argentine et au Brésil, +24,9 millions de tonnes aux Etats-Unis, +10,8 millions de tonnes dans l'UE-25 (accroissement dans l'UE-25 qui serait plus important sous l'hypothèse additionnelle d'une suppression du gel des terres obligatoire) et +6,2 millions de tonnes au Canada ; la Chine et l'Afrique subsaharienne verraient leur position se détériorer avec des accroissements des importations nettes de +26,3 millions de tonnes et +19,8 millions de tonnes, respectivement. Les évolutions seraient plus limitées sur les marchés des huiles, avec une augmentation des exportations nettes en Argentine et au Brésil, ainsi qu'en Asie du sud-est, et une détérioration de la balance commerciale dans toutes les autres zones du monde ; on notera néanmoins la stabilité des importations d'huiles végétales dans l'UE-25. Enfin, sur les marchés des tourteaux protéiques, on contrastera la dégradation du solde négatif chinois (qui se détériore de 8,5 millions de tonnes), avec l'augmentation des exportations argentines et brésiliennes (+23,1 millions de tonnes).

3.20. Le développement des biocarburants dans l'UE-25 aboutit à une réduction des exportations communautaires nettes de céréales, réduction d'autant plus forte que le taux d'incorporation des biocarburants dans l'UE-25 est élevé : dans l'hypothèse d'un développement ambitieux (10%), la réduction est telle que l'UE-25 serait importatrice nette de céréales, et pour des tonnages très importants (plus de 35 millions de tonnes). Les importations communautaires d'huiles végétales augmenteraient alors que les importations communautaires de tourteaux protéiques diminueraient. De façon plus générale, sur le marché mondial des céréales, l'UE-25 serait importatrice nette pour des tonnages importants, les Etats-Unis réduiraient très fortement leurs exportations, alors que l'Amérique latine augmenterait très substantiellement ses exportations ; sur le marché des huiles végétales, l'UE-25 et les Etats-Unis augmenteraient fortement leurs importations au bénéfice de l'Amérique latine, et de l'Asie du sud-est.

• *Un impact sensible aux évolutions des surfaces cultivées en céréales et oléagineux et aux évolutions des productions de viandes de par le monde*

3.21. De manière générale, les enseignements du modèle OLEOSIM relatifs aux céréales présentés dans les points précédents sont confirmés par ceux dérivés des résultats de simulation du modèle WEMAC (Benjamin et al., 2007).³⁶ Pour certaines variables, les deux modèles aboutissent néanmoins à des ajustements d'ampleurs significativement différentes. Ainsi, les résultats des deux modèles indiquent que le développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, selon les objectifs d'incorporation déjà actés dans les deux pays ou selon des objectifs renforcés, induirait une augmentation significative des prix mondiaux du blé et du maïs. Néanmoins, cette augmentation serait toujours plus importante (en particulier pour le prix mondial du maïs) selon les résultats du modèle WEMAC relativement à ceux du modèle OLEOSIM.

3.22. De nombreux facteurs peuvent expliquer ces écarts de résultats. Nous en soulignons ici deux qui nous paraissent essentiels : d'une part l'évolution des surfaces cultivées en céréales et oléagineux dans les différentes zones du monde, d'autre part l'évolution des productions de viandes de par le monde. Le premier facteur joue sur la réponse de l'offre de céréales et d'oléagineux tandis que le second joue au niveau de la demande de ces produits pour l'alimentation animale dans les différentes zones productrices de viandes. Dans le modèle OLEOSIM, l'évolution de la surface totale en céréales et oléagineux dans chaque zone considérée est déterminée de façon endogène : elle répond positivement à l'accroissement du produit brut moyen à l'hectare de l'agrégat grandes cultures, l'intensité de la réponse variant d'une région à l'autre en fonction essentiellement des possibilités implicites d'extension de ces surfaces. Dans le modèle WEMAC, l'évolution de la surface totale cultivée en céréales et oléagineux est exogène ; il est donc nécessaire de poser des hypothèses exogènes quant à son évolution dans chaque zone. La comparaison des résultats des deux modèles indique que, du fait du développement des biocarburants dans l'UE-25 et aux Etats-Unis, les surfaces cultivées en céréales et oléagineux augmenteraient significativement plus selon les résultats du modèle OLEOSIM relativement à ceux du modèle WEMAC ; ceci est particulièrement vrai en

³⁶ Benjamin C., Herrard N., Houée-Bigot M., Piot-Lepetit I., Samson E., 2007, Prospective agriculture 2013 : résultats des simulations du modèle WEMAC. INRA, Rennes, Rapport final pour la prospective agriculture 2013.

Argentine et au Brésil. En second lieu, les deux modèles doivent poser des hypothèses quant à l'évolution des productions de viandes dans les différentes zones du monde. La demande de céréales, de tourteaux et des autres coproduits pour l'alimentation animale est, de façon générale, très sensible à l'évolution des quantités de viandes produites. Les deux modèles ont adopté des hypothèses proches à cet égard. Néanmoins, alors que le modèle WEMAC a eu recours aux seules projections du FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), le modèle OLEOSIM a retenu une synthèse de ces mêmes projections, ainsi que celles de l'OCDE/FAO et d'Oil World. Selon Dronne et al. (2007), le FAPRI projette une production mondiale des diverses viandes sensiblement plus forte que les deux autres institutions.

III-2. Impact de la politique communautaire de développement des biocarburants sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE-15

• Enseignements généraux

3.23. L'analyse précédente est complétée par l'examen de l'impact spécifique sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE-15 d'une incorporation des biocarburants dans cette zone à hauteur de 5,75%. Dans cette perspective, le tableau 3.5 compare les conséquences d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés* » à celles d'un scénario de référence « *croissance tendancielle, demande de biocarburants inchangée dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux inchangés* ». ³⁷ Ces conséquences peuvent ainsi être résumées :

- (a) Dans le cas du biodiesel, augmentation de la demande communautaire d'huile de colza satisfaite par un accroissement de la production domestique de graines de colza et des importations communautaires d'huile de colza ; suite aux augmentations de la production domestique de graines de colza, accroissement de la production domestique de tourteaux de colza ; par un effet demande à la hausse, augmentation des prix communautaires de l'huile de colza et des graines de colza ; ³⁸ par un effet offre à la hausse, diminution du prix communautaire des tourteaux de colza.
- (b) Dans le cas du bioéthanol, augmentation de la demande communautaire de blé et de sucre satisfaite par un accroissement de la production domestique de blé et de betteraves à sucre et une diminution des exportations communautaires de blé et de sucre ; par suite, effet positif sur le prix communautaire du blé et de la betterave à sucre hors quotas (effet demande à la hausse) et effet négatif sur le prix communautaire des coproduits de transformation du blé et de la betterave à sucre en éthanol (effet offre à la hausse). ³⁹
- (c) Impact négligeable sur les productions communautaires de viande bovine, de viande porcine et de viandes de volailles par compensation, notamment dans le coût des rations animales, de la hausse des prix communautaires des céréales par la baisse des prix domestiques des tourteaux protéiques et des autres coproduits.
- (d) Impact positif sur la valeur ajoutée du secteur agricole, avec de fortes variations entre secteurs (impact très positif pour les grandes cultures céréales et oléagineux ; neutre pour l'ensemble des productions animales). ⁴⁰
- (e) Les politiques actuelles de promotion des biocarburants dans l'UE-15 et dans les divers Etats Membres étant essentiellement basées sur des mesures de défiscalisation, la charge du

³⁷ Analyse conduite sur la base de simulations à l'aide du modèle GOAL (Gohin, 2007). Les productions de biocarburants dans les autres zones du monde, y compris les Etats-Unis, sont ici supposées constantes.

³⁸ Les prix communautaires des diverses huiles augmentent également de façon significative, par exemple +39% pour l'huile de palme et +34% pour l'huile de soja.

³⁹ Le prix domestique des autres céréales (le maïs notamment) augmente également, essentiellement sous l'effet d'une réduction des surfaces induite par le besoin de terres pour la culture de blé et de colza, i.e., un effet substitution à l'offre.

⁴⁰ La valeur ajoutée rémunère les facteurs primaires de production (travail, terre et capital), de même que les droits à produire, quotas laitiers et sucriers notamment.

développement des biocarburants repose principalement sur le contribuable communautaire. De son côté, le consommateur communautaire pâtit de la hausse des prix domestiques des céréales et des huiles végétales.

- (f) Impact positif sur la valeur ajoutée du secteur agricole communautaire et le revenu du travail agricole nettement plus faible que le coût pour le contribuable communautaire (dans un rapport de 1 à 3 pour la valeur ajoutée, de 1 à 6 pour le seul revenu du travail agricole) ; les autres bénéficiaires sont les propriétaires fonciers (qui peuvent aussi être agriculteurs), l'amont de l'agriculture, et surtout l'étranger (via une augmentation des importations communautaires et/ou une diminution des exportations communautaires de produits agricoles à des prix plus élevés).
- (g) Au total, la politique communautaire de promotion des biocarburants permet certes de soutenir la valeur ajoutée du secteur agricole et le revenu du travail agricole (plus particulièrement, la valeur ajoutée et le revenu du travail des producteurs de cultures arables céréales, oléagineux et betteraves à sucre), mais l'efficacité d'une telle politique pour l'objectif du soutien des revenus agricoles est limitée, en tout état de cause plus limitée que celle de transferts forfaitaires (paiements découplés) des contribuables vers les producteurs agricoles.
- (h) Enfin, création nette d'environ 42 000 emplois dans le secteur agricole de l'UE-15.

• *Quelques limites de l'exercice*

3.24. Les résultats présentés ci-dessus au point 3.23 doivent être considérés avec prudence. Insistons d'abord sur le fait que selon les estimations du modèle GOAL, la production communautaire de biodiesel serait satisfaite prioritairement par recours à la production domestique de graines de colza, mais aussi, et pour des tonnages non négligeables, par des importations accrues d'huile de colza (cf. tableau 3.5, panel a). La question de la capacité du reste du monde à offrir les volumes requis d'huile de colza reste ouverte, notamment par référence aux échanges actuels d'huile de colza où domine un seul acteur majeur à l'exportation, le Canada avec 3,2 millions de tonnes d'équivalent huile de colza exportés en 2005 (Dronne et al., 2007).⁴¹ D'autre part, la faible utilisation des autres huiles végétales pour la fabrication du biodiesel communautaire est dépendante de contraintes technologiques (huile de palme) ou réglementaires (huile de soja) qui pourraient être moins sévères demain.

3.25. Le deuxième résultat à interpréter avec prudence a trait à l'impact neutre sur les productions communautaires des diverses viandes d'une incorporation de biocarburants à 5,75% dans l'UE-15, toutes choses égales par ailleurs (cf. tableau 3.5, panel c). Le coût des rations animales est doublement affecté, positivement par l'augmentation des prix des céréales et des fourrages, négativement par la diminution par des prix des tourteaux protéiques et des résidus de distillation.⁴² Au niveau agrégé de l'ensemble du secteur agricole communautaire, l'effet du à l'augmentation du prix des céréales dominerait l'effet lié à la diminution des prix des tourteaux et des coproduits de sorte que le prix domestique moyen des aliments composés augmenterait très légèrement, de moins de +1% par rapport au scénario de référence. Néanmoins, d'autres mécanismes joueraient favorablement sur l'offre communautaire de produits animaux : la meilleure valorisation des graisses animales permise par l'accroissement des prix des huiles végétales, la valorisation augmentée des engrais organiques, et le subventionnement croisé des ateliers animaux dans les exploitations mixtes via l'accroissement de la profitabilité des ateliers de grandes cultures (Gohin, 2007).

⁴¹ Colza canadien pour une large part génétiquement modifié, observation qui renvoie à la question de son acceptation possiblement difficile au sein de l'UE.

⁴² L'augmentation des prix communautaires des fourrages est la conséquence directe d'une concurrence accrue au niveau des utilisations agricoles des terres induite par la croissance de la demande de terres pour la culture de céréales (blé) et d'oléagineux (colza).

3.26. En liaison avec le point précédent, il convient de mentionner ici les résultats dérivés du modèle d'offre MOREA défini à l'échelle des régions administratives françaises (Barkaoui et Butault, 2007).⁴³ Selon ce modèle, le développement des biocarburants aurait également un impact positif sur les offres françaises de graines oléagineuses et de céréales (résultat cohérent avec celui issu du modèle GOAL). En revanche, il y aurait diminution de la taille du troupeau allaitant de l'hexagone (résultat différent de celui issu du modèle GOAL) ; en outre, cette évolution négative du cheptel allaitant à l'échelle nationale (-3,5 % relativement au scénario de référence) serait inégalement répartie selon les régions : la baisse serait importante, en niveau et en pourcentage, dans les régions de grandes cultures et dans les régions de l'Ouest de la France (Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire) ; la baisse serait nettement plus modérée dans les autres régions, par exemple -0,3 % dans les régions du « centre herbager » (Auvergne, Bourgogne et Limousin). Les échelles géographiques d'application des deux modèles GOAL et MOREA diffèrent (l'UE-15 pour le premier, la France pour le second) : les résultats issus de ces deux modèles ne sont donc pas directement comparables. Le point que nous souhaitons souligner ici est le besoin de recherches sur le comportement des exploitations agricoles multi-produits, plus précisément leur comportement en matière de subventionnement éventuel de certains ateliers par une profitabilité accrue dans d'autres ateliers. Ce mécanisme est présent dans le modèle GOAL (Gohin, 2007) ; il contribue à expliquer l'absence d'impact des biocarburants sur la production communautaire de viande bovine (cf. supra, point 3.20). Ce mécanisme est considéré comme moins important dans le modèle MOREA (Barkaoui et Butault, 2007), ce qui explique la forte diminution du troupeau allaitant dans les régions françaises où les possibilités de reconversion vers les grandes cultures sont importantes (régions du Centre, du Nord et de l'Ouest de la France).

3.27. Enfin, l'analyse développée ci-dessus repose sur l'hypothèse que le prix mondial du bioéthanol est égal à 426 dollars par tonne pour un prix du baril de pétrole de 60 dollars. A ces prix, la protection tarifaire à l'importation dans l'UE-15 est telle qu'il n'y a pas d'importations communautaires de bioéthanol : en d'autres termes, le coût d'opportunité du bioéthanol communautaire à partir de blé (592 euros par tonne) ou de betteraves à sucre (608 euros par tonnes) est inférieur au prix à l'importation, droits de douane inclus, du bioéthanol. Supposons alors que le prix mondial du bioéthanol soit égal à 346 dollars par tonne pour un prix mondial du baril de pétrole de 45 dollars. A ces nouveaux prix, la production communautaire d'éthanol à partir de betterave à sucre n'est plus compétitive (elle est donc nulle versus 1,0 million de tonnes précédemment), et la production communautaire d'éthanol à partir de blé domestique diminue (elle est désormais égal à 4,3 millions de tonnes versus 6,3 millions de tonnes précédemment), le déficit étant compensé par des importations de bioéthanol pour 3,0 millions de tonnes. De façon plus générale, la compétitivité relative de l'éthanol communautaire produit à partir de ressources végétales domestiques sera d'autant plus réduite que, (i) le prix mondial du baril de pétrole et le prix mondial du bioéthanol, exprimés en dollars, sont faibles, (ii) l'euro est fort vis-à-vis du dollar, et (iii) les droits de douane sur les importations communautaires de bioéthanol sont faibles. Ce dernier point pose le problème d'une éventuelle diminution de la protection tarifaire sur les importations communautaires de bioéthanol dans le cadre des négociations multilatérales du cycle de Doha et/ou d'accords bilatéraux / régionaux (cf. Section IV).

⁴³ Barkaoui A., Butault J.-P., 2007, L'évolution des spécialisations régionales en France dans différents scénarios de réforme de la politique agricole : résultats de simulations obtenues à l'aide du modèle MOREA. INRA, Nancy et Agro-ParisTech, Rapport final pour la prospective agriculture 2013.

Tableau 3.5. Impacts en 2015 sur le secteur agricole et agroalimentaire de l'UE-15 d'une incorporation de biocarburants à hauteur de 5,75% dans l'UE-15

Comparaison des résultats du scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux inchangés » à un scénario de référence « croissance tendancielle, demande de biocarburants inchangée dans l'UE, PAC actuelle, accords commerciaux inchangés »

Panel a. Graines de colza et produits du colza (quantités en millions de tonnes, prix en euros par tonne)

	Référence 2015	Biocarburants 2015
Huile de colza		
Demande (totale)	2 485	10 188 (+310%)
Production	3 357	5 721 (+69%)
Exportations nettes	905	- 4 380
Prix domestique	483	714 (+48%)
Graines de colza		
Demande (totale)	8 400	14 186 (+69%)
Production	7 207	12 728 (+77%)
Importations nettes	469	469 (0%)
Prix domestique	204	291 (+43%)
Tourteaux de colza		
Demande (totale)	4 478	5 526 (+23%)
Production	3 955	6 676 (+64%)
Prix domestique	110	96 (-12,4%)

Panel b. Blé tendre (quantités en millions de tonnes, prix en euros par tonne)

	Référence	Biocarburants
Demande (totale)	76 833	91 815 (+19%)
Production	93 545	98 596 (+5,4%)
Exportations nettes	17 413	7 279 (-58%)
Prix domestique	107	119 (+11,3%)

Panel c. Productions animales (quantités en millions de tonnes)

	Référence	Biocarburants
Production		
Viande bovine	6 507	6 566 (+0,9%)
Viande porcine	19 150	19 246 (+0,5%)
Viande de volailles	8 888	8 941 (+0,6%)

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

III-3. Impact de la politique française de promotion des biocarburants sur les exploitations professionnelles de grandes cultures de l'hexagone

3.28. La France a fixé des objectifs nationaux d'incorporation des biocarburants plus ambitieux (7% en 2010) que ceux de la directive communautaire de 2003 sur les biocarburants (5,75% en 2010). La prospective agriculture 2013 a examiné les conséquences de cet objectif plus ambitieux, supposé toutefois satisfait seulement en 2015, sur les exploitations professionnelles de l'hexagone spécialisées en grandes cultures, i.e., les exploitations des Orientations technico-économiques (OTEX) 13 et 14 du Réseau d'information comptable agricole (RICA). L'analyse a été conduite à l'aide du modèle OSCAR.⁴⁴

3.29. Les conséquences ont d'abord été examinées à PAC inchangée, plus spécifiquement dans un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 7% en France, PAC inchangée, accord modéré à l'OMC ». L'analyse suppose (de façon restrictive ; cf. supra) que le besoin de matières premières

⁴⁴ Guindé L., Millet G., Bamière L., Jacquet F., 2007, Analyse de l'impact d'une nouvelle réforme de la PAC et d'une politique de développement des biocarburants sur les exploitations de grandes cultures : simulations à l'aide du modèle OSCAR. INRA, Grignon et Paris, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

nécessaire pour la fabrication des biocarburants français n'est satisfait que par recours à des ressources hexagonales. Sous cette hypothèse, l'impact majeur de ce scénario est d'accroître les surfaces consacrées au colza et au tournesol au détriment des autres cultures, le pois protéagineux en premier lieu. La surface en colza augmenterait de +40% relativement à l'année de base (2004), et plus de 70% de la surface en colza serait dédiée à la production de biodiesel (20% en 2004). Par comparaison, les surfaces en céréales et en betteraves à sucre utilisées pour la fabrication d'éthanol resteraient modestes au regard des surfaces totales consacrées à ces deux cultures (7% dans les deux cas, versus 1% pour le blé et 3% pour les betteraves sucrières dans l'année de base 2004).

3.30. Sur cette base, l'impact majeur d'une réforme de la PAC, comprenant notamment la suppression de la jachère obligatoire, la fin des quotas sucriers et l'inclusion dans le paiement unique découplé des aides directes aux grandes cultures céréalières, oléagineuses et protéagineuses maintenues couplées à l'issue de la réforme de la PAC de 2003, serait d'accroître les surfaces consacrées aux betteraves sucrières et de diminuer encore plus les surfaces en pois protéagineux. Le premier résultat s'explique par l'augmentation de la profitabilité relative des betteraves vis-à-vis des céréales et des oléagineux induite par l'intégration dans le paiement unique des aides directes à ces cultures maintenues couplées en 2003. Quant au deuxième résultat, il s'explique en outre par l'inclusion dans le paiement unique du complément spécifique protéagineux.⁴⁵

3.31. Les modélisateurs ont également analysé les conséquences d'une incorporation des biocarburants encore plus ambitieuse (10% en 2015) dans le cadre d'un scénario « *croissance tendancielle, biocarburants à 10% en France, réforme de la PAC, accord modéré à l'OMC* ». L'enseignement majeur de cette simulation complémentaire serait que toutes les surfaces emblavées en colza et en tournesol seraient désormais utilisées à des fins énergétiques, alors que la part des surfaces en céréales et en betteraves à sucre destinées à la fabrication d'éthanol dans le total des surfaces en céréales et en betteraves à sucre resterait relativement limitée (respectivement, 10% et 6%).

3.32. De façon générale, les scénarios considérés dans le cadre de cette sous-section III-3 montrent l'impact potentiel de la demande en biodiesel sur les surfaces en oléagineux (colza et tournesol), et sur la part des surfaces en oléagineux qui serait destinée à un usage énergétique. Si la demande française en biodiesel n'est satisfaite qu'à partir de ressources domestiques, de nombreuses exploitations de grandes cultures buteront sur les contraintes agronomiques qui recommandent de limiter la part en colza à 25% de la sole totale (dans les scénarios considérés ci-dessus, cette contrainte a été affaiblie en permettant la culture du colza au-delà de cette limite, mais avec des rendements et des marges plus faibles, et pour un maximum de 40% des terres emblavées en colza). Dit autrement, un fort développement du biodiesel en France et dans l'UE ne pourra se faire sans recours aux importations (de graines d'oléagineux, d'huiles végétales, voire de biodiesel).⁴⁶

⁴⁵ Naturellement, les résultats sont contingents aux hypothèses posées quant aux prix des différentes grandes cultures et des betteraves à sucre. Ces prix sont exogènes dans le modèle OSCAR. En pratique, les prix du modèle OSCAR dans un scénario donné sont ceux déterminés de façon endogène dans le même scénario par le modèle GOAL (Gohin, 2007).

⁴⁶ Le corollaire de ce résultat est que les coûts d'opportunité du colza et du tournesol énergétiques augmentent de façon très importante quand le taux d'incorporation du biodiesel passe de 7 à 10% (respectivement, de +12,1% et de +17,0% dans le scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 10%, réforme de la PAC, accord modéré à l'OMC » relativement au scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 7%, réforme de la PAC, accord modéré à l'OMC »).

Section IV. Les négociations commerciales du cycle de Doha et leurs conséquences

IV-1. Accord à l'OMC : impact négatif sur l'agriculture et l'agroalimentaire dans l'UE et en France, impact positif sur l'ensemble de l'économie communautaire et française

4.1. L'issue des négociations multilatérales du cycle de Doha est toujours incertaine à la date de rédaction de la version finale du présent rapport (02 février 2008). La prospective agriculture 2013 s'est néanmoins attachée à examiner les conséquences d'un succès de ces négociations, plus spécifiquement (i) d'un accord modéré selon la proposition communautaire d'octobre 2005 et (ii) d'un accord plus ambitieux selon la proposition dite du G-20 de l'automne 2005. Ces deux propositions incluent la suppression des subventions à l'exportation. Elles comprennent également un engagement à réduire le soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges, disposition non contraignante pour l'UE compte tenu de la réforme de la PAC de 2003, plus spécifiquement du découplage de la politique communautaire de soutien des revenus agricoles. Elles diffèrent donc essentiellement par un engagement à une plus grande ouverture du marché communautaire des produits agricoles et agroalimentaires dans la proposition du G-20 relativement à celle de l'UE (pour plus de précisions, voir le rapport de synthèse des résultats quantitatifs des modèles ; référence précisée dans la note de bas de page n° 3 du présent document).

4.2. Un accord multilatéral agricole à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha aurait un impact positif sur l'ensemble de l'économie française et communautaire au détriment du secteur agricole et du secteur agroalimentaire (répartition plus efficace des ressources productives par réallocation du secteur agricole et du secteur agroalimentaire vers les autres secteurs de l'économie, i.e., les autres industries et les services). Ce double impact, négatif pour l'agriculture et l'agroalimentaire, positif pour le reste de l'économie, serait plus important si l'accord est ambitieux (proposition du G-20) relativement au cas où il est modéré (proposition communautaire) : plus généralement, ce double impact serait d'autant plus important que la protection tarifaire sur les importations communautaires de produits agricoles et agroalimentaires est réduite.⁴⁷

4.3. Les gains de PIB et de bien-être pour la France et l'UE seraient toutefois relativement limités (cf. tableau 4.1 et graphique 4.1).⁴⁸ Ainsi, dans le cas d'un accord multilatéral modéré, le PIB de la France augmenterait de 0,17% et celui de l'UE-14 de 0,23% ; le bien-être augmenterait de 0,12% dans l'hexagone et de 0,19% à l'échelle de l'ensemble des quatorze autres pays de l'UE-15 (comparaison d'un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accord modéré à l'OMC* » relativement à un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés* »).

4.4. Les effets négatifs sur l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE seraient proportionnellement plus importants (cf. tableau 4.1 et graphique 4.1). Ainsi, dans le cas d'un accord multilatéral modéré, la valeur ajoutée agricole de la ferme France baisserait de -2,5%, l'emploi agricole diminuerait de -1,7%, et la balance commerciale agricole se détériorerait d'environ 10% par suite d'une contraction des exportations et d'une augmentation des importations ; la valeur ajoutée du secteur agroalimentaire français baisserait de -1,4%, l'emploi diminuerait de -1,6%, et la balance commerciale se dégraderait à hauteur de 26%.

⁴⁷ Résultats du modèle MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007). Les deux accords multilatéraux incluent des réductions des droits de douane sur les produits industriels (selon une formule suisse avec un coefficient de 10) et les services (réduction linéaire de 15%).

⁴⁸ Ces gains ne seraient toutefois pas négligeables compte tenu de la relative modestie de la proposition communautaire d'octobre 2005.

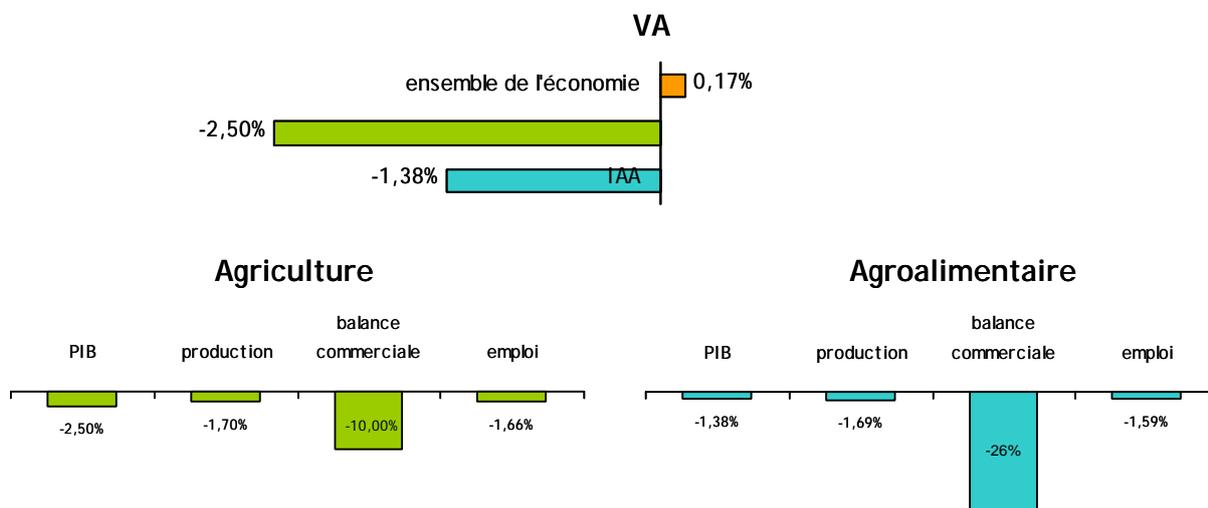
Tableau 4.1. Impacts sur l'économie française d'un accord multilatéral modéré à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005)

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accord modéré à l'OMC » à un scénario « croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés »

Indicateurs	En % relativement au scénario de comparaison
Ensemble de l'économie	
PIB	+0,17
Exportations	+1,25
Importations	+1,34
Bien-être	+0,12
Valeur ajoutée	
Agriculture	-2,50
IAA	-1,38
Autres industries	+0,28
Services	+0,37
Autres indicateurs agricoles	
Production	-1,70
Balance commerciale	-10,0
Emploi	-1,66
Autres indicateurs IAA	
Production	-1,69
Balance commerciale	-26,0
Emploi	-1,59

Source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE.

Graphique 4.1. Impacts en 2015 d'un accord multilatéral à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) sur l'économie française (relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC constante, accord OMC inchangé ») (source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE)



4.5. En outre, les effets négatifs sur l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE seraient inégalement répartis entre produits (cf. tableau 4.2). De façon générale, l'impact contraire sur un produit donné sera d'autant plus important que ce dernier bénéficie de restitutions à l'exportation et/ou est protégé à l'importation sur le sol communautaire. Ainsi, la production française de viande bovine baisserait de près de -5,9% alors que les productions françaises de viandes blanches ne baisseraient

que de -1,7% ;⁴⁹ de même, la production française de sucre diminuerait de -3,3%, celle de blé de -3,7%, celle des autres céréales de -3,5%, alors que la production de graines oléagineuses augmenterait de +0,6%. Les évolutions des valeurs ajoutées obéissent à la même règle : la valeur ajoutée baisserait de -5,8% dans l'élevage bovin viande français, mais de -1,6% seulement dans les élevages hors-sol (porcs et volailles) ; elle diminuerait de -5,5% dans le secteur des céréales et serait stable dans celui des oléagineux.⁵⁰

4.6. Un échec du cycle multilatéral de Doha pourrait s'avérer plus pénalisant pour l'agriculture et l'agroalimentaire dans l'UE et en France s'il devait être compensé par des accords bilatéraux / régionaux très contraignants. Le tableau 4.2 compare ainsi les impacts pour l'agriculture et l'agroalimentaire français d'un accord à l'OMC aux effets d'accords régionaux, plus spécifiquement d'un accord bilatéral UE - MERCOSUR conjointement à des accords de partenariat économique avec l'Afrique subsaharienne et les pays du pourtour méditerranéen. Dans le cadre de l'accord avec le MERCOSUR, l'UE établirait une zone de libre échange à l'horizon 2020 sauf pour certains produits agricoles et agroalimentaires sensibles qui subiraient néanmoins des baisses des droits de douane de -60%. Dans le cas des deux types d'accords de partenariat économique, l'UE abaisserait rapidement, i.e., à l'horizon 2010, les barrières tarifaires et quantitatives à l'importation de produits agricoles et agroalimentaires en provenance des pays bénéficiaires. Au total, ces réductions des protections à l'entrée sur le marché communautaire entraîneraient des réductions des productions françaises agricole et agroalimentaire de respectivement, -3,5% et -2%, c'est-à-dire des diminutions plus fortes que celles qui résulteraient d'un accord multilatéral modéré, voire ambitieux. Pour une large part, l'impact plus négatif des accords régionaux serait imputable à deux produits, les fruits et légumes d'une part, le sucre d'autre part.

Tableau 4.2. Impact sur la production agricole et agroalimentaire française d'un accord modéré à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005), d'un accord ambitieux à l'OMC (proposition du G-20 de l'automne 2005) et d'accords régionaux contraignants (UE-MERCOSUR, accords de partenariat économique avec l'Afrique subsaharienne et les pays méditerranéens)

Dans les trois scénarios, la croissance économique mondiale est supposée tendancielle, les biocarburants sont constants aux niveaux de l'année de base et la PAC est inchangée ; résultats en 2015 en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants inchangés dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés »

Productions	OMC modéré	OMC ambitieux	Accords régionaux
Agriculture	-1,7	-2,0	-3,4
IAA	-1,7	-1,8	-2,1
Blé	-3,7	-3,6	-4,0
Autres céréales	-3,5	-3,5	-4,4
Fruits et légumes	-0,7	-0,7	-2,4
Sucre	-3,3	-4,6	-19,4
Viande bovine	-5,9	-7,1	-6,2

Source : Gouel et Laborde (2007), modèle MIRAGE.

IV-2. Accord à l'OMC et croissance économique mondiale

4.7. La question posée ici est de savoir si les conséquences d'un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha - conséquences qu'il est possible de résumer ainsi : un impact positif pour l'économie communautaire et française dans son ensemble, mais négatif pour l'agriculture et l'agroalimentaire - sont robustes, ou non, aux hypothèses posées quant à la croissance économique mondiale.

⁴⁹ Les résultats issus du modèle MOREA (Barkaoui et Butault, 2007) confirment que le secteur de la viande bovine serait très négativement affecté par un accord à l'OMC, avec un recul du cheptel allaitant hexagonal de -7,5% relativement à un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés ». Il y aurait diminution du cheptel allaitant dans toutes les régions administratives.

⁵⁰ De façon générale, les résultats issus du modèle d'équilibre général calculable mondial MIRAGE sont confirmés par ceux dérivés du modèle d'offre MOREA défini à l'échelle des régions administratives françaises (Barkaoui et Butault, 2007).

4.8. Ce point a déjà été abordé au niveau de la Section II (cf. points 2.5 à 2.11) ; nous nous limiterons ici à rappeler les deux conclusions principales, à savoir :

- (a) Le rythme de croissance économique ne modifie que marginalement les effets propres d'un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha sur l'économie communautaire, y compris les secteurs agricole et agroalimentaire (comparaison à la même date, 2015, d'un scénario avec un accord à l'OMC et d'un scénario à accords commerciaux inchangés dans différentes hypothèses de croissance économique mondiale).
- (b) Néanmoins, relativement à la situation qui prévaut aujourd'hui (2005) ou relativement à la situation qui prévaudrait en 2015 dans un régime de croissance économique tendancielle, une croissance accélérée permet d'atténuer, voire de surcompenser pour certains indicateurs, les effets contraires d'un accord à l'OMC sur l'agriculture et l'agroalimentaire communautaire et français ; naturellement, un ralentissement de la croissance joue en sens inverse en accentuant l'effet propre déjà négatif d'un accord à l'OMC sur l'agriculture et l'agroalimentaire communautaire et français.

IV-3. Accord à l'OMC et développement des biocarburants

4.9. Dans une perspective analogue, il convient d'analyser dans quelle mesure le développement des biocarburants, notamment au sein de l'UE, peut modifier les effets d'un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. Plus spécifiquement, l'analyse développée ci-après vise à apprécier dans quelle mesure le développement des biocarburants dans l'UE pourrait faciliter un accord (agricole) à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha en atténuant, peut-être en inversant, les effets contraires d'un tel accord sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE et des Etats Membres.

4.10. La situation utilisée comme base de comparaison correspond à une projection en 2015 de l'agriculture de l'UE-15 dans un scénario « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés* » simulé à l'aide du modèle GOAL (Gohin, 2007). Cette base de comparaison est décrite dans la colonne 2 du tableau 4.3. On vérifie, (i) qu'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) a un impact négatif sur l'agriculture communautaire (colonne 3 du tableau 4.3) et au contraire, (ii) que le développement des biocarburants à 5,75% dans l'UE a un impact globalement positif sur l'agriculture communautaire (colonne 4 du tableau 4.3).⁵¹

4.11. L'impact sur l'agriculture communautaire d'un scénario combinant accord modéré à l'OMC et développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE (colonne 5 du tableau 4.3) est globalement négatif, avec diminution des marges (hors aides découplées) de -4,4% pour l'ensemble des productions agricoles : l'effet positif des biocarburants compense seulement une partie de l'effet négatif lié à l'accord à l'OMC. Ce résultat global masque des différences entre produits : dans le cas des grandes cultures céréales et oléagineux, l'effet positif des biocarburants domine largement l'effet négatif de l'accord multilatéral (augmentation des marges de 14% relativement au scénario de référence) ; dans le cas des betteraves sucrières, les effets des deux moteurs s'annulent pratiquement de sorte que les marges sont pratiquement inchangées (baisse de moins de -2% relativement au scénario de référence) ; dans le cas des productions herbivores bovins lait et bovins viande, l'impact des biocarburants est pratiquement nul de sorte que l'effet sur ces deux productions, et les marges correspondantes, d'un scénario associant accord à l'OMC et développement des biocarburants est très proche de l'effet d'un scénario d'accord multilatéral sans développement concomitant des biocarburants dans l'UE ; enfin, dans le cas des autres viandes (viandes ovine, caprine, porcine et de volailles), les effets de l'accord à l'OMC et du développement des biocarburants sont tous deux négatifs : ils s'additionnent pour aboutir à une diminution de -11% des marges (toujours relativement au scénario de comparaison). L'analyse de ce point 4.11 est illustrée par le graphique 4.2.

⁵¹ Cette section 4 utilise les résultats de simulations réalisées à l'aide de deux modèles, MIRAGE (Gouel et Laborde, 2007) et GOAL (Gohin, 2007). Les deux modèles aboutissent à des effets qui vont dans le même sens, mais différent de par leur ampleur : de façon générale, le modèle GOAL amplifie les effets contraires sur l'agriculture communautaire d'un accord à l'OMC relativement au modèle MIRAGE (ou, de manière équivalente, le modèle MIRAGE minimise les effets contraires relativement au modèle GOAL). Ceci est particulièrement vrai pour les produits sous quotas de production, i.e., le lait et le sucre dans l'UE.

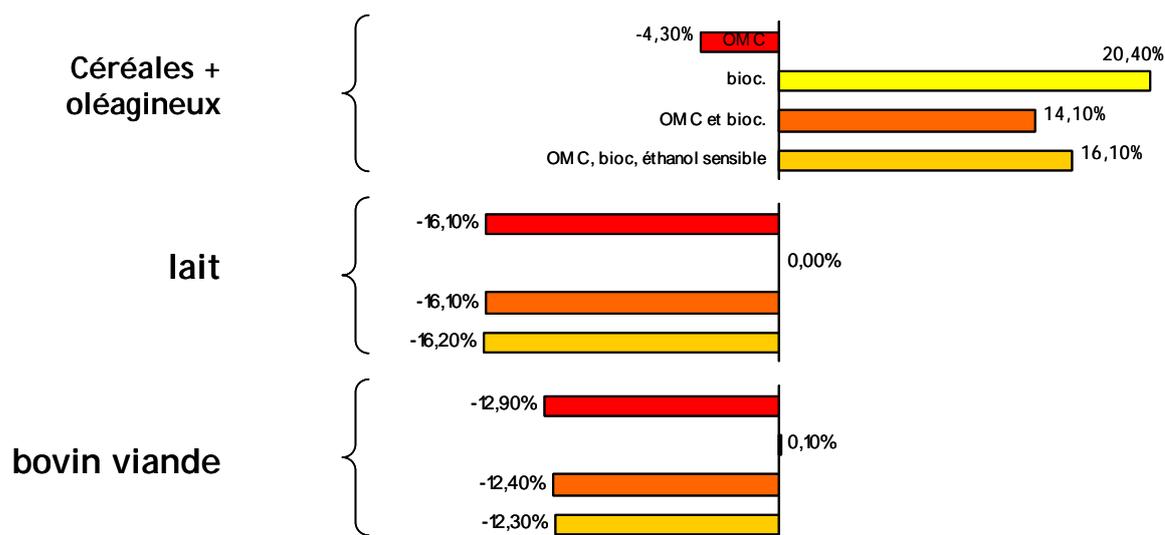
Tableau 4.3. Le développement des biocarburants dans l'UE peut-il compenser les impacts négatifs sur l'agriculture communautaire d'un accord à l'OMC ?

Comparaison en 2015, relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés », (i) d'un scénario d'accord modéré à l'OMC selon la proposition communautaire d'octobre 2005 sans développement des biocarburants dans l'UE (accord OMC), (ii) d'un scénario de développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE sans accord à l'OMC (biocarburants), (iii) d'un scénario associant accord à l'OMC et développement des biocarburants dans l'UE (OMC et biocarburants), et (iv) d'un scénario associant accord à l'OMC et développement des biocarburants dans l'UE, avec classement du bioéthanol au titre des produits sensibles (OMC et biocarburants, bioéthanol sensible)

Indicateurs	Sc. de référence	Accord OMC	Biocarburants	OMC et biocarb.	OMC, bioc. et éthanol sensible
Productions	<i>Millions de tonnes</i>				
Blé	94,0	-1,6	+ 5,5	+2,2	+4,1
Mais	36,8	-2,7	-2,2	-4,5	-4,7
Sucre	13,8	-15,0	+12,8	-2,1	-2,1
Bioéthanol	-	-	(7,3)	(5,9)	(7,3)
Huile de colza	3,4	-0,6	+62,4	+64,2	+62,5
Viande bovine	6,8	-6,3	+0,7	-5,4	-5,4
Marges	<i>Milliards d'euros</i>				
Grandes cultures	17,4	-4,3	+20,4	+14,1	+16,1
Betteraves	0,8	-41,8	+53,6	-1,6	-0,7
Lait	20,7	-16,1	+0,0	-16,1	-16,2
Bovins viande	18,5	-12,9	+0,1	-12,4	-12,3
Autres animaux	14,9	-5,6	-5,8	-10,8	-11,0
Autres secteurs (vins exclus)	47,5	-0,8	-0,3	-1,0	-1,0
Total	119,8	-6,7	+2,5	-4,4	-4,1

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

Graphique 4.2. Impacts d'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) et du développement des biocarburants dans l'UE à 5,75% sur les valeurs ajoutées de différents produits agricoles (UE-15, en % par rapport à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC constante, pas d'accord à l'OMC »)
(source : Gohin (2007), modèle GOAL)



4.12. Les scénarios correspondant à la mise en œuvre de la proposition communautaire d'octobre 2005 à l'OMC, sans ou avec développement simultané des biocarburants dans l'UE, autorisent le classement de 8% des lignes tarifaires agricoles en produits sensibles avec moindre réduction des

droits de douane.⁵² Dans le scénario avec développement des biocarburants, le bioéthanol n'est pas considéré comme sensible ; la réduction du droit de douane qui lui est appliquée à l'importation sur le sol communautaire est donc pleine, i.e., -50%. Cette baisse de la protection autorise des importations de bioéthanol à hauteur de 1,4 million de tonnes, chiffre qui correspond à 19% de la consommation domestique de bioéthanol en 2015. Par comparaison, dans le scénario de développement des biocarburants dans l'UE sans accord à l'OMC, les importations communautaires de bioéthanol sont nulles (la protection tarifaire est dissuasive).⁵³

4.13. Le classement du bioéthanol au titre des produits sensibles dans le scénario « *accord à l'OMC et incorporation des biocarburants dans l'UE* » permet de rétablir une préférence communautaire suffisante sur ce produit : les importations communautaires de bioéthanol sont à nouveau nulles ; la production domestique de blé augmente et par suite, les marges des producteurs communautaires de céréales.

4.14. Au total, il apparaît donc que le développement des biocarburants à 5,75% dans l'UE permet seulement d'atténuer l'impact négatif sur l'ensemble de l'agriculture communautaire d'un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha selon la proposition communautaire d'octobre 2005. Néanmoins, pour les producteurs de grandes cultures, l'impact négatif de l'accord multilatéral serait nettement plus compensé.

4.15. Le point 4.14 ci-dessus met en lumière la nécessité de distinguer dans les discussions en cours sur les aménagements possibles / souhaitables / souhaités de la PAC les différentes productions agricoles, plus spécifiquement ici et au minimum, d'une part les céréales et oléagineux, d'autre part les productions animales. Dit autrement, il met en lumière le danger à considérer les différents secteurs agricoles comme un agrégat unique auquel il convient (il est possible) d'appliquer les mêmes mesures, aujourd'hui dans le cadre du bilan de santé de la PAC, demain dans le cadre de la réflexion sur les perspectives financières de l'UE de l'après-2013.

⁵² En pratique, les réductions de droits de douane appliqués aux produits agricoles sensibles ont été supposées 50% plus faibles que celles appliquées aux biens agricoles non classés comme sensibles. Il s'agit là d'une hypothèse dans la mesure où les incertitudes sont très grandes sur cette question des produits sensibles et leur traitement : pourcentage de lignes tarifaires pouvant être considérées comme sensibles ; réduction des droits de douane pour les produits sensibles ; création et/ou augmentation de quotas tarifaires à droits plus faibles si un produit est classé comme sensible de façon à garantir néanmoins un accès minimal au marché, etc. C'est notamment parce que la proposition du G-20 à l'OMC limite le pourcentage de lignes tarifaires sensibles à 4% que son impact contraire sur l'agriculture communautaire est plus important que celui de la proposition communautaire à l'OMC (cf. tableau 4.2).

⁵³ Cf. point 3.27 dans lequel nous avons déjà abordé la question des facteurs qui pourraient permettre une augmentation des importations communautaires de bioéthanol pour satisfaire la demande de bioéthanol dans cette zone.

Section V. La PAC et son évolution

5.1. Les points à l'ordre du jour du bilan de santé de la PAC incluent la suppression du modèle historique de mise en œuvre des Droits à paiement unique (DPU) et l'obligation, sans doute de façon progressive, à mettre en œuvre le découplage selon le modèle dit régionalisé ou mutualisé ; la suppression de la possibilité de maintenir couplées certaines aides à l'hectare (grandes cultures COP) et/ou à la tête de bétail (élevage herbivore) ; la suppression du gel des terres obligatoires ; la modulation obligatoire des aides directes du premier pilier à un taux augmenté ;⁵⁴ l'annonce de la fin des quotas laitiers et la définition des modalités de sortie du régime des quotas laitiers (« atterrissage en douceur ») ; etc. Cette liste n'est pas exhaustive.⁵⁵

5.2. Comme nous l'avons déjà souligné dans la Section I (cf. aussi Annexe 2), les réflexions à mener dans le cadre du bilan de santé doivent s'inscrire dans une perspective de plus long terme qui exige une clarification explicite des objectifs de la PAC et la définition des instruments à mettre en œuvre pour satisfaire ces derniers au mieux, i.e., de la façon la plus efficace possible. La question qui ne doit pas être occultée est celle des objectifs poursuivis via les DPU et leurs modalités d'octroi (compte tenu notamment de la diversité de ces modalités selon les Etats Membres). Nous proposons une brève introduction à cette réflexion en Annexe 3.

5.3. Le comité des experts de la prospective a considéré deux hypothèses de réforme de la PAC :

- (a) La première dite « *réforme 1 de la PAC* » correspond à une réforme en profondeur appliquée à toutes les productions, végétales et animales. Elle inclut : un découplage total de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE ; la mutualisation des DPU ; une diminution non compensée de -35% de ces derniers ; une modulation obligatoire à 20% des DPU avec réallocation des sommes ainsi économisées sur le deuxième pilier (plusieurs schémas de réallocation sont considérés) ; la suppression du gel des terres obligatoires ; et la suppression des quotas sucriers et laitiers, de même que du régime de l'intervention dans ces deux Organisations communes de marché (OCM).
- (b) La deuxième dite « *réforme 2 de la PAC* » maintient les outils de régulation aujourd'hui à l'œuvre dans le secteur de l'élevage herbivore, notamment la Prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA) et les quotas laitiers. Cette alternative a été définie pour tenir compte du rôle territorial des exploitations de vaches allaitantes et laitières dans la perspective où ce rôle pourrait être mis à mal en cas de découplage de la PMTVA et/ou de suppression des quotas laitiers.

V-1. Impacts d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales

5.4. Dans un premier temps, nous analysons les conséquences de la réforme en profondeur 1 de la PAC définie ci-dessus (alinéa (a) du point 5.3), sous les hypothèses additionnelles d'une croissance économique mondiale tendancielle, d'une incorporation à 5,75% des biocarburants dans l'UE, et d'accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés (scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés* »). L'analyse est menée sur la base de simulations réalisées avec le modèle GOAL (Gohin, 2007).

⁵⁴ Dans sa communication de novembre 2007 sur le bilan de santé de la PAC, la Commission européenne suggère de porter le taux de modulation obligatoire à 13 % à l'horizon 2013.

⁵⁵ On ne discutera pas ici de « la simplification de la PAC » qui est également à l'ordre du jour du bilan de santé (notamment via la transformation des diverses Organisations communes de marché (OCM) en une OCM unique - proposition de la Commission européenne d'ores et déjà acceptée, en date du 11 juin 2007). Nul ne contestera le bien fondé de la simplification. On soulignera néanmoins le danger à introduire des changements sous ce libellé qui iraient au-delà de la stricte simplification administrative : non pas que de tels changements ne sont pas souhaitables, mais parce qu'il convient alors de définir les objectifs visés via ces changements.

5.5. Le tableau 5.1 présente les conséquences sur les productions agricoles communautaires (UE-15). L'application du scénario aurait pour effet de diminuer les productions communautaires de betteraves à sucre, de viandes et de céréales : l'impact sur l'offre domestique de betteraves à sucre serait particulièrement marqué (-9,2% relativement au scénario de comparaison « *croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés* ») ; les impacts sur les offres seraient plus importants pour les viandes rouges (-2,7% pour la viande bovine et -2,3% pour la viande ovine et caprine) que pour les céréales (-1,2%) et les viandes blanches (-0,5% pour la viande de volailles et -0,3 % pour la viande porcine). L'impact sur la production communautaire de lait serait très légèrement positif (+0,5%), avec des réactions très différentes au niveau des divers produits laitiers : baisse pour la poudre de lait écrémé (-10,8%) et le beurre (-4,3%) ; croissance pour la poudre de lait entier (+19,2%) et les fromages (+1,9%). Enfin, l'impact sur les productions communautaires de graines oléagineuses serait positif (+1,9% dans le cas du tournesol et +2,6 % dans le cas du colza).

5.6. La baisse de la production domestique de viande bovine (-2,7%) serait compensée par une augmentation des importations, très importante en pourcentage (+26,0%) mais insuffisante en tonnes pour permettre à la consommation intérieure de se maintenir au niveau qu'elle aurait atteint en 2015 dans le scénario de référence n'incorporant pas la réforme de la PAC (diminution de -0,8%). Prix domestique et mondial seraient à la hausse, respectivement de +2,2% et +3,4%. Le point important à retenir ici est l'impact somme toute modéré du scénario de réforme de la PAC sur la production domestique de viande bovine, bien que le scénario considéré comprenne l'inclusion dans le paiement unique de toutes les primes animales restées couplées en 2003 (il inclut en outre une baisse non compensée de -35% du paiement unique). Parmi les facteurs explicatifs possibles, retenons la quasi-constance du troupeau laitier (en dépit de la suppression des quotas). Dit autrement, la baisse de la production communautaire de viande bovine n'est imputable qu'au recul du troupeau de bovins viande (-6,5%), recul pour une large part imputable à la suppression des primes couplées bovines et leur inclusion dans le paiement unique. Le même déterminant - suppression de la Prime caprine et ovine (PCO) qui est incluse dans le paiement unique - conduit à un ajustement à la baisse de la production domestique ovine et caprine (-2,3%), à une augmentation des importations (+2,8%), et à des hausses des cours intérieur (+5,0%) et mondial (+0,3%). Le deuxième point important à retenir est donc que les importations communautaires de viandes rouges augmentent, mais insuffisamment pour compenser la baisse de l'offre intérieure de sorte que les prix domestiques s'ajustent à la hausse. Ces importations additionnelles de viandes rouges sont réalisées dans le cadre du régime normal, i.e., hors contingents tarifaires, et donc à droit de douane plein, et ceci explique la relative modestie de l'accroissement des importations. Il convient par suite de s'assurer de la sensibilité de ces volumes importés à des modifications de la protection sous l'impact d'un accord multilatéral ou d'accords bilatéraux.

5.7. Détaillons maintenant les ajustements à l'œuvre sur les marchés du lait et des produits laitiers. La suppression de l'intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémé, l'élimination des restitutions et la fin des aides à l'écoulement domestique des produits laitiers (600 millions d'euros en 2015 selon le scénario de référence) conduisent à une baisse du prix domestique du lait à la ferme d'un peu moins de -15% : au nouveau prix du lait de 204 euros par tonne, l'offre domestique de lait, qui n'est plus contrainte par les quotas, s'établit à 116 millions de tonnes. La répartition entre les différents produits laitiers de ce tonnage de lait quasiment stable s'effectue au détriment du beurre et de la poudre de lait écrémé, au bénéfice de la poudre de lait entier et des fromages. Pourquoi ? Le scénario suppose la fin du régime de l'intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémé. Il suppose en outre que la fin de l'intervention sur ces deux produits implique la fin des subventions à l'exportation pour ces deux biens. Par suite, l'UE ne peut désormais exporter du beurre et de la poudre de lait écrémé qu'au cours mondial. Pour cela, une forte baisse du prix communautaire du beurre est nécessaire (-28,3%), alors qu'il suffit d'une diminution très modeste (-0,9%) du prix intérieur de la poudre de lait écrémé. La baisse du prix du beurre entraîne une diminution de la production domestique de ce bien (-4,2%). Si la production communautaire de poudre de lait écrémé diminue également, c'est plus par un effet de jointure à l'offre entre production de beurre et production de poudre de lait écrémé, que par un effet de baisse de prix. Comme la production communautaire de lait est quasiment stable, à ces

baisses de productions de beurre et de poudre de lait écrémé, correspondent des hausses des volumes de poudre de lait entier (+19,2%) et de fromages (+1,2%).⁵⁶

Tableau 5.1. Impacts en 2015 sur les productions agricoles communautaires d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux produits végétaux et animaux

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés » à un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

	Sc. de référence	Réforme 1 de la PAC
	<i>En milliers de tonnes</i>	<i>En % relativement au scénario de référence</i>
Productions		
Céréales		
Blé	97 960	-1,3
Orge	44 223	-1,2
Maïs	35 479	-1,3
Graines oléagineuses		
Colza	12 565	+2,6
Tournesol	3 183	+1,9
Soja	617	+0,5
Betteraves à sucre (hors biocarburants)	84 289	-9,2
Viandes		
Viande bovine	6 637	-2,7
Viande porcine	19 293	-0,3
Volailles	8 843	-0,5
Viande ovine et caprine	1 176	-2,3
Lait et produits laitiers		
Lait à la ferme	116 000	+0,5
Beurre	1 666	-4,2
Poudre de lait écrémé	924	-10,8
Poudre de lait entier	912	+19,2
Fromages (de lait de vache)	5 931	+1,9

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.8. Les productions domestiques des différentes céréales baisseraient légèrement, d'environ -1% ; celles de graines oléagineuses augmenteraient, un peu plus fortement en pourcentage (+2,6% pour le colza et +1,9% pour le tournesol). Dans le cas des céréales, les augmentations de surfaces (possibles grâce à l'accroissement de l'offre totale de terres agricoles suite à la suppression du gel des terres obligatoire) sont moins que compensées par les baisses de rendements (consécutives en premier lieu à la suppression des aides couplées et aussi, mais dans une nette moindre mesure, à la diminution non compensée du DPU et à sa modulation à 20%) : les productions diminuent (légèrement). Dans le cas des oléagineux, l'effet à la marge extensive domine l'impact à la marge intensive : les productions augmentent (légèrement). Pourquoi cette dissymétrie ? Sur la période 2000-05, le poids des aides directes dans les marges et les revenus était plus élevé pour les oléagineux que pour les céréales. Le scénario de référence qui sert de base de comparaison suppose une incorporation à hauteur de 5,75 % des biocarburants dans l'UE ; une telle incorporation a pour effet d'accroître les prix des graines d'oléagineux et de céréales ; l'augmentation des prix des graines d'oléagineux étant plus importante que celle des prix des céréales, le poids des aides directes dans les marges et les revenus devient plus faible pour les oléagineux que pour les céréales ; par suite, les oléagineux sont rendus relativement moins sensibles que les céréales à la baisse non compensée de -35% du DPU, et à sa modulation à hauteur de 20%. Ce mécanisme en quelque sorte de substitution des céréales par les

⁵⁶ L'hypothèse de suppression des restitutions sur les produits laitiers conditionne les ajustements à l'œuvre sur les marchés communautaires des différents produits laitiers, plus particulièrement celui du beurre. L'alternative aurait été de supposer l'emploi de restitutions toujours possible et considérer que l'élimination de celles-ci relevait des aspects commerciaux, plus spécifiquement d'un accord agricole dans le cadre du cycle Doha. De façon générale, conserver la possibilité de subventionner les exportations de beurre dans le scénario ici considéré de réforme de la PAC sans accord à l'OMC aurait pour effet premier de limiter l'ajustement à la baisse du prix communautaire du beurre. Par suite, la baisse du prix du lait à la ferme serait également plus faible, et l'augmentation de la production laitière plus importante.

graines oléagineuses, graines de colza en premier lieu, est naturellement très dépendant des évolutions relatives des prix de ces deux produits.

5.9. Le démantèlement de l'OCM du sucre entraîne une diminution de la production domestique de betteraves à sucre et de sucre de -9,2% (non comptabilisées les volumes de betteraves à sucre mobilisées pour la fabrication d'éthanol qui sont inchangés). Comme dans le cas du lait et des produits laitiers, le scénario suppose que la suppression du mécanisme de l'intervention s'accompagne d'une suppression des restitutions, plus précisément de la possibilité d'utiliser des restitutions pour exporter sur pays tiers ; les exportations, si exportations il y a, doivent se faire au cours mondial. En pratique, l'ajustement requis du prix domestique est tel qu'il annule les exportations communautaires de sucre (qui donc baissent de -100%, soit 2,1 millions de tonnes relativement au niveau qu'elles auraient atteint en 2015 dans le scénario de référence) ; le prix domestique du sucre baisse de -16,2% alors que le prix mondial augmente de +5,9% ; l'écart de prix, qui était de 117 euros par tonne dans le scénario de référence, n'est plus que de 34 euros dans le scénario de réforme de la PAC.

5.10. La question de l'évolution des revenus agricoles sous l'effet d'une nouvelle réforme de la PAC fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cas français à partir de données d'exploitations du RICA (Chatellier, 2007 ; cf. sous-section V-5).⁵⁷ Nous avons déjà montré que le développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE avait pour effet d'accroître la valeur ajoutée hors aides du secteur agricole de l'UE-15 d'un peu plus de 3 milliards d'euros par rapport à un scénario de référence sans développement des biocarburants dans l'UE (cf. sous-section III-2). Cette augmentation bénéficiait presque exclusivement aux producteurs de céréales, de graines oléagineuses et de betteraves à sucre. Partant de cette situation, quels seraient les effets sur les valeurs ajoutées, toujours hors aides, de la proposition de réforme de la PAC ici considérée. Les deux secteurs / produits qui subiraient les plus fortes baisses sont le lait (baisse du prix d'un peu moins de -15% pour une augmentation de la production de +0,5%) et le sucre (baisse de la production de betteraves sucrières d'un peu plus de -9% conjuguée à une diminution du prix domestique de celles-ci d'un peu moins de -7%) : rappelons que ces baisses sont pour partie liées à l'hypothèse adoptée ici de lier fin de l'intervention dans les deux secteurs du lait et du sucre et fin des restitutions ; dit autrement, les baisses de valeur ajoutée hors aides dans les secteurs du lait et du sucre auraient été de plus faible ampleur si l'emploi de restitutions avait été autorisé, emploi qui aurait limité la diminution des prix domestiques du beurre (et donc du lait à la ferme) et des betteraves à sucre. Les valeurs ajoutées hors aides découplées des autres secteurs / produits seraient nettement moins affectées, y compris dans le secteur de l'élevage bovin viande : certes, la production de gros bovins diminuerait de -2,7%, mais le prix de ces derniers augmenterait de +6,9%. Au total, c'est surtout par la baisse non compensée de -35% du paiement unique que les valeurs ajoutées, aides découplées incluses cette fois, de même que les revenus bruts d'activité agricole, seraient affectés par le scénario de réforme de la PAC ici considéré : la réduction de -35% du paiement unique dans un scénario de découplage total de toutes les aides du premier pilier représente en effet un peu plus de 10 milliards d'euros, chiffre qu'il est intéressant de comparer avec le gain de valeur ajoutée agricole (hors aides) induit par le développement à 5,75% des biocarburants, soit 3,2 milliards d'euros : il y a donc un écart de 1 à 3 entre le gain de valeur ajoutée (revenu) qu'apporterait un développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE et la réduction de valeur ajoutée (revenu) qu'entraînerait une diminution non compensée de -35% du paiement unique (dans l'hypothèse d'un découplage total). Quant à la modulation à 20% du paiement unique, son effet est quasi-exclusivement redistributif (nous avons en effet supposé que le fruit de la modulation était entièrement réalloué) ; les conséquences de cette redistribution dépendront de la manière dont seront réalloués les fonds (cf. infra).

5.11. Nous poursuivons en examinant comment l'analyse développée ci-dessus des conséquences d'une réforme en profondeur de la PAC est affectée, (i) par le maintien des instruments de régulation des marchés dans le secteur herbivore (quotas laitiers et PMTVA) et/ou, (ii) par un succès des négociations du cycle de Doha (proposition communautaire d'octobre 2005). Auparavant, insistons sur la sensibilité des impacts sur les valeurs ajoutées hors aides et les revenus agricoles aux niveaux et aux évolutions des prix agricoles dans l'UE (cf. point 5.10) : toutes choses égales par ailleurs, une

⁵⁷ Chatellier V., 2007, La sensibilité des exploitations agricoles françaises à une modification des budgets et des instruments de soutien. INRA, Nantes, Rapport pour la prospective agriculture 2013.

augmentation de +10 euros du prix communautaire du blé a pour effet d'accroître les recettes, les valeurs ajoutées et les revenus dans ce secteur / sur ce produit d'un peu moins d'un milliard d'euros ; de même, une baisse de -5% du prix du lait à la ferme a pour effet de réduire les recettes, les valeurs ajoutées hors aides et les revenus dans ce secteur / sur ce produit d'un peu moins de -1,4 milliard d'euros ; etc. Ces chiffres doivent être mis en regard des valeurs ajoutées (hors aides) dans les différents secteurs / produits agricoles, aux alentours de 20 milliards d'euros pour chaque secteur des grandes cultures (céréales et oléagineux) et du lait.

V-2. Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers : nécessité ? utilité ?

5.12. La Commission européenne avance plusieurs arguments pour justifier une sortie des quotas laitiers, à savoir (les arguments de la Commission européenne sont présentés sous forme de points ; ceux-ci sont suivis d'observations qui sont autant de bémols à ces arguments) :

- (a) Un engagement, dans le cadre du cycle de Doha, à supprimer les restitutions à l'exportation. On notera toutefois que, pour la première fois en 2007, les restitutions à l'exportation de produits laitiers ont pu être fixées à zéro ; en outre, l'issue du cycle de Doha est très incertaine.
- (b) Les quotas sont un frein à la compétitivité de la filière du lait dans l'UE et ceci d'autant plus, à l'échelle de l'UE, d'un pays ou d'une région, que les limites à l'échange marchand des quotas sont importantes (impossibilité pour les producteurs qui le souhaitent de s'agrandir ; au minimum coût (trop) élevé par rachat, d'une manière ou d'une autre, des quotas nécessaires à l'agrandissement). On notera toutefois que les quotas (plus spécifiquement, les limites à leur échange marchand) permettent (ont permis) le maintien de la production laitière dans des zones moins favorisées qui ont des coûts marginaux de production plus élevés. La question est ici de savoir si d'autres politiques qu'une politique de quotas ne sont pas plus efficaces pour un double objectif de compétitivité et de répartition de la production laitière sur l'ensemble du territoire.
- (c) L'inutilité d'un contrôle des dépenses budgétaires laitières via la maîtrise de l'offre de lait dès lors que cette maîtrise est assurée, globalement, dans le cadre du découplage, notamment via la fixation de plafonds nationaux de DPU. Cet argument suppose (au minimum de façon implicite) la poursuite du processus de réforme de l'OCM du lait et des produits laitiers ; en d'autres termes, argument qui, pour partie du moins, préfigure la réponse.
- (d) La difficulté pour les producteurs laitiers qui le souhaitent de s'agrandir ou de changer de productions alors que la réforme de la PAC de juin 2003 vise précisément à ce que les choix de produits et les quantités produites soient guidés par le marché (i.e., les signaux de marché que sont les prix). Même bémols que ci-dessus, points (b) et (c).

5.13. De façon générale, les « mêmes » critères peuvent être avancés pour supprimer le couplage à la vache allaitante (en passant, si telle devait être la décision, l'optimum ne serait pas de supprimer cette possibilité, mais de mettre à zéro le taux de recouplage à la PMTVA : de la sorte, il serait plus facile, si nécessaire, de revenir sur la décision si celle-ci s'avérait trop dommageable) : simplification, liberté dans les choix de produits, orientation de ces choix par les signaux de marché que sont les prix, etc. Les « mêmes » bémols peuvent également être énoncés, notamment eu égard au rôle territorial de la production bovine, plus spécifiquement de l'élevage allaitant, dans des zones où en outre les possibilités de diversification vers d'autres productions sont limitées (à cause du climat, de la topographie, etc.).

5.14. Naturellement, le maintien des quotas laitiers et de la PMTVA (plus généralement des instruments de régulation dans le secteur de l'élevage herbivore) a d'abord un impact sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers, et sur celui de la viande bovine (cf. tableau 5.2). Les effets liés à ce maintien sur les autres marchés / produits sont marginaux.

5.15. Le maintien des instruments de régulation dans le secteur du lait et des produits laitiers (quotas laitiers, mécanisme de l'intervention et, par suite, restitutions à l'exportation si nécessaire, aides à

l'écoulement intérieur de produits laitiers) contraint l'offre domestique de lait au niveau du quota. Les ajustements sur les marchés communautaires des différents produits laitiers sont marginaux (relativement au scénario de référence). La valeur ajoutée hors aides des producteurs laitiers est pratiquement inchangée (alors que ce secteur était un perdant majeur, avec celui du sucre, dans le scénario précédent où tous les outils de régulation du marché du lait et des produits laitiers, y compris la possibilité d'octroyer des restitutions, étaient annulés).

5.16. Le maintien de la PMTVA a également un impact majeur sur le marché communautaire de la viande bovine relativement au scénario où cette prime est supprimée (plus précisément, incluse dans le paiement unique). En effet, ce maintien permet de limiter la baisse de la production domestique de viande bovine à -0,4% (relativement au scénario de référence) et celle de gros bovins également à -0,4% (toujours relativement au scénario de référence). Les ajustements des prix intérieurs sont maintenant marginaux, +0,3 % pour la viande bovine et +0,9 % pour les gros bovins.

Tableau 5.2. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires du lait, des produits laitiers et de la viande bovine d'une réforme en profondeur de la PAC avec maintien des outils de régulation dans le secteur de l'élevage herbivore

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 2 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés », en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

	Réforme 1 de la PAC	Réforme 2 de la PAC (quotas laitiers et PMTVA)
<i>Lait et produits laitiers</i>		
Productions		
Lait	+0,5	0,0
Beurre	-4,2	-0,3
Poudre de lait écrémé	10,8	-0,6
Poudre de lait entier	+19,2	-0,1
Fromages (de lait de vaches)	+1,9	+0,2
Prix domestiques		
Lait (à la ferme)	-14,8	+0,1
Beurre	-28,6	0,0
Exportations		
Beurre	-43,7	-2,1
Poudre de lait écrémé	+37,1	+1,6
<i>Viande bovine</i>		
Production	-2,7	-0,4
Prix domestique	+2,2	+0,3

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.17. Au total, on retiendra que le maintien des outils de régulation aujourd'hui utilisés dans le secteur de l'élevage herbivore, notamment les quotas laitiers et la PMTVA, permet, en quelque sorte, de reproduire les situations des marchés communautaires du lait et des produits laitiers, de la viande bovine et des bovins viande, qui auraient été obtenus dans un scénario de référence sans réforme de la PAC (scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »). Il reste maintenant à vérifier la robustesse de cette conclusion à la conclusion du cycle de Doha par un accord incluant la suppression des restitutions et une réduction de la protection (proposition communautaire d'octobre 2005). A cette fin, nous présentons d'abord les impacts d'un tel accord à l'OMC sur le complexe agricole et agroalimentaire communautaire dans l'hypothèse d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales, y compris les productions bovines (« réforme 1 de la PAC »). Ensuite, nous analyserons dans quelle mesure le maintien des quotas laitiers et de la PMTVA permettrait d'atténuer, si nécessaire, certains effets contraires, en premier lieu pour les exploitations de bovins lait et viande (« réforme 2 de la PAC »).

V-3. Réforme de la PAC et accord à l'OMC

5.18. La question analysée maintenant est de savoir dans quelle mesure un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha (proposition communautaire d'octobre 2005) modifiée, on non, les conséquences d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales. Nous comparons donc les conséquences d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC » à celles d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés »).

Tableau 5.3. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires des différentes viandes d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux produits végétaux et animaux dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005)

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC » ; en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

Panel a. Productions domestiques (en millions de tonnes et en % relativement au scénario de référence)

Productions domestiques	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Viande bovine	6 637 (-2,7%)	6 231 (-8,6%)
Viande porcine	19 293 (-0,3%)	19 075 (-0,4%)
Viande de volailles	8 843 (-0,5%)	8 567 (-3,6%)
Viande ovine et caprine	1 176 (-2,3%)	1 115 (-7,4%)

Panel b. Importations (en milliers de tonnes et en % relativement au scénario de référence)

Importations	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Viande bovine	480 000 (+27%)	1 071 000 (+180%)
Viande porcine	13 130 (+1%)	13 273 (+2,1%)
Viande de volailles	566 000 (+5,5%)	710 000 (+32%)
Viande ovine et caprine	226 000 (+2,8%)	346 000 (+57%)

Panel c. Prix domestiques (en euros par tonne et en % relativement au scénario de référence)

Prix domestiques	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Viande bovine	5 486 (+2,2%)	4 879 (-9,1%)
Viande porcine	2 787 (+0,8%)	2 841 (+2,8%)
Viande de volailles	2 936 (+1,9%)	2 924 (+0,6%)
Viande ovine et caprine	5 173 (+5,0%)	4 397 (-10,8%)

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.19. L'accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha aggraverait les impacts négatifs de la réforme en profondeur de la PAC étendue aux produits végétaux et animaux sur les productions domestiques des différentes viandes : l'accroissement de la baisse serait nettement plus prononcée pour les viandes rouges que pour les viandes blanches (cf. tableau 5.3, panel a).⁵⁸ Ceci s'explique essentiellement par la baisse des droits de douane incluse dans l'accord à l'OMC qui conduit à des accroissements des importations des diverses viandes, notamment de viande bovine (cf. tableau 5.3, panel b). L'augmentation très importante des importations des viandes rouges entraîne une diminution des prix domestiques de ces viandes alors que sans accord à l'OMC, les prix domestiques des viandes rouges augmentaient (cf. tableau 5.3, panel c). Diminutions des volumes offerts et des prix domestiques se conjuguent pour dégrader, très significativement, la valeur ajoutée hors aides dans les secteurs des viandes rouges : dans le cas de l'élevage bovin, l'effet additionnel de l'accord à l'OMC serait de diminuer la valeur ajoutée hors aides d'environ -2,6 milliards d'euros, soit environ -18% (effet identique

⁵⁸ Déclinée à l'échelle de l'hexagone, la baisse du cheptel allaitant induite par une réforme de la PAC incluant la suppression des diverses primes animales (incluses dans les DPU) conjuguée à un accord à l'OMC serait de -9,5 % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés » (résultat dérivé du modèle MOREA ; Barkaoui et Butault, 2007).

en pourcentage pour les ovins et les caprins). Soulignons en outre que ces effets contraires sur les viandes bovine, ovine et caprine ont lieu en dépit du classement de ces dernières dans la catégorie des produits sensibles à l'OMC.

Tableau 5.4. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers d'une réforme en profondeur de la PAC dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005)

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC », en niveau et en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

Panel a. Productions domestiques (en milliers de tonnes et en % relativement au scénario de référence)

Productions domestiques	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Lait à la ferme	116 000 (+0,5%)	115 000 (-0,7%)
Produits laitiers		
Beurre	1 666 (-4,2%)	1 613 (-7,3%)
Poudre de lait écrémé	924 (-10,8%)	861 (-16,8%)
Poudre de lait entier	912 (+19,2%)	876 (+14,5%)
Fromages (de lait de vache)	5 931 (+1,9%)	5 936 (+2,0%)

Panel b. Prix (en euros par tonne et % relativement au scénario de référence)

Prix	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Lait à la ferme		
Prix UE	204 (-14,8%)	212 (-11,7%)
Beurre		
Prix UE	1 766 (-28,3%)	1 832 (-25,6%)
Prix mondial	1 766 (+7,3%)	1 832 (+11,3%)

Source : Gohin (2007), modèle GOAL.

5.20. Par comparaison, les effets additionnels d'un accord à l'OMC sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers apparaissent plus limités. Pour une part, cela vient du fait que le scénario de réforme de la PAC sans accord à l'OMC comprenait déjà la fin des restitutions à l'exportation sur ce produit ; un ajustement important du prix domestique du beurre et par suite, du prix domestique du lait à la ferme, était requis pour équilibrer les marchés communautaires du lait et des produits laitiers suite à la réforme de la PAC (cf. point 5.7). Sur cette base, quels sont les effets additionnels induits par un accord multilatéral, notamment la diminution des droits de douane ? La baisse du prix domestique du prix du beurre serait légèrement plus faible en cas d'accord à l'OMC (-25,6% par rapport au scénario de référence) que dans une situation où il n'y a pas d'accord (-28,3%). Ceci vient du fait que le prix mondial du beurre est plus élevé en cas d'accord à l'OMC (1 832 euros par tonne) relativement à une situation où il n'y a pas d'accord (1 766 euros par tonne). Par suite, « l'ajustement requis » du prix initial du beurre dans l'UE est plus faible quand il y a accord relativement à la situation où il n'y a pas d'accord (cf. tableau 5.4, panel b).⁵⁹ Ce moindre ajustement requis se retrouve au niveau du prix du lait à la sortie de l'exploitation qui diminue de -11,7% en cas d'accord à l'OMC versus de -14,8% quand il n'y a pas d'accord à l'OMC. Si la production laitière baisse légèrement (-0,7%) en cas d'accord alors qu'elle augmentait légèrement (+0,5%) quand il n'y avait pas d'accord, bien que le prix du lait soit plus élevé dans le premier cas (212 euros par tonne) que dans le second (204 euros par tonne), c'est parce que le prix des coproduits de la production laitière (veaux et autres bovins) sont moins élevés en cas d'accord à l'OMC relativement à un régime où il n'y a pas d'accord : le prix de la viande de veau serait de 7 796 euros en cas d'accord (baisse de -1,4% par rapport au scénario de référence) et de 8 327 euros par tonne dans un régime sans accord (hausse de +5,3% par rapport au scénario de référence).⁶⁰ En cas de réforme en profondeur de la PAC étendue aux

⁵⁹ Dans les deux scénarios de réforme de la PAC, sans ou avec accord à l'OMC, prix domestique et mondial du beurre sont égaux à l'équilibre final.

⁶⁰ Un autre effet joue négativement sur la production laitière communautaire, à savoir la contraction globale du secteur agricole qui réduit les rémunérations des facteurs de production travail et capital et par suite, limitent les possibilités de subventionnement croisée d'une activité donnée (par exemple, la production laitière) par une autre activité (par exemple, la

produits végétaux et animaux et d'accord simultané à l'OMC, baisse du prix du lait à la ferme et diminution de la production laitière se conjuguent pour dégrader la valeur ajoutée hors aides dans le secteur laitier ; en outre, les éleveurs laitiers souffriraient également d'une moindre valorisation sur les marchés de leurs coproduits, veaux et autres bovins.

Tableau 5.5. Impacts en 2015 sur les marchés communautaires des grandes cultures d'une réforme en profondeur de la PAC dans l'hypothèse d'un accord simultané à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005)

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accords commerciaux inchangés » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC », en niveau et en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

Panel a. Productions domestiques (en milliers de tonnes)

Productions domestique	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Céréales		
Blé	97 960 (-1,3%)	91 980 (-7,3%)
Orge	44 223 (-1,2%)	43 386 (-3,0%)
Maïs	35 479 (-1,3%)	34 550 (-3,9%)
Graines oléagineuses		
Colza	12 565 (+2,6%)	12 802 (+4,5%)
Tournesol	3 183 (+1,9%)	3 228 (+3,3%)
Soja	617 (+0,5%)	621 (+1,1%)
Betteraves A et B (hors biocarburants)	84 289 (-9,2 %)	94 465 (-2,6%)

Panel b. Marché communautaire du blé (quantités en milliers de tonnes de tonnes et prix en euros par tonne)

Marché communautaire du blé	Réforme 1 de la PAC	Réforme 1 de la PAC + OMC
Production	97 960 (-1,2%)	91 980 (-7,3%)
Importations	997 (+0,5%)	905 (-8,7%)
Consommation domestique	91 285 (-0,7%)	80 950 (-11,9%)
Exportations	7 244 (-8,6%)	11 729 (+47,9%)
Prix		
Domestique	122 (+0,7%)	117 (-3,7%)
Mondial	122 (+0,7%)	117 (-3,7%)

Source : Gohin (2007), modèle Goal.

5.21. L'accord multilatéral renforce les effets de la réforme de la PAC sur les productions domestiques de céréales et de graines oléagineuses : accentuation de la baisse des productions de céréales et accentuation de la hausse des productions de graines oléagineuses (cf. tableau 5.5, panel a). La baisse plus prononcée de l'offre intérieure de blé (-7,3% s'il y a accord à l'OMC versus -1,3% seulement s'il n'y pas d'accord à l'OMC) est largement due à la diminution de la protection tarifaire de -50% sur le bioéthanol qui rend les importations communautaires de bioéthanol concurrentielles ; ces dernières remplacent une partie du bioéthanol produit à partir de blé domestique ; cet effet substitution à la demande non alimentaire joue négativement sur le prix domestique du blé et la production domestique de blé. Toutefois, cette dernière diminue moins que la consommation domestique totale, respectivement -7,3 millions de tonnes et -11,3 millions de tonnes relativement à la situation en 2015 dans le scénario de référence. Ceci est du à la compétitivité accrue du blé sur la scène internationale (baisse des prix domestique et mondial de -3,7%) qui permet l'accroissement des exportations communautaires de blé : ces dernières passent de +7,2 millions de tonnes dans le scénario de réforme de la PAC sans accord à l'OMC à +11,7 millions de tonnes dans le scénario de réforme de la PAC avec accord à l'OMC. Les substitutions entre les différentes céréales à l'offre et à la demande, notamment à la demande pour l'alimentation animale, font que la baisse du prix domestique du blé

production de bovins viande ou celle de grandes cultures) dans les exploitations mixtes. Pour plus de détails sur ce mécanisme, voir Gohin (2007), Annexe 1.

s'étend aux autres céréales : les prix européens de ces dernières baissent donc, mais dans de moindres proportions que le prix domestique du blé car les impacts ne sont qu'indirects.⁶¹

5.22. Quant au sucre, si la production domestique (hors sucre destiné à la fabrication de bioéthanol) diminue moins dans l'hypothèse où il y a accord à l'OMC relativement au régime sans accord à l'OMC (respectivement, -2,6% et -9,2% par rapport au scénario de référence), c'est en raison de la plus grande fermeté des cours mondiaux qui fait que l'ajustement requis du prix domestique est plus faible : le prix domestique du sucre baisse de -16,3% sans accord à l'OMC et de -13,6% avec accord à l'OMC (pour une description du mécanisme à l'œuvre, cf. point 5.9).

V-4. Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers : une nécessité accrue en cas d'accord à l'OMC ?

5.23. L'analyse développée ci-dessus (points 5.18 à 5.22) montre que le secteur qui souffrirait le plus d'une réforme en profondeur de la PAC étendue aux productions végétales et animales (« réforme 1 de la PAC ») conjuguée à un accord à l'OMC (selon la proposition communautaire d'octobre 2005) serait le secteur de la viande bovine (cf. point 5.19). L'impact additionnel de l'accord multilatéral sur le secteur laitier serait également négatif, non pas tant par les ajustements au niveau du produit lait (compensation de la diminution de la production par l'augmentation du prix à la ferme, relativement au scénario de réforme de la PAC sans accord à l'OMC), mais par la moindre valorisation des coproduits de l'activité laitière, i.e., les productions de veaux et d'autres bovins. Dans ce contexte, l'intérêt à examiner les effets du maintien des outils de régulation aujourd'hui appliqués dans différents secteurs d'élevage herbivore (« réforme 2 de la PAC ») apparaît clairement.

5.24. Le maintien de la PMTVA permettrait de réduire la baisse de la production domestique de viande bovine, mais de 168 000 tonnes seulement : la diminution de cette production domestique est toujours significative relativement au scénario de référence, -6,1% (cf. tableau 5.6, panel a). Par comparaison, le maintien de la PMTVA dans un régime où il n'y a pas d'accord à l'OMC permettait de maintenir quasiment inchangée la production domestique de viande bovine au niveau du scénario de référence en la faisant passer de 6,64 millions de tonnes (-2,7% relativement au scénario de référence) à 6,79 millions de tonnes (-0,4% relativement au scénario de référence). Pourquoi cette moindre efficacité de la PMTVA (plus généralement, des outils de régulation à l'œuvre dans l'OCM de la viande bovine) au regard de l'objectif du maintien de la production de viande bovine dans un régime avec accord à l'OMC relativement à une situation sans accord ? En premier lieu, en raison de la concurrence des exportations et ce, en dépit du classement de la viande bovine au titre des produits sensibles dans l'accord multilatéral. Dit autrement, les importations de viande bovine peuvent ici concurrencer la production locale ; ceci a pour effet de réduire le prix domestique de la viande bovine, diminution qui est plus importante dans le scénario « réforme 2 de la PAC et accord modéré à l'OMC » (-10,0% vis-à-vis du scénario de référence) que dans le scénario « réforme 1 de la PAC et accord modéré à l'OMC » (-9,1% vis-à-vis du scénario de référence) ; cette baisse accrue du prix domestique a un impact négatif sur l'offre domestique de viande bovine. En deuxième lieu, parce que la production laitière est légèrement inférieure dans le scénario avec maintien de la PMTVA relativement au scénario où cette prime est découplée et incluse dans le paiement unique (cf. tableau 5.6, panel b).

5.25. Le maintien des quotas laitiers permet de limiter la baisse du prix domestique du lait qui s'établit à 220 euros par tonne versus 212 euros dans un scénario de réforme de la PAC avec suppression de la PMTVA et des quotas laitiers (cf. tableau 5.6, panel b). Bien que les quotas laitiers soient maintenus, il y a diminution de la production laitière, de -1,3% relativement au niveau du quota, de -0,8% relativement au niveau de production atteint dans le scénario de réforme de la PAC avec suppression de la PMTVA et des quotas laitiers. Cette baisse de la production laitière indique que les quotas laitiers ne sont pas contraignants, du moins pour certains producteurs. Ce résultat peut

⁶¹ Les importations communautaires de maïs sont identiques dans les trois scénarios tendanciels, de réforme de la PAC sans accord à l'OMC, et de réforme de la PAC avec accord à l'OMC. En pratique, ces importations se font uniquement à l'intérieur de contingents tarifaires contraignants ; l'accord multilatéral ne permet pas le développement d'importations en dehors de ces contingents, le maïs étant considéré comme produit sensible et donc soumis à une réduction tarifaire moindre.

paraître surprenant : en effet, dans le scénario de réforme de la PAC avec suppression de la PMTVA et des quotas laitiers, la production laitière communautaire s'établissait librement à 115 millions de tonnes pour un prix du lait de 212 euros par tonne ; dans le scénario ici considéré, la production laitière communautaire est égale à 114 millions de tonnes bien que le prix du lait soit plus élevé, 220 euros par tonne. A nouveau (cf. sous-section V-2, point 5.20), l'explication réside dans les évolutions des prix des coproduits (veaux et gros bovins) qui diminuent dans de fortes proportions (-12,0% pour les gros bovins et -7,0% pour la viande de veau) ; ces baisses de prix ont pour effet de réduire la profitabilité de l'activité laitière au sens large, i.e., la profitabilité jointe de l'ensemble lait et viande ; techniquement, cela a pour effet de déplacer la courbe d'offre de lait vers la gauche, ce qui conduit à une production laitière (légèrement) plus faible en dépit d'un prix domestique du lait plus élevé. Si les prix de gros bovins et de la viande bovine sont nettement plus faibles dans un scénario avec maintien de la PMTVA et des quotas laitiers relativement au scénario où ces deux instruments sont supprimés, c'est parce que le maintien de la PMTVA accroît l'offre domestique de gros bovins, de viande bovine et de viande de veau dans un contexte où la baisse des droits de douane imposée par l'accord à l'OMC permet l'augmentation des importations ; ces hausses de l'offre domestique et des importations requièrent des baisses de prix domestiques importantes pour assurer l'équilibre l'offre et la demande.

5.26. Le maintien des quotas laitiers s'accompagne du maintien des aides à l'écoulement intérieur du beurre et de la poudre de lait écrémé. Ces aides ont un impact positif substantiel sur la consommation intérieure de poudre de lait écrémé (augmentation de plus de +13% relativement au scénario de réforme de la PAC avec suppression des quotas laitiers et des aides à l'écoulement intérieur du beurre et de la poudre de lait écrémé) et sur le prix domestique de ce produit laitier (augmentation d'un peu moins de +6%). Le maintien des aides à l'écoulement intérieur du beurre n'a pratiquement aucun impact sur le marché intérieur du beurre ; l'ajustement sur ce marché est toujours régi par la nécessité d'ajuster le prix domestique au niveau du cours mondial puisqu'il n'est pas possible d'utiliser des restitutions pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande (cf. sous-section V-1, point 5.7, et sous-section V-3, point 5.20, pour une description du mécanisme à l'œuvre).

5.27. Le maintien de la PMTVA, des quotas laitiers et des aides à l'écoulement intérieur du beurre et de la poudre de lait écrémé permet d'atténuer les effets contraires d'un accord modéré à l'OMC sur la production domestique de viande bovine, au prix néanmoins d'une (légère) aggravation de la baisse du cours intérieur de la viande bovine ;⁶² cette baisse est liée au supplément d'offre dans un régime où la diminution des droits de douane contenue dans l'accord multilatéral permet aux importations de viande bovine d'être compétitives sur le marché communautaire. Dans la mesure où l'accord à l'OMC oblige à ne plus recourir aux subventions aux exportations, la meilleure tenue du prix du lait s'explique essentiellement par le maintien des aides à l'écoulement intérieur de la poudre de lait écrémé ; ce soutien à la demande intérieure de poudre de lait écrémé permet de limiter la baisse du prix domestique de ce bien et, par suite, la baisse du prix domestique du lait à la sortie de l'exploitation. Cette meilleure tenue du prix du lait est toutefois insuffisante pour maintenir les quotas laitiers contraignants au niveau agrégé de l'UE-15, ceci en raison de la baisse des prix des coproduits de l'activité laitière, veaux et gros bovins. En résumé, les instruments de la PMTVA et des quotas laitiers apparaissent nettement moins efficaces (en termes de maintien des productions domestiques et des prix intérieurs) dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC relativement à un régime où les échanges sont toujours régis par l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (cf. sous-section V-2, point 5.17). Dans le cas de la production bovine, ceci est principalement dû à la baisse de la protection et aux importations de viande bovine que cette baisse autorise. Dans le cas du lait et des produits laitiers, la moindre efficacité dans un régime d'accord à l'OMC est d'abord liée au fait qu'il est impossible de recourir aux restitutions pour équilibrer le marché communautaire du beurre.

⁶² Les résultats dérivés du modèle d'offre MOREA développé à l'échelle des régions administratives françaises confirment l'enseignement, à savoir le maintien de la PMTVA a un impact positif sur la taille du cheptel allaitant ; l'impact serait en outre plus important dans les simulations issues du modèle MOREA que dans celles dérivées du modèle GOAL (rappelons que les résultats de ces deux modèles s'appliquent à des entités géographiques différentes, la France pour le modèle MOREA, l'UE-15 pour le modèle GOAL).

Tableau 5.6. Impacts du maintien des outils de régulation appliqués dans les secteurs de l'élevage herbivore dans l'hypothèse d'une réforme de la PAC accompagnée d'un accord à l'OMC

Comparaison en 2015 d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 1 de la PAC, accord modéré à l'OMC » et d'un scénario « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, réforme 2 de la PAC, accord modéré à l'OMC », en niveau (quantités en milliers de tonnes et prix en euros par tonne) et en % relativement à un scénario de référence « croissance tendancielle, biocarburants à 5,75% dans l'UE, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés »

Panel a. Marchés domestiques des produits bovins (quantités en milliers de tonnes, prix en euros par tonne)

Produits bovins	Réforme 1 de la PAC + OMC	Réforme 2 de la PAC + OMC (PMTVA + quotas laitiers)	Réforme 2 + OMC vis-à-vis Réforme 1 + OMC
<i>Viande bovine</i>			
Production	6 231 (-8,6%)	6 399 (-6,1%)	+168
Importations	1 071 (+181%)	958 (+151%)	-113
Consommation	7 180 (+4,1%)	7 202 (+4,4%)	-22
<i>Prix</i>			
Domestique	4 879 (-9,1%)	4 832 (-10,0%)	-47
Mondial	3 689 (+15,1%)	3 644 (+13,7%)	-45
<i>Gros bovins</i>			
Production	6 374 (-8,4%)	6 549 (-5,9 %)	+175
Prix intérieur	2 924 (-8,1%)	2 800 (-12,0%)	-124
<i>Viande de veau</i>			
Production	761 (-1,1 %)	778 (+1,1%)	+17
Prix intérieur	7 796 (-1,4%)	7 354 (-7,0 %)	-442

Panel b. Marchés domestiques du lait et des produits laitiers (quantités en milliers de tonnes, prix en euros par tonne)

Lait et produits laitiers	Réforme 1 de la PAC + OMC	Réforme 2 de la PAC + OMC (PMTVA + quotas laitiers)	Réforme 2 + OMC vis-à-vis Réforme 1 + OMC
<i>Lait à la ferme</i>			
Production	115 000 (-0,7%)	114 000 (-1,3%)	- 1 000
Prix intérieur	212 (-11,7%)	220 (-8,1%)	+8
<i>Beurre</i>			
Production	1 613 (-7,3%)	1 608 (-7,6%)	-5
Consommation	1 547 (+0,7%)	1 552 (+1,0%)	+5
Prix intérieur	1 832 (-25,6%)	1 845 (-25,1%)	-13
<i>Poudre de lait écrémé</i>			
Production	861 (-16,8%)	864 (-16,6%)	+3
Consommation	784 (-17,9%)	887 (-7,1%)	+103
Prix intérieur	1 991 (+0,1%)	2 109 (+6,0%)	+118
<i>Poudre de lait entier</i>			
Production	876 (+14,5%)	829 (+8,3%)	-47
Prix intérieur	1 997 (-2,0%)	2 013 (-1,2%)	+16
<i>Fromage (lait de vache)</i>			
Production	5 936 (+2,0%)	5 901 (+1,4%)	-35
Prix intérieur	3 338 (-2,5%)	3 386 (-1,1%)	+48

Source : Gohin (2007), modèle Goal.

V-5. Réforme de la PAC et revenus agricoles

5.28. Nous poursuivons l'analyse en examinant les conséquences sur les revenus agricoles des exploitations professionnelles françaises d'une nouvelle réforme de la PAC, plus spécifiquement des aspects budgétaires de la réforme, i.e., la mutualisation du paiement unique, sa modulation obligatoire à 20% et sa diminution non compensée de -35% (Chatellier, 2007). L'attention est centrée sur les

revenus tirés de l'activité agricole ; ne sont pas pris en compte les revenus des activités non agricoles des ménages agricoles.⁶³

- *Situation de référence*

5.29. A cette fin, nous commençons par définir une situation de base qui correspond à la situation moyenne des années 2001 à 2005 projetée de façon à inclure la réforme de juin 2003 telle qu'elle est appliquée en France, la réforme du régime sucrier de 2005 et l'utilisation de 70% des terres gelées de façon obligatoire à des fins non alimentaires. Puisque travaillant sur les données du RICA, ne sont considérées que les exploitations agricoles françaises dites professionnelles (en pratique, exclusion des unités de plus petite dimension). En outre, l'utilisation de données relatives aux années 2001 à 2005 ne permet pas de tenir compte des hausses des cours des matières premières agricoles de ces deux dernières années. Les projections sont réalisées à choix de production, structures et productivités donnés (constants). Cette situation de référence peut être caractérisée en quelques points (cf. tableau 5.7 et graphique 5.1) :

- (a) Un revenu moyen (résultat courant) à 27 800 euros avec de fortes variations selon l'orientation productive et la dimension économique des exploitations (plus la dimension économique est grande, plus le revenu est élevé, toutes choses égales par ailleurs) ;
- (b) Un montant moyen d'aides directes par exploitation (premier et deuxième piliers) supérieur au revenu moyen (28 900 versus 27 800 euros) ; le montant moyen d'aides directes varie considérablement selon l'orientation productive et la dimension économique des unités ; il est supérieur au revenu dans une majorité de situations à l'exception des productions hors sol, de la viticulture, ainsi que des fruits et légumes ;
- (c) Un paiement unique qui représente en moyenne nationale 16 500 euros, 57% des aides directes totales, 234 euros par hectare (avec de fortes disparités selon les orientations productives, 290 euros/ha en grandes cultures, 270 euros/ha en bovins lait, mais seulement 167 euros/ha en bovins viande et 125 euros/ha en élevage ovin et caprin). En outre, le paiement unique à l'hectare n'augmente que faiblement avec la dimension économique dans le cas des exploitations de grandes cultures, alors que la relation de croissance est forte dans le cas des exploitations d'élevage herbivore.
- (d) Disparités qui se retrouvent au niveau des différentes régions administratives, principalement en fonction des orientations productives majeures de ces dernières.

- *Découplage total*

5.30. Relativement à la situation décrite ci-dessus au paragraphe 5.29 ci-dessus, le découplage total de la politique de soutien des revenus agricoles, à budget constant, aurait pour conséquences principales (pour ce qui est des effets revenu ; cf. tableau 5.7 et graphique 5.1) : (a) d'accroître le paiement unique moyen par exploitation (de 16 500 à 23 100 euros) ; (b) d'augmenter le poids du paiement unique dans l'ensemble des aides directes (de 57 à 80%) et de diminuer la variabilité entre exploitations de ce ratio ; et (c) d'augmenter le paiement unique par hectare (de 234 à 327 euros) et de diminuer la variabilité entre types d'exploitations des montants de paiement unique rapportés à l'hectare.⁶⁴

⁶³ L'indicateur de revenu retenu est le Résultat courant avant impôt (RCAl). Ce dernier est ainsi calculé : Production agricole en valeur (nettes des achats d'animaux), moins les consommations intermédiaire, moins les fermages, moins les assurances, plus les rabais, ristournes et remises, moins les impôts et taxes, moins les charges de personnel, plus le remboursement forfaitaire de la TVA, plus les subventions d'exploitation, plus les indemnités d'assurance, moins les dotations aux amortissements, moins les charges financières, plus les transferts de charges, plus les autres produits de gestion courante, et plus les produits financiers.

⁶⁴ Par construction ici, le revenu d'une exploitation agricole donnée est identique que les aides directes du premier pilier soient partiellement ou totalement découplées (raisonnement statique, toutes choses égales par ailleurs).

Tableau 5.7. Les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (modèle historique d'application sous les hypothèses d'un découplage partiel versus total)

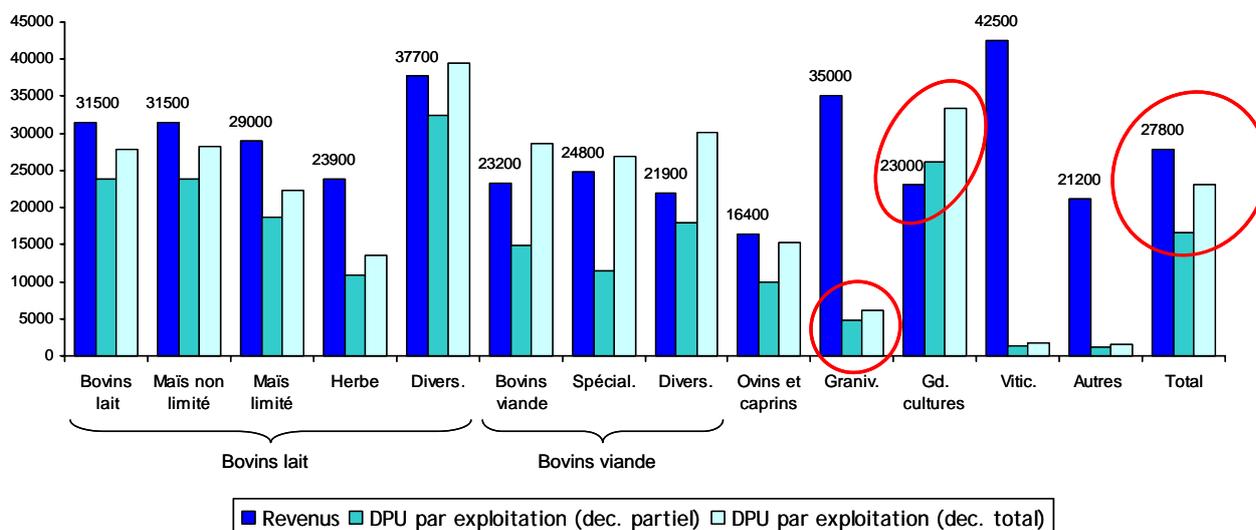
Montants en euros ; (1) poids du DPU en % de l'ensemble des aides directes des premier et deuxième pilier

	Revenu		DPU par exploitation (1)		DPU par hectare	
	Par expl.	Par UTAF	Déc. partiel	Déc. total	Déc. partiel	Déc. total
Bovins lait	31 500	18 412	23 800 (69%)	27 800 (83%)	270	327
Mais non limité	31 500	18 412	23 800 (79%)	28 300 (93%)	349	415
Mais limité	29 000	17 645	18 700 (69%)	22 400 (83%)	248	297
Herbe	23 900	15 529	10 900 (39%)	13 600 (49%)	141	177
Diversifiées	37 700	20 201	32 500 (74%)	39 500 (91%)	301	365
Bovins viande	23 200	17 613	14 900 (40%)	28 600 (76%)	167	321
Spécialisées	24 800	19 777	11 500 (30%)	26 900 (70%)	132	309
Diversifiées	21 900	14 142	17 900 (49%)	30 100 (83%)	197	331
Ovins et caprins	16 400	11 910	9 900 (35%)	15 300 (53%)	125	194
Granivores	35 000	25 316	4 700 (60%)	6 100 (77%)	229	295
Gd. cultures	23 000	17 761	26 200 (73%)	33 300 (94%)	290	368
Viticulture	42 500	31 850	1 300 (33%)	1 700 (42%)	235	301
Autres	21 200	14 845	1 200 (15%)	1 500 (19%)	194	241
Ensemble	27 800	19 402	16 500 (57%)	23 100 (80%)	234	327

Source : Chatellier (2007).

Graphique 5.1. Revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (moyenne 2001 à 2005)

(source : Chatellier (2007))



• **Mutualisation du DPU**⁶⁵

5.31. La mutualisation du DPU mise en œuvre à l'échelle des régions administratives françaises aurait pour effet premier d'homogénéiser (par construction) le paiement unique par hectare pour toutes les unités d'une même région administrative (cf. tableau 5.8 et graphique 5.2). Toutefois, les montants de paiement unique par hectare resteraient significativement différents entre régions. Plus intéressant est le fait qu'une catégorie donnée d'exploitations (catégories définies selon l'orientation productive) pourrait, en fonction de la localisation, enregistrer une perte ou un gain de revenu : les

⁶⁵ La mutualisation est mise en œuvre sous l'hypothèse d'un découplage total des aides directes du premier pilier.

unités bovins viande enregistreraient une perte de revenu de -600 euros en moyenne nationale ; dans certaines régions, les pertes de revenu seraient nettement plus grandes (-10 000 euros en Franche-Comté, -6 000 en Bretagne, -5 000 en Auvergne) ; dans d'autres régions, les revenus des producteurs de bovins viande augmenteraient, de +800 euros en Basse-Normandie, de +1 200 euros en Rhône-Alpes et de +1 800 euros en Picardie (par exemple). En moyenne nationale, les bénéficiaires seraient les producteurs d'ovins et de caprins (+7 300 euros d'aides découplées, donc ici de revenu), les éleveurs hors-sol (+1 200 euros de revenu) et les producteurs de bovins lait (+500 euros de revenu) : au sein de cette dernière catégorie d'exploitations, les producteurs de bovins lait spécialisés dits herbagers (surface en maïs fourrage inférieure à 10% de la Superficie fourragère principale - SFP) gagneraient près de +6 700 euros de revenu, alors que les producteurs de bovins lait spécialisés mais ayant une surface en maïs fourrage non limitée (supérieure à 30% de la SFP) subiraient une perte de revenu de -3 600 euros. En moyenne nationale, les perdants seraient les producteurs de grandes cultures COP (-2 100 euros) et ceux de bovins viande (-600 euros) : au sein de cette dernière catégorie d'exploitations, les éleveurs de bovins viande dits spécialisés enregistreraient une perte de revenu de -1 100 euros, alors que les éleveurs dits diversifiés subiraient une perte limitée à -100 euros ; en outre, alors que les éleveurs de bovins viande dits diversifiés de grande dimension économique subiraient une perte de revenu de -1 300 euros, ceux des petites dimensions économiques enregistreraient un gain, par exemple de +3 400 euros pour ceux qui ont une dimension économique inférieure à 30 Unités de dimension économique (UDE).

5.32. Les quelques chiffres présentés ci-dessus permettent de tirer l'enseignement suivant : la mutualisation des DPU, peut-être, pourquoi pas, mais pour quel(s) objectif(s) ? Pas pour un objectif de réduction de la variabilité entre catégories d'exploitations des revenus, donc de plus grande équité dans la distribution des aides du premier pilier. Ceci peut être illustré sur la base de l'exemple suivant : dans la situation de référence, les exploitations de bovins viande ont un revenu moyen de 23 200 euros et les exploitations de bovins lait un revenu moyen de 31 500 euros ; dans l'hypothèse où la mutualisation serait appliquée à l'échelle des régions administratives, le revenu moyen pourtant plus faible des exploitations de bovins viande diminuerait (de -600 euros), alors que le revenu moyen pourtant plus élevé des exploitations de bovins lait augmenterait (de +500 euros). Autre exemple, la mutualisation augmenterait (très légèrement, de +100 euros) le revenu moyen des exploitations vitivinicoles qui ont pourtant, dans la situation de référence, le niveau maximal de revenu (42 500 euros). Enfin, le revenu moyen des producteurs de grandes cultures baisserait de -2 100 euros à partir d'un niveau de référence inférieur à la moyenne nationale, 23 000 euros versus 27 800 euros ; naturellement, le revenu moyen des producteurs de grandes cultures est aujourd'hui (2007) substantiellement plus élevé compte tenu des niveaux de prix atteints. De façon plus positive, notons que les gains de revenu les plus importants générés par la mutualisation concerneraient, d'une part les exploitations ovines et caprines (augmentation du revenu de +7 300 euros appliquée à un niveau de référence de 16 400 euros), d'autre part les exploitations de bovins lait des systèmes herbagers (augmentation du revenu de +6 700 euros appliquée à un niveau de référence de 23 900 euros) : ces deux types d'exploitations sont vraisemblablement parmi les plus respectueuses de l'environnement et en outre, pour une bonne part, situées dans des zones moins favorisées où les alternatives à l'élevage et à l'herbe sont limitées.

5.33. En pratique, l'enseignement majeur à retenir peut ainsi être résumé : la mutualisation du paiement unique ne saurait se justifier au seul titre d'un objectif de répartition plus équitable des aides du premier pilier, et de distribution plus égalitaire des revenus (notamment parce que la mutualisation ne supprime pas la corrélation positive entre le montant d'aides directes du premier pilier perçu par une exploitation donnée et la taille de cette dernière). La situation des producteurs de grandes cultures COP, aujourd'hui (prix de 2006 et 2007) et hier (prix des années 2001 à 2005), suggère qu'à l'objectif de soutien des revenus agricoles doit se substituer celui de leur stabilité. Que les systèmes herbagers gagnent à la mutualisation du paiement unique peut être considéré comme une évolution positive, d'un double point de vue environnemental et territorial ; mais n'est-il pas préférable (au sens de plus efficace), d'abord de définir les objectifs environnementaux et territoriaux visés, puis les ressources et les instruments à mobiliser pour atteindre ces derniers (théorie du ciblage des instruments de politique économique) ?

5.34. La mutualisation du DPU mise en œuvre à l'échelle de l'hexagone serait encore plus bénéfique pour les producteurs d'ovins et de caprins (gain de revenu de +10 600 euros), et encore plus négative pour les producteurs de grandes cultures COP (perte de revenu de -3 700 euros). Les producteurs de

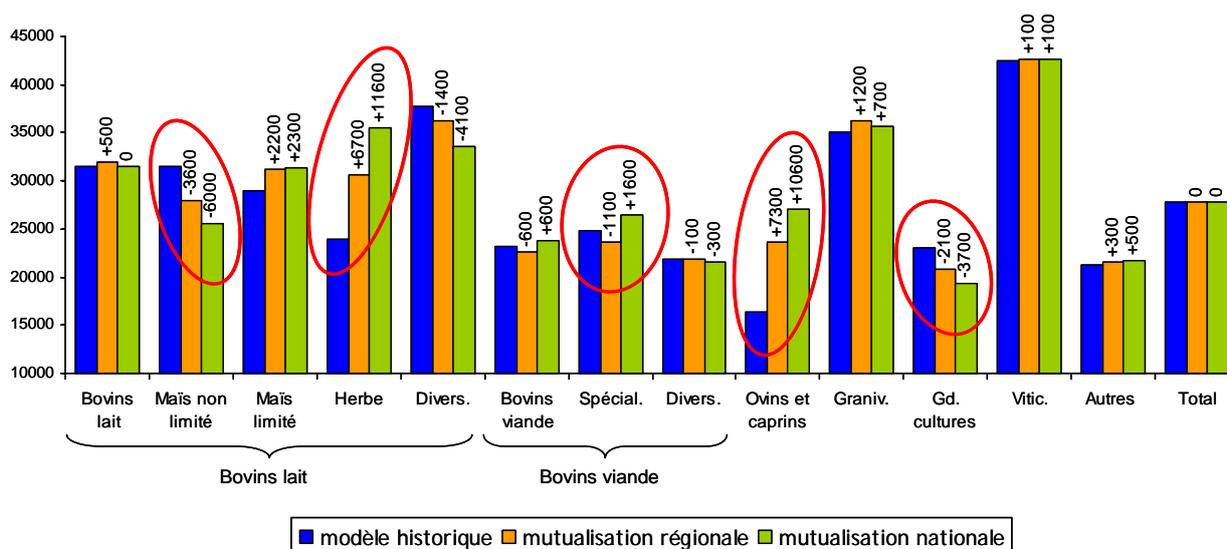
bovins viande enregistreraient un gain de revenu de +600 euros (alors qu'ils subissaient une perte de revenu de -600 euros dans le scénario de mutualisation mis en œuvre à l'échelle des régions), et les producteurs de bovins lait verraient leur situation en matière de revenu rester inchangée (alors qu'ils enregistreraient un gain de revenu de +500 euros dans l'hypothèse d'une mutualisation mise en œuvre à l'échelle des régions) : ces derniers chiffres confirment, si besoin était, l'enseignement du point précédent 5.33.

Tableau 5.8. Impact de la mutualisation du DPU sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (en euros)

	Modèle historique (découplage total)	Variations de revenu sous l'hypothèse de la mutualisation	
		Régionale	Nationale
Bovins lait	31 500	+500	0
Mais non limité	31 500	-3 600	-6 000
Mais limité	29 000	+2 200	+2 300
Herbe	23 900	+6 700	+11 600
Diversifiés	37 700	-1 400	-4 100
Bovins viande	23 200	-600	+600
Spécialisés	24 800	-1 100	+1 600
Diversifiés	21 900	-100	-300
Ovins et caprins	16 400	+7 300	+10 600
Granivores	35 000	+1 200	+700
Gd. cultures	23 000	-2 100	-3 700
Viticulture	42 500	+100	+100
Autres	21 200	+300	+500
Ensemble	27 800	0	0

Source : Chatellier (2007).

Graphique 5.2. Mutualisation des DPU : impact sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (moyenne 2001 à 2005) (source : Chatellier (2007))



• *Modulation obligatoire à 20%*

5.35. Cinq hypothèses de modulation ont été analysées (cf. tableau 5.9 et graphique 5.3, panels a et b) ; elles ne diffèrent pas par le taux de la modulation (20%), mais par la manière dont est réalloué le produit de cette dernière : ont été considérées des réallocations, (i) sur le deuxième pilier en abondant de façon proportionnelle toutes les mesures existantes (M1), (ii) sur les seules mesures agri-environnementales du deuxième pilier (M2), (iii) sur les seules Indemnités compensatoires des handicaps naturels - ICHN (M3), (iv) sur l'emploi agricole à hauteur de 2 325 euros par UTA (M4), et (v) sur les hectares via une revalorisation de 65 euros du paiement unique à l'hectare (M5). Ces cinq hypothèses sont mises en œuvre sur la base du modèle historique d'application des DPU dans un régime de découplage total. Que retenir ?

5.36. D'abord qu'il est possible, via la modulation à 20%, d'opérer une redistribution significative entre exploitations des aides directes des deux piliers : en d'autres termes, la modulation peut être un instrument redistributif puissant. Ainsi, sous l'hypothèse M3 d'une réallocation sur les ICHN, les exploitations ovines et caprines verraient leur montant total d'aides (et leur revenu) augmenter de +12 600 euros (montant qui représente près de 77% du revenu), essentiellement au détriment des exploitations de grandes cultures (-6 500 euros), des exploitations laitières spécialisées avec mais non limité (-5 300 euros) et des exploitations laitières diversifiées (-5 900 euros).⁶⁶

5.37. Ensuite que les gagnants et les perdants de la modulation diffèrent selon les modalités de la redistribution du fruit de cette dernière. C'est ainsi que les exploitations de bovins viande gagneraient sous les trois hypothèses M1 (+2 400 euros), M2 (+2400 euros) et M3 (+3 100 euros), mais seraient pénalisées par une répartition sur des critères d'emplois occupés (-2 300 euros) ; l'allocation du produit de la modulation au prorata des hectares (M5) les laisserait pratiquement inchangées en termes d'aides perçues et de revenus (+100 euros). Inversement, les élevages hors-sol seraient pénalisés par une réallocation sur les aides actuelles du deuxième pilier (-600 euros sous M1), les MAE (-200 euros sous M2) et les ICHN (-1 000 euros sous M3) ; ils gagneraient sous l'hypothèse d'une réallocation sur les hectares (+100 euros sous M5) et surtout les emplois (+2 800 euros sous M4). On notera cependant que les exploitations de grandes cultures COP seraient pénalisées sous les cinq hypothèses de modulation ici considérées, de -6 500 euros sous M3 (les exploitations de céréales et d'oléagineux sont rarement localisées en zones défavorisées) à -700 euros sous l'hypothèse M5. De même, les exploitations laitières enregistreraient des pertes sous les hypothèses M1 à M4, et seraient en moyenne non affectées sous M5. Enfin, les exploitations vitivinicoles et celles de la catégorie autres (maraîchage, horticulture) gagneraient fortement à la redistribution du produit de la modulation sur des critères d'emploi, d'abord parce qu'elles bénéficient très peu aujourd'hui d'aides directes au titre du premier pilier, ensuite parce qu'elles sont intensives en travail.

Tableau 5.9. Les cinq hypothèses de la modulation et leur impact sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises

Panel a. Hypothèses

Hypothèse	Modulation obligatoire à 20% : ressources économisées réallouées pour
M1	Revaloriser (de façon proportionnelle) le deuxième pilier de la PAC dans son format actuel (2005)
M2	Revaloriser (de façon proportionnelle) les seules Mesures agri-environnementales (MAE)
M3	Revaloriser les seules indemnités compensatoires des handicaps naturels (ICHN)
M4	Aider l'emploi agricole à hauteur d'une subvention de 2 325 euros par Unité de travail agricole (UTA)
M5	Revaloriser le montant du paiement unique par hectare (à hauteur de 65 euros/hectare)

⁶⁶ Néanmoins, au sein de l'ensemble des exploitations laitières, les unités spécialisées des systèmes herbagers gagneraient également à la mise en œuvre de la modulation sous l'hypothèse M3 (+ 16 000 euros).

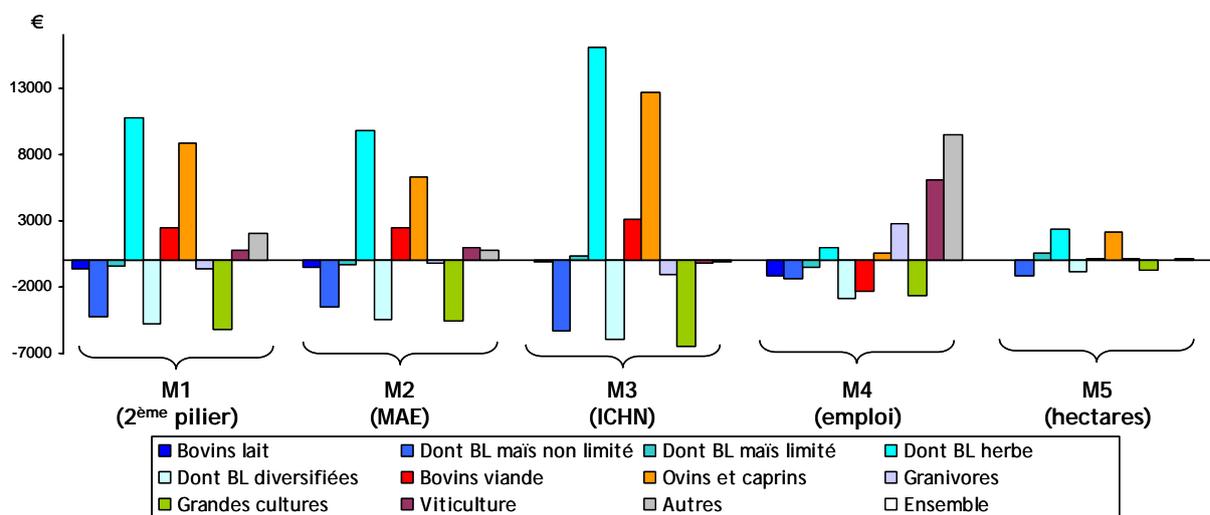
Panel b. Impacts sur les revenus (variations de revenu en euros)

Exploitations	M1	M2	M3	M4	M5
Bovins lait, dont	-600	-500	-100	-1 200	0
Mais non limité	-4 200	-3 500	-5 300	-1 400	-1 200
Mais limité	-400	-300	+300	-500	+500
Herbe	+10 700	+9 800	+16 000	+1 000	+2 300
Diversifiées	-4 800	-4 500	-5 900	-2 900	-800
Bovins viande	+2 400	+2 400	+3 100	-2 300	+100
Ovins et caprins	+8 800	+6 300	+12 600	+500	+2 100
Granivores	-600	-200	-1 000	+2 800	+100
Grandes cultures	-5 200	-4 600	-6 500	-2 600	-700
Viticulture	+800	+1 000	-200	+6 100	0
Autres	+2 000	+800	-100	+9 500	+100
Ensemble	0	0	0	0	0

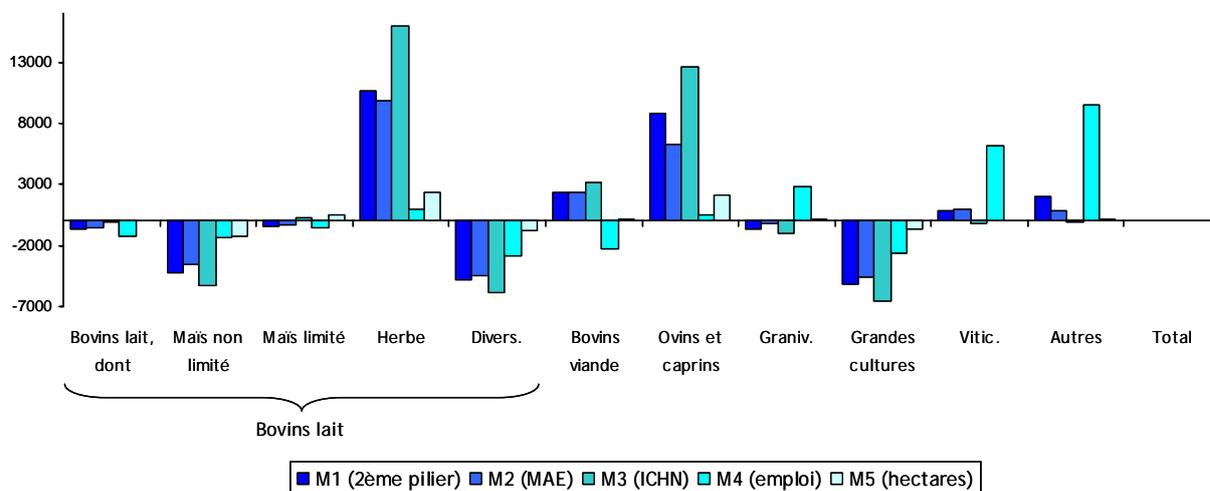
Source : Chatellier (2007).

Graphique 5.3. Modulation à 20% : impact sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (moyenne 2001 à 2005) de différentes hypothèses de redistribution du produit de la modulation (source : Chatellier (2007))

Panel a.



Panel b.



5.38. Ces chiffres moyens masquent des disparités à l'intérieur d'une catégorie d'exploitations et, pour une catégorie ou sous-catégorie donnée, en fonction de la dimension économique des unités. Considérons ainsi la catégorie des exploitations laitières : sous l'hypothèse M1, ces dernières perdent en moyenne -600 euros, chiffre qui masque le fait que les pertes des unités ayant fortement recours au maïs ou relativement diversifiées sont supérieures aux gains des unités des systèmes herbagers ; en outre, les gains de ces dernières sont d'autant plus importants que leur dimension économique est élevée. Même constat pour les exploitations de bovins viande qui, sous l'hypothèse M1, enregistrent un gain moyen de +2 400 euros qui cache les pertes des unités diversifiées (-700 euros) ; au sein de cette dernière sous-catégorie, les exploitations de plus petite dimension économique (inférieure à 60 UDE) gagneraient, alors que celles de plus grande dimension seraient pénalisées.

5.39. Au total, l'enseignement à retenir des cinq exercices de modulation ici considérés sera ainsi résumé : dans la mesure où la modulation à 20% peut entraîner une forte redistribution des soutiens budgétaires entre exploitations, redistribution en outre différenciée selon les modalités de réallocation des ressources économisées grâce à la modulation, il est sans nul doute préférable de commencer par définir les objectifs visés via la modulation, puis de déterminer les ressources et les instruments pour atteindre ces objectifs au moindre coût ; dans ce contexte, la distinction des deux piliers de la PAC a pu être utile par le passé, notamment dans une perspective de mise sur agenda et d'intégration concrète des aspects environnementaux et territoriaux dans la PAC ; cette distinction est sans doute moins utile aujourd'hui car elle contraint, pour un budget agricole donné, à raisonner de façon trop excessive selon une logique de vases communicants (diminution des aides du premier pilier pour abonder le second) ; par suite, nous recommanderons, (i) de commencer par définir les objectifs visés qu'ils relèvent de la sphère marchande (stabilisation des revenus et correction des rapports de force éventuels pour assurer des conditions d'échange aussi concurrentielles que possible), de la sphère non marchande (protection de l'environnement et des ressources naturelles, via la pénalisation des effets excessivement contraires et la valorisation des effets positifs, notamment au titre de la biodiversité et de la réduction des émissions de GES), et/ou de préoccupations territoriales (soutien aux exploitations localisées en zones difficiles au titre de l'occupation et de l'aménagement de l'espace), puis (ii) de définir les instruments à utiliser pour atteindre ces différents objectifs au moindre coût pour la société, y compris les coûts d'administration des mesures, et les ressources budgétaires nécessaires à cette fin. L'exercice est difficile, notamment parce qu'il oblige à préciser explicitement les objectifs visés via le paiement unique. L'exercice est néanmoins nécessaire (cf. Annexe 3).

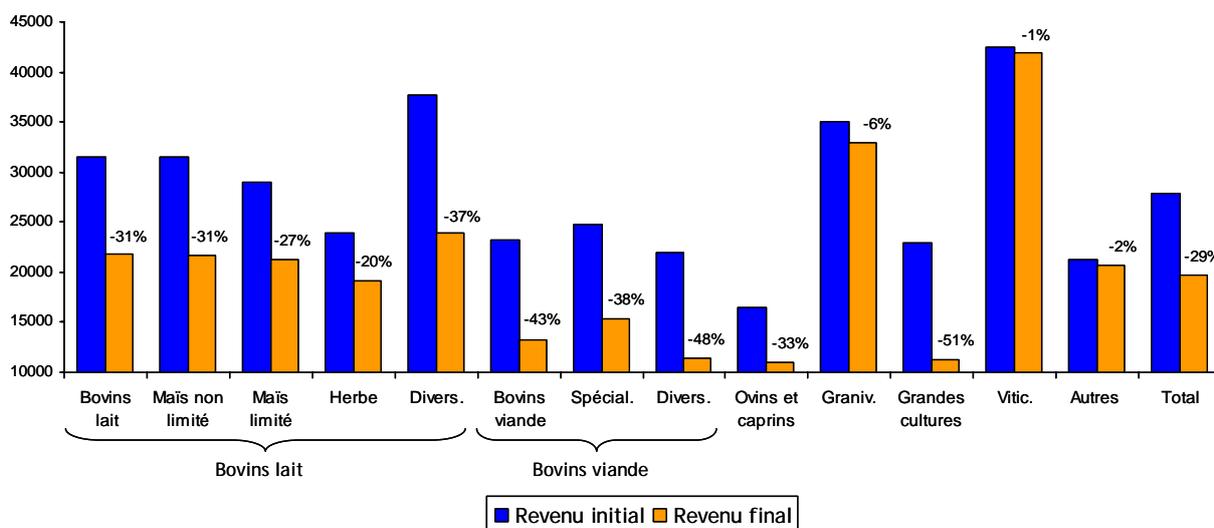
- *Diminution non compensée de -35% des aides directes du premier pilier*

5.40. Par construction, une diminution non compensée de -35% des aides directes du deuxième pilier a un impact contraire sur les montants d'aides perçus par toutes les catégories d'exploitations, et leurs revenus (cf. tableau 5.10 et graphique 5.4). La perte serait de -8 100 euros en moyenne nationale, de -500 euros pour les exploitations de la catégorie autres (maraîchage, horticulture) à -13 800 euros pour les exploitations laitières diversifiées.⁶⁷

5.41. Les pertes de revenu seraient très importantes pour plusieurs catégories d'exploitations, notamment les exploitations de grandes cultures, de bovins viande et de bovins lait : pour ces trois catégories d'exploitations, le revenu diminuerait dans de très fortes proportions, respectivement -51 % pour les unités de grandes cultures, -43% pour les bovins viande et -31% pour les bovins lait. Par suite, l'enseignement à retenir est qu'il n'est pas possible d'imaginer une diminution substantielle non compensée du paiement unique qui ne soit pas étalée sur plusieurs années, en pratique sur un nombre d'années suffisant compatible avec les gains de productivité, en premier lieu de la productivité du travail.

⁶⁷ La mutualisation du paiement unique (mise en œuvre à l'échelle des régions administratives) annulerait l'essentiel de la perte de revenu générée par la diminution non compensée de -35% du paiement unique pour les exploitations ovines et caprines, de même que pour les exploitations laitières des systèmes herbagers. Ceci se ferait au détriment des exploitations de grandes cultures, de bovins viande et des autres sous catégories d'exploitations laitières.

Graphique 5.4. Baisse non compensée de -35% des DPU : impact sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises (moyenne 2001 à 2005) (source : Chatellier (2007))



5.42. Certes, l'analyse repose sur l'utilisation des prix de la période 2001 à 2005, prix nettement plus faibles que ceux observés aujourd'hui en 2006 et 2007. En d'autres termes, les diminutions de revenu en pourcentage seraient nettement plus faibles si la réduction non compensée de -35% du paiement unique était appliquée à la structure des prix actuels (toutes choses égales par ailleurs). Mais, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la variabilité des cours révélée par la comparaison des prix actuels (2006 et 2007) et passés (2001 à 2005) relève d'une problématique de stabilisation, et non de soutien. De façon plus générale encore, il y a urgence à clarifier les objectifs de la PAC, notamment de son premier pilier actuel.

Tableau 5.10. Impacts budgétaires sur les exploitations professionnelles françaises d'une diminution non compensée de -35% des aides directes du premier pilier

(1) Par construction, la baisse de revenu en euros est égale à la baisse du paiement unique en euros

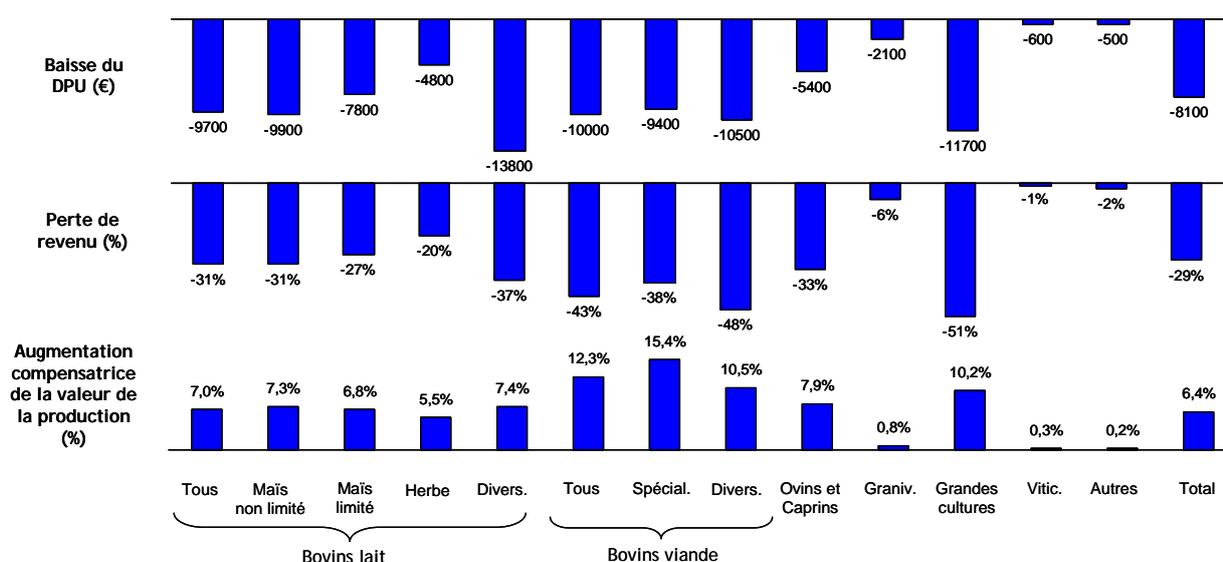
Exploitations	Base de comparaison (modèle historique, découplage total)		Réduction non compensée de -35% du DPU		
	Revenu	DPU	Perte (1)	Revenu final	Perte de revenu en % du rev. initial
Bovins lait	31 500	27 800	-9 700	21 800	-31%
Maïs non limité	31 500	28 300	-9 900	21 600	-31%
Maïs limité	29 000	22 400	-7 800	21 200	-27%
Herbe	23 900	13 600	-4 800	19 100	-20%
Diversifiées	37 700	39 500	-13 800	23 900	-37%
Bovins viande	23 200	28 600	-10 000	13 200	-43%
Spécialisées	24 800	26 900	-9 400	15 400	-38%
Diversifiées	21 900	30 100	-10 500	11 400	-48%
Ovins et caprins	16 400	15 300	-5 400	11 000	-33%
Granivores	35 000	6 100	-2 100	32 900	-6%
Grandes cultures	23 000	33 300	-11 700	11 300	-51%
Viticulture	42 500	1 700	-600	41 900	-1%
Autres	21 200	1 500	-500	20 700	-2%
Ensemble	27 800	23 100	-8 100	19 700	-29%

Source : Chatellier (2007).

5.43. En liaison avec la question de la variabilité / stabilisation des revenus agricoles, le tableau 5.11 détaille les augmentations de la valeur de la production agricole qui seraient nécessaires pour annuler la baisse des revenus induite par une diminution non compensée de -35% du DPU. La cas des exploitations de bovins viande peut être utilisé pour illustrer comment il convient d'interpréter la colonne 3 du tableau 5.11 : une augmentation (exogène) de +7,0% de la valeur de la production agricole de ces exploitations est suffisante / nécessaire pour annuler la baisse de -9 700 euros du DPU et compenser la diminution de -31% du revenu ; cette augmentation de +7,0% de la valeur de la production agricole peut être obtenue en combinant accroissements des quantités produites et/ou des prix auxquels celles-ci sont vendues. Il s'agit d'un calcul toutes choses égales par ailleurs. Si les augmentations de la valeur de la production ne sont assurées que par les prix, les chiffres de la colonne 3 sous-estiment d'autant plus les augmentations requises que les exploitations utilisent aussi des matières premières agricoles en tant qu'inputs : la sous-estimation est donc tout particulièrement importante pour les exploitations spécialisées dans les diverses spéculations animales. Dans le cas où les augmentations de la valeur de la production sont assurées par les quantités, il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'augmentations exogènes, par exemple sous l'effet de conditions climatiques plus favorables que celles des années 2001 à 2005, et non d'augmentations liées à une intensification accrue des processus de production qui impliquerait aussi un accroissement des coûts de production. Ces limites étant posées, l'enseignement à retenir est que les augmentations compensatrices (en %) de la valeur de la production sont nettement plus faibles que la baisse du DPU et les diminutions des revenus (également en %). Cet enseignement est illustré par le graphique 5.5.

Graphique 5.5. Augmentation (exogène) de la valeur de la production requise pour neutraliser la baisse non compensée de -35% des DPU (exploitations professionnelles françaises ; moyenne des années 2001 à 2005)

(source : Chatellier (2007))



V-6. Réforme de la PAC, emploi agricole et nombre d'exploitations / exploitants

5.44. Quantifier l'évolution de l'emploi agricole et du nombre d'exploitations / exploitants agricoles dans l'UE et en France est un exercice délicat. La difficulté est notamment liée à la méconnaissance des effets du découplage de la politique de soutien des revenus sur les structures agricoles, plus particulièrement sur les comportements des producteurs en matière d'entrée dans l'activité agricole et de sortie de cette dernière. Dans cette perspective, notons que le découplage de la politique de soutien des revenus ne devrait pas augmenter les barrières à l'entrée en agriculture dans l'UE. Ceci parce que les DPU ne modifient pas la valeur économique des exploitations relativement au régime antérieur où le soutien budgétaire était octroyé par des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de

bétail.⁶⁸ Certes, le repreneur devra payer au cédant les DPU détenus. Mais ce droit d'accès au soutien était déjà valorisé dans le régime des aides à l'hectare ou à la tête de bétail via une surévaluation, officielle ou plus occulte, des actifs matériels du bilan.⁶⁹ La non-obligation de produire tout en bénéficiant des subventions attachées aux DPU pourrait inciter certains producteurs à ne plus cultiver une partie des terres tout en les maintenant en usage agricole dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ; le respect de ces deux conditions est en effet obligatoire pour bénéficier des paiements uniques (critères de la conditionnalité). Ceci aurait naturellement pour effet de diminuer les volumes produits. Ceci aurait également pour effet de diminuer l'emploi agricole total (mesuré en équivalent temps plein), mais il n'aurait pas pour effet de baisser le nombre d'exploitations agricoles (à condition d'accepter une définition large de l'exploitation agricole, incluant à la limite des unités sans production agricole mais uniquement des terres maintenues en usage agricole sous de bonnes conditions agricoles et environnementales). Ceci aurait aussi pour conséquence d'accroître la pluriactivité des exploitations par relâchement de la contrainte de temps des ménages agricoles. Le recul est aujourd'hui clairement insuffisant pour apprécier les ampleurs potentielles des différents mécanismes décrits ci-dessus. Pour conclure ce point 5.43, insistons sur le fait que les incertitudes actuelles quant au futur des DPU, plus généralement de la PAC, ont très vraisemblablement un impact négatif fort sur les installations en agriculture.

5.45. Même si de nombreux facteurs autres que strictement économiques jouent sur le taux de renouvellement des exploitations, notamment un attrait autre que pécuniaire pour le métier d'agriculteur, un déterminant majeur de ce taux de renouvellement reste la profitabilité anticipée de l'activité agricole. Toutes les mesures qui jouent positivement sur les prix des produits agricoles auront donc un impact positif sur le nombre d'exploitations agricoles : ce nombre sera d'autant plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, que la croissance économique sera forte ou que le développement des biocarburants dans l'UE sera important. Inversement, toutes les mesures qui jouent négativement sur les prix des biens agricoles ou sur les revenus auront un impact négatif sur le nombre d'exploitations agricoles : une croissance économique mondiale ralentie, un faible développement des biocarburants dans l'UE, un accord agricole à l'OMC incluant une baisse des droits de douane et une réduction des subventions à l'exportation, des accords bilatéraux ambitieux ou encore une diminution non compensée des DPU auront donc un impact négatif sur le nombre d'exploitations agricoles dans l'UE et en France. Quant à la modulation des aides directes du premier pilier, son effet sur le nombre d'exploitations et l'emploi agricole est très vraisemblablement positif, et ceci d'autant plus que les ressources ainsi économisées sont réallouées sur des mesures intensives en travail (Butault et Delame, 2007).⁷⁰

5.46. Toutefois, selon les résultats du modèle GOAL (Gohin, 2007), les effets sur l'emploi agricole dans l'UE-15 de différents rythmes de croissance économique mondiale, d'un développement plus ou moins fort des biocarburants dans l'UE, d'une nouvelle réforme de la PAC ou d'un accord à l'OMC seraient limités ; en aucun cas, ils ne compenseraient la baisse tendancielle de l'emploi total agricole.⁷¹ L'emploi agricole total dans l'UE-15 en 2015 serait plus élevé d'environ 48 000 unités sous l'hypothèse d'une croissance économique accélérée et d'environ 42 000 unités sous l'hypothèse d'une incorporation à 5,75% des biocarburants dans l'UE ; inversement, un accord modéré à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) aurait pour effet propre de diminuer l'emploi agricole d'environ -85 000 unités ; ces chiffres sont à comparer à l'emploi agricole total dans l'UE-15 en 2015

⁶⁸ Naturellement, cette conclusion n'est valable que pour des niveaux identiques de soutien budgétaire dans les deux régimes des DPU versus des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail, i.e., dans le modèle historique d'allocation des DPU. Si ces derniers sont octroyés en utilisant le modèle mutualisé (cf. sous-section V-5), la valeur économique des exploitations auparavant fortement soutenues par des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail diminuera ; inversement, celle des unités antérieurement moins soutenues augmentera.

⁶⁹ Sur ce point, notons que la capitalisation du soutien budgétaire du premier pilier dans le prix des terres ne devrait guère diminuer suite au remplacement des aides à l'hectare par les DPU. Ceci parce que les DPU ne peuvent être valorisés que si l'agriculteur possède, en propriété ou en location, un nombre d'hectares au moins égal au nombre de droits unitaires détenus (contrainte dite d'activation). Ce lien spécifique à la terre maintiendra la capitalisation du soutien du premier pilier dans le prix des terres dans un contexte où l'écart entre le nombre de DPU et le nombre d'hectares admissibles est nul (modèle mutualisé d'allocation des DPU) ou faible (modèle historique d'allocation des DPU).

⁷⁰ Butault J.-P., Delame N., 2007, Combien d'exploitations en 2015 ? INRA, Agro-ParisTech, Rapport final pour la prospective agriculture 2013.

⁷¹ La baisse tendancielle de l'emploi agricole total dans l'UE-15 sur la prochaine décennie serait néanmoins plus faible (aux alentours de -1% par an) que celle observée sur les décades passées (Gohin, 2007).

dans un scénario le trot « *croissance tendancielle, biocarburants inchangés, PAC inchangée, accords commerciaux inchangés* », environ 3,2 millions d'unités.

Tableau 5.11. Augmentations de la valeur de la production agricole requises pour compenser les impacts négatifs sur les revenus des exploitations professionnelles françaises d'une diminution non compensée de -35% du DPU (modèle historique, découplage total)

	Baisse du DPU (euros)	Diminution du revenu (en % du revenu initial)	Augmentation compensatrice de la valeur de la production
Bovins lait	-9 700	-31%	+7,0%
Maïs non limité	-9 900	-31%	+7,3%
Maïs limité	-7 800	-27%	+6,8%
Herbe	-4 800	-20%	+5,5%
Diversifiées	-13 800	-37%	+7,4%
Bovins viande	-10 000	-43%	+12,3%
Spécialisées	-9 400	-38%	+15,4%
Diversifiées	-10 500	-48%	+10,5%
Ovins et caprins	-5 400	-33%	+7,9%
Granivores	-2 100	-6%	+0,8%
Grandes cultures	-11 700	-51%	+10,2%
Viticulture	-600	-1%	+0,3%
Autres	-500	-2%	+0,2%
Ensemble	-8 100	-29%	+6,4%

Source : Chatellier (2007).

Section VI. Agriculture et environnement

6.1. Nul ne contestera la nécessité à penser l'agriculture en termes de durabilité, d'abord parce qu'une interrogation majeure de demain est la capacité de l'agriculture à satisfaire les besoins alimentaires d'une population mondiale à la hausse, ensuite parce que l'agriculture mondiale est aujourd'hui encore essentiellement basée sur l'utilisation de ressources naturelles (l'air, l'eau, le sol et le sous-sol, etc.) et, en retour, a clairement un impact sur ces dernières. Nul non plus ne contestera que la croissance de la production agricole aux lendemains de la deuxième guerre mondiale se soit traduite par une augmentation des dommages environnementaux, dans les pays développés comme dans les pays en développement. L'UE ne fait pas exception, et nombreux seront ceux qui regretteront la prise en compte tardive et encore trop modeste des aspects environnementaux au niveau des stratégies des acteurs du milieu rural, en premier lieu les agriculteurs, comme des politiques publiques ayant trait, directement ou indirectement, aux activités agricoles, en premier lieu la PAC : non pas que l'environnement ne soit pas aujourd'hui au cœur de la PAC et de son évolution, mais parce que les mesures adoptées à ce jour ne sont vraisemblablement pas à la hauteur des défis à relever, notamment en matière de protection des ressources sol et eau, de réduction des émissions de GES, de protection de la biodiversité et de préservation des paysages ouverts et diversifiés.

VI-1. Impact des activités agricoles sur l'environnement : un aperçu ⁷²

6.2. Parce qu'elle occupe plus de la moitié du territoire communautaire (près de 60% dans l'hexagone) et qu'elle est forte utilisatrice de nombreuses ressources naturelles, l'activité agricole a un impact sur une large gamme de biens environnementaux. Nous traiterons successivement des aspects liés au changement climatique, à la ressource eau, à la biodiversité et à la ressource sol. Une présentation plus exhaustive aurait également inclus les aspects relatifs à l'air (pollutions locales de l'air par les activités agricoles liées aux produits phytosanitaires et à l'ammoniac),⁷³ aux paysages (homogénéisation et fermeture des paysages agricoles par simplification des pratiques et des systèmes, agrandissement, concentration et spécialisation productive des exploitations, suppression d'éléments fixes, etc.), et, inversement, contribution potentielle de l'agriculture au maintien de paysages ouverts et diversifiés par des incitations à la protection du bâti agricole, le maintien du bocage ou de zones humides, une agriculture répartie sur l'ensemble du territoire, etc.), et aux risques en matière d'inondations et de prévention des incendies.

- *Agriculture et changement climatique (émissions de GES)*

6.3. L'agriculture est source d'émissions de GES via trois canaux principaux : l'émission de protoxyde d'azote (N₂O) par les sols, principalement sous l'effet de la fertilisation azotée, l'émission de méthane (CH₄) par la fermentation intestinale, et l'émission de N₂O et de CH₄ par les déjections animales ; l'agriculture est également source d'émission de dioxyde de carbone (CO₂), principalement via sa consommation de carburants fossiles, mais pour de faibles quantités au regard des émissions totales de l'UE et de ses différents Etats Membres. L'agriculture peut contribuer à la réduction des émissions de GES, d'abord en diminuant ses propres émissions via des pratiques de fertilisation au total plus économes en engrais minéraux, le développement d'unités de méthanisation des effluents d'élevage, la maîtrise de la consommation d'énergie fossile au niveau des matériels et des bâtiments d'élevage, etc. L'agriculture peut aussi contribuer à la réduction des émissions de GES en exploitant sa capacité à (i) stocker le carbone, dans les sols comme dans la biomasse, et (ii) générer des énergies renouvelables en substitution aux énergies fossiles. Rappelons ici l'engagement souscrit par l'UE, dans le cadre du protocole de Kyoto, de limitation des émissions de GES à 8% à l'horizon 2012.

⁷² Pour plus de détails, le lecteur pourra se reporter à la publication du Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDAD) : MEDAD, 2007, Agriculture et environnement, Rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. La Documentation française, Paris 2007. La présente sous-section VI-1 est fortement inspirée de cette publication.

⁷³ La quasi-totalité des émissions d'ammoniac dans l'air est d'origine agricole, les trois quarts de ces émissions agricoles étant dues aux élevages.

- *Agriculture et ressource eau*

6.4. L'activité agricole peut impacter la ressource eau sur le double plan qualitatif et quantitatif. Sur le plan qualitatif, des pratiques excessives et/ou inadaptées de fertilisation peuvent ainsi se traduire par des concentrations des eaux superficielles et souterraines trop élevées en nitrates ou en phosphates ; à ces premières préoccupations, s'ajoutent des problèmes de contamination des eaux par le phosphore, ayant également pour origine principale la fertilisation minérale et organique, et par les produits phytosanitaires, ainsi que des risques de contamination bactériologique des eaux par les déjections animales. La directive européenne sur les nitrates adoptée en 1991 vise à lutter contre la pollution des eaux par les nitrates ; elle inclut un suivi de la qualité des eaux en liaison avec les activités et pratiques agricoles, le recensement des zones vulnérables aux nitrates, l'établissement de codes facultatifs de bonnes pratiques agricoles et de mesures obligatoires à mettre en œuvre dans les zones recensées sous forme de programmes d'action. Néanmoins, force est de constater l'inégale application de cette directive selon les Etats Membres et de ce fait, au mieux la lente amélioration de la qualité des eaux mesurée sur le critère de leur contenu en nitrates. Les données disponibles présentées ci-après sont certes relativement anciennes et donc ne tiennent pas compte des évolutions les plus récentes ; on retiendra néanmoins qu'en 2003, près de 50% des points de suivi des eaux souterraines françaises étaient de qualité moyenne (concentration en nitrates comprise entre 20 et 50 mg/l) ou médiocre (concentration en nitrates supérieure à 50 mg/l), et 50% des points de suivi des eaux françaises de surface étaient de qualité mauvaise à moyenne (concentration en nitrates supérieure à 10mg/l). Pour partie, la diminution (lente) de la teneur en nitrates des eaux souterraines tient à la faible vitesse de renouvellement de ces eaux, l'inertie du processus de renouvellement faisant qu'il faut de nombreuses années avant qu'une réduction des apports en nitrates ne se traduise par une diminution de la contamination en nitrates des eaux souterraines. Nombreux néanmoins seront ceux qui jugeront que la situation ne s'est pas suffisamment améliorée, et les mesures visant à réduire la contamination des eaux par les nitrates trop modestes. Sur ce dernier point, notons toutefois que la réforme de la PAC de juin 2003 inscrit le respect des exigences obligatoires découlant de la transposition de la directive nitrates au nombre des mesures de la conditionnalité (octroi des aides découplées de soutien des revenus agricoles conditionné au respect d'un certain nombre de règlements et de directives européennes, comme du maintien des terres dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales - BCAE -). De façon plus générale, il nous semble qu'un objectif prioritaire des pouvoirs publics œuvrant dans le domaine agricole, au niveau communautaire, national et régional, doit cibler la qualité de la ressource eau. Les solutions permettant de réduire les apports de produits fertilisants et de protection des cultures ne manquent pas ; pour ce qui est des engrais, elles portent notamment sur l'optimisation des apports d'engrais (raisonnement et fractionnement), l'adaptation des techniques culturales après récolte, des modifications des pratiques d'alimentation des animaux de sorte que ces derniers rejettent moins d'effluents azotés, le traitement des déjections animales, la mise en place de zones tampon, par exemple sous la forme de bandes enherbées le long des cours d'eaux et des fossés (mesure obligatoire depuis 2003 au titre des BCAE de la conditionnalité), etc. ; il est de même possible de réduire les utilisations de pesticides et leur transfert vers les eaux par un meilleur raisonnement de leur application, des rotations culturales différentes, l'utilisation conjointe du désherbage chimique sur les rangs et mécanique entre les rangs, le développement de la lutte biologique, plus généralement des méthodes de protection intégrée et de production intégrée, etc.

6.5. Sur la plan quantitatif, un seul chiffre suffit à illustrer le rôle clef de l'agriculture dans le domaine de l'eau : au niveau communautaire, près de 30% des utilisations en eau le sont à des fins agricoles, la part étant nettement plus élevée dans les pays du sud de l'UE (environ 60%) que dans ceux du nord de la zone (entre 0 et 30%). L'irrigation a permis et permet toujours, en suppléant aux manques, permanents ou temporaires, en eau, d'améliorer et de stabiliser les rendements, ainsi que l'orientation vers des cultures permettant de dégager des marges à l'hectare plus élevées (marges néanmoins dépendantes des prix des cultures, eux-mêmes influencés par les mesures politiques domestiques et commerciales, et du prix de l'eau). Mais l'irrigation est aussi à l'origine de problèmes environnementaux, notamment en matière de surexploitation de certaines nappes aquifères, d'assèchement de certaines zones humides, de salinisation et d'érosion de certains sols, de détérioration d'habitats, d'homogénéisation des cultures et des paysages et, de façon plus générale, d'intensification des pratiques culturales. La communication de la Commission européenne du 26 juillet 2000 intitulée « tarification et gestion durable des ressources en eau » expose les grandes lignes de ce que serait une politique européenne de l'eau durable, au minimum plus durable que

celles à l'œuvre aujourd'hui dans les différents Etats Membres. Cette communication insiste sur la nécessité d'une politique de tarification de sorte que chaque utilisateur supporte la totalité des coûts résultant de sa consommation d'eau, politique de tarification à combiner avec d'autres mesures dans le cadre du développement de plans de gestion de la ressource en eau au niveau de chaque bassin versant. La directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 reprend ce principe de la juste tarification et oblige chaque Etat Membre à mettre en place, au plus tard en 2010, une politique de tarification de l'eau faisant supporter à chaque utilisateur l'ensemble des coûts de sa consommation. En dépit de cet affichage politique et d'une tendance générale à l'augmentation du prix de l'eau utilisée à des fins d'irrigation, force est cependant de reconnaître que les systèmes nationaux de tarification de l'eau aujourd'hui en vigueur sont loin de respecter les principes d'une tarification à coût complet ; en pratique, dans de nombreux Etats Membres, notamment ceux du Sud de l'Union, les agriculteurs continuent à bénéficier de tarifs préférentiels via l'octroi de subventions et/ou des détaxations.

- *Agriculture et biodiversité*

6.6. La préservation de la biodiversité est un élément essentiel de la durabilité de l'agriculture et, plus généralement, de la vie sur la planète. L'agriculture utilise la biodiversité via notamment l'exploitation des ressources génétiques et des fonctions écologiques des écosystèmes ; elle est aussi, simultanément, créatrice de biodiversité, en particulier via la formation et l'entretien d'habitats, et destructrice de biodiversité par abandon d'espèces végétales traditionnelles, sélection d'un nombre réduit de races animales, simplification des écosystèmes agricoles et par suite disparition d'habitats naturels ou semi-naturels, etc. Dans le contexte de l'UE, la pression négative de l'agriculture sur la biodiversité résulte principalement de l'abandon des terres (qui, par exemple, conduit à la disparition de certains habitats semi-naturels par absence d'entretien des éléments que sont les haies, les fossés ou les bosquets), la spécialisation productive des exploitations agricoles (via l'homogénéisation des milieux qu'elle engendre, la sélection d'un nombre réduit de variétés végétales et de races animales, la diminution continue des surfaces en prairies permanentes gérées avec de faibles quantités d'intrants, etc.), et l'intensification des processus de production (via la destruction d'espèces sauvages cibles des produits de traitement comme non cibles, la disparition de zones humides par drainage, l'élimination des niches écologiques par arasement des talus, arrachage des haies et agrandissement de la taille des parcelles, etc.). A ce stade, on retiendra que le développement de l'agriculture en France et dans les autres Etats Membres de l'UE sur les cinquante dernières années a eu pour effet de réduire la biodiversité exploitée (par diminution du nombre d'espèces cultivées et élevées) et aussi, très vraisemblablement, la biodiversité non exploitée (par suppression d'éléments fixes sources d'habitats, simplification des assolements, mise en culture de prairies permanentes, accroissement des utilisations d'intrants chimiques, en particulier de produits phytosanitaires, etc.).

6.7. La prise de conscience de la nécessité de mieux raisonner les relations entre l'agriculture et la biodiversité, et sa traduction dans les politiques européennes, est récente. Ce n'est en effet qu'en 2001 qu'un plan communautaire d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine agricole a été adopté. Comme son nom l'indique, ce plan fixe les priorités d'action qui, de manière générale, correspondent au négatif des effets contraires mentionnés au point 6.6 ci-dessus : promotion et soutien de pratiques et de systèmes plus respectueux de l'environnement qui favorisent, directement ou indirectement, la biodiversité ; soutien aux activités agricoles durables dans les zones de grandes richesses sur le plan de la biodiversité ; maintien et renforcement des infrastructures écologiques, notamment des éléments linéaires que sont les haies, les corridors pour la faune, etc. ; et promotion des actions visant à conserver les races de bétail et les variétés végétales locales ou menacées. En 2004, l'UE a lancé un programme additionnel visant à préserver les ressources génétiques via le financement de mesures portant sur la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture. En pratique, le problème principal posé par ces deux plans en faveur de la biodiversité est, outre la difficulté pratique à identifier précisément les cibles des mesures et les effets de ces dernières, l'insuffisance des incitations relativement à celles offertes par la PAC des marchés du premier pilier. Certes, la réforme de la PAC de 2003 insiste à nouveau sur la nécessité d'une meilleure prise en compte de la protection de la biodiversité, via notamment le respect, au titre de la conditionnalité, des exigences découlant de la transposition des directives relatives aux oiseaux sauvages et aux habitats naturels, de même que des exigences en matière d'entretien des habitats. La transposition de ces directives prévoit en outre la mise en place de mesures renforcées de soutien dans les zones soumises à des contraintes et des réglementations

environnementales plus sévères (zones Natura 2000). Outre que le respect de la législation est un minimum - nul n'est censé ne pas appliquer la loi -, on regrettera surtout la modestie des ressources disponibles au travers du deuxième pilier pour la protection de la biodiversité, plus particulièrement au titre des Mesures agri-environnementales (MAE) et des soutiens aux zones moins favorisées. On regrettera également que ces mesures répondent essentiellement à une logique de compensation des coûts additionnels engendrés par des pratiques et des systèmes plus respectueux de la biodiversité de sorte qu'il est difficile d'offrir des rémunérations additionnelles pour des pratiques et des systèmes qui auraient un impact positif sur la biodiversité (et ne se limiteraient pas à réduire un impact négatif).

- *Agriculture et ressource sol*

6.8. Les activités agricoles ont un impact sur la ressource sol (couche supérieure de la croute terrestre) via de nombreux canaux, i.e., l'érosion (typiquement par exposition de sols nus en certaines périodes), la compaction (par passage de matériel agricole lourd et succession de labours à l'origine de « semelles de labour » qui réduisent la perméabilité et l'aération), des pertes de matière organique (par modification des utilisations des terres et des pratiques culturales conduisant à déstocker une partie du carbone du sol), des contaminations diffuses (par apport d'engrais minéraux, de pesticides, d'effluents, de boues d'épuration, etc. au-delà des capacités d'absorption et de régulation des sols), l'acidification et la salinisation. De façon générale, ces processus de dégradation des sols agricoles peuvent être imputés à des pratiques agricoles inadaptées qui se traduisent par des apports excessifs d'engrais et de produits de protection des cultures, la surexploitation des eaux à des fins d'irrigation, le surpâturage ou l'emploi de machines trop lourdes, etc. A ces effets contraires à la marge intensive s'ajoutent des impacts également négatifs à la marge extensive dus à des changements dans les utilisations des terres (retournement des prairies pour mise en culture), l'abandon de systèmes traditionnels de rotation des cultures et d'épandage de légumineuses vertes, etc.

6.9. Tout comme pour la biodiversité, et de façon plus générale tous les biens environnementaux sur lesquels l'agriculture a potentiellement un impact et sont, en retour, d'une importance première pour les activités agricoles, la politique communautaire en matière de protection des sols peut être résumée en trois points : (i) affichage explicite des défis à relever sous la forme, d'une part d'un programme d'action général en faveur de l'environnement qui souligne la nécessité d'élaborer une stratégie européenne de protection des sols, d'autre part d'une communication de la Commission européenne qui pose les jalons de ce que devrait être l'action communautaire en ce domaine (communication de 2002 intitulée « vers une stratégie thématique pour la protection des sols ») ; (ii) prise en compte de l'objectif de la protection des sols agricoles dans le cadre des MAE du deuxième pilier de la PAC (incitations à la réduction de l'érosion, du tassement et de la contamination des sols, à la reconstitution de la matière organique du sol, à la protection des terrasses, etc.), et inscription de l'exigence d'une meilleure protection des sols via la conditionnalité (notamment via les critères des BCAE) à l'occasion de la réforme de la PAC de 2003 ; et (iii) regret de la modestie des ressources budgétaires consacrées à l'objectif d'une meilleure protection des sols.

VI-2. Environnement et autres moteurs d'évolution de l'agriculture française et communautaire

6.10. Initialement, i.e., au commencement de l'exercice de prospective agriculture 2013, il était prévu de considérer deux hypothèses alternatives d'évolution du moteur « préoccupations et réglementations environnementales », à savoir le statu quo au niveau de l'année 2005 versus un renforcement des préoccupations et des réglementations environnementales. Les modèles économiques de simulation mobilisables pour l'exercice ont limité les ambitions en ce domaine. En pratique, l'attention s'est focalisée sur la question du changement climatique au travers, d'une part d'un développement des biocarburants de première génération dans l'UE (et dans d'autres zones du monde, les Etats-Unis en premier lieu), d'autre part la conclusion d'un accord international nettement plus contraignant que l'accord de Kyoto en matière de réduction des émissions de GES. Sur le premier point, il convient ici de rappeler qu'à l'époque où ont été définis les scénarios (début de l'année 2006), le bilan en termes de réduction des émissions de GES des biocarburants de première génération sur base de matières premières agricoles communautaires (blé, betteraves à sucre, colza et tournesol) était considéré comme très positif, en tout état de cause nettement plus positif qu'il ne

l'est aujourd'hui selon les dernières estimations disponibles ; insistons ici sur les nombreuses incertitudes, dues en particulier à des difficultés méthodologiques, associées aux différentes évaluations des biocarburants de première génération en matière de réduction des GES, et l'effort important de recherche pour réduire ces incertitudes. Sur le deuxième point, le comité des experts a considéré un accord post-Kyoto dit « facteur 4 » correspondant à une division par un facteur quatre à l'horizon 2050 des émissions de GES par les pays développés signataires (avec une moindre contrainte pour les pays en développement). En pratique, il s'est avéré qu'un tel accord n'aurait que des conséquences marginales sur l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE à l'horizon très rapproché de la présente prospective, i.e., aux alentours de 2013-2015.

6.11. Il n'a donc pas été possible, faute d'outils de simulation robustes et certifiés, de quantifier les conséquences pour l'agriculture et l'agroalimentaire en France et dans l'UE de préoccupations environnementales augmentées en matière de, par exemple, réduction des utilisations d'engrais et de produits phytosanitaires, augmentation du prix de l'eau à des fins d'irrigation, protection de la biodiversité ou préservation des paysages. Les outils à même d'analyser les conséquences de telles mesures (conséquences marchandes en termes de quantités, de prix et de revenus ; impacts structurels sur le nombre et la taille des exploitations ; et effets non marchands, en particulier en termes d'état de l'environnement) sont actuellement en construction, notamment dans le cadre de différentes opérations visant à coupler des modèles biophysiques de fonctionnement des écosystèmes et des modèles économiques de simulation prenant en compte les comportements des acteurs et les politiques publiques.⁷⁴ De plus, la traduction d'un accroissement des préoccupations environnementales dans les politiques publiques n'est évidemment pas unique : ainsi, les conséquences sur les revenus agricoles ne seront évidemment pas les mêmes selon que le renforcement des préoccupations environnementales est mis en œuvre par une réglementation plus contraignante sans compensation des surcoûts versus des mesures incitatives. Enfin, s'il n'a pas été possible de rendre compte de façon complète et robuste de préoccupations environnementales augmentées dans les différents modèles économiques de simulation, celles-ci ont néanmoins été analysées de façon qualitative dans le cadre de deux panels de spécialistes : l'un a porté sur les aspects air, eau et sol, l'autre sur les questions liées à la biodiversité et aux paysages.⁷⁵

- *Environnement et croissance agricole mondiale*

6.12. La croissance économique mondiale a un impact positif sur les productions, les prix et les revenus agricoles en France et dans l'UE via un effet de demande, i.e., une augmentation de la demande alimentaire adressée à l'agriculture mondiale, communautaire et française (cf. Section II). Toutes choses égales par ailleurs, cette demande alimentaire à la hausse aggravera la pression négative sur l'environnement, essentiellement parce que les producteurs agricoles chercheront à tirer profit des prix élevés en augmentant les rendements et en mettant en culture un nombre maximal d'hectares. Par ailleurs, un contexte de prix élevés des biens agricoles devrait accentuer le mouvement tendanciel à la spécialisation des exploitations européennes, spécialisation qui, de manière générale, est plutôt défavorable à l'environnement (cf. sous-section VI-1). Une conjoncture de prix agricoles élevés peut néanmoins être mise à profit pour un renforcement simultané des réglementations environnementales dans la mesure où les revenus agricoles seraient également plutôt élevés, permettant ainsi aux agriculteurs de supporter le surcoût lié à une législation environnementale plus sévère.

⁷⁴ On insistera ici sur les difficultés de ces opérations de recherche de couplage de modèles biophysiques et économiques, difficultés qui tiennent en premier lieu à la variabilité des échelles d'application des modèles : passer de la parcelle aux équilibres sur les marchés mondiaux n'est pas chose aisée ! En pratique, la solution retenue est d'emboîter plusieurs modèles définis à des échelles différentes : des modèles économiques de simulation définis au niveau mondial permettent de déterminer les prix mondiaux et les prix dans les différentes zones du monde distinguées, prix qui sont ensuite utilisés comme données dans des modèles définis à des échelles inférieures, un pays, une région, un bassin versant ou des exploitations individuelles. L'effort de recherche porte aussi sur la définition d'indicateurs environnementaux pertinents (indicateurs de résultats), et la caractérisation des mécanismes physiques, biologiques, économiques et sociaux qui peuvent influencer ces derniers (caractérisation des liens entre les déterminants et les résultats). Dans cette perspective, on insistera sur la dépendance des effets environnementaux aux conditions locales en matière de climat, de topographie, nature des sols, etc.

⁷⁵ Les enseignements qualitatifs des panels 5 (qualités des produits et risques sanitaires) et 6 (transformation et distribution des produits agroalimentaires) sont résumés dans les annexes 4 et 5, respectivement, selon la même logique, i.e., en croisant les deux thèmes avec les autres moteurs d'évolution du complexe agricole et agroalimentaire dans l'UE et en France.

- *Environnement et développement des biocarburants de première génération dans l'UE*

6.13. Un développement trop important des biocarburants de première génération dans l'UE aurait aussi, très vraisemblablement, pour effet d'aggraver la pression de l'agriculture sur les différents biens environnementaux, à l'exception sans doute du changement climatique sous réserve que le bilan environnemental des biocarburants communautaires de première génération soit significativement positif, question qui fait aujourd'hui l'objet de vifs débats et de plusieurs travaux de recherche (cf. point 6.10). Cet impact négatif résulterait à nouveau d'une intensification des pratiques et de la mise en culture d'un nombre maximal d'hectares ; plus spécifiquement, pour répondre à cette demande non alimentaire, les agriculteurs seront incités à mettre en culture à des fins énergétiques les surfaces aujourd'hui laissées en jachère, de façon obligatoire ou volontaire ;⁷⁶ certains producteurs pourraient également être incités à changer les utilisations des terres, en faveur de cultures énergétiques et au détriment d'usages herbagers de façon générale plutôt favorables à l'environnement. Sur le premier point, on notera que les agriculteurs avaient déjà la possibilité de mettre en culture à des fins énergétiques les terres gelées de façon obligatoire : la question est alors de savoir si un développement trop important des biocarburants dans l'UE ne conduirait pas à une remise en culture excessive de terres marginales et/ou localisées dans des zones à haute valeur environnementale. Un recours augmenté aux importations, soit de biocarburants, soit de matières premières étrangères pour fabrication locale de biocarburants, permettrait d'alléger la contrainte sur le besoin de terres domestiques. Le risque est alors de reporter le problème environnemental sur l'étranger si le développement de la production agricole en Amérique latine ou en Asie du Sud-Est conduit à des déforestations excessives et/ou à une intensification accrue des pratiques. De façon générale, l'analyse conduit à recommander de baser les décisions en matière de biocarburants, dans l'UE comme dans les autres zones du monde, sur une analyse coûts - bénéfiques en ne limitant pas l'étude des impacts environnementaux aux seules réductions des émissions de GES. L'analyse en termes environnementaux doit également intégrer les besoins de surfaces et les changements des usages des terres, de même que les utilisations d'engrais et de produits de protection des cultures, les besoins en eau, etc. Dans cette perspective, la certification peut être un outil de garantie que les bénéfices environnementaux dominent les coûts.

- *Environnement et OMC*

6.14. Il serait tentant de conclure qu'un accord agricole à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha (proposition communautaire d'octobre 2005) aurait, de façon non ambiguë, un impact positif sur l'environnement en France et dans l'UE, par le même mécanisme que celui décrit ci-dessus dans le contexte d'une croissance économique accélérée et/ou d'un développement des biocarburants de première génération de l'UE, mais jouant cette fois en sens inverse (baisse des prix agricoles dans l'UE réduisant l'intérêt à accroître les rendements et par suite les utilisations d'engrais et de pesticides à l'hectare). En pratique, les incitations à réduire les rendements en grandes cultures devraient être limitées parce que l'application de la proposition communautaire d'octobre 2005 à l'OMC n'aurait in fine que peu d'effets contraires sur les prix communautaires des céréales et d'oléagineux (cf. sous-section IV-1). L'impact négatif d'un tel accord sur les prix et les productions des diverses viandes rouges serait nettement plus important. Un tel accord pourrait donc conduire à des abandons de production bovine, ovine ou caprine dans les zones moins favorisées, zones où les élevages sont généralement conduits de façon extensive avec recours important à l'herbe (et où les alternatives à l'herbe sont rares).

- *Environnement et PAC*

6.15. La prise en compte explicite des questions environnementales dans les différentes politiques communautaires et nationales est récente. Au niveau communautaire, on la fera remonter à 1998, à

⁷⁶ La Commission européenne a proposé de porter le taux de gel obligatoire à 0% en 2008. Dans le cadre de sa communication dite de bilan de santé de novembre 2007, elle va encore plus loin en proposant de supprimer le gel obligatoire. Reconnaisant les incidences bénéfiques de la jachère sur l'environnement, la Commission européenne suggère de substituer à cette dernière des « mesures de développement rural adaptées au niveau local, étant donné que les conditions agro-environnementales ne sont pas homogènes dans l'espace » (Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Préparer le bilan de santé de la PAC réformée, novembre 2007). Nous reviendrons sur cette question au point 6.21.

l'occasion du Conseil européen de Cardiff qui invitait à la définition de stratégies en matière d'intégration des questions environnementales dans les différentes politiques communautaires. Ce premier conseil fut suivi de plusieurs autres où fut réaffirmé cet engagement à une meilleure intégration des questions liées à l'environnement et au développement durable dans les politiques sectorielles européennes, ainsi qu'au développement d'indicateurs permettant le suivi de cette intégration. Naturellement, la politique agricole, première politique commune en termes de ressources budgétaires allouées, fut intégrée à ce processus dit de Cardiff. Sur la base d'une communication de la Commission européenne de janvier 1999 intitulée « pistes pour une agriculture durable », le Conseil européen d'Helsinki a ainsi adopté, en décembre 1999, la stratégie dite d'intégration de la dimension environnementale dans la PAC. De manière générale, les cibles d'intégration portent sur les différents biens environnementaux présentés au point 6.6, à savoir la qualité de l'air, le changement climatique, la qualité et la gestion de l'eau, la réduction des risques liées aux substances agrochimiques, la protection de la biodiversité, la diminution de la dégradation des sols et la préservation des paysages.

6.16. L'intégration explicite et concrète des aspects liés à l'environnement et au développement rural dans la PAC remonte donc au début de la présente décennie, plus spécifiquement à la réforme Agenda 2000 de la PAC de 1999 (cf. sous-section I-3). C'est en effet à cette occasion que fut affirmé le principe d'une politique agricole européenne assise sur deux piliers, le premier regroupant les mesures de régulation des marchés et de soutien des revenus, le second visant à assurer le développement durable des zones rurales. Cette double assise fut confirmée à l'occasion de la réforme de la PAC de 2003, et elle est toujours au cœur de la stratégie de révision de la PAC dans le cadre de l'opération dite de bilan de santé (cf. proposition de la Commission européenne de novembre 2007). On résumera cette stratégie d'intégration progressive des aspects liés à l'environnement et au développement durable dans la PAC en quatre points :

- (i) Découplage de la politique de soutien des revenus agricoles de sorte que les décisions des producteurs agricoles en matière de choix des produits, d'allocation des surfaces et de niveaux des productions soient au maximum guidées par les signaux de marché que sont les prix. Par ce biais, il n'y a plus (du moins en théorie) d'incitation politique à choisir une production spécifique et à augmenter les volumes produits par unité de surface puisque le montant de l'aide découplé ne dépend plus des choix de produits et des volumes offerts ; dit autrement, est ainsi brisée l'incitation politique à accroître les rendements ou les chargements à l'hectare, ceux-ci étant désormais déterminés en fonction des conditions de marché, i.e., des prix des produits et des coûts des intrants.
- (ii) « Verdissement » de la politique agricole du premier pilier via le mécanisme dit de la conditionnalité qui subordonne l'octroi des aides directes au respect, d'une part de règlements et de directives communautaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que des obligations relatives à la sécurité sur le lieu de travail, d'autre part du maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.⁷⁷
- (iii) Diminution des ressources budgétaires allouées au premier pilier pour redéploiement sur des mesures de développement rural du deuxième pilier via le mécanisme de la modulation. Optionnelle avant 2003, la modulation est devenue obligatoire depuis cette date à un taux de 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% en 2007 et au-delà ; dans le cadre du bilan de santé, la Commission européenne propose d'augmenter progressivement le taux de modulation obligatoire pour le porter à 13% à l'horizon 2013.
- (iv) Augmentation progressive des ressources allouées au deuxième pilier (cf. point (iii) ci-dessus) et meilleur ciblage des mesures octroyées à ce titre. En pratique, sur la période 2007-2013, les différentes mesures du deuxième pilier sont regroupées en trois axes dont un seul néanmoins, le deuxième, cible explicitement l'environnement : l'axe 1 vise à accroître la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par des actions en faveur du capital humain (formation, dispositifs en faveur des jeunes agriculteurs, etc.), du capital physique (aides à l'investissement, aux infrastructures et à la transformation des produits) et la qualité des produits (promotion de la qualité et aides pour la mise aux normes) ; l'axe

⁷⁷ Facultative en 1999 (au choix de l'Etat Membre), la conditionnalité est devenue obligatoire à l'occasion de la réforme de la PAC de 2003.

2 relatif à l'environnement et la gestion de l'espace inclut notamment les MAE et les dispositifs en faveur des zones moins favorisées ; l'axe 3 enfin cherche à encourager la diversité de l'économie rurale (aides aux micro-entreprises, aux activités touristiques, etc.) et à développer la qualité de la vie en zones rurales (développement d'activités de services, rénovation de villages, appui aux stratégies de développement local, etc.).

6.17. De la présentation du point 6.16 ci-dessus, on retiendra que les MAE constituent aujourd'hui le principal outil d'intégration d'objectifs environnementaux dans la PAC. Les autres dispositions, plus spécifiquement le découplage de la politique de soutien des revenus et la conditionnalité d'octroi des aides directes au respect de normes et de bonnes pratiques, peuvent en effet être considérées comme des mécanismes visant d'abord à corriger les effets contraires sur l'environnement des dispositifs de régulation des marchés et de soutien des revenus agricoles. A cet égard, on notera que le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles n'aura qu'un effet marginal sur les rendements et les chargements à l'hectare si les conditions de marché font qu'il est dans l'intérêt privé du producteur d'accroître rendements et chargements ; tel sera le cas si les prix agricoles européens restent aux niveaux de l'année 2007, sous l'effet notamment d'une croissance économique mondiale soutenue (cf. Section II) et/ou d'un développement important des biocarburants de première génération dans l'UE comme dans d'autres zones du monde (cf. Section III). On soulignera également que la conditionnalité (plus spécifiquement, l'éco-conditionnalité) n'aura que peu des effets positifs sur l'environnement si elle se limite au seul respect des règlements et des directives existantes, et que les critères des BCAE sont peu sévères.

6.18. Au titre des MAE, les agriculteurs s'engagent, pour une période de cinq années au minimum, à adopter des techniques plus respectueuses de l'environnement, i.e., qui vont au-delà des seules bonnes pratiques agricoles. En contrepartie, ils bénéficient d'indemnités visant à compenser le surcroît de coût et/ou la perte de profit. Par application du principe de la subsidiarité, les mesures sont définies au niveau de chaque Etat Membre de façon à coller au plus près à la diversité des situations nationales : elles visent ainsi à favoriser des pratiques plus extensives, des systèmes de pâturage à faible intensité, des systèmes de production intégrée, l'agriculture biologique, la protection du paysage et de différents éléments naturels tels que les haies, les fossés et les zones humides, la préservation d'habitats précieux et de la biodiversité qui leur est associée, etc. Cofinancées au total à parts à peu près égales par l'UE et les Etats Membres, les MAE ont fortement cru à compter de 1993 jusqu'au début des années 2000 (plus de deux milliards d'euros de dépenses communautaires pour l'UE à 15) ; stables, voire en légère diminution, depuis cette date, elles couvrent aujourd'hui environ le tiers des surfaces agricoles de l'UE à 15.

6.19. Les MAE sont basées sur une obligation de moyens, dont découle le calcul des paiements octroyés, et non sur une obligation de résultats en termes d'impacts environnementaux. Ces derniers dépendent (i) de la causalité entre les pratiques spécifiées et l'effet environnemental, (ii) de la localisation des surfaces contractualisées, (iii) du taux de contractualisation dans les zones d'intérêt, (iv) du respect des cahiers des charges par les contractants, et enfin (v) de la pérennité des pratiques, qu'il y ait ou non-renouvellement des contrats. Sans entrer ici dans les détails,⁷⁸ on retiendra la sous optimalité des MAE telles qu'elles sont aujourd'hui mises en œuvre, notamment en raison de l'insuffisante prise en compte des effets de seuil et d'échelle, une localisation des mesures qui n'est sans doute pas la plus adaptée au regard de l'acuité des problèmes environnementaux sur les différents territoires communautaires, le faible taux de contractualisation dans des zones qui pourtant nécessitent une amélioration substantielle de l'état de l'environnement (ceci en particulier parce que les incitations fournies par les MAE sont faibles en comparaison des surcoûts engendrés et/ou des aides octroyées au titre du premier pilier), la trop faible durée des contrats dans un contexte où il a été prouvé que leur allongement et l'augmentation des primes annuelles aurait un effet environnemental positif plus que proportionnel, etc. Cette énumération des défaillances des MAE actuelles ne doit pas laisser croire que celles-ci ne sont pas un outil puissant d'intégration d'objectifs et de préoccupations environnementaux dans la PAC : l'outil existe ; il doit néanmoins être adapté pour une meilleure efficacité bénéfiques environnementaux - coûts privés et publics des mesures. Dans ce contexte général, on peut affirmer ici que la modulation à hauteur de 20% des aides directes du premier pilier avec redéploiement des mesures ainsi économisées sur les MAE (hypothèse M2 de la modulation ; cf.

⁷⁸ Pour cela, voir Dupraz P., 2007, Effets des mesures agri-environnementales. INRA Sciences Sociales, 2-3, septembre 2007.

sous-section V-5) est, de manière générale, favorable à l'environnement (même s'il n'a pas été possible de quantifier l'amélioration de l'état de l'environnement).

6.20. De façon plus générale, on rappellera ici un enseignement majeur tiré de l'analyse de la sous-section V-5 relative aux conséquences sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises de différentes hypothèses d'évolution des soutiens budgétaires du premier et du deuxième pilier. Une modulation à 20% des aides directes du premier pilier avec réallocation des ressources sur l'ensemble des mesures actuelles du deuxième pilier (hypothèse M1), les seules MAE (hypothèse M2) ou les seules ICHN (hypothèse M3) serait favorable (en termes de revenus) aux exploitations ovines et caprines, de même qu'aux unités de bovins lait et de bovins viande principalement basées sur l'herbe pour l'alimentation des animaux. Une telle évolution serait a priori favorable à l'environnement, de même qu'à la satisfaction d'un objectif d'une répartition de l'activité agricole sur l'ensemble du territoire français. Néanmoins, dans une perspective d'efficacité des politiques publiques, on recommandera ici d'inverser le raisonnement : il faut commencer par définir les objectifs environnementaux et territoriaux recherchés dans les zones moins favorisées où domine l'élevage basé sur l'herbe, puis les ressources et les instruments à mobiliser pour la satisfaction optimale, i.e., à moindre coût, de ces objectifs.

6.21. C'est selon la même logique qu'il convient de raisonner la suppression du gel obligatoire des terres. Cette suppression aura des conséquences environnementales négatives, essentiellement parce qu'elle va entraîner la disparition de zones refuges favorables à la préservation de la biodiversité dans les zones de grandes cultures céréalières et oléagineuses. Il est néanmoins plus vraisemblable qu'un gel obligatoire des terres défini initialement (i.e., en 1992, à l'occasion de la réforme MacSharry de la PAC) essentiellement comme un outil de contrôle de l'offre ne soit pas l'instrument le plus efficace pour un objectif de préservation de la biodiversité. On recommandera à nouveau d'inverser le raisonnement (définir d'abord les objectifs, ensuite les ressources budgétaires requises et les instruments à mettre en œuvre). Ceci passe sans nul doute par une territorialisation des mesures en ciblant, à l'échelle des exploitations comme à celles des régions, les zones les plus favorables à la biodiversité.

6.22. C'est également ainsi qu'il convient de raisonner le soutien du premier pilier aux productions animales herbivores, plus spécifiquement aux exploitations d'herbivores essentiellement basées sur l'herbe : le soutien à ces dernières doit être majoritairement légitimité via leurs rôles sur les plans environnemental et territorial. Il faut donc commencer par identifier ces rôles, puis les mesurer et les évaluer, enfin définir les instruments à mettre en œuvre pour la satisfaction optimale de ces rôles. Dans ce contexte, on rappellera le résultat de la sous-section V-4, à savoir la faible efficacité (en termes de volumes produits et par suite, de nombre d'exploitations) des outils actuels de régulation des marchés européens de la viande bovine (primes à la tête de bétail) et des produits laitiers (quotas, intervention publique sur le beurre et la poudre de lait écrémé, restitutions et aides à l'écoulement de produits laitiers sur le marché domestique) en cas d'accord simultané à l'OMC.

Section VII. Conclusion

Les résultats et enseignements principaux de la prospective agriculture 2013 déclinés par grande thématique / question peuvent ainsi être résumés.

• *La croissance économique mondiale*

(E1) Le rythme de croissance économique mondiale (plus spécifiquement, du progrès technique) ne modifiera que marginalement les effets propres (mesurés en pourcentages) d'un accord multilatéral agricole dans le cadre du cycle de Doha, d'accords régionaux et/ou d'une nouvelle réforme de la PAC. Toutefois, ces effets propres s'appliqueront à un secteur agricole et agroalimentaire communautaire et français d'autant mieux positionné (en termes de volumes produits, de prix et de valeurs ajoutées) que la croissance économique mondiale sera forte.

• *Les biocarburants*

Impacts au niveau mondial

(E2) Le développement des biocarburants de première génération aux Etats-Unis et dans l'UE-25 à hauteur des objectifs décidés (5,75% dans l'UE-25), a fortiori envisagés (10% dans l'UE-25), aura un impact significatif sur les marchés mondiaux des céréales et des oléagineux à l'horizon 2015. Il se traduira notamment par des augmentations substantielles des prix mondiaux nominaux des huiles végétales et des céréales, et par une baisse des cours mondiaux nominaux des tourteaux protéiques. Il aura un impact négatif sur les quantités de céréales et d'huiles végétales utilisées pour l'alimentation humaine et animale qui certes augmenteront relativement à aujourd'hui, mais d'autant moins que le développement des biocarburants sera fort. Les augmentations des rendements requises pour satisfaire la demande mondiale alimentaire et non alimentaire en 2015 sont compatibles avec les évolutions observées sur les deux dernières décennies sous la condition d'augmentations possibles des surfaces emblavées en céréales et en oléagineux comprises entre 5 et 10%.

Impacts au niveau communautaire / français

(E3) Le développement des biocarburants de première génération dans l'UE à hauteur des objectifs décidés (5,75%) conduira, via un effet de demande, à accroître les productions et les prix domestiques de blé tendre, de graines de colza et d'huiles de colza. Il conduira, via un effet d'offre, à augmenter les productions domestiques de tourteaux de colza et à diminuer leurs prix. Les effets prix à la hausse et à la baisse se compensant, le coût des rations animales dans l'UE sera pratiquement inchangé ; par suite, les productions animales communautaires seront peu affectées par le seul développement des biocarburants de première génération dans l'UE. L'impact sur la valeur ajoutée du secteur agricole communautaire sera positif, mais le gain sera nettement plus faible que le coût de la politique (dans un rapport de 1 à 3) ; le gain en termes de rémunération du seul travail agricole sera encore plus modeste (dans un rapport de 1 à 6). Ces effets propres du développement des biocarburants dans l'UE sont robustes aux évolutions de la PAC en discussion dans le cadre du bilan de santé. Ils sont sensibles à la possibilité d'accroissement des importations communautaires d'huiles concurrentes des oléagineux domestiques (sous l'effet de progrès technologiques ou de modifications réglementaires) et de bioéthanol (notamment sous l'effet d'une diminution de la protection tarifaire sur les importations communautaires de bioéthanol).

(E4) Un fort développement du biodiesel dans l'UE (plus spécifiquement, en France) satisfait uniquement à partir de graines oléagineuses domestiques (colza et tournesol) risque de se heurter à la contrainte agronomique qui recommande de limiter la part des surfaces emblavées en colza à un maximum de 25% de la surface totale agricole des exploitations. Corollaire, l'augmentation du coût d'opportunité du colza et du tournesol pour des objectifs élevés d'incorporation du biodiesel, supérieurs aux objectifs de la directive communautaire de 2003 sur les biocarburants.

- *Les accords internationaux*

- Impacts d'un accord du cycle de Doha*

(E5) Un accord multilatéral à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha incluant des réductions des droits de douane sur les produits agricoles (conformément à la proposition communautaire d'octobre 2005), les biens industriels et les services, aura un effet positif sur l'ensemble de l'économie communautaire et française : au détriment de l'agriculture et de l'agroalimentaire, au bénéfice des autres industries et des services. Le gain pour l'ensemble de l'économie communautaire et française, mesuré en termes de PIB et/ou de bien-être, sera toutefois limité (augmentation du PIB de 0,23% dans l'UE-15 et de 0,17% en France) ; les effets négatifs sur l'agriculture et l'agroalimentaire seront proportionnellement plus importants ; ils seront en outre inégalement répartis entre produits et secteurs agricoles, d'autant plus élevés que le bien bénéficie de restitutions à l'exportation et/ou d'une protection à l'importation importante. Les impacts négatifs sur l'agriculture et l'agroalimentaire communautaire et français seront d'autant plus élevés que la protection douanière est diminuée : ils seront plus élevés dans le cas d'un accord multilatéral obéissant à la proposition plus ambitieuse du G-20 de l'automne 2005 relativement à un accord plus modeste conforme à la proposition communautaire d'octobre 2005.

- Accord multilatéral versus accords régionaux*

(E6) Un échec du cycle de Doha pourrait s'avérer plus pénalisant pour l'agriculture et l'agroalimentaire communautaire et français s'il devait être compensé par des accords régionaux très contraignants. Un tel résultat serait obtenu, par exemple, dans le cas d'un accord bilatéral ambitieux avec les pays du MERCOSUR combiné à la conclusion effective des accords de partenariat économique avec les pays de l'Afrique subsaharienne et du pourtour méditerranéen.

- Accord multilatéral et croissance*

Pour mémoire : cf. enseignement (E1) ci-dessus.

- Accord multilatéral et biocarburants*

(E7) Le développement des biocarburants de première génération à 5,75% dans l'UE permettra de compenser une partie seulement des effets contraires sur le complexe agricole et agroalimentaire de l'UE d'un accord à l'OMC (selon la proposition communautaire d'octobre 2005). Il y aurait néanmoins plus que compensation dans le cas spécifique des céréales et des oléagineux ; dans le cas du blé, la surcompensation sera plus importante si le bioéthanol est classé comme produit sensible dans l'accord multilatéral relativement au cas où il ne l'est pas.

- *L'évolution de la PAC*

- Impacts d'une réforme en profondeur étendue aux produits végétaux et animaux*

(E8) Dans l'hypothèse d'un échec du cycle de Doha non compensé par des accords bilatéraux, une réforme en profondeur de la PAC comprenant le découplage total et la mutualisation des DPU, la baisse non compensée de -35% de ces derniers et leur modulation obligatoire à 20%, la fin du gel des terres obligatoire, et la suppression des mécanismes d'intervention et de régulation dans les secteurs du lait et du sucre, aura, de manière générale, un impact négatif sur les productions domestiques, notamment celles de betteraves à sucre et de sucre, de bovins vivants et de viande bovine. La baisse du troupeau bovin ne sera du qu'à la diminution du troupeau allaitant dans la mesure où la production de lait, et par suite le troupeau laitier, seront quasiment stables et ce, en dépit de la suppression des quotas laitiers. Par contraste, les équilibres des marchés domestiques des différents produits laitiers seront significativement affectés, négativement pour le beurre et, dans une moindre mesure, la poudre de lait écrémé, positivement pour la poudre de lait entier et les fromages : ce résultat est contingent à l'hypothèse adoptée que la suppression du régime de l'intervention dans le secteur du lait s'accompagne de l'impossibilité à recourir aux restitutions dans ce secteur : le maintien des restitutions aurait limité la baisse du prix domestique du beurre et par suite, celle du prix du lait à la sortie de l'exploitation agricole ; la production domestique de lait aurait alors augmenté.

(E9) Les valeurs ajoutées hors aides seront différemment affectées selon les secteurs / produits. Les deux secteurs qui subiront les plus fortes baisses sont le lait (baisse du prix) et le sucre (baisses du prix et de la production). Les valeurs ajoutées hors aides des autres produits seront nettement moins affectées, y compris le secteur de l'élevage bovin viande : certes, la production de gros bovins diminue, mais le prix de ces derniers augmente. Au total, c'est surtout par la baisse non compensée de -35% du paiement unique que les valeurs ajoutées, aides incluses cette fois, de même que les revenus bruts d'activité agricole, seront affectées par le scénario de réforme de la PAC ici considéré : la réduction de -35% du paiement unique dans un scénario de découplage total de toutes les aides du premier pilier représente en effet un peu plus de 10 milliards d'euros, chiffre qu'il est intéressant de comparer avec le gain de valeur ajoutée agricole induit par le développement à 5,75% des biocarburants, soit 3,2 milliards d'euros : il y a donc un écart de 1 à 3 entre le gain de valeur ajoutée (revenu) qu'apporterait un développement à 5,75% des biocarburants dans l'UE et la réduction de valeur ajoutée (revenu) qu'entraînerait une diminution non compensée de -35% du paiement unique.

Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers

(E10) Dans le contexte décrit ci-dessus, le maintien de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et des outils de régulation de la politique laitière (quotas laitiers, intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémé, et restitutions sur ces deux biens) permet de maintenir quasiment inchangés les productions, les prix et les valeurs ajoutées hors aides dans les deux secteurs de l'élevage bovins viande et bovins lait (dans l'hypothèse où la protection tarifaire est maintenue constante ; cf. enseignement (E12) ci-dessous).

Réforme de la PAC et accord à l'OMC

(E11) Un accord agricole à l'OMC (proposition communautaire d'octobre 2005) aggravera les impacts négatifs de la réforme de la PAC sur les productions domestiques des différentes viandes, notamment les viandes rouges : ceci s'explique par l'accroissement des importations consécutive à la baisse des droits de douane ; cette augmentation des importations conduit à déprimer les cours intérieurs de sorte que les élevages herbivores sont maintenant doublement pénalisés, par la baisse des volumes et par celle des prix. Par comparaison, les effets additionnels d'un accord à l'OMC sur les marchés communautaires du lait et des produits laitiers seront plus limités et ceci, parce que la réforme de la PAC incluait déjà, au titre de la dérégulation de l'OCM du lait et des produits laitiers, la suppression des restitutions sur le beurre et la poudre de lait écrémé ; cf. enseignement (E9). Enfin, l'accord multilatéral entraînera une contraction de l'offre communautaire de blé par augmentation des importations de bioéthanol qui se substituent à du bioéthanol produit à partir de blé domestique.

Maintien de la PMTVA et des quotas laitiers : une efficacité moindre en régime d'accord à l'OMC

(E12) Dans l'hypothèse d'un accord à l'OMC, les instruments de la PMTVA et des quotas laitiers seront moins efficaces (efficacité mesurée en termes de maintien des productions et des prix intérieurs de la viande bovine et du lait) relativement à un régime à accords commerciaux, multilatéraux et bilatéraux, inchangés - cf. enseignement (E10). Dans le cas de la production bovine, ceci est principalement dû à la baisse de la protection douanière et aux augmentations des importations communautaires de viande bovine que cette baisse autorise. Dans le cas du lait et des produits laitiers, la moindre efficacité est d'abord liée à l'impossibilité de recourir aux restitutions pour équilibrer le marché communautaire du beurre.

Emploi agricole et nombre d'exploitations

(E13) Une croissance économique accélérée et un fort développement des biocarburants auront un impact positif sur l'emploi agricole et le nombre d'exploitations dans l'UE-15 et en France ; cet impact positif ne compensera pas la baisse tendancielle à l'horizon 2015 de l'emploi agricole et du nombre d'exploitations, baisse qui sera aggravée par un accord à l'OMC comprenant la suppression des subventions à l'exportation et une réduction des droits de douane, et par une nouvelle réforme de la PAC incluant notamment une baisse non compensée des paiements uniques. La modulation des aides du premier pilier sera d'autant plus favorable à l'emploi agricole que son produit sera réalloué sur des mesures du deuxième pilier intensives en travail.

Annexes

Annexe 1. Les scénarios de la prospective agriculture 2013

Quatre moteurs d'évolution du complexe agricole et agroalimentaire français et communautaire ont été retenus, à savoir : (i) la croissance économique mondiale, (ii) les préoccupations environnementales et énergétiques, (iii) les négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha et (iv) le futur de la PAC. Pour chaque moteur, des hypothèses alternatives d'évolution ont été formulées.

Moteur 1. Croissance économique mondiale et évolution de la demande alimentaire mondiale : trois hypothèses alternatives

- Ralentissement de la croissance économique par suite, notamment, d'un contexte géopolitique défavorable ;
- Maintien de la croissance économique selon son rythme actuel : fort dans les pays émergents, assez soutenu aux Etats-Unis, et plutôt faible en Europe ;
- Accélération de la croissance liée au développement toujours plus rapide des pays émergents et à un contexte de stabilité et de coopération qui engendrent une forte dynamique d'échanges, d'investissements et d'innovations.

Moteur 2. Préoccupations environnementales et énergétiques : deux hypothèses alternatives

- Seules les décisions déjà prises en matière d'environnement sont appliquées : mise en œuvre des accords de Kyoto ; incorporation des biocarburants selon les décisions déjà actées ; c'est le statu quo ;
- Renforcement des préoccupations environnementales, aussi bien en matière de lutte contre les émissions de GES (renforcement des mesures prises à Kyoto afin d'atteindre l'objectif « facteur 4 ») que de protection du milieu ; elles se traduisent, entre autres, par une incitation à l'utilisation de la biomasse pour des usages non alimentaires (à l'horizon 2015, essentiellement pour la fabrication de biocarburants de première génération), et par de nouvelles mesures de lutte contre les pollutions imposées par la réglementation.

Moteur 3. Règles du commerce international : deux hypothèses alternatives

- Echec des négociations multilatérales du cycle de Doha ; développement possible, en contrepartie, d'accords bilatéraux et régionaux ambitieux : UE-MERCOSUR, Accords Euromed, Accords de partenariats économique UE-ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) ;
- Succès des négociations multilatérales du cycle de Doha avec accord « modéré » (ici simulé sur les bases de la proposition communautaire d'octobre 2005 avec, notamment, réduction moyenne des droits de douane sur les produits agricoles de -39% et possibilité de retenir 8% de produits sensibles).

Moteur 4. Futur de la PAC : trois hypothèses alternatives

- Maintien de la PAC actuelle issue de la réforme de juin 2003 ;
- Réforme de la PAC (hypothèse réforme 1) avec suppression du mécanisme de l'intervention, découplage total, réduction non compensée de -35% des aides du premier pilier, modulation obligatoire à 20% et transfert des ressources économisées sur le deuxième pilier, suppression de la jachère, des quotas laitiers et sucriers ;
- Variante de cette hypothèse de réforme de la PAC (hypothèse réforme 2) avec maintien de la PMTVA (Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) et des quotas laitiers pour tenir compte du rôle territorial de l'élevage herbivore.

En combinant les hypothèses alternatives posées pour chaque moteur d'évolution, le comité des experts a construit trois groupes de scénarios intitulés « le pas », le « trot » et « le galop », dont les caractéristiques majeures sont présentées dans le tableau A1 ci-dessous. On résumera la logique d'ensemble qui sous-tend ces scénarios de la façon suivante :

• Scénarios « le pas »

Sous l'effet de difficultés liées à l'environnement géopolitique, la croissance économique est ralentie au niveau mondial, y compris dans les pays émergents. Dans ce contexte difficile, les préoccupations

environnementales n'évoluent pas. L'UE maintient la PAC selon les modalités d'instrumentation actuelles, i.e., issues de la réforme de 2003, 2004 et 2005. La pression des pays favorables à l'ouverture des marchés se renforce, mais les concessions de la part des Etats-Unis et de l'UE sont difficiles à obtenir. On ne peut déduire logiquement les conséquences d'un tel environnement sur les résultats des négociations à l'OMC. Les deux alternatives, accord modéré versus échec du cycle de Doha, sont donc retenues.

• *Scénarios « le trot »*

Alors que la croissance économique mondiale se poursuit selon les tendances actuelles, la montée en puissance des préoccupations liées au changement climatique et à la protection de l'environnement aboutit au renforcement des mesures de lutte contre les émissions de GES et les pollutions de toutes origines. L'UE poursuit le processus de réforme de la PAC avec, notamment, renforcement des mesures du deuxième pilier. Les négociations du cycle de Doha se concluent par l'une ou l'autre des hypothèses proposées constituant deux variantes au scénario proposé, accord modéré versus échec du cycle de Doha.

• *Scénarios « le galop »*

La croissance économique mondiale s'accélère, témoignant du développement soutenu des pays émergents, avec extension de la dynamique à l'ensemble de la planète. Cette croissance accélérée crée des tensions accrues sur les prix des matières premières, agricoles et non agricoles. Les préoccupations liées à l'environnement se maintiennent, mais elles restent un facteur d'ordre second relativement à la préoccupation de l'approvisionnement alimentaire concurrencé par les usages non alimentaires des produits agricoles (biocarburants de première génération). L'UE poursuit le processus de réforme de la PAC, et les négociations de l'OMC se concluent par un accord.

Tableau A1. Les scénarios de la prospective agriculture 2013

	Demande de produits agricoles (croissance et usages énergétiques)	Outils de régulation (PAC et OMC)	
Sc. le pas I-a	- ralentissement de la croissance économique	- maintien de la PAC actuelle	- accord modéré à l'OMC
Sc. le pas I-b	- statu quo environnemental - biocarburants		- pas accord à l'OMC (accords bilatéraux)
Sc. le trot II-a	- maintien de la croissance	- réformes 1 ou 2 de la PAC	- accord modéré à l'OMC
Sc. le trot II-b	- préoccupations environnementales renforcées - biocarburants		- pas d'accord à l'OMC (accords bilatéraux)
Sc. le galop III	- accélération de la croissance - statu quo environnemental - biocarburants	- réformes 1 ou 2 de la PAC	- accord modéré à l'OMC

Annexe 2. Le contexte dans lequel s'inscrivent les réflexions actuelles sur le futur de la PAC

(a) Un processus continu de réforme de la PAC depuis 1992,

La réforme de la PAC est permanente depuis 1992 au moins (réforme MacSharry). Il est possible de résumer ce processus continu de réforme selon deux lignes de force : en premier lieu, la diminution progressive du soutien par les prix à la charge principalement des consommateurs et son remplacement par un soutien budgétaire, donc à la charge essentiellement des contribuables, via des

aides directes progressivement de plus en plus découplées de la production ; en deuxième lieu, la montée en puissance graduelle des mesures ciblant des objectifs environnementaux et territoriaux.

dicté par trois objectifs principaux : maîtrise des dépenses, acceptabilité internationale et légitimité domestique,

Ce processus continu de réforme vise à satisfaire simultanément trois objectifs principaux : maîtriser les dépenses agricoles communautaires ; augmenter l'acceptabilité internationale de la PAC essentiellement via la réduction des effets de distorsion sur les échanges que celle-ci engendre, pouvait ou peut engendrer (d'où le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles) ; et accroître l'acceptabilité domestique de cette politique via une meilleure prise en compte des dimensions environnementales et territoriales (d'où la conditionnalité des aides directes de soutien des revenus agricoles et l'affirmation du « développement rural » comme devant être le second pilier de la PAC). C'est en regard de ces trois objectifs principaux qu'il convient d'apprécier le succès du processus de réforme à l'œuvre depuis 1992.

et, implicitement pour le moins, par deux autres objectifs : soutien des revenus agricoles et sécurité alimentaire.

Néanmoins, la PAC réformée poursuit, au minimum dans l'esprit de certains gouvernements nationaux, au moins deux autres objectifs, celui du soutien des revenus agricoles (plus précisément, la compensation des diminutions des rémunérations et des prix des facteurs primaires de production, terre incluse, consécutive à la réduction du soutien par les prix), et celui de la sécurité alimentaire au sens large du terme (approvisionnement en quantités suffisantes au niveau agrégé, productions diversifiées et de qualité, produits sans dangers pour les hommes et les animaux).

(b) Un processus de réforme qui soulève plusieurs interrogations,

d'abord en termes de satisfaction au regard des objectifs visés,

Les réformes successives de la PAC ont clairement permis de maîtriser les dépenses agricoles et leur évolution (elles n'ont cependant pas permis de diminuer ces dépenses, mais il ne faut pas s'en étonner : le processus de réforme a en effet consisté à transférer une large part du soutien des consommateurs vers les contribuables). Elles ont aussi permis à l'UE de supporter sans difficultés l'AACU, d'atténuer certains effets contraires de l'agriculture sur l'environnement, et d'assurer la sécurité alimentaire. La réussite du processus de réforme au regard de l'objectif de soutien des revenus agricoles est plus mitigée.

ensuite en termes de justification / légitimité des objectifs visés,

Sans entrer ici dans le débat sur les objectifs de la PAC, on se limitera à souligner certaines critiques et objections à l'égard de la PAC telle qu'elle est aujourd'hui appliquée suite à la réforme de juin 2003, et ses compléments de 2004 (huile d'olive, tabac, houblon, coton), de 2005 (sucre) et actuellement en discussion (réformes des organisations communes de marché du vin, ainsi que des fruits et légumes).

- Si la PAC réformée en 1992 a permis à l'UE de signer l'AACU, les critiques externes à son encontre demeurent. Elles portent essentiellement sur le fait que les protections à l'entrée sur le marché agricole communautaire sont, aujourd'hui encore, (très) élevées. Certes, l'UE est le premier importateur mondial de produits agricoles mais, pour une très large part, ceci est dû aux importations de produits agricoles tropicaux qui ne sont pas en réelle concurrence avec les productions communautaires (à l'exclusion des produits des régions ultrapériphériques). Dit autrement, la protection à l'importation sur le marché communautaire est aujourd'hui encore (très) élevée pour les produits agricoles de zone tempérée.
- En dépit de l'affichage, d'une volonté politique croissante, de la mise en œuvre de mesures et de premiers résultats tangibles, la prise en compte des préoccupations liées à l'environnement pourra être considérée comme n'étant pas à la hauteur des enjeux.
- Enfin, les grandes marges de manœuvre offertes aux Etats Membres en matière d'application de la politique issue de la réforme de juin 2003 ont augmenté les interrogations quant à la justification d'une politique de soutien des revenus agricoles, plus spécifiquement d'une politique sectorielle visant à soutenir les revenus d'une catégorie socioprofessionnelle

spécifique. Ces marges de manœuvre ont trait au modèle d'application des DPU, modèle historique qui fige la distribution des soutiens du premier pilier versus modèle mutualisé qui induit une certaine redistribution des aides du premier pilier ; à la variabilité des décisions nationales quant aux aides qui restent couplées (aux choix des produits) ou en matière d'application de l'article 69 (rétention à hauteur de 10% au maximum des aides découplées pour affectation sur des productions / objectifs spécifiques) ; à la diversité des modalités d'inscription comptable des DPU ou des règles gérant leurs échanges, etc. Certes, l'argument de la conditionnalité, i.e., l'obligation de respecter un nombre donné de règlements ou de directives européennes ainsi que de maintenir les terres en usage agricole dans de bonnes conditions agricoles et environnementales peut être invoqué pour justifier l'octroi des aides découplées. L'argument est faible néanmoins, d'abord parce que le respect des règlements et des directives est une obligation légale, ensuite parce que les autres critères de la conditionnalité sont, de façon générale, peu contraignants, en outre très variables d'un Etat Membre à l'autre. Enfin, et peut-être surtout, grandit la critique quant au caractère inégalitaire de la répartition des paiements uniques, une exploitation bénéficiant d'un versement d'autant plus élevé que sa taille, mesurée en hectares, est grande, et ceci dans le modèle historique comme dans le modèle mutualisé.

dans un contexte « nouveau » de prix agricoles élevés.

Les interrogations quant au futur de la PAC s'inscrivent dans un contexte « nouveau », i.e., un contexte de prix des produits agricoles élevés et qui, selon certains analystes au moins, devrait se maintenir sur le moyen terme.

(c) Ces interrogations sont au cœur du débat présent sur l'avenir de la PAC,

C'est dans ce contexte que s'inscrit le débat sur l'avenir de la PAC, débat aux échéances d'ores et déjà fixées, à savoir :

aujourd'hui (2008), dans le cadre du bilan de santé de la PAC,

En théorie, le bilan de santé de la PAC n'a pas pour objectif de réformer cette dernière, mais seulement de décider des ajustements nécessaires à mettre en œuvre au titre de la simplification et/ou de l'efficacité. Nul ne contestera que la simplification est souhaitable, si ce n'est nécessaire. Mais sous ce couvert et alors que les discussions n'ont pas encore officiellement commencé, la Commission européenne propose d'ores et déjà des changements qui vont au-delà de la seule simplification et/ou de l'efficacité des mesures pour la satisfaction d'objectifs inchangés. Ces changements sont : la suppression du modèle historique d'application du découplage et donc l'obligation, sans doute de façon progressive, à passer au modèle mutualisé, la fin du recouplage partiel de certaines aides du premier pilier, l'augmentation du taux de modulation obligatoire (13%), la suppression du gel obligatoire, et l'annonce de la fin des quotas laitiers au-delà de « 2013-15 » avec nécessité de définir les modalités de passage du régime actuel au régime qui serait appliqué au-delà de 2013, i.e., les modalités de sortie des quotas laitiers.

et, à compter de 2009, dans le cadre des discussions sur les perspectives financières de l'UE pour l'après-2013.

Sans sous-estimer l'importance du bilan de santé qui devrait être conclu avant la fin de l'année 2008, c'est sans conteste à compter de 2009, année qui verra débiter les discussions quant aux perspectives financières de l'UE, que se décidera l'avenir de la PAC.

(d) De ce calendrier découle une première implication : ne pas contraindre les choix de long terme (après 2013) par les décisions de demain (celles de 2008),

Compte tenu du calendrier défini ci-dessus, la première priorité est sans nul doute de ne pas décider, à l'occasion du bilan de santé, d'ajustements qui limiteraient les marges de manœuvre au moment des choix plus radicaux de 2009 et au-delà, choix en matière d'objectifs et de mesures à mettre en œuvre pour satisfaire ces derniers. Illustrons le propos par la proposition de mettre fin au recouplage de certaines aides directes du premier pilier. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'une simplification. Mais avant de décider que demain toutes les aides du premier pilier doivent (devraient) être découplées, ne convient-il pas au préalable de s'interroger quant aux objectifs poursuivis par les Etats Membres qui

ont choisi de maintenir couplées certaines des aides du premier pilier ? Plus prosaïquement, si le découplage dans le secteur des grandes cultures ne devait être / pourrait être qu'un ajustement (notamment si l'on croit au maintien sur le long terme de prix élevés pour les grandes cultures), en est-il de même dans le secteur de l'élevage herbivore où le recouplage partiel vise (notamment) à maintenir des productions et des éleveurs dans les zones moins favorisées ? Cette observation s'applique pleinement aux autres points à l'ordre du jour prévisionnel du bilan de santé : une modulation obligatoire à un taux élevé : peut-être, mais pour quels objectifs ? Pour réduire le caractère inégalitaire de la distribution des soutiens du deuxième pilier et/ou pour satisfaire, via leur réallocation sur le deuxième pilier, des objectifs de ce dernier et qui ne seraient pas suffisamment ciblés et rémunérés aujourd'hui ? Si c'est le deuxième objectif qui est visé en priorité, ne convient-il pas préalablement de définir explicitement les objectifs du deuxième pilier ainsi ciblés, et de déterminer les ressources (et les instruments) nécessaires à leur satisfaction ? De même, la suppression des quotas laitiers doit être analysée en termes de coûts et de bénéfices à attendre d'une telle mesure. Etc.

ou alors lier dès maintenant les deux opérations, bilan de santé et discussions sur les perspectives financières.

L'alternative est d'engager dès maintenant la réflexion sur les objectifs et les mesures pour le long terme, et d'inscrire explicitement les décisions qui seraient prises à l'occasion du bilan de santé dans cette perspective de long terme, les ajustements de 2008 n'étant alors qu'un pas dans la direction qui doit / devrait être empruntée pour le long terme. Cette deuxième option nous semble préférable pour au moins une raison essentielle : parce qu'en obligeant à travailler, dès maintenant, aux objectifs et mesures souhaités / souhaitables pour le long terme, elle permettra d'aborder les discussions sur les perspectives financières en ayant auparavant précisé, au moins dans les grandes lignes, le modèle de politique agricole souhaité / souhaitable pour le long terme. Car il est vraisemblable que les dépenses agricoles seront sous très forte pression en 2009 face à des priorités non agricoles telles que la croissance, l'emploi, l'éducation, la recherche et le développement, la cohésion de l'Union, etc. Rappelons ici les recommandations du rapport Sapir commandité par la Commission européenne qui préconisait, purement et simplement, la suppression des dépenses agricoles communautaires pour leur réaffectation sur les priorités susmentionnées (néanmoins, il ne s'agit là que d'un rapport d'experts, publié sous leur seule responsabilité, et non d'un document officiel des autorités communautaires).

Annexe 3. Quelle légitimité pour les droits à paiement unique ?

La mutualisation des DPU répond à deux objectifs principaux, la simplification et une répartition plus équitable des aides budgétaires du premier pilier. L'octroi des DPU selon le modèle historique a pour effet, par construction, de maintenir inchangée la répartition antérieure des aides directes du premier pilier, répartition considérée par beaucoup comme trop inégalitaire parce que les soutiens budgétaires aux diverses productions étaient (sont) aussi très inégalement répartis. La mutualisation des DPU permet une redistribution certaine des soutiens budgétaires du premier pilier, des exploitations qui bénéficiaient de soutiens budgétaires de marché élevés avant 2003 vers celles qui n'en bénéficiaient pas (peu). Cette redistribution sera d'autant plus importante que la mutualisation sera mise en œuvre à une échelle géographique élevée. On notera toutefois que la mutualisation ne supprime pas la proportionnalité entre les DPU et la taille des exploitations (mesurée en hectares) : en d'autres termes, plus la taille en hectares d'une exploitation sera grande, plus les montants de DPU reçus seront élevés et ceci, dans le modèle historique comme dans le modèle mutualisé.

Le découplage total répond en premier lieu à un objectif de simplification. Associé à une mise en œuvre des DPU selon le modèle mutualisé, il vise également à préparer (faciliter) les aménagements et réformes ultérieures de la PAC : il sera en effet d'autant plus facile de proposer des baisses des aides directes du premier pilier que celles-ci seront découplées au maximum et harmonisées à l'hectare dans la mesure où les efforts demandés aux différents types d'exploitations seront alors équitables (mieux répartis) ; tel n'est pas le cas si le régime des DPU est mis en œuvre selon le modèle historique et que le degré de recouplage varie selon les catégories de produits : dans ce cas en effet, une modulation à disons 20% impliquera un effort d'autant plus important pour une

exploitation donnée que la part du DPU dans l'ensemble des aides directes couplées et découplées est élevée.

Néanmoins, ni la mutualisation ni le découplage total ne règlent la question de la justification / légitimité des aides découplées du premier pilier. Sur ce point, trois observations :

- D'abord, la justification (au minimum d'un point de vue d'économie politique) d'un versement des aides découplées selon le modèle historique au titre de la compensation des baisses du soutien par les prix et/ou des aides plus couplées. Plus précisément, la justification repose sur la compensation de la perte de valeur des actifs consécutive aux baisses du soutien par les prix et/ou des aides plus couplées qui, pour une large part, étaient capitalisées dans le prix / la valeur des actifs, en premier lieu le prix de la terre et dans les pays où le prix de la terre est fortement régulé (la France par exemple via, notamment, la législation sur le fermage) la valeur des différents postes de l'actif (de façon officielle ou plus occulte lors de la reprise des exploitations). Naturellement, cette justification n'existe que si les DPU ne se capitalisent pas eux aussi dans les prix des facteurs primaires et/ou des actifs. Or il est probable que tel sera le cas à cause de la contrainte d'activation, i.e., la nécessité de posséder, en propre ou en location, autant d'hectares que de droits unitaires à paiement pour bénéficier des versements attachés à ces derniers. En outre, en écho au fait que les premières baisses des prix de soutien datent de près de 15 ans maintenant (réforme MacSharry de 1992), la justification des DPU sur le critère de la compensation ne saurait être permanente : dit autrement, les DPU doivent dans ce cas avoir une durée de vie limitée, notamment pour ne pas constituer une barrière permanente à l'entrée dans le secteur agricole.
- Ensuite, la difficulté à justifier l'octroi d'aides directes découplées à des montants de plusieurs centaines d'euros par hectare sur la seule base de la conditionnalité, du moins telle que celle-ci est mise en œuvre aujourd'hui. En passant, notons qu'une telle justification difficile per se l'est encore plus dans un modèle historique relativement au modèle mutualisé dans la mesure où les DPU rapportés à l'hectare varient sensiblement selon les exploitations dans le modèle historique, alors qu'elles sont harmonisées dans le modèle mutualisé.
- Par suite, il apparaît que les DPU tels qu'ils sont aujourd'hui mis en œuvre sont avant tout, si ce n'est uniquement, une politique de soutien des revenus agricoles. C'est d'ailleurs ainsi qu'ils sont considérés par la Commission européenne dans le cadre des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha : leur acceptabilité internationale, i.e., l'absence d'effets de distorsion sur les échanges des DPU, est en effet défendue parce qu'ils respectent, à quelques nuances qu'il ne sera pas trop difficile de corriger si besoin (exclusion de certaines productions sur les hectares admissibles permettant l'activation des DPU), les critères d'inclusion dans la boîte verte au titre de l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU, i.e., au titre du soutien du revenu découplé. Par ailleurs, les DPU sont des instruments efficaces de transfert, en tout cas plus efficaces que des prix de soutien, des aides couplées aux produits ou des aides couplées aux surfaces courantes. Efficaces certes, mais le bénéficiaire ultime des DPU ne sera pas l'agriculteur (considéré ici comme propriétaire du facteur travail) si les DPU se capitalisent dans le prix / la rémunération de la terre (auquel cas, le bénéficiaire sera le propriétaire des terres, qui peut ou non être agriculteur) : cette capitalisation dans le prix des terres sera vraisemblablement plus élevée dans le modèle mutualisé (qui impose, par construction, une égalité entre le nombre de DPU et le nombre d'hectares admissibles) que dans le modèle historique (qui conduit à un nombre de DPU légèrement inférieur au nombre d'hectares admissibles - problématique des « hectares nus »). Enfin, efficacité ne signifie pas équité. En d'autres termes, et dans une perspective plus politique, il est plus que difficile de justifier une politique de soutien des revenus agricoles largement déconnectée des revenus (réels) des bénéficiaires.

De façon plus générale, il apparaît donc plus qu'urgent de s'attaquer, dès maintenant, à la question de la justification / légitimité des DPU, toute réforme du dispositif actuel devant s'inscrire dans le cadre de plus long terme des objectifs assignés à cet instrument, plus globalement à l'ensemble de la PAC.

Dans ce contexte, mentionnons ici un enseignement de l'opération de prospective « Scenar 2020 » réalisé par la Commission européenne (décembre 2006), à savoir qu'une suppression de la PAC aurait, in fine, des effets négatifs « relativement » modestes sur les volumes produits (plus forts cependant pour les productions animales que végétales), l'essentiel de l'ajustement transitant par une baisse des rémunérations des facteurs primaires, terre et travail en premier lieu, et par suite une

diminution des revenus agricoles, une baisse du nombre d'exploitations et une forte augmentation de la taille moyenne des unités de production. Diminution du nombre d'unités et augmentation de la taille moyenne se produisent également dans les deux autres scénarios considérés par la Commission européenne (notamment un scénario dit tendanciel qui suppose une poursuite de processus de réforme de la PAC à l'œuvre depuis 1992, une modulation à 25% des aides du premier pilier et un accord à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha conforme, dans ses grandes lignes, à la « moyenne » de ce qui est aujourd'hui sur la table).

Annexe 4. Evolution des risques sanitaires agricoles et agroalimentaires en France

Une croissance économique mondiale accélérée conduirait vraisemblablement à une augmentation des pollutions d'origine industrielle et urbaine liée à la hausse de l'activité et par suite, à une présence plus élevée de contaminants dans les produits agricoles et agroalimentaires dans les pays où cette évolution n'est pas annulée par des exigences et des réglementations environnementales plus sévères. Une croissance économique renforcée aurait un effet positif sur les prix des biens agricoles et inciterait les producteurs à rechercher des rendements maxima. Cette évolution limiterait les efforts en faveur d'une réduction des intrants chimiques utilisés en agriculture avec pour effet, une moindre diminution des résidus de produits phytosanitaires ou de médicaments vétérinaires dans les produits agricoles et alimentaires.

Un développement important des biocarburants de première génération dans l'UE augmenterait les surfaces européennes consacrées au colza (ainsi qu'au blé et la betterave à sucre, mais dans une nette moindre mesure). De manière générale, la simplification induite des assolements et des rotations rendrait les systèmes agricoles européens plus vulnérables aux bio-agresseurs, avec une moindre réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires qui conduirait à accroître la présence de résidus dans les biens produits. En outre, une forte demande d'huile de colza pour un usage énergétique conduirait à remplacer cette dernière dans les usages alimentaires par de l'huile de palme, huile de moindre qualité nutritionnelle car très saturée.

Un accord multilatéral à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha ou de nouveaux accords régionaux conduiraient à une circulation augmentée de biens et d'animaux, et donc d'agents pathogènes. Ceci pourrait entraîner des risques sanitaires accrus dans l'UE et ceci, d'autant plus que le système de veille et de maîtrise des risques est défaillant dans d'autres régions du monde. Toutefois, de nouveaux accords commerciaux peuvent également aboutir à un accroissement des normes sanitaires moyennes de par le monde, par application dans les pays exportateurs en développement et en émergence des normes élevées en vigueur dans les pays développés auxquels les premiers souhaitent accéder.

La réforme de la PAC pourrait conduire à une amélioration de la qualité sanitaire des produits agricoles via la conditionnalité sanitaire et le développement du système de conseil agricole, contrôle et certification.

Un renforcement des préoccupations environnementales irait de pair avec un questionnement sur les modes de production en agriculture, y compris en matière de bien-être animal. Cette double évolution favoriserait la réduction des intrants et les économies d'énergie. Son impact sur les risques sanitaires agricoles et agroalimentaires serait à la fois positif (moins de résidus de produits phytosanitaires dans les produits) et négatif (présence probablement accrue de contaminants dans les biens maraîchers produits dans les ceintures vertes des villes, exposition accrue des animaux élevés en plein air à des agents pathogènes que pourraient transmettre les animaux sauvages, etc.).

Annexe 5. Evolution du secteur de la transformation et de la distribution de produits alimentaires en France

La croissance économique a un impact sur le pouvoir d'achat et les comportements des consommateurs. Dans un contexte de croissance économique ralentie, l'importance du prix dans les décisions d'achat augmente : cette évolution favoriserait le développement de la grande distribution Hard Discount au détriment de certaines formules de restauration hors foyer. C'est également dans les conjonctures difficiles que sont observées les plus grandes inégalités entre consommateurs. A l'opposé, une croissance économique aurait un impact positif sur le nombre d'actifs et le pouvoir d'achat moyen des ménages : la consommation nomade en milieu urbain se développerait et la différenciation des produits augmenterait ; la distribution alimentaire multiplierait les efforts en termes de création de produits, d'agencement des rayons, d'informations aux consommateurs, etc. Une croissance économique renforcée de par le monde aurait également très vraisemblablement pour effet de renforcer le mouvement de croissance externe des grands groupes de la transformation alimentaire.

Un accord multilatéral à l'OMC ou des accords régionaux ambitieux auraient un impact sur les stratégies d'approvisionnement de la transformation et de la distribution en France et dans l'UE : les viandes, les fruits et légumes destinés à la préparation de plats cuisinés et les produits de base seraient concurrencés par les produits disponibles sur le marché mondial ; cette concurrence serait d'autant plus forte que l'ouverture des frontières est grande (i.e., que l'accord à l'OMC est contraignant) et que la croissance économique est faible (sensibilité accrue des consommateurs à la variable prix). Les produits frais seraient moins négativement affectés du fait des contraintes de conservation. De façon plus générale, l'arbitrage se fera entre, sécurisation quantitatif et qualitatif des approvisionnements d'une part, disponibilités de matières premières peu onéreuses sur les marchés mondiaux. Cet arbitrage variera en fonction de plusieurs paramètres : volatilité des prix, garantie de la qualité sanitaire, régularité des approvisionnements, circuits de valorisation des biens, etc.

Dans un régime de prix agricoles communautaires et français plus volatiles (sous l'effet d'une grande ouverture des frontières européennes et d'une poursuite du processus de réforme de la PAC), les exploitants agricoles chercheront à stabiliser leurs revenus via la contractualisation ; ils bénéficieront par ce biais d'un appui logistique augmenté de la part des transformateurs.

Le renforcement des préoccupations environnementales pourrait entraîner un développement de marchés de niche qui viseront à valoriser les aspects environnementaux positifs et le côté naturel des produits. Dans cette conjoncture de préoccupations environnementales augmentées, il est également probable que les choix des produits se fondent davantage sur des critères nouveaux tels que le bilan environnemental et énergétique du processus de production, transformation et distribution du produit. Une telle évolution favoriserait le développement de filières organisées en circuits courts, plus généralement les approvisionnements de proximité. Parallèlement, l'emballage serait réduit et devrait obéir à des contraintes augmentées en matière de recyclage. La différenciation des consommateurs pourrait augmenter à condition que la conjoncture économique d'ensemble soit favorable : si tel est le cas, un nombre croissant de consommateurs se positionnera sur des produits qui satisfont à des exigences environnementales renforcées ; toutefois, restera l'arbitrage entre l'aspect « valeur sociétale des produits » et l'aspect « praticité et rapidité d'utilisation des biens alimentaires ».

Une augmentation du coût de l'énergie et des préoccupations environnementales aurait un impact fort sur l'agroalimentaire européen et français, plus particulièrement dans les secteurs amidonniers et laitiers. De façon générale, une telle évolution imposerait aux entreprises de la transformation et de la distribution alimentaire de communiquer davantage sur les processus de production, voire d'imposer la réalisation de bilans écologiques pour tout produit.



INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

147 rue de l'Université • 75338 Paris Cedex 07

Tél : + 33(0)1 42 75 90 00 • Fax : + 33(0)1 47 05 99 66

www.inra.fr