



HAL
open science

Le secteur bovin (viande et lait): quel avenir face aux évolutions des marchés et de la PAC ?

Vincent Chatellier

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier. Le secteur bovin (viande et lait): quel avenir face aux évolutions des marchés et de la PAC?. Colloque, Laboratoire Pfizer. FRA., Nov 2009, Saint Jean d'Ardières, France. 9 p. hal-02817224

HAL Id: hal-02817224

<https://hal.inrae.fr/hal-02817224>

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.

Le secteur bovin (viande et lait) Quel avenir face aux évolutions des marchés et de la PAC ?

« Les décideurs du monde agricole, et en l'occurrence de l'élevage, sont suspendus aux choix qui seront faits au regard de la PAC à la fin de 2013. Un ensemble d'informations est toutefois déjà disponible, qui permet d'entrevoir la façon dont les pouvoirs publics veulent encore intervenir – ou non – pour soutenir l'élevage bovin », a indiqué Vincent Chatellier (Ingénieur de recherche à l'INRA de Nantes et Directeur du LERECO - Laboratoire d'Etudes et de Recherches Economiques)¹ en dessinant les contours de son intervention. Il analyse tour à tour les éléments relatifs à l'élevage allaitant, ceux de l'élevage laitier, puis aborde les soutiens directs et l'avenir de la PAC.

1 • Le secteur de la viande bovine

Les prix agricoles sont naturellement instables

En 2007-2008, les prix internationaux ont flambé principalement dans les productions végétales (+ 80 % pour les céréales, le soja, etc.) et dans le secteur laitier. Les cours internationaux des viandes sont, en revanche, restés stables. En viande bovine, la stabilité des cours tient au fait que ce marché est dominé par le Brésil et l'Australie, pays où les systèmes sont extensifs et, de fait, peu sensibles au prix de l'énergie.

Selon les estimations du FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute, USA), le prix des productions végétales sera supérieur au cours de la prochaine décennie à ce qu'il a été au cours des dix dernières années écoulées, de l'ordre d'un facteur 120 à 140 % car l'augmentation du prix de l'énergie joue plus sur les céréales que sur la viande ou le lait. À ce titre, Vincent Chatellier souligne que les agrocarburants font figure de boucs émissaires. « Les facteurs pesant sur les prix mondiaux sont multifactoriels, et le facteur le plus important est démographique ».

En agriculture, et plus précisément dans le secteur des biens alimentaires, l'équilibre spontané entre l'offre et la demande est, pour un bien donné, souvent difficile à obtenir. Cette difficulté tient aux caractéristiques intrinsèques de l'offre et de la demande de biens alimentaires.

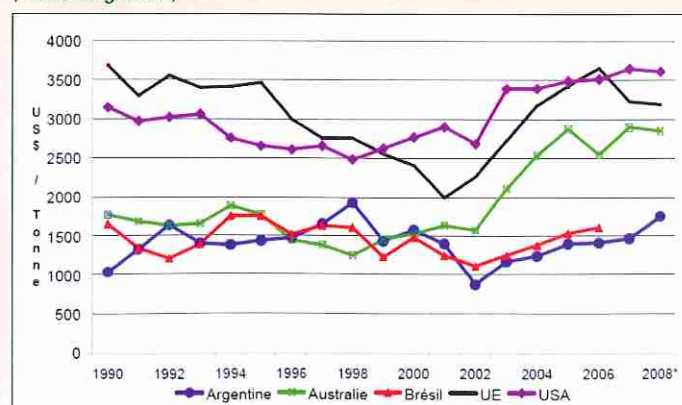
Au niveau de l'offre, le principal écueil est lié à l'influence des aléas climatiques sur le niveau des rendements et donc sur le volume final de la production agricole. Si l'amélioration des techniques agricoles et l'essor de la génétique permettent de progressivement mieux lutter contre les effets perturbateurs du climat, notamment dans les pays développés, ceux-ci ne peuvent être totalement écartés. Ainsi, le volume de la production agricole, dans un pays donné ou à l'échelle internationale, n'est pas connu par anticipation. L'offre de biens agricoles est de plus rigide à court terme,

dans la mesure où le processus de production exige un délai plus ou moins long entre la mise en production et la récolte du produit final (notamment en viande bovine). La production agricole est quantitativement difficilement maîtrisable et, surtout, peu susceptible de varier à court terme en fonction du niveau des prix. Cela contribue à l'instabilité des marchés, ce d'autant plus que la demande alimentaire globale est parallèlement inélastique (elle varie peu en fonction du niveau des prix). Il en résulte que les prix agricoles fluctuent de façon plus que proportionnelle à une contraction de la demande alimentaire ou à une hausse soudaine de la production agricole.

Vincent Chatellier souligne que l'UE « ne sera jamais compétitive sur les prix à la production dans ce secteur (voir la figure 1) par rapport au Brésil, ne serait-ce que par le simple constat des écarts de disponibilités en foncier : il y a 4 fois plus de surface agricole par habitant au Brésil que chez nous ».

Figure 1 :

Prix à la production dans le secteur de la viande bovine (FranceAgriMer)

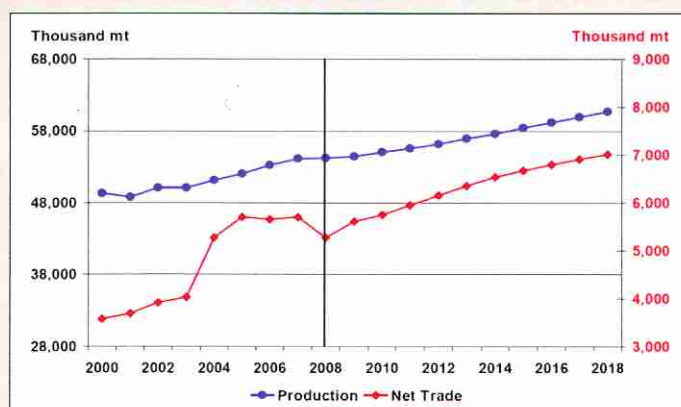


1- Les publications de Vincent Chatellier sont téléchargeables depuis sa page internet personnelle suivante : <http://www.angers-nantes.inra.fr/content/download/1754/24229/file/Chatellier-Publications.pdf>

La production mondiale et le commerce de viande bovine augmentent

La production et le commerce de la viande bovine dans le monde devraient augmenter (voir la figure 2), même si la part de marché de l'Union européenne (UE-27) devrait reculer, passant de 16 % pour la période 1999-2006 à 13 % sur 2008-2017. À cet horizon, les Américains resteront les premiers producteurs (21 %), devant les Brésiliens (18 %) et les Chinois (15 %). L'Argentine (6 %) et l'Australie (4 %) resteront loin derrière.

Figure 2 :
Production et commerce de viande bovine dans le monde, projections jusque 2018 (FAPRI, 2009).



Plus globalement, la croissance démographique de la planète (+ 200 000 êtres humains de plus par jour), l'amélioration du niveau de vie dans certains pays en développement (Chine, Brésil, etc.) et le changement des modes de consommation alimentaire (renforcement du poids relatif des protéines animales) font que la hausse nécessaire de la production alimentaire mondiale d'ici 2050 est estimée à 70 %.

Les Européens consomment 14 % de la viande bovine (pour 13 % de la production)

En moyenne mondiale, la consommation de viandes s'élève à 50 kg, dont 11 kg de viande bovine. La consommation de viandes est plus forte aux États-Unis (125 kg par an) que dans l'UE (90 kg par an), en Chine (54 kg par an) ou, bien entendu, que dans la plupart des pays en voie de développement. La consommation de viandes par habitant et par an plafonne dans de nombreux pays développés et dans l'UE.

L'UE consomme 14 % de la viande bovine produite dans le monde (pour 13 % de la production). Cela représente 17 kg par habitant et an contre 65 kg pour les Argentins, 41 kg pour les Américains, 38 kg pour les

Brésiliens ou 34 kg pour les Australiens. C'est juste un peu mieux que les Coréens du sud. Avec 1,4 milliard d'habitants, soit près de trois fois la population de l'UE, les Chinois sont à 5 kg par an (contre 1 kg en 1970).

Un exportateur significatif : le Brésil

Les échanges mondiaux de viande bovine représentent environ 10 % des tonnages produits et/ou consommés. L'intensité de ces échanges est influencée par la compétitivité des prix (le coût de production à la tonne de viande bovine), par les politiques commerciales (protection des marchés internes par des droits de douanes), par l'hétérogénéité de la demande (satisfaction du goût des consommateurs pour des produits diversifiés), mais également, et de façon croissante, par les mesures sanitaires qui s'appliquent aux frontières.

Le Brésil est devenu le premier pays exportateur de viande bovine (2 millions de tec² par an, soit un tiers des flux mondiaux). Les exportations brésiliennes sont orientées essentiellement vers des pays de la zone Atlantique (Russie, UE, Egypte, Algérie, etc.). Les autres pays du Mercosur, dont l'Argentine et l'Uruguay, jouent également un rôle croissant dans la dynamique du marché mondial. L'Australie, où de graves problèmes de sécheresse sévissent, est le second exportateur mondial de viande bovine. Avec près du quart du total mondial, ce pays exporte près des deux tiers de sa production intérieure, essentiellement en direction du Japon, de la Corée du Sud et des États-Unis. Il en va de même de la Nouvelle-Zélande où la production à base d'herbe permet d'obtenir des coûts de production compétitifs. Les USA, troisième exportateur mondial de viande bovine, ont une balance commerciale déficitaire. Avec des exportations limitées à 160 000 tonnes en 2009, l'UE assure seulement 2 % du commerce mondial de la viande bovine. L'UE n'exporte donc pratiquement plus de viande bovine sur le marché international (moins de 3 % de sa production).

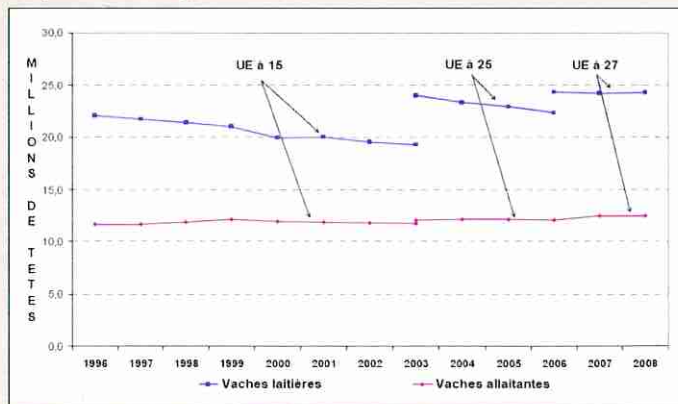
L'UE n'est pas, non plus, au cœur du processus des importations mondiales de viande bovine puisqu'elle ne participe que pour 10 % aux achats mondiaux. Les trois premiers importateurs sont les États-Unis, la Russie et le Japon. « Si les Brésiliens s'intéressent au marché communautaire, ils ont une liste importante de clients non européens et celle-ci pourrait croître dans les années à venir (la Chine importera de plus en plus de viande bovine en raison du recul de ses terres agricoles).

La France ne fait pas partie de ses 15 meilleurs clients, nos importations en provenance de ce pays étant très modestes. L'essentiel des échanges de la France se fait avec les pays partenaires de l'UE, singulièrement ceux de l'Europe du Nord.

Compteur bloqué pour les vaches allaitantes et diminution des vaches laitières

La production européenne de viande bovine, qui relève actuellement pour 55 % d'animaux issus du troupeau laitier et pour 45 % d'animaux issus du troupeau allaitant, a baissé de l'ordre de 6 % entre 1991-1993 (moyenne sur trois ans) et 2009, ce malgré l'arrivée dans l'UE de nouveaux États membres. Cette tendance baissière va se poursuivre en raison de la réduction des effectifs de vaches : stabilité du cheptel allaitant au niveau des droits à primes (environ 12 millions de têtes dans l'UE) ; diminution du cheptel laitier³ (voir la figure 3). « S'il y a moins de femelles, il y a aussi moins de veaux (donc moins de viande) et moins de mâles (donc moins de jeunes bovins). De plus, la part de la vitellerie par rapport à l'ensemble des naissances est stable (donc pas d'augmentation des volumes pour un même nombre de veaux). »

Figure 3 :
Nombre de vaches dans l'UE (en millions de têtes) de 1996 à 1998 (d'après FranceAgriMer, 2009).



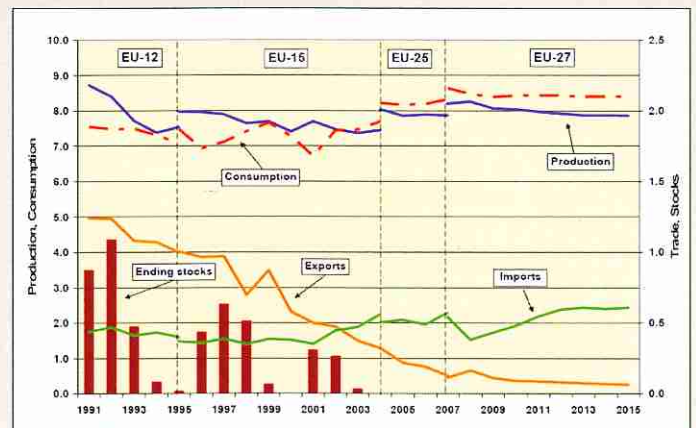
Le déficit communautaire en viande bovine va se creuser

Dans les années à venir, l'UE va creuser son déficit en viande bovine (de 5 % en 2009 à 8 % en 2015). Ce ne sont pas les nouveaux entrants dans l'UE qui ont changé cette donne : « à 12 pays, ils représentent autant de vaches allaitantes que deux départements français (la Vendée et l'Allier) ». De même, l'augmentation rapide du rendement laitier dans ces pays va conduire à une baisse du cheptel laitier, alors que la consommation

de viande bovine va progresser : de 4-7 à 10-12 kg/hab./an. La question qui demeure est donc : « qui va leur vendre de la viande bovine ? » interroge Vincent Chatellier. Pour lui, l'Irlande sera le dernier pays de l'UE-27 à rester excédentaire en viande bovine, « à + 750 % de ses besoins. Actuellement, la moitié de ces volumes part sur le Royaume-Uni, l'autre moitié est placée sur le marché mondial ».

Les autorités communautaires ne souhaitent pas relancer l'offre en attribuant des soutiens supplémentaires aux éleveurs pour dynamiser le cheptel de vaches allaitantes. Une telle orientation serait d'ailleurs particulièrement bénéfique à la France qui concentre 35 % du cheptel allaitant communautaire. Dit autrement, les autorités communautaires envisagent, pour faire face au déficit, de recourir à des importations accentuées et non pas de stimuler l'offre par des aides supplémentaires.

Figure 4 :
Perspectives pour la viande bovine dans l'UE à 27 (en millions de tonnes), d'après Commission Européenne, 2009.



Au cours de la prochaine décennie, les importations européennes de viande bovine vont donc progresser, singulièrement en provenance des pays du Mercosur. Pour le moment, ces importations se font principalement à l'intérieur de quotas tarifaires à droits de douane réduits. Dans le cadre de l'éventuel futur accord agricole de l'OMC (cycle de Doha), il convient de veiller à maintenir une protection commerciale suffisante dans le secteur de la viande bovine, notamment en considérant que certaines lignes tarifaires « viande bovine » soient déclarées en produits sensibles. Il convient, en effet, de veiller à ce que les importations supplémentaires de viande bovine se fassent, mais sans qu'elles n'aient une influence trop négative sur le prix des productions domestiques de viande bovine.

La France bovine a son avenir devant elle

Ainsi, « la France, grand pays d'élevage, va devenir déficitaire en viande bovine à l'horizon 2012-2015 (elle l'est déjà en viande bovine fraîche et congelée). Or nous avons des surfaces fourragères importantes, et

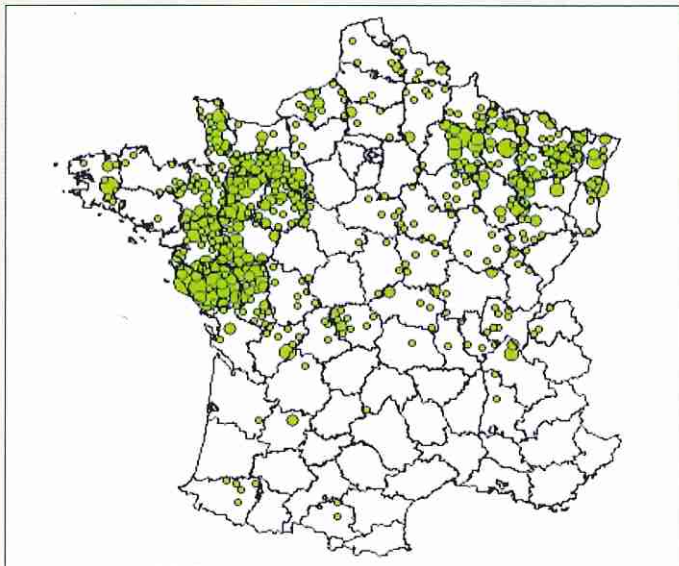
3 - Le cheptel laitier connaît une réduction permanente du fait de l'amélioration des rendements de production de l'ordre de 100 à 150 kg/vache/an. Dans un contexte de quotas, le même volume est produit chaque année par un nombre plus faible de vaches. La France, qui produit 4 milliards de litres depuis 1984, comptera en 2015 deux fois moins de vaches qu'en 1975.

une densité de population la plus faible d'Europe en zone rurale... Nous restons donc avantagés en termes de capacité de production. Or d'autres marchés voisins sont déjà déficitaires : l'Italie, le Royaume-Uni, le Danemark, par exemple ». Ce qui fait prévoir à Vincent Chatellier que « le marché italien n'est pas près de se reporter vers d'autres bassins, qui n'ont pas une qualité de production comparable ».

Il y a donc un avenir à notre production bovine. Encore faut-il que les structures de production le permettent. « Environ un tiers (31 %) des exploitations sont mixtes lait/jeunes bovins, et 15 % de ces ateliers ont plus de 50 places, ce qui fait que 44 % de nos jeunes bovins sont engraisés dans des ateliers de cette taille. Les ateliers de plus de 100 places de jeunes bovins sont concentrés dans l'Ouest et l'Est de la France » (voir la figure 5).

Figure 5 :

Les ateliers de plus de 100 jeunes bovins en France (FranceAgriMer, 2008).



L'efficacité économique des systèmes est au cœur de la réussite

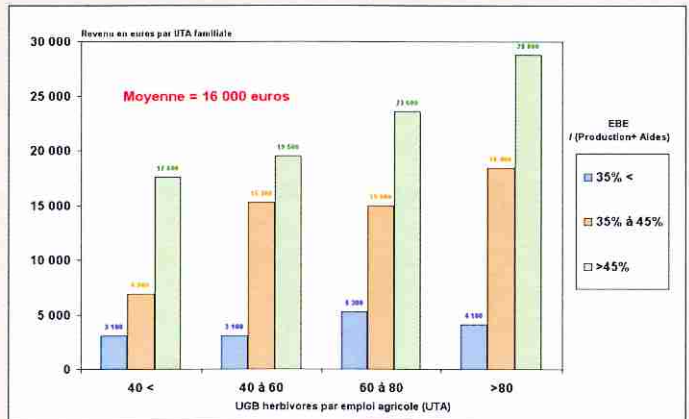
Les exploitations françaises productrices de viande bovine, qui sont aujourd'hui fortement dépendantes des soutiens directs ont, à moyen terme, certainement plus à redouter l'évolution de la PAC (perspectives financières de l'UE) que la concurrence internationale sur les marchés. Les gains de productivité du travail étant désormais plus faibles dans cette production que dans d'autres secteurs, il conviendra de veiller à ce que le ciblage des fonds publics ne devienne pas trop désavantageux pour ces exploitations.

Pour répondre à la question « vaut-il mieux être gros ou efficace pour réussir en viande bovine ? », un traitement des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) a été effectué. Il classe les 40 000 exploitations bovins-viandes françaises

spécialisées selon un critère de productivité du travail (le nombre d'Unité de gros bétail par emploi) et un critère d'efficacité (Excédent Brut d'Exploitation/production+aides), et présente ces critères selon les tailles d'exploitation (voir la figure 6).

Figure 6 :

Le revenu par emploi des exploitations bovins-viande spécialisées en fonction de la productivité du travail et de l'efficacité économique (RICA 2007).



« Ce résultat illustre bien le fait qu'il n'existe pas de revenu moyen en agriculture. Le revenu par emploi agricole familial des exploitations productives et efficaces sur le plan économique est très éloigné des autres. De même, une exploitation de taille moyenne, mais efficace, parvient à dégager un revenu supérieur à celui des plus grandes unités peu efficaces ». Au-delà de ce constat, cela implique que le coût de reprise d'une exploitation allaitante dépendra demain de la valeur du cheptel et de la capacité de cette exploitation à dégager un ratio « EBE/production » favorable. C'est une révolution culturelle car ces critères ne prennent en compte ni le foncier ni les bâtiments ».

L'avenir de la filière française de viande bovine passe par sa capacité d'organisation et une professionnalisation accrue au niveau de la production. La concentration des opérateurs de la transformation est rapide, mais il n'en va pas de même au niveau des groupements de producteurs. En lien avec les politiques publiques et le droit de la concurrence, la contractualisation entre les producteurs, les organisations de producteurs et les abatteurs doit être une priorité pour les années à venir. Les efforts de traçabilité qui sont déployés contribuent à rendre le consommateur plus attaché aux produits locaux, ce d'autant plus que les crises sanitaires ont renforcé sa vigilance.

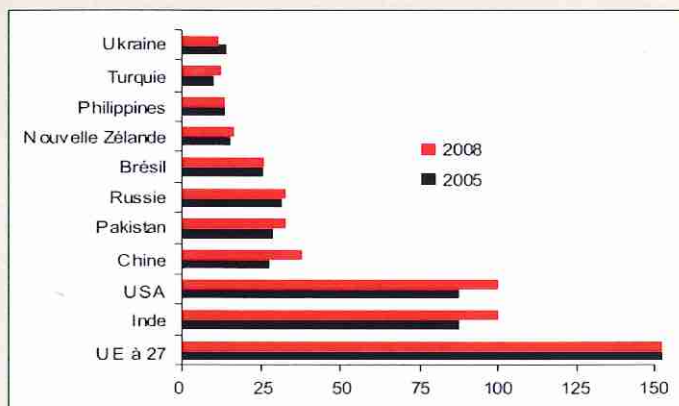
2 • Le secteur laitier

L'UE est un acteur important du secteur laitier mondial

Au cours des quinze dernières années, la production mondiale de lait a progressé au rythme d'environ 2 % par an, ce qui correspond à une disponibilité annuelle supplémentaire de lait proche de 12 millions de tonnes. Cette croissance de la production laitière (+ 65 milliards de litres de lait entre 2002 et 2008) est surtout le fait des pays asiatiques et d'Extrême-Orient. La production augmente aussi assez fortement aux États-Unis. Dans l'UE, la politique de contingentement a bloqué l'essor de la production dans la plupart des États membres, à l'exception de ceux, déficitaires, ayant obtenu des hausses spécifiques de leur quota. En France, la collecte laitière a reculé de 12 % depuis l'instauration des quotas en 1984. L'UE assure 26 % de la production mondiale de lait. Elle occupe encore le premier rang mondial devant l'Inde et les USA, mais sa part était de 33 % il y a dix ans (voir la figure 7).

Figure 7 :

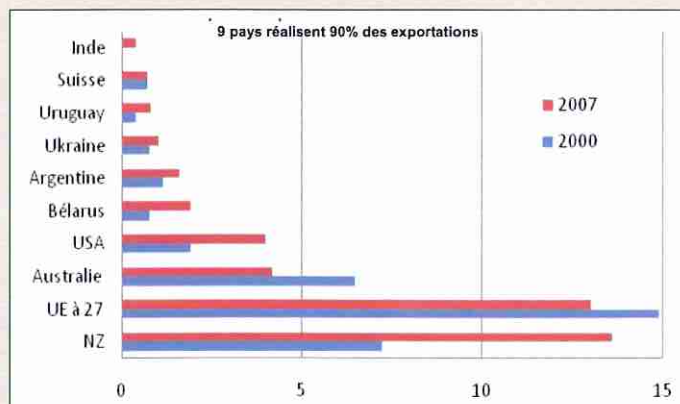
La production de lait de vaches dans le monde (en millions de tonnes).
Source : Institut de l'Élevage – GEB d'après USDA et ZMP.



Les échanges mondiaux de produits laitiers représentent 7 % de la production mondiale de lait. Cette part est inférieure à celle d'autres produits agricoles. Les échanges de produits laitiers portent essentiellement sur des produits industriels transformés, à savoir le fromage, la poudre de lait, le beurre et la caséine. Le marché mondial est dominé pour près des trois quarts par seulement deux zones économiques : l'Océanie (40 % du marché mondial) et l'UE (35 % du marché mondial) (voir la figure 8).

Figure 8 :

Les exportateurs mondiaux de produits laitiers (en millions de tonnes). Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après FIL & ZMP, 2009.



Au cours des dix dernières années, l'UE a exporté, de manière assez stable, 8 % de sa production laitière. Cette présence sur le marché international est surtout le fait de l'Irlande (pays où la production est cinq fois supérieure à sa consommation), mais aussi de l'Allemagne, du Danemark, de la France et des Pays-Bas.

Les importations communautaires de produits laitiers sont globalement faibles et elles sont stabilisées, voire en léger recul consécutivement au dernier élargissement. Elles représentent l'équivalent de 3 % de la consommation intérieure et concernent surtout des importations de beurre en provenance de la Nouvelle-Zélande.

Si le poids de l'UE dans le commerce mondial de produits laitiers diminue au profit de l'Océanie (l'UE assurait 50 % des flux internationaux en 1985), sa balance commerciale est durablement positive. Ainsi, malgré la baisse des restitutions aux exportations et celle des droits de douane consécutives à l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) de 1995, la balance commerciale de l'UE demeure largement positive.

Vincent Chatellier met en évidence un autre facteur favorable : « notre compétiteur n'est pas les USA, dont la devise nous aurait handicapé sur les marchés mondiaux, mais l'Océanie à laquelle nous n'avons pas à concéder de différentiel monétaire ». À la question « faut-il sortir du marché mondial, à l'image de ce qui est envisageable pour la viande bovine ? », Vincent Chatellier répond « non. La part des exportations peut repartir à la hausse. Mais cela prendra du temps », prévient-il.

La crise laitière en France

En France, la « crise laitière » ne s'explique pas par un recul important de la consommation des produits laitiers, même si des substitutions ont été observées dans le sens d'une moindre consommation des produits à plus forte valeur ajoutée. Au cours du

dernier semestre, la baisse des prix à la production n'a pas été intégralement répercutée aux consommateurs, ceci concourant à poser la question du partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière.

La « crise laitière » tient donc plus à l'augmentation des coûts de production et aux investissements importants réalisés en 2007-2008 qu'à la baisse du prix du lait payé aux producteurs. La recette laitière par tonne de lait (prix de base + prime à la qualité du lait + aide directe laitière découplée) a certes été, en 2009, nettement plus faible qu'en 2008 (année record), mais elle a finalement été assez peu éloignée de la moyenne calculée sur 2003-2007. À la faiblesse des revenus s'ajoutent les inquiétudes liées aux conditions futures d'un marché non régulé au travers des quotas laitiers.

En 2009, le prix du lait payé à la production a été, en France, au quatrième rang communautaire, loin devant l'Allemagne. Avec la baisse des achats sur les marchés internationaux, cela a contribué à une détérioration de la balance commerciale française en produits laitiers de l'ordre de 400 millions d'euros sur une seule année.

La crise nationale du lait tient aussi au fait que la production laitière française est inférieure de 10 % au quota autorisé (soit une sous-réalisation de 2 milliards de litres). Pendant que la France contribue à la régulation de l'offre communautaire de lait, d'autres pays (Allemagne, Pays-Bas, Danemark) adoptent une stratégie inverse de dynamisation de leur collecte. Ainsi, en l'absence de décisions communautaires nouvelles et plus restrictives sur les quotas laitiers, la stratégie française doit être, pour l'année 2010-2011, de dynamiser son offre jusqu'à concurrence du quota alloué, et ce pour ne pas perdre trop en compétitivité.

La suppression des quotas laitiers et la nécessaire contractualisation

« Le bilan de santé de la PAC prévoit une suppression des quotas laitiers à horizon 2015 (encadré 1 page 10). Pour y parvenir, les autorités communautaires ont décidé d'augmenter le quota laitier de 1 % par an entre 2009 et 2014, de sorte qu'ils deviennent progressivement moins contraignants. Cette décision n'était pas indispensable » précise Vincent Chatellier.

En France, la suppression des quotas à horizon 2015 pourrait conduire à des déplacements géographiques de la production laitière, au détriment des bassins cumulant plusieurs handicaps : des coûts de collecte du lait élevés (du fait de la faible densité de vaches laitières au km² ou de la mauvaise qualité des infrastructures routières) ; une faible valorisation commerciale des produits laitiers ; une productivité du travail limitée dans les élevages. Le maintien d'une répartition territoriale assez équilibrée de la production laitière semble pourtant souhaitable

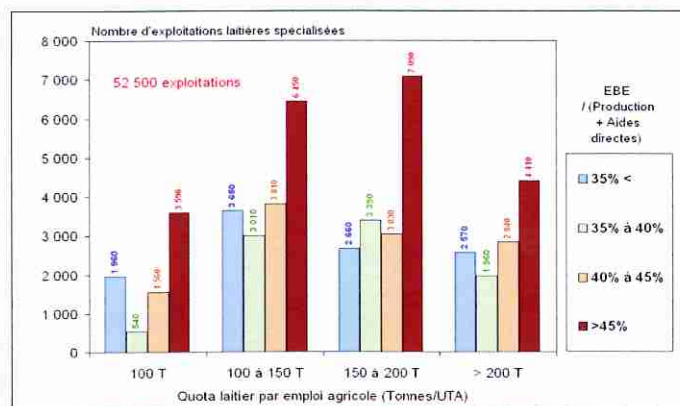
pour au moins deux raisons : elle permet d'offrir aux consommateurs une large diversité de produits laitiers, ce qui stimule la consommation ; une concentration excessive de l'offre impliquerait une accentuation des risques de pollutions et des coûts supplémentaires pour entretenir les zones abandonnées.

Dans l'hypothèse d'une suppression des quotas laitiers, la régulation de l'offre devra se faire par l'intermédiaire de contrats passés entre les agriculteurs et les industriels. Dans ce sens, il apparaît essentiel que les pouvoirs publics fournissent un cadre juridique solide et durable qui autorise les acteurs de ce secteur (ou l'interprofession) à fixer des règles collectives (pour un pays) minimales pour la mise en œuvre de ces contrats. Cela concerne, par exemple, la méthode de détermination des volumes qui seront mentionnés à l'origine dans le contrat, les conditions de la dénonciation d'un contrat, les normes de qualité, l'harmonisation des règles utilisées pour affecter aux producteurs pérennes les volumes de lait libérés par la clôture d'un contrat, etc. En complément, les futurs contrats pourront également contenir un volet propre aux attentes de chaque entreprise (saisonnalité de la production, qualité des produits, etc.). Ces évolutions auront des incidences fortes pour les distributeurs de produits agricoles.

Les atouts et faiblesses des exploitations laitières françaises

Le secteur laitier français est riche d'une diversité de modèles techniques et d'un ancrage territorial fort de la production, lequel a été encouragé par la gestion administrée des quotas laitiers. Comme dans le secteur bovins-viande, les exploitations laitières ont des performances économiques hétérogènes en fonction de la taille et de l'efficacité économique (voir la figure 9).

Figure 9 : Le nombre d'exploitations laitières spécialisées en France selon la classe de quota par UTA et de leur efficacité économique (ratio EBE/production+aides). Source : Agreste – RICA 2007/ Traitement INRA SAE2 Nantes.



laitières. La France compte aujourd'hui 82 000 exploitations laitières. Les effectifs diminuent au rythme de 4 % par an depuis dix ans, soit un rythme inférieur à celui observé dans tous les autres États membres de l'UE (11 % par an en Espagne, 9 % par an au Danemark, etc.). Les exploitations qui produisent plus de 600 000 litres de lait par an sont encore peu nombreuses en France (environ 4 000), même si les effectifs augmentent d'une année à l'autre. Les exploitations deviennent de plus en plus hétérogènes entre les régions car la gestion départementale des quotas conduit à ce que les gains de productivité soient plus faibles dans les zones de montagne et, dans une moindre mesure, dans les zones denses et intensives. Ils sont plus importants dans les zones intermédiaires où la restructuration est vive.

Les exploitations laitières françaises sont pénalisées par des coûts élevés de mécanisation et une productivité du travail encore insuffisante par rapport aux concurrents du nord de l'UE. En raison des investissements réalisés, de nombreuses exploitations pourraient aujourd'hui produire plus de lait à coûts fixes constants. En lien avec les activités des distributeurs, il est également important que les éleveurs connaissent mieux leurs coûts de production de façon à identifier leurs marges de progrès.

Les exploitations françaises disposent cependant d'atouts importants à faire valoir dans la compétition européenne : elles ont du foncier en quantité abondante ; elles perçoivent des montants importants d'aides directes et ont une diversification de produits (céréales et viande bovine) ; elles ont une bonne maîtrise du coût alimentaire, en raison notamment d'un climat propice (les systèmes espagnols et portugais sont très pénalisés sur ce plan) ; elles ont un faible coût d'acquisition des moyens de production (le foncier vaut moins cher qu'ailleurs et les quotas laitiers sont gratuits et gérés administrativement) ; elles ont eu recours à des investissements importants en bâtiments pour moderniser les installations.

Quelles adaptations pour la filière laitière ?

Les futures hausses de quotas laitiers ne devraient-elles pas être ciblées au profit prioritairement des exploitations laitières de taille moyenne, efficaces sur un plan économique et localisées dans des zones à fort potentiel laitier (où la forte densité laitière n'a pas permis l'extension des unités de production comme cela a été le cas dans les bassins de production moins spécialisés) ? Dans l'intérêt de la compétitivité économique future de la filière laitière française, un

ciblage des allocations de quota semble, au moins pour les cinq prochaines années, préférable à un « saupoudrage » généralisé.

De même, il semblerait utile de distendre davantage le lien entre le quota laitier et le foncier (4 700 kg de lait par hectare de SFP en France) pour d'une part, permettre aux agriculteurs de se focaliser plus sur les activités d'élevage et d'autre part, donner la possibilité à de jeunes exploitants d'augmenter leur chiffre d'affaires sans recourir à des coûts en foncier supplémentaires. Dans les zones d'élevage, l'abandon de l'activité laitière pour développer des céréales est risqué : le plafonnement des rendements, la baisse probable des aides directes, le renforcement des contraintes environnementales, l'amélioration des techniques de travail du sol sont autant d'évolutions qui font qu'un exploitant aura, en 2020, des difficultés à rémunérer son travail sur une exploitation de taille modeste ou moyenne.

3 • La PAC et son avenir

Des réformes successives qui vont toujours dans la même direction

« Les réformes successives de la PAC, qui ont été fortement influencées par l'OMC, vont finalement toutes dans la même direction » souligne Vincent Chatellier. Elles peuvent être résumées de la façon suivante : une diminution progressive des mesures d'intervention (les restitutions aux exportations représentent moins d'un milliard d'euros de dépenses aujourd'hui contre 10 milliards en 1992) et des soutiens indirects liés aux prix garantis ; une compensation des pertes induites de revenu par le versement d'aides directes de plus en plus déconnectées des productions agricoles mises en œuvre ; l'octroi de ces aides directes du premier pilier conditionné au respect de directives et de règlements, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ; la montée en puissance parallèle des aides environnementales (mesures agri-environnementales ou MAE) et territoriales (principalement les indemnités de compensation des handicaps naturels).

Les dépenses à l'agriculture sont importantes, mais maîtrisées

Au sein de l'UE à 27, les dépenses budgétaires de la PAC se sont élevées, en 2008, à 54 milliards d'euros (19 % pour la France), dont les trois quarts correspondent aux droits à paiement unique (DPU).

La PAC représente ainsi 42 % du budget européen. Cette part importante s'explique surtout par l'absence d'autres politiques communautaires intégrées et par le choix, acté au moment de la création de la PAC, de transférer à l'échelle communautaire des dépenses qui relevaient jusqu'alors du budget des États membres.

En France, les dépenses budgétaires à l'agriculture s'élèvent à 12 milliards d'euros. Au prorata de la richesse nationale, exprimée au travers du PIB, les contribuables dépensent moins pour l'agriculture aujourd'hui qu'ils ne le faisaient au milieu des années quatre-vingts. Ainsi, les initiatives prises pour mieux maîtriser les dépenses agricoles (régulation de l'offre, limitation de l'intervention, fixation de références individuelles ou collectives de droits à primes, etc.) ont été couronnées d'un réel succès.

Le montant des aides directes par exploitation agricole est, en moyenne française, voisin de 30 000 euros par an. Ce montant varie fortement en fonction de la spécialisation agricole et de la taille des exploitations. Les aides directes représentent, en moyenne, l'équivalent de 90 % du revenu des agriculteurs français. Cette proportion est de 150 % en bovins-viande et en ovins, 110 % en céréales et 100 % dans le secteur laitier.

L'impact des décisions de M. Barnier (bilan de santé de la PAC)

« Les décisions prises par le Ministre en charge de l'agriculture au premier semestre 2009 (M. Barnier) relativement à l'application en France du bilan de santé de la PAC (encadré 2 page 10) vont dans le sens d'une légère réduction des écarts dans le montant des aides directes

par exploitation et d'une plus grande homogénéité du montant des aides directes découplées par hectare » indique Vincent Chatellier (voir la figure 10).

En outre, les mesures adoptées autorisent un meilleur ciblage des fonds sur la protection des ressources naturelles et la rémunération de services environnementaux et territoriaux. La redistribution des soutiens se fait au détriment des producteurs de grandes cultures (-15 % d'aides directes) et au bénéfice des éleveurs d'herbivores, singulièrement ceux engagés dans des systèmes extensifs. Les exploitations laitières herbagères et celles spécialisées en ovins-viande sont les grandes gagnantes des redistributions opérées.

Faut-il réorienter les soutiens à l'agriculture ?

À l'avenir, il semblerait intéressant de relier davantage le montant des soutiens directs alloués aux exploitations à l'intensité des services publics qu'elles rendent. Dans ce sens, deux niveaux complémentaires pourraient être associés. Le premier niveau consisterait à allouer à tous les agriculteurs mobilisant des terres agricoles une aide dont le montant à l'hectare serait, dans un même pays, identique. Ce montant, qui ne saurait excéder une centaine d'euros, serait subordonné au respect d'exigences environnementales minimales définies au niveau régional. Le second niveau accorderait une aide complémentaire à l'hectare dont le montant serait variable en fonction des services publics rendus. Ce dispositif serait obligatoire dans les zones environnementales à protéger, et volontaire dans les zones plus ordinaires.

| Instaurer un nouveau soutien à l'élevage | |
|---|-------------------|
| Aide sur les surfaces d'herbe productives | 700 millions d'€ |
| Aide agroenvironnementale sur les surfaces extensives | 240 millions d'€* |
| Aide aux fourrages | 30 millions d'€ |
| * dont 64 M€ de contrepartie sur le budget du Ministère | |

| Instaurer un dispositif de couverture des risques | |
|--|-------------------|
| Assurances récoltes | 100 millions d'€* |
| Fonds sanitaire | 40 millions d'€* |
| * hors budget du ministère et contributions des professionnels | |

| Consolider les productions fragiles | |
|---|------------------|
| Ovins/caprins | 135 millions d'€ |
| Lait en montagne | 45 millions d'€ |
| Blé dur dans les zones traditionnelles | 8 millions d'€ |
| Veaux sous la mère | 4,6 millions d'€ |
| Légumes de plein champs et pommes de terre | 30 millions d'€ |
| Indemnités compensatrices de handicaps naturels | 42 millions d'€* |
| * dont 19 M€ de contrepartie sur le budget du Ministère | |

| Soutenir les systèmes de production durables | |
|--|-------------------|
| Protéines végétales | 40 millions d'€ |
| Agriculture biologique | 57 millions d'€ |
| maintien de l'agriculture biologique | 50 millions d'€ |
| conversion à l'agriculture biologique | 7 millions d'€* |
| Nouveaux défis | 32 millions d'€** |
| * dont 3 M€ de contreparties nationales. Ces moyens s'ajoutent aux moyens existants. | |
| ** dont 14 M€ de contreparties nationales. Ces moyens s'ajoutent aux moyens existants. | |

Figure 10 :

Le bilan de santé de la PAC et son application en France (ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, 23/02/09).

Dans les deux cas, le mécanisme serait contractuel et à long terme. Il concernerait, d'une part des services environnementaux (réduction des émissions de gaz à effet de serre, préservation de la biodiversité, protection de la ressource eau, etc.), d'autre part des services liés à l'aménagement de l'espace dans les zones défavorisées (compensation des surcoûts dus aux handicaps naturels ou au déficit d'infrastructures, production de paysages ouverts, etc.).

Les perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020

Les perspectives financières de l'UE qui seront arrêtées pour la période 2014 à 2020 auront une influence importante sur le devenir de l'agriculture française. Le débat qui s'engage actuellement entre les États membres est complexe et doit être appréhendé sous l'angle de trois interrogations emboîtées :

- Quelle sera la volonté des États membres de financer l'UE à un niveau satisfaisant, sachant que le contexte économique est difficile et que le taux de retour (contribution/bénéfice sur le budget) varie d'un pays à l'autre ?
- Quelle part du budget sera consacrée à la PAC et au développement rural, en considérant que de nouvelles dépenses peuvent parfaitement être imaginées pour faire face aux nouveaux défis de l'UE (chômage croissant, changement climatique, problème énergétique, besoins d'innovations, etc.) ?

- Quelle sera la clé de répartition des fonds de la PAC entre les États membres, en prenant acte du fait que les nouveaux États membres seront plus exigeants ? S'il est encore trop tôt pour spéculer sur l'intensité de la baisse du budget alloué à l'agriculture française, il convient de s'y préparer dès à présent en recherchant les voies permettant d'améliorer la performance économique des exploitations et de renforcer la légitimité des soutiens.

Des opportunités, et autant de défis à relever

L'agriculture européenne est un secteur porteur d'avenir pour plusieurs raisons : la demande de produits agricoles est durablement croissante ; les entreprises européennes sont innovantes ; les filières sont organisées et bénéficient d'une bonne traçabilité ; la PAC est progressivement mieux acceptée à l'OMC. Ces perspectives ne doivent pas occulter les principaux défis posés aux agriculteurs, aux entreprises ou aux politiques publiques : mieux partager la valeur ajoutée générée entre producteurs, entreprises et distributeurs ; arbitrer dans les exploitations entre l'augmentation de la taille et les gains d'efficacité économique ; privilégier des investissements centrés sur la production ; maîtriser les coûts de production en lien avec le profit généré ; communiquer positivement sur le métier pour mobiliser de futurs agriculteurs.

Encadré 1 : Suppression des quotas : des questions posées par l'échéance de 2015

La suppression des quotas laitiers est actée. Pour autant, plusieurs questions restent en suspens.

- Quelle répartition future des volumes de lait entre les États ? « *Ce sera fonction des coûts de production, de la productivité du travail, et de l'espace disponible* » avertit Vincent Chatellier.
- Quels seront les effets territoriaux sur le territoire national ? « *Une concentration de l'offre est potentiellement envisageable, même si des soutiens spécifiques pour les zones de montagne sont prévisibles* ».
- Va-t-on vers une contractualisation entre producteurs et transformateurs ? « *C'est probable et désirable, puisque l'orientation est vers plus de régulation privée. De tels contrats porteront alors sur des volumes (saisonnalité, qualité) plutôt que des prix (seront-ils définis par des règles collectives ou individuelles ?). Il reste que le partage de valeur ajoutée dans la filière reste une question centrale* ».

Encadré 2 : Points clé du bilan de santé de la PAC

Trois axes se dégagent du bilan de santé de la PAC de fin 2008.

- En premier lieu, une plus grande libéralisation. Ce qui se traduit par une limitation de l'intervention sur les marchés agricoles (déjà engagée auparavant), une suppression de la jachère obligatoire et une suppression des quotas laitiers en 2015 (elle a été actée, « *il n'y aura pas de remise en cause, il faut passer à la suite* », prévient Vincent Chatellier).
- En second lieu, une simplification des modalités de soutien. Cela se traduit par un renforcement du découplage des aides directes (total sauf PMTVA), une incitation à une uniformité du droit de production unique (DPU) par hectare sans plafonnement et une simplification des règles de la conditionnalité.
- Enfin, elle prévoit une réorientation des soutiens vers les nouveaux défis, qui sont nombreux. Ils touchent l'environnement au sens large : climat, gestion de l'eau, agrocarburants et biodiversité. Ces orientations laissent toutefois une place importante à la subsidiarité : « *c'est la PAC à la carte, qui peut apparaître comme une opportunité pour une plus grande régionalisation de la PAC* ».